Volume 01 | Número 01 | Janeiro - Junho 2012

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD





Relações Internacionais

Ensino e Agendas

UFGD editora

EXPEDIENTE V. 1, N.1 – jan/jun 2012

Capa: Gracia Sang A Yang Lee e Jeiciane Cristina Torres Ferreira (acadêmicas do curso de Relações Internacionais da UFGD).

Logomarca: Gracia Sang A Yang Lee.

Editores:

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

Equipe Monções:

1. Gracia Sang A Yang Lee
2. Jeiciane Cristina Torres Ferreira
3. Kamila da Silva
4. Karina Okamoto Silva
5. Tatyane Ribeiro Santos
6. Vinícius Tijolin Barros

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.

1. Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
2. Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
3. Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
4. Me. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
5. Me. Douglas Policarpo (UFGD)
6. Me. Hermes Moreira Junior (UFGD)
7. Me. João Nackle Urt (UFGD)
8. Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
9. Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
10. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)
11. Dra. Simone Becker (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.

1. Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
2. Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
3. Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
4. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
5. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
6. Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
7. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
8. Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
9. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
10. Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
11. Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
12. Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

Diagramação: Gracia Sang A Yang Lee e Tatyane Ribeiro Santos.

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
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ENSINO E AGENDAS

A área de Relações Internacionais (RI) passou por um importante processo de expansão no Brasil na última década e vem demonstrando fôlego necessário para sua consolidação como importante campo do conhecimento nas ciências humanas e sociais brasileiras. As características herdadas da multidisciplinaridade da área fizeram com que os primeiros cursos de graduação e pós-graduação fossem bastante moldados pelas características regionais e de suas instituições promotoras. Nos últimos anos, sobretudo a partir da criação da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), em 2006, e da realização de seus encontros nacionais, tem sido estimulada a criação de uma identidade comum à área em todo o país. Esse esforço, que já apresenta resultados significativos, ocorre tanto por meio do intercâmbio entre pesquisadores e profissionais nos eventos acadêmicos, como da discussão de uma proposta de estabelecimento de Diretrizes Curriculares Nacionais mínimas.

De acordo com dados do Ministério da Educação (INEP-MEC), estão autorizados a funcionar no Brasil, atualmente, mais de 100 cursos de graduação em Relações Internacionais. Ainda que haja uma concentração bastante expressiva nas regiões Sudeste e Sul, é possível notar o processo de diversificação e interiorização do ensino de RI no país[1]. Com relação ao ensino na pós-graduação, também se pode perceber ampliação dos Programas específicos em Relações Internacionais e a consolidação de uma agenda de pesquisas da área. Segundo a CAPES, hoje estão credenciados 10 programas de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais, além de uma série de programas de áreas afins, como os de

[1] Acre, Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rondônia e Tocantins são os estados do país que até o presente momento não possuem cursos de graduação em Relações Internacionais em suas IES.

Estudos Estratégicos, Direito, Ciências Sociais, Ciência Política e Economia Política, com áreas de concentração e linhas de pesquisa específicas em Relações Internacionais.

Ao passo que o Brasil busca alcançar um novo *status* no cenário internacional, seja no âmbito político, econômico ou comercial, é ampliada a demanda por profissionais capacitados a atuar nessa esfera. Diante dessa nova realidade, a multidisciplinaridade que constitui o curso de Relações Internacionais favorece inserção de seus egressos no mercado de trabalho. Com efeito, a produção de conhecimento em Relações Internacionais no Brasil impulsiona as relações internacionais do país a um patamar mais qualificado, fomentando esse círculo virtuoso entre teoria e prática, que fornece o sentido ao desenvolvimento de estudos e pesquisas no âmbito acadêmico, responsáveis por subsidiar o planejamento de políticas públicas, a atração de investimentos, a abertura de mercados e o fluxo de capitais, entre outras atividades estratégicas para a nação.
Frente a isso, o curso de Relações Internacionais da UFGD procura cumprir sua missão de formar profissionais qualificados, capazes de se adaptar às demandas do mercado sem perder de vista o papel de agente crítico e transformador da realidade social que carrega consigo o cientista humano. Buscando consolidar essa formação e ampliar o diálogo com pesquisadores da área nas mais diversas instituições de ensino e pesquisa, apresenta à comunidade acadêmica e científica uma pequena contribuição para o debate sobre a constituição da área de Relações Internacionais no Brasil. Desse modo, o dossiê da primeira edição da Revista Monções, intitulado *Relações Internacionais: Ensino e Agendas,* oferece análises sobre a conformação do campo de ensino, pesquisa e atuação da área de Relações Internacionais no Brasil.

A abertura do dossiê é feita com a entrevista da Profª Drª Cristina Soreanu Pecequilo, professora Adjunta da Universidade Federal de São Paulo e coordenadora do curso de Relações Internacionais do câmpus de Osasco. A entrevista nos foi concedida durante sua participação na II Semana Acadêmica de Relações Internacionais da UFGD, onde ministrou a Conferência de Abertura do evento: *O ensino das Relações Internacionais no Brasil*. Pecequilo aborda temas como a atuação do profissional de RI e suas oportunidades no mercado de trabalho. A discussão sobre o ensino de RI no Brasil tem sequência nos dois primeiros artigos do dossiê.

Fruto de exaustivo trabalho de pesquisa para a elaboração de sua dissertação de mestrado apresentada no Instituto de Relações Internacional (IREL) da Universidade de Brasília (UnB), *A Graduação em Relações Internacionais no Brasil*, de Taís Sandrim Julião, analisa o processo de organização institucional da área de Relações Internacionais no Brasil a partir da experiência pioneira da Universidade de Brasília em criar a graduação em Relações Internacionais na década de 1970. Julião investiga as circunstâncias domésticas e internacionais que proporcionaram o desenvolvimento institucional da área no Brasil à luz das dinâmicas da inserção internacional do país.

Buscando traçar as especificidades dos cursos de pós-graduação da área, Julia Taina Marinho de Salles Menezes explora três dos mais importantes programas de Relações Internacionais do país. Em *Um estudo analítico dos três cursos de pós-graduação stricto sensu em relações internacionais melhor avaliados pela CAPES no triênio 2007-2009*, Menezes apresenta uma radiografia dos programas de Mestrado e Doutorado da Universidade de Brasília (UnB), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e da Universidade de São Paulo (USP) A autora levanta e analisa dados sobre áreas de concentração e linhas de pesquisa; perfil e produção intelectual de corpo docente e corpo discente;

políticas de internacionalização e solidariedade acadêmica, bem como inserção social dos programas; e ainda os processos de implementação e estruturação desses programas em suas universidades. Por fim, enfatiza a importância de tais programas para a consolidação da área no Brasil, e anseia pelo seu crescimento contínuo e equilibrado entre as regiões do país.

Além do intuito de contribuir com o processo de conhecimento de nossas comunidades epistêmicas, o dossiê teve por objetivo fazer um convite à reflexão sobre a produção de conhecimento na área, explorando o processo de construção de modelos epistemológicos, arcabouços teóricos e ferramentas metodológicas na área de Relações Internacionais, e apresentar possíveis alternativas críticas e afeitas à nossa realidade.

Roberto Moll Neto, professor do Instituto Federal Fluminense (IFF), coloca em debate dois aspectos considerados centrais para a consolidação do campo teórico das Relações Internacionais, a centralidade do Estado e a naturalização da ideia de Anarquia no sistema internacional. Em *Gramsci e as Relações Internacionais: para superar a reificação do Estado e a anarcofilia*, Argumenta esse movimento de contestação aos cânones da área vem ocorrendo desde as décadas de 1970 e 1980, ganhando impulso com o "Terceiro Debate", em que os chamados "reflexivistas" (pós-modernos, pós-estruturalistas, pós-colonialistas e construtivistas, entre outros) questionam as premissas dos "racionalistas". Não obstante, a proposta de Moll Neto é a de incluir nesses debates uma visão ainda pouco explorada nos estudos de Relações Internacionais no Brasil, a perspectiva de campo, de Pierre Bourdieu. Com esse recurso, o autor acredita ser possível trazer uma nova contribuição à interpretação de narrativas "ditas" hegemônicas e estabelecer novos métodos de investigação da correlação de forças existente nas

propostas de análise do sistema internacional contemporâneo e de estudos sobre as ideias de Anarquia, Estado, Nação e Nacionalismo.

No artigo *As Fronteiras nas Relações Internacionais* o professor do IESB-DF, Márcio Augusto Scherma, aborda um tema de grande inflexão nos estudos das relações internacionais, mas ainda pouco apurado na literatura específica da área. Scherma destaca os estudos baseados nos conceitos de Estado, território e soberania, articulando as perspectivas de clássicos da teoria política e da filosofia aos autores das teorias de RI, enfatizando a interpretação "estática" de realistas e liberais, e apoiando a perspectiva lançada pelos construtivistas sobre o tema. Identifica, por fim, a ausência de uma agenda de pesquisa específica sobre fronteiras, fundamental para análises da conjuntura internacional contemporânea, sobretudo em tempos em que os conceitos de soberania e anarquia são contestados e relativizados por fluxos financeiros, organismos internacionais, movimentos transnacionais entre outras atividades transfronteiriças.

Tchella Fernandes Maso, da Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA), e Lara Martim Rodrigues Sélis, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), apresentam uma proposta que visa oferecer um novo olhar sobre as Relações Internacionais a partir da nossa realidade, a América Latina. Em *Na véspera do tempo: repensando as Relações Internacionais*, as autoras tomam como princípio a negação da ideia que a ciência, sobretudo as ciências sociais, é formulada a partir de pressupostos abstratos e universalizáveis. Assumem, portanto, a visão de que o contexto social e as concepções ontológicas e metodológicas dos autores influenciam toda a produção do conhecimento científico. Nesse sentido, apontam como desafio estudar e compreender as Relações Internacionais a partir de nosso *lócus*, a América Latina, promovendo uma ruptura com o monopólio epistemológico das perspectivas do norte e

produzindo um conhecimento autônomo capaz de dar voz e visibilidade aos subalternos e aos marginalizados. A partir dessa leitura, pós-colonial complementada por uma complexa etnografia dos povos do sul, poderão ser encontradas respostas às problemáticas atinentes à realidade latino-americana.

A seguir, a estudiosa de regimes políticos africanos, Xaman Korai Minillo, do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), oferece sua parcela de contribuição ao debate tentando demonstrar como a interpretação de poder oferecida pelas teorias realistas clássicas e estruturais é insuficiente para compreender a realidade política da África. No artigo *A importância do estudo das relações internacionais africanas para o campo das Relações Internacionais*, a autora confere destaque ao reconhecimento que deve ser dado a outros atributos de poder que vão além da distribuição de capacidades e se relacionam muito mais a atributos sociais, como autoridade, prestígio e legitimidade. Dessa forma, a compreensão das relações internacionais africanas se torna efetiva por meio de uma perspectiva pluralista que reconheça a importância de valores, normas e ideologias. Advém daí a necessidade, segundo Minillo, do recurso à abordagem foucaultiana como meio de interpretação das relações de poder no continente africano e nas relações internacionais africanas, sendo imprescindível sua incorporação como método de pesquisa no campo das Relações Internacionais.

Lucas Amaral Batista Leite, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, apresenta o estado da arte dos estudos sobre análise de discurso em *O discurso como objeto de estudo e instrumento metodológico nas Relações Internacionais*. Leite argumenta que a identificação do papel que representa o discurso como construtor de ideias é preocupação recorrente no paradigma Construtivista, desde suas vertentes mais

positivistas e mais afeitas às preocupações de racionalistas, até aquelas mais radicais e voltadas ao diálogo com o pós-estruturalismo. Apresenta, ainda, a principal contribuição da chamada Escola de Copenhagen, a noção de securitização, para ilustrar o papel que os discursos podem exercer no campo da política internacional. Assim, a prática discursiva e a construção de identidades se conformam como preocupações reais da política internacional e a análise de discurso se confirma, para o autor, como método fundamental para apurar suas análises.

O dossiê também busca fazer uma breve inflexão na tão buscada inserção no mercado de trabalho pelos profissionais de RI. Com o artigo *Nuevos horizontes para los profesionales de las Relaciones Internacionales en Brasil: la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Bruno Ayllón Pino, professor da Universidad Complutense Madrid e Pesquisador do IPEA, destaca as oportunidades oferecidas aos profissionais de Relações Internacionais nas áreas de gestão e planejamento no campo da Cooperação Internacional. De acordo com ele, as interações entre agentes internacionais públicos e privados têm se expandido por meio da consolidação de mecanismos de cooperação internacional, principalmente a partir da constituição de novas políticas em virtude do novo papel exercido pelas potências emergentes no âmbito da cooperação sul-sul e da cooperação para o desenvolvimento. Logo, a demanda por gestores e técnicos capacitados a oferecer seus serviços a agências e repartições públicas, organismos multilaterais, organizações não-governamentais e empresas privadas se expande à medida que são buscadas políticas duradouras de cooperação e superação de assimetrias. Desse modo, argumenta Ayllón, é necessário agregar um maior número de agentes nesse processo nos mais variados eixos temáticos de atuação, como por exemplo, meio ambiente, saúde, educação e desenvolvimento econômico. Abre-se uma importante oportunidade aos

profissionais de Relações Internacionais, que dispõem de instrumentos para a formulação e execução de políticas de cooperação técnica e política.

Por fim, aos que se interessam pelo estudo das Teorias de Relações Internacionais, Tainá Dias Vicente, mestranda do PPGRI San Tiago Dantas e membro do Grupo de Análise de Conjuntura sobre o BRICS da UNESP, apresenta uma resenha de fôlego do livro *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia*, de *Barry Buzan e Amitav Acharya*. Publicado no ano de 2010, o livro compila artigos de pesquisadores de diferentes regiões da Ásia com o objetivo de preencher uma lacuna importante e demandada por especialistas em política internacional e estudiosos das Teorias de Relações Internacionais. Por esse motivo, se enquadra dentro de tudo aquilo que este dossiê propôs: repensar o campo de estudos e a produção de conhecimento na área de Relações Internacionais desde qualquer lugar para além do "centro".

Esperamos contribuir com o debate no Brasil, fomentando novas agendas de pesquisa e estimulando aqueles que já se aventuram por essa seara a dar continuidade a esse importante trabalho de desbravar esse instigante campo de estudos no país.

Hermes Moreira Jr.
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Universidade Federal da Grande Dourados

ENTREVISTA COM A PROFESSORA CRISTINA PECEQUILO (UNIFESP)

1. Poderia nos contar um pouco da sua trajetória acadêmica e profissional e como surgiu o interesse pelo estudo das relações internacionais?

A trajetória na área inicia-se em 1991, durante o último semestre do curso de graduação em Ciências Sociais na USP. Neste semestre, tive a oportunidade de realizar um curso com o Professor Doutor Braz José de Araujo que estava inaugurando o NAIPPE, Núcleo de Análise de Políticas e Estratégicas na universidade que tinha como objetivo impulsionar o estudo de temas de Relações Internacionais na academia, em particular na USP. Uma das linhas de pesquisa era sobre a política externa das grandes potências, Japão, Alemanha, Estados Unidos, e parceiros do Brasil como Argentina. Assim, o Professor estava precisando de alunos dispostos a estudar estes temas, que soubessem inglês, e me inseri no núcleo para pesquisar a política externa dos EUA. Com isso, era fundamental entender a posição dos EUA no mundo para entender o lugar do Brasil, um ponto de vista diferente e inovador na academia naquele momento. Com isso, iniciei a trajetória na área, trabalhando no NAIPPE e depois no NUPRI (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais na USP), fiz o mestrado (1995) e doutorado (2000) em Ciência Política na USP, com área de concentração em Relações Internacionais. Neste período, também comecei a ministrar aulas, primeiro nas especializações em Ri do NUPRI, seguindo a aulas em cursos de graduação em Relações Internacionais no UNIBERO e na FAAP em São Paulo, de 2001 a 2006, de 2006 a 2010 fui Professora na UNESP Marília também no curso de Relações Internacionais, e desde 2010 estou na Universidade Federal de São Paulo, no processo de implementação do Campus Osasco e do curso de Relações Internacionais, em funcionamento desde Março de 2011. Igualmente, sou pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NERINT/UFRGS) e da Universidade de Brasília (UnB), colaborando com diversos sites e com livros na área.

2. Em sua opinião, como está evoluindo o ensino das relações internacionais no Brasil e qual é o papel do estudante na área?

Nos últimos dez anos, observamos um processo rápido de expansão dos cursos de RI no Brasil, mas que hoje passa por um processo de seleção e adaptação principalmente na graduação, visando uma maior qualidade dos mesmos. O papel do estudante é cobrar seus cursos, sejam em universidades privadas ou públicas, por um ensino de qualidade em termos de professores, acesso a recursos de ensino como livros, dentre outros. Porém, esta atuação não deve ser só de cobrança, mas sim de atuação cooperativa com suas universidades e professores para facilitar o adensamento da área. A ideia é "vestir a camisa" com muito trabalho e dedicação, compreendendo que estamos em um processo de construção e de afirmação da autonomia e da identidade de nossa área, com suas especificidades nacionais e regionais.

3. Quais são as perspectivas para o mercado de trabalho do analista de relações internacionais?

As perspectivas são positivas, mas podem, e devem ser ampliadas, a partir de um trabalho mais direcionado a estudantes, professores e universidades no sentido de divulgar o profissional de RI, o que ele pode oferecer. É preciso ainda abrir espaços e ser reconhecido como analista. Assim, é um trabalho conjunto de capacitação, divulgação e atuação direcionada quando dentro das empresas e todos os setores que podem absorver profissionais de RI. Não existe uma "imagem pronta" do analista, como de um advogado, engenheiro ou médico, com isso, temos que solidificar nossos espaços e buscar a consolidação de nossas ações.

4. Em sua opinião, quais são as áreas (energia, commodities, terceiro setor, entre outras) mais promissoras para a atuação do analista de relações internacionais?

Todas estas áreas possuem elevado potencial de empregabilidade, pois encontram-se em expansão e ainda com poucos profissionais do setor. Precisamos nos concentrar em abrir espaços e nos fazer cada vez mais conhecidos pela competência e pró-atividade.

5. Implementar a formação em Licenciatura, no curso de Relações Internacionais, seria uma boa opção para ampliar o mercado de trabalho e a inserção na sociedade para o analista de RI?

Acredito que não, este é um mito que se criou, assim como o da reserva de mercado ou do registro profissional para profissionais de RI. A área é diversa, possui potencial de empregabilidade, mas precisa ser mais conhecida e mais adensada. Acho que devemos nos concentrar em aparecer e crescer na sociedade, com solidez, sem limitar possibilidades de ação.

6. Por que existem tão poucos internacionalistas no jornalismo brasileiro?

O jornalismo brasileiro busca pouco os especialistas, focando nos generalistas, o que, em parte, deriva da sua preocupação com a reserva de mercado existente. Assim, são poucos os espaços para especialistas/comentaristas de todas as áreas e não somente de RI. Igualmente, existe ainda uma tendência a se traduzir artigos do jornalismo internacional a se buscar uma produção própria nacional sobre o tema.

7. Os institutos de pesquisa e os "think-tanks" são estratégicos para propagar a importância do trabalho do analista de relações internacionais? E o que esses institutos podem auxiliar no desenvolvimento da política externa brasileira?

Os institutos e think-tanks são fundamentais, pois se consistem em via de empregabilidade e maior atuação sistemática dos profissionais na área realizando uma ponte necessária entre academia-governo-negócios-sociedade, o que torna mais visível a atuação do profissional. Facilitariam, além disso, a ampliação do debate à sociedade, criando uma visão brasileira sobre temas de relações internacionais.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

A GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL

TAÍS SANDRIM JULIÃO[1]

RESUMO: Este artigo propõe uma discussão sobre a graduação em Relações Internacionais no Brasil. Para tal empreendimento, foram adotados métodos qualitativos e quantitativos, balizados pela abordagem histórico-analítica. A partir da análise de sua trajetória, argumenta-se que tanto sua criação quanto seu posterior crescimento se relaciona com determinadas dinâmicas da inserção internacional do país.
Palavras-chave: Ensino de Relações Internacionais no Brasil; Relações Internacionais do Brasil; História da Política Externa Brasileira.

ABSTRACT: This article proposes a discussion on International Relations undergraduate in Brazil. For this project, qualitative and quantitative methods were adopted based on the historical analytical approach. From the point of view of its trajectory, we argue that its creation and growth is connected to certain dynamics of Brazilian foreign policy.
Key-words: Teaching of International Relations in Brazil; Brazilian International Relations; History of Brazilian Foreign Policy.

RESUMEN: Ese artículo propone una discusión respecto al grado en Relaciones Internacionales en Brasil. Para eso, fueron utilizados métodos cualitativos y cuantitativos, balizados por un abordaje histórico-analítico. A partir del análisis de su trayectoria, se argumenta que tanto su creación como desarrollo está relacionado con las dinámicas de la inserción internacional del país.
Palabras-llave: Enseñanza de Relaciones Internacionales en Brasil; Relaciones Internacionales del Brasil; Historia de la Política Exterior Brasileña.

[1]Mestre em Relações Internacionais pelo IREL-UnB.
Este artigo apresenta uma síntese adaptada de parte da discussão da dissertação de Mestrado da autora intitulada "O Brasil no mundo e o mundo no Brasil: a formação de quadros, a produção de conhecimento e a construção da área de Relações Internacionais", defendida em dezembro de 2009 na Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa.

INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais (RI), consideradas como uma disciplina relativamente autônoma em relação às demais das Ciências Sociais e Humanas adquiriram *status* acadêmico somente no século XX. O registro da primeira experiência institucional data de 1919, com a criação da cátedra Woodrow Wilson na Universidade de Aberyswyth, País de Gales. Naquele momento, as motivações que levaram a tal iniciativa estavam relacionadas à Primeira Guerra Mundial e seu impacto internacional, que estimularam a percepção de que a guerra em dimensões globais deveria figurar como um objeto específico de estudo, que exige discussão aprofundada e consideração em termos de problema social. (BARBÉ, 1995) Nesse sentido, essa experiência sugere que existe uma relação entre a percepção da sociedade quanto aos fenômenos e problemas que a afetam, e a construção de espaços institucionalizados de reflexão, principalmente de caráter acadêmico, para tratar esses questionamentos nos padrões de cientificidade modernos.

É preciso enfatizar, todavia, que existem diferenças entre o desenvolvimento de uma disciplina e a construção de uma área institucionalizada, ainda que ambos estejam relacionados. Ao abordar as questões referentes a uma disciplina, o foco direciona-se a elementos de origem prioritariamente interna à dinâmica intelectual, tais como as discussões teóricas, conceituais, metodológicas e temáticas que levam a construção de uma agenda de pesquisa especializada e orgânica. Os elementos de ordem externa, tais como as influências, as demandas e as percepções da sociedade, são relevantes, mas não figuram como o interesse principal.

A consideração em termos de área institucionalizada, por sua vez, privilegia outras questões e preocupa-se mais com os desdobramentos da dinâmica da disciplina do que com esta em si. Isso significa valorizar os elementos de ordem externa e seu papel no processo de institucionalização, bem como a percepção de que esse processo, inserido no espaço acadêmico, resulta em atividades de formação de quadros e em produção de conhecimento especializado.

De acordo com Bell (2009), para compreender o desenvolvimento histórico de determinada ciência social seria insuficiente concentrar a pesquisa em uma história dos conceitos e dos argumentos ou em uma sociologia institucional. Isso porque essas aplicações trabalhadas de forma isolada são incapazes de acessar a complexa rede que envolve instituições, agentes e produção de conhecimento. Diante desse desafio, o autor propõe a adoção de uma perspectiva de análise heurística em oposição a uma ontológica, que estaria na base dessa discussão.

Dessa forma, o estudo do processo de institucionalização acadêmica de determinada disciplina – ou seja, sua consideração enquanto *área* -, não é arbitrária, pois, à luz de uma avaliação positiva sobre as dimensões sociais do conhecimento, apresenta potencial explicativo sobre as demandas e as respostas da sociedade com relação à percepção de seus próprios problemas.

No caso específico das RI, apesar de sua primeira experiência institucional ter sido motivada pelo advento do conflito em escala global, as demais iniciativas não mantiveram sua lógica de constituição relacionada a esse problema. A agenda de pesquisa da disciplina, circunscrita ao ambiente acadêmico, foi largamente diversificada, acompanhando as dinâmicas dos fenômenos que tomavam forma no espaço internacional e a influência das expectativas dos países no que concerne a sua inserção internacional. Isso diz respeito ao fato de que, apesar de ter vinculada em seu nome a questão do internacional, as RI conformadas como uma área adquirem as características nacionais do país em que são constituídas. Em outras palavras, a percepção e o conceito de internacional varia de acordo com referenciais nacionais, e por esse motivo é necessário incorporar no estudo sobre a história das RI o que Bell (2009) chamou de *histories of the global*, ou seja, os diferentes modos de construir uma referência do internacional.

Somado a isso, a percepção contemporânea sobre o impacto de fenômenos como a globalização - em suas dimensões econômicas, financeiras e culturais - e a difusão de tecnologias, sobretudo a internet, que relativizam concepções tradicionais de tempo, espaço e acesso a informações, lançam luz sobre os fenômenos internacionais, ampliando o interesse de diversos setores da sociedade nos eventos que acontecem nesse ambiente e

até mesmo a importância destes para as questões nacionais.

Diante desse cenário complexo, no qual se relacionam conhecimento especializado, Estado, instituições acadêmicas e sociedade, a análise da formação da área de RI emerge como um objeto de estudo relevante, notadamente quando aplicada ao estudo histórico desse processo em um caso específico, a saber, o Brasil.

Posto isso, o objetivo desse artigo é analisar o processo de organização institucional das RI no Brasil, buscando evidenciar as circunstâncias que influenciaram a criação do primeiro curso no país, bem como as razões para o posterior desenvolvimento da área.

O artigo está estruturado em três seções, além da conclusão. A primeira seção dedica-se ao estudo dos antecedentes da primeira iniciativa institucional na área de RI no Brasil. A segunda seção se propõe a discutir os resultados das pesquisas documentais e dos dados coletados, compondo um perfil da graduação de RI no Brasil desde seu primeiro curso em 1974. A terceira seção tenta explorar, ainda que de forma breve, as possíveis relações entre o crescimento das RI e a inserção internacional do Brasil pautada pelo eixo estratégico de desenvolvimento nacional, constante na formulação da política externa e na agenda política doméstica. Por fim, a conclusão retoma alguns pontos abordados nas três seções anteriores, destacando a relação entre a criação e o desenvolvimento da área de Relações Internacionais com a dinâmica de inserção internacional do país.

A iniciativa pioneira da Universidade de Brasília

O primeiro curso de RI foi criado na UnB em 1974. Para compreender como essa iniciativa foi possível, é preciso analisá-la a partir de duas perspectivas que se complementam. Por um lado, a ambiência da UnB e da cidade de Brasília, novo centro político do país; e, por outro, a forte presença do ideário desenvolvimentista sob o regime militar, que influenciou todos os setores da sociedade, inclusive as universidades.

Com relação ao primeiro aspecto, cabe ressaltar que a inauguração da UnB em 1961 era percebida pela sociedade brasileira com a mesma aura de otimismo que o projeto de construção de uma nova capital havia despertado. Nesse sentido, a ideia de construir uma

universidade em Brasília teve como objetivo fomentar não só um ensino de alto nível na cidade que abrigaria os quadros envolvidos com o funcionalismo público e as elites políticas, mas também pelo fato desta representar, do ponto de vista simbólico, um modelo para o futuro do país. Portanto, a educação deveria ocupar espaço privilegiado nesse imaginário.

Foi nesse furor de transformar a capital em um modelo para o país que o governo federal investiu significativamente não só na estrutura da universidade, mas também em seu corpo docente, aproveitando o interesse de vários jovens cientistas nacionais de iniciar suas carreiras em um ambiente como o oferecido pela UnB, além da contratação de professores de outros países. (SCHARTZMAN, 2001) A UnB surgia no cenário acadêmico-científico brasileiro como um espaço privilegiado para a implantação de pesquisas arrojadas que necessitavam de financiamento do governo federal e seus órgãos de educação para serem realizadas.

Entretanto, com o golpe militar de 1964, todas as esperanças em relação ao potencial e ao futuro da UnB ficaram abaladas. Ao mesmo tempo em que a instituição havia se beneficiado dos investimentos no projeto inicial em virtude de sua localização no centro político do país, esse fato foi apropriado pelos militares, que, após o golpe, tomaram a direção da universidade e tolheram uma das características que eram consideradas basilares de sua inovação, a saber, a autonomia em relação ao Estado.

O ideário desenvolvimentista que sustentava os projetos políticos e econômicos dos militares causou impacto no sistema universitário brasileiro. Isso porque um de seus fundamentos consistia justamente no fortalecimento do Estado e de suas capacidades como fatores centrais para a consecução dos objetivos relacionados ao crescimento econômico, no qual as questões relativas à ciência e à tecnologia ganhavam novo relevo. Assim, a universidade desempenhava papel estratégico, pois representava naquele momento o espaço privilegiado de pesquisas e, por esse motivo, com potencial para gerar inovações tecnológicas, sobretudo àquelas aplicáveis no setor industrial. Assim, aqueles setores ligados à universidade que eram percebidos pelo regime militar como estratégicos ou relevantes para o modelo de desenvolvimento nacional e crescimento econômico

pretendido para o país era não só justificado, mas também dignos de investimento e acompanhamento direto do governo federal.

Diante desse cenário mais amplo em que estavam presentes elementos como a criação da UnB, a cidade de Brasília, os militares no poder e o ideário desenvolvimentista é que o curso de RI surge como proposta de graduação inédita no Brasil.

Em 10 de outubro de 1973 foi iniciado o trabalho da Comissão de Implementação, formada pelos professores Marco Antonio Rodrigues Dias – presidente da Comissão -, Edmar Lisboa Bacha, Roque de Barros Laraia, Hugo Gueiros Bernardes, Anna Maria Villela e Lauro Alvares da Silva Campos. Esse último foi designado para realizar estudos exploratórios sobre a viabilidade do curso para posterior produção de um documento em que constassem aspectos como: definição tentativa da profissão de especialista em RI e sua distinção a outras atividades; a indicação de linhas mestras para basear o conteúdo do curso; e, por fim, o levantamento preliminar das oportunidades do mercado de trabalho.[2]

Havia também o interesse da Comissão de compreender o relacionamento desse novo curso com o Itamaraty, visando marcar a distinção do primeiro em relação aos cursos de formação oferecidos pelo Instituto Rio Branco, alertando que a graduação de RI não deveria confundir-se com a formação de diplomatas.

Em um documento de dez páginas, datado de 16 de outubro de 1973 e assinado pelo professor Lauro Alvares da Silva Campos, os seguintes itens são abordados: 1) caracterização do graduado em RI; 2) natureza do curso; 3) conteúdo do curso; 4) estímulo para redução do período de formação; 5) oportunidades de emprego no setor governo; e, por fim, 6) avaliação de oportunidades de emprego.

No que diz respeito às características do graduado em RI, o documento aponta que essa formação deveria ser considerada específica, não a confundindo com a dos advogados, dos economistas ou dos administradores. Outra questão interessante mencionada nesse item afirma que a demanda por especialistas na área estaria relacionada ao "aumento de intensidade, quantidade e qualidade das relações econômicas do Brasil com o resto do

[2] As informações que ora seguem constam no arquivo organizado pela Secretaria do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, em que estão compilados todos os documentos referentes tanto à criação quanto ao reconhecimento do curso de RI. (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 1973)

mundo."

No segundo item, que trata da natureza do curso, o documento é claro em afirmar que "a principal preocupação do curso deverá ser a de equipar o profissional com um instrumental específico, adequado à satisfação das necessidades emergentes do atual estágio de implementação do modelo de crescimento do país." Dessa forma, percebe-se a disposição da Comissão de Implementação de relacionar a formação em RI ao conjunto mais amplo das dinâmicas nacionais, notadamente àquelas de caráter econômico. Isso significava, naquele período, afirmar que essa formação deveria estar vinculada de algum modo às demandas da sociedade brasileira que, por sua vez, estavam intimamente ligadas à questão do desenvolvimento como eixo do projeto nacional. Nesse mesmo item ainda são reforçadas as preocupações com a especificidade, que segundo o documento deveria "contar com a garantia (prévia) do reconhecimento de sua profissão devido à natureza competitiva de suas funções com as dos advogados, economistas e administradores".

No item 3, em que são abordadas as questões relativas ao conteúdo do curso, é mencionado que este deveria ser composto por disciplinas oferecidas pelos departamentos de Direito, Economia e Administração da UnB. No entanto, uma reorientação tanto do conteúdo programático - visando "capacitar os alunos de RI para o exercício da nova profissão"-, quanto do próprio corpo docente – "que deverá ser preparado para o desempenho das atividades de magistério que a nova profissão reclamará" - seria necessária.

O item 4, por sua vez, versa sobre o estímulo para a redução do período de formação. Diz respeito aos advogados e aos economistas que, ao ingressarem no curso de RI, poderiam ter tratamento diferenciado caso a UnB julgasse conveniente, visando acelerar o tempo de formação das primeiras turmas.

No item seguinte, as oportunidades de emprego no setor governo – e também no setor privado, como é possível constatar na leitura do documento -, são exploradas. No parágrafo introdutório é mencionado que a demanda por especialistas em RI nas agências governamentais seria potencial, podendo se processar na medida em que novos cargos fossem criados e ocorresse uma reestruturação na administração pública.

A sondagem preliminar sobre os locais de empregabilidade potenciais são distinguidos em dois grupos: o grupo A, referente àqueles cargos em que seria necessário agregar novas funções; e o grupo B, representando aquelas oportunidades já existentes e com potencial de ampliação.

Nas áreas da administração pública relativas ao grupo A, destacavam-se potenciais de empregabilidade no Gabinete Civil da Presidência da República, na Secretaria Nacional de Informações, no Departamento de Administração e Serviço Público, na Consultoria Geral da República, no Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), no Ministério da Agricultura, no Ministério das Comunicações, no Ministério da Educação, na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no Ministério da Fazenda, no Ministério de Minas e Energia, no Ministério do Planejamento e no Ministério dos Transportes. Além dessas áreas, também são mencionadas agências como a Petrobras, a BRASPETRO, o Banco do Brasil e o Banco Central. Nesses locais a visão é de que, além das assessorias em RI, poderiam ser criadas novas oportunidades em que a especialidade na área fosse requerida ou representasse um diferencial em relação às demais formações. O grupo B, por sua vez, é composto por parte dos órgãos acima mencionados, como o Ministério da Fazenda, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Planejamento e o Ministério dos Transportes. Separadamente são também mencionados cargos no poder Judiciário e no poder Legislativo, em sua maioria em caráter de assessoria, porém sem distinção precisa em termos de pertencimento ao grupo A ou ao B.

Com relação ao setor privado, o documento menciona alguns dados que visam justificar a viabilidade do curso de RI em relação ao seu potencial de empregabilidade. No entanto, é preciso destacar que as fontes utilizadas para a obtenção de tais informações não são apontadas.

> Das 100 maiores empresas do país, 94 tem menos de 1000 empregados; 96 delas apresentam oportunidade de emprego para RI. Das 1.254 maiores, cerca de 35% mostram-se potencialmente capazes de absorver graduados em RI. Uma avaliação preliminar indica, pelo menos, 1.700 empregos nos setores privados, exceto oferecidos pelos estabelecimentos bancários com agências no exterior. (CAMPOS, 1973: 9)

Por fim, o item 6 sintetiza as oportunidades de emprego para o graduado em RI, como mostra o quadro abaixo.

Quadro I. Avaliação de Oportunidades de Emprego em Relações Internacionais

Setor Público	850 vagas
Setor Privado	1.700 vagas
Administração Indireta	120 vagas
Total	2.670 vagas

Fonte: CAMPOS, 1973: 10.

Após a apreciação deste estudo, a Comissão de Implementação encaminhou a votação dentro dos trâmites legais da UnB para a aprovação. Em relatório de 21 de dezembro de 1973, foi aprovada a criação do curso de RI, tendo recebido apenas um voto contrário, o do professor Hugo Gueiros Bernardes, que o justificou afirmando ser favorável à criação de uma pós-graduação na área, e não de uma graduação. Cabe ressaltar que o presidente da Comissão, professor Marco Antonio Rodrigues Dias, também compartilhava a visão de que a área favorecia a criação de uma pós-graduação; entretanto, acreditava existir condições para a implantação do curso em nível de graduação. Assim consta no documento a justificativa do voto favorável da Comissão:

> De sua análise [estudo de viabilidade do curso] depreende-se que o especialista em Relações Internacionais não se confunde com o economista, nem com o advogado e menos ainda com o diplomata. Suas funções serão diferentes e o mercado de trabalho será diverso ainda que, eventualmente, sejam numerosos os pontos de contato entre essas áreas. Nesse sentido, a posição da Comissão se identificou com a do Embaixador Eulálio Nascimento Silva, para quem "o Desenvolvimento implica certas coisas e o Brasil terá de recorrer a especialistas, que não precisam ser necessariamente diplomatas, para resolver certas questões. Cada vez mais a política externa depende dos ministérios em conjunto e não de um único órgão e cada vez mais a política externa exige uma conjunção de atividades." (Jornal do Brasil,19/11/73 *apud* UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 1973: 2).

Após a aprovação, a Comissão determinou que o curso teria início em 30 de agosto

de 1974, recomendando a oferta de 30 vagas. Haveria também a nomeação de uma comissão subordinada diretamente ao Instituto de Humanidades (IH) da UnB para coordenar os trabalhos referentes ao início das atividades, como por exemplo, a contratação de professores especialistas em RI. No mais, a Comissão de Implementação orientou o reconhecimento dos créditos dos diplomatas oriundos do Instituto Rio Branco, visando atender aqueles funcionários que eventualmente tivessem interesse em ampliar sua formação.

O Reitor da UnB daquele período, José Carlos de Almeida Azevedo, encaminhou a criação do curso de RI ao MEC e ao Conselho Federal de Educação (CFE). No documento encaminhado estavam expressas as condições pelas quais haveria a viabilidade de criação de tal iniciativa pioneira, constando as disciplinas básicas e profissionais a serem oferecidas, além da intenção de progressivo enriquecimento curricular. Os pareceres do MEC e do CFE foram favoráveis, e o curso de RI foi autorizado pelo Ofício n° 2070/74/MEC/SG/GAB. (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 1974).

As aulas do curso foram iniciadas no segundo semestre de 1974, oferecendo naquela oportunidade 15 vagas. O número de inscritos somou 76, ou seja, cerca de cinco candidatos por vaga.

Em 1976, foi realizada a primeira reestruturação no curso. O Projeto de Reestruturação Curricular do Curso de Relações Internacionais, datado de 16 de junho de 1976, foi elaborado por uma comissão integrada pelos seguintes professores: José Carlos Brandi Aleixo, ligado à área de Ciências Sociais; Elca Rosemberg, da área de Economia; Gilda M. Russomano e Anna Maria Villela, do Direito; Christine V. L. Guimarães e Gilberto Tristão, da área de Administração; e Carlos Roberto Mota Pelegrino, coordenador do projeto.

A partir do estudo de universidades norte-americanas e européias, o objetivo era adequar a especificidade do curso no conjunto mais amplo nas disciplinas basilares das Ciências Sociais e Humanas, tais como Sociologia, Economia, Política, Direito, Administração, História, Geografia e Letras. Também foi colocada a importância do exame de língua estrangeira no início do curso, em virtude das exigências da formação em RI.

Em 21 de junho de 1976 era criado o Departamento de Ciência Política e Relações

Internacionais, cujo primeiro chefe foi justamente um dos professores mais próximos da área de RI naquele contexto, José Carlos Brandi Aleixo.

Três anos após o início de suas atividades, o curso de RI da UnB empreendeu esforços no sentido de obter seu reconhecimento. A comissão de avaliação foi composta pelos professores Augusto Estellita Lins, do Instituto Rio Branco; José Hamilton Condim Silva, da Universidade Federal do Ceará (UFCe); e pela professora Osiris Rocha, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Entre os objetivos que envolviam tal iniciativa, o primeiro dizia respeito à própria legitimação da iniciativa pioneira que havia sido articulada nesta universidade.

Outra questão, de ordem externa, que também motivou o reconhecimento do curso e que foi objeto de atenção da comissão de avaliação diz respeito ao relacionamento da graduação de RI com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Instituto Rio Branco. A ideia de abrigar dentro da UnB as atividades de formação de diplomatas não encontrou acolhida no MRE. Todavia, havia o interesse dessa instituição em ver o curso de RI da UnB reconhecido porque, naquele período, o processo de ingresso na carreira diplomática exigia que o candidato, ao prestar o concurso público, tivesse cursado no mínimo dois anos de qualquer curso superior que fosse reconhecido pelo MEC. Essa questão da obrigatoriedade do reconhecimento foi destacada na carta enviada ao professor José Carlos Brandi Aleixo pelo diplomata Sérgio F. Guarischi Bath, Diretor do Instituto Rio Branco, em 15 de outubro de 1976.

Dessa forma, ao reconhecer como positiva a criação de um curso de RI na UnB, o MRE via este fato como uma oportunidade de ter em seus quadros candidatos com uma formação mais próxima do que seria o curso de formação de diplomatas oferecido pelo Instituto Rio Branco, ainda mais com a transferência deste do Rio de Janeiro para Brasília em 1976.

Nesse sentido, percebe-se que o relacionamento entre a UnB e o MRE foi marcado pela reciprocidade de interesses que envolviam as atividades de ambos. Por um lado, o curso de RI se beneficiou do *locus* privilegiado de Brasília e dos órgãos que aqui se instalaram, em termos de contato com embaixadas, diplomatas e até mesmo com os fatos

políticos. O MRE, por sua vez, incentivava o intercâmbio de professores da UnB, e via nesta iniciativa uma oportunidade de aperfeiçoar seus quadros, por meio de palestras, cursos de extensão, especializações, entre outros.

Como exemplo dessa relação próxima entre as duas instituições, pode-se mencionar dois fatos. O primeiro, cuja informação consta no documento de reconhecimento do curso de RI de 1977, diz respeito ao acordo realizado entre a UnB e o Instituto Rio Branco, no qual este último realizaria uma doação anual no valor de Cr$50.000,00 para a "atualização da bibliografia especializada de interesse do curso." (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1973: 3) Ainda a esse respeito, a comissão de avaliação do curso para o reconhecimento menciona em seu parecer que: "é de destacar que as informações encontradas no Processo permitem identificar *o interesse direto que pelo curso vêm manifestando o Ministério das Relações Exteriores e a Câmara Federal, bem como, sobretudo em relação ao primeiro, a colaboração que lhe vem prestando, em termos de recursos materiais e humanos*. [grifo nosso]" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1973: 3)

O segundo evento, por sua vez, está relacionado à cooperação entre professores da UnB e do Instituto Rio Branco. Como é possível observar no documento de reconhecimento do curso sistematizada no quadro VII, na lista dos professores regulares do curso de RI da UnB havia um número significativo de diplomatas ministrando disciplinas.

Quadro II. Corpo Docente do curso de Relações Internacionais da UnB em 1977

Docente	Atividade
Adriano Benayon do Amaral	*Diplomata*
Anna Maria Villela	Acadêmica
Antonio Dantas Sobrinho	Acadêmico
Carlos Henrique Cardim	*Diplomata*
Celso Luís Nunes Amorim	*Diplomata*
Charles Curt Mueller	Acadêmico
Christine Viveka Guimarães	Funcionária pública (téc. de planejamento)
José Carlos Brandi Aleixo	Acadêmico
Márcio Florêncio Nunes Cambraia	*Diplomata*
Manuela Manzi Alvarenga	Acadêmica
Sérgio Fernando Guarischi Bath	*Diplomata*
Walter Ramos da Costa Porto	Funcionário público (sub-chefe Ministério da Justiça)

Fonte: Tabela construída pela autora a partir do MEC; CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, 1977.

O documento favorável ao reconhecimento do curso foi emitido pela relatora Maria Antonia Mac Dowell, no Parecer 2.109/77. De acordo com a relatora, "sua utilidade (...) foi previamente verificada através de um levantamento do mercado de trabalho, realizado na Capital Federal" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO 1977: 2), acrescentando que "o currículo cobre perfeitamente a formação do profissional que se pretende criar." (Idem: 4) Outras questões abordadas pelo parecer ressaltavam a inexistência de evasão, as matrículas de cortesia – legalizadas pelo decreto do presidente Emilio Médici, n° 71.836, de 13.02.1973 -, além de diplomados que eram funcionários da Câmara Federal que, pelo Convênio n° 0267,de 15.01.75, permitia que 4 funcionários da Câmara com diploma de curso superior obtidos a menos de dez anos pudessem ingressar no curso; e, por fim, a transferência de outras universidades. Em 10 de Outubro de 1977, pelo decreto n° 80.532, o curso de RI da UnB obteve o reconhecimento e a publicação do diário oficial por Ernesto Geisel.

Transcorridos três anos do reconhecimento do curso de RI da UnB, o deputado João Carlos de Carli propôs na Câmara dos Deputados um projeto de lei que visava regulamentar o exercício da profissão de bacharel em RI. O projeto de lei n. 3.001-C de 1980, composto por oito artigos, versava sobre questões relativas ao reconhecimento da profissão, à competência de seu exercício, às atribuições profissionais, à jornada de trabalho e ao teto salarial. O documento apresentava uma justificação para tal proposta, na qual eram ressaltadas a legalidade do curso e seu reconhecimento pelos órgãos competentes, a criação do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais em 31 e março de 1980, além de sua utilidade para a sociedade brasileira. Também fora anexada na proposta o decreto publicado no diário oficial que reconheceu o curso da UnB. (CARLI 1980)

O projeto de lei foi apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça, que avaliou sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela Comissão de Educação e Cultura, pela Comissão de Finanças e pela Comissão de Relações Exteriores. Todas as Comissões emitiram pareceres favoráveis, exceto esta última que alegou incompetência para opinar sobre a matéria em discussão. É interessante mencionar que, no parecer da Comissão de Finanças e da Comissão de Relações Exteriores, foi apontada a manifestação

da Confederação Nacional de Indústrias, que, de acordo com o relatório apresentado por essas comissões, seria contrária ao projeto de lei em apreciação.

Em 1981, um Substitutivo foi oferecido em Plenário pelo deputado José Carlos Fonseca, no qual se incluía no artigo 2, que versava sobre a competência do exercício da profissão, a questão dos profissionais da carreira de diplomata. A versão apresentada pelo Substitutivo foi rejeitada pela Comissão de Educação e Cultura – que o fez após extensa justificativa, que incluía equívocos em relação à terminologia profissão e carreira e seus prejuízos ao projeto de lei -, e pela Comissão de Finanças, alegando melhor adequação do projeto original. Apesar do apelo realizado pelos discentes do curso de RI da UnB junto à Câmara dos Deputados, o projeto de lei não foi aprovado. [3]

O curso de RI da UnB representou a referência institucional das demais iniciativas ocorridas no Brasil. Isso porque aqueles pesquisadores que já se dedicavam aos estudos internacionais antes de 1974 estavam dispersos nas instituições universitárias e alocados nas áreas correlatas das RI, tais como Direito, Economia, Ciências Sociais e História. Por mais que o conhecimento especializado já estivesse sendo produzido, a área carecia de uma iniciativa que marcasse sua autonomia institucional em relação às demais áreas e, portanto, de um núcleo de referência no âmbito universitário específico das RI. O caráter pioneiro da experiência da UnB acabou por conferir credibilidade ao núcleo que então fora instalado, decorrente em grande medida das atividades relacionadas à oferta da graduação na área. Nesse sentido, pode-se argumentar que a iniciativa da UnB representou um incentivo importante no processo de construção da comunidade acadêmica de RI no Brasil.

Apresentação e análise da graduação em Relações Internacionais no Brasil

Desde a primeira iniciativa institucional empreendida pela UnB, a área de RI tem apresentado um crescimento avaliado como significativo pela literatura que trata do tema. O quadro analítico de autores como Paulo Roberto de Almeida (1993, 1998, 2006), Clóvis

[3] No arquivo organizado pela Secretaria do Instituto de Relações Internacionais consta cópia da carta enviada à Câmara dos Deputados em que foi feito um apelo para a aprovação do projeto de lei.

Brigagão (2004), Gelson Fonseca Jr. (1989), Mônica Herz (2002), Antônio Carlos Lessa (2005ª, 2005b, 2006), Shiguenoli Myamoto (1999, 2003), Norma Breda dos Santos (2005), Eiiti Sato (1999) e Paulo Fagundes Vizentini (2005) é desenhado utilizando como parâmetro dados e informações referentes à graduação, à pós-graduação, às publicações de caráter científico, às iniciativas associativas da área e à própria qualificação do debate acadêmico, tanto em relação ao seu alcance teórico quanto sua dimensão temática.

As discussões propostas por Miyamoto (1999, 2003), em particular, apontam que a graduação de RI é recente e, por esse motivo, ainda padece de muitas fragilidades. Entre estas, o caráter multidisciplinar das matrizes curriculares que não formam profissionais com um perfil definido e problemas de ordem estrutural, tais como carência de docentes e bibliotecas especializadas. Mesmo diante desse cenário, o autor reforça que tanto essa formação quanto a própria área estão em expansão no Brasil. Esse fato é verificado pelo crescimento do número de cursos e as dinâmicas internacionais que impulsionam o interesse pela área.

O quadro que ora apresenta-se dialoga, portanto, com as análises desse acumulado da literatura. Os dados referentes aos cursos de graduação em RI no Brasil foram colhidos no Cadastro da Educação Superior, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), entre os dias 12 e 13 de Janeiro de 2009. De acordo com esses dados, o Brasil possuía em 2009 noventa e oito cursos de RI. Seis estados não possuem essa opção de graduação: Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rondônia e Tocantins.

A análise quantitativa buscou identificar nesse conjunto de dados as seguintes variáveis: a distribuição regional, intra-regional e a concentração nos estados; a distribuição por tipo de instituição e categoria administrativa; a concentração do número de vagas autorizadas por estado e por grupo de estados e a distribuição por período; a distribuição por reconhecimento legal; o desenvolvimento institucional entre 1974 e 2008 e a distribuição da criação de cursos nesse mesmo período; e estas duas últimas variáveis aplicadas separadamente aos cursos oferecidos pelas instituições públicas e privadas.

A maior parte dos cursos de RI encontra-se na região Sudeste (53,1%), seguido pela

região Sul (23,4%) e pela região Centro-Oeste (10,2%). Com relação à distribuição por estado na região mais representativa, lidera o estado de São Paulo, com 57,7% dos cursos de RI, seguido de Rio de Janeiro, com 28,9% e Minas Gerais, com 11,5%. O estado de Espírito Santo possui resultado inexpressivo no conjunto da região.

No que diz respeito à concentração de cursos de RI em números absolutos, o estado de São Paulo aparece em primeiro lugar com 30 dos 98 cursos disponíveis, seguido do Rio de Janeiro com 15 cursos, e Rio Grande do Sul e Santa Catarina empatados na terceira posição com 8 cursos cada um. Nota-se que a diferença do número de cursos é de duas vezes tanto do primeiro para o segundo colocado quanto do segundo para os terceiros.

É possível notar a partir desses dados as diferenças regionais que marcam não só a distribuição da área de RI no Brasil, mas a distribuição da riqueza e a hierarquia econômica e política entre os estados brasileiros de modo geral. É nesse sentido que a concentração de cursos na região Sudeste e em especial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro deve ser interpretada, já que o desenvolvimento institucional das RI teve como um de seus principais vetores o processo de internacionalização da economia à luz da globalização multidimensional e seu impacto nos diversos setores nacionais interessados nessa dinâmica, dos quais sobressaem aqueles instalados nesses dois estados.

Esse interesse também pode ser observado nos dados relativos à região Sul. Além das externalidades econômicas dos estados sulinos que contribuem para que o curso de RI seja percebido como uma formação relevante a ser oferecida pelas instituições educacionais, o projeto de integração regional representa um elemento adicional substantivo no conjunto de fatores que influenciam a dinâmica oferta/demanda de RI na região.

A proximidade com as fronteiras dos países integrantes do MERCOSUL potencializa os contatos e as relações dos estados sulinos com o bloco e, por essa razão, coloca-os como atores estratégicos e privilegiados nas dinâmicas da integração. Assim, a oferta do curso de RI justifica-se e beneficia-se dessa ambiência, emergindo como um elemento importante para a compreensão do desenvolvimento institucional na região Sul.

Ao tomar como referência a análise da concentração de cursos na região Sudeste e

Sul, uma das interpretações para o desenvolvimento institucional da área diz respeito, pois, a essa percepção da relevância da formação oferecida pelo curso de RI em meio às novas demandas que emergem desse cenário, principalmente de ordem econômica, em que as fronteiras entre o local e o global gradativamente se diluem. Diante desse contexto, o curso de RI surge como uma opção profissional atenta a esses processos, capaz de corresponder às expectativas do mercado de trabalho de quadros especializados, principalmente daqueles setores internacionalizados ou que de alguma forma são influenciados pelas dinâmicas globais.

Por outro lado, ao analisar a baixa representatividade das demais regiões, sobretudo a Norte, nota-se que a oferta de formação em RI poderia ser mais bem estruturada à luz de sua capacidade de lidar com temas considerados estratégicos, tais como meio ambiente, segurança regional e integração energética. Do mesmo modo que a proximidade com as fronteiras do MERCOSUL representa um fator positivo para a oferta de cursos, o contato com os países andinos por meio das fronteiras ao Norte deveria igualmente figurar como um aspecto significativo para o desenvolvimento institucional de RI nessa região.

Nesse sentido, iniciativas de oferta de formação na área de RI poderiam ser articuladas, sobretudo pelas universidades federais, visando engendrar quadros qualificados para compreender e atuar nas dinâmicas internacionais que afetam a região em particular, e os interesses estratégicos do Brasil de modo geral.

No entanto, é importante destacar que a grande maioria dos cursos de RI do Brasil são oferecidos por instituições privadas (83,7%). Todavia, entre as instituições públicas (17,3%), 50% são de universidades federais. Entre a categoria administrativa das instituições privadas, encontra-se maior variedade, destacando-se a Particular em Sentido Estrito como mais significativa no conjunto dos dados, representando 67,1% das ofertas privadas.

Esses dados devem ser analisados a partir de duas dinâmicas que se complementam. A primeira diz respeito ao sistema de regulamentação do ensino superior do Brasil. A partir de meados da década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso deu início a um processo de reforma do sistema educacional brasileiro, inclusive de nível superior. O Ministério da Educação e Cultura (MEC), por meio de sua principal legislação, a Lei de

Diretrizes e Bases (LDB), alterou os padrões relativos à abertura de cursos de graduação no país. Essa mudança tinha como objetivo ampliar a oferta de formação em nível superior e, para que isso fosse possível, flexibilizou as normas e os procedimentos tanto para as instituições privadas quanto para as públicas. (MENDONÇA, 2000)

Entre os resultados desse processo, destacam-se a diversificação dos tipos de instituições habilitadas a ofertar cursos superiores, do sistema de ingresso e dos currículos, elementos esses que coincidiram - e também contribuíram – com a instalação de um mercado educacional no país. Dessa forma, o maior beneficiado dessas mudanças foi o setor privado, que pode ampliar significativamente suas opções no mercado sem observar com o mesmo empenho os padrões mínimos de qualidade.

O setor público, por sua vez, não gozou dos mesmos benefícios porque, ao ser incorporado na lógica do modelo de Estado Mínimo que caracterizou o projeto político e o plano de governo de FHC, as instituições sofreram sérias restrições em termos de investimentos e corte em seus orçamentos.

No caso específico do curso de RI, esse processo foi articulado à percepção do apelo que essa formação teria no mercado educacional, já que o cenário apontava a viabilidade e a necessidade de quadros capazes de acompanhar as dinâmicas internacionais que, publicizadas diariamente pela disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação como a internet e TV a cabo, reforçavam ainda mais a ideia de que o Brasil estava globalizado.

Aquelas instituições privadas que já ofereciam cursos tradicionais na área de Humanidades, tais como Direito e Administração, rapidamente se aproveitaram dessa flexibilização do sistema e instalaram cursos de RI a partir dessa base pré-existente. Do ponto de vista do mercado educacional, esta parecia ser uma grande oportunidade, já que não exigia investimentos substantivos em termos de estruturação do curso e o processo de abertura passava a gozar de facilidades oriundas das mudanças na LDB.

Em síntese, os dados referentes às diferenças da oferta de cursos de RI entre instituições públicas e privadas, nos quais a segunda aparece de forma predominante, podem ser compreendidas a partir dessas dinâmicas. Como ressaltou Lessa, "a expansão da

oferta de formação específica, ressalte-se, é uma reação autêntica dada pelo setor de serviços educacionais (...) ao crescimento da demanda (...) – que, por seu turno, é uma reação social legítima à internacionalização do Brasil." (LESSA 2006: 463)

Sobre a concentração do número de vagas autorizadas nos estados, São Paulo aparece novamente em primeiro lugar, com 4.457 vagas autorizadas, seguido de Rio de Janeiro com 2.790 e Rio Grande do Sul e Distrito Federal empatados na terceira posição com a autorização de 875 vagas.

Ao compararmos a situação de alguns estados, algumas diferenças significativas podem ser observadas. Santa Catarina, por exemplo, que figura na terceira posição em oferta de cursos, é a última colocada em número de vagas autorizadas. O Distrito Federal também apresenta uma variação, ao passar da quarta colocação em número de cursos empatado com o Paraná para a terceira colocação junto ao Rio Grande do Sul com relação ao número de vagas.

Em termos qualitativos, esses dados sugerem que o Distrito Federal possui maior número de vagas autorizadas com um menor número de cursos, ou seja, há uma maior concentração de alunos por curso em relação à Santa Catarina, que oferece maior número de cursos com menor número de vagas, consequentemente com menor concentração de alunos por curso. Isso indica que as turmas que são formadas no Distrito Federal sejam maiores do que aquelas de Santa Catarina.

Uma das interpretações para essa diferença entre os dois estados pode ser atribuída à demanda de mercado, já que no Distrito Federal a proximidade do centro de decisão indica um fator importante para que as instituições privadas optem por ofertar cursos com maior número de alunos. Afinal, essa iniciativa atende os interesses daqueles que buscam formação em RI, vendo as muitas carreiras de Estado alocadas em Brasília - a diplomacia entre elas -, como meta de realização profissional.

Os índices de concorrência nos vestibulares da única instituição pública do DF – a Universidade de Brasília -, também influenciam a oferta de vagas em instituições privadas. Isso porque desde o final dos anos 1990, são observadas taxas crescentes na relação candidato/vaga, indicando demanda do mercado. Assim sendo, como parcela significativa

dos candidatos não é inserida na oferta pública, ao setor privado fica reservado esse papel de suprir a demanda.

Somado a isso, esse dado também deve ser interpretado a partir da observação de que as vagas oferecidas no Distrito Federal estão mais concentradas do que as de Santa Catarina do ponto de vista da distribuição por localidades. Isso porque os cursos do primeiro estão distribuídos em apenas dois locais, a saber, Brasília e Taguatinga, enquanto o segundo apresenta maior diversificação de localidades, com opções em Joinvile, Tubarão, Palhoça, Florianópolis, São José e Blumenau.

A grande maioria das vagas autorizadas (82,7%) está concentrada no que se denominou Grupo A. A divisão entre Grupo A e Grupo B seguiu o critério da concentração tanto do número de vagas quanto de número de cursos. Encontram-se no Grupo A sete estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Distrito Federal, Paraná e Minas Gerais. Esse grupo concentra, em números absolutos, 11.152 vagas autorizadas e 81 cursos de RI. O Grupo B, por sua vez, soma doze estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe. Esse grupo possui 2.330 vagas autorizadas e 17 cursos de RI.

Assim, é possível observar dois grupos que se agregam em virtude da disparidade de representatividade na área de RI. O Grupo A, que abarca quase a totalidade dos estados da região Sudeste e a totalidade da região Sul, além do Distrito Federal que é a capital do país, é onde está concentrada a oferta da graduação em RI no Brasil. O Grupo B, por sua vez, apesar de maior em número de estados componentes e abrangência territorial, apresenta-se claramente em segundo plano no conjunto dos dados institucionais da área de RI.

Esse quadro reforça as diferenças regionais e intra-regionais mencionadas anteriormente, representando, por um lado, a extrema concentração da área em uma pequena parcela de estados economicamente mais dinâmicos, e, por outro, apontando uma dimensão prospectiva relativa aos horizontes de expansão da área.

Essa última questão parece particularmente interessante porque advoga o potencial dessas localidades de, por meio da oferta de uma formação como a de RI, evitar a chamada "fuga de cérebros" para aqueles estados que possuem o curso, ao mesmo tempo em que,

no sentido inverso, "atrai cérebros" qualificados, gerando uma dinâmica positiva para o desenvolvimento econômico e social da região.

Nesse sentido, ainda que esta divisão entre os grupos A e B deva ser observada com olhar crítico - pois não deixa de apresentar um quadro de desigualdades regionais que cria obstáculos para o desenvolvimento do país -, ela também pode servir como um mapa prospectivo, útil para a orientação de investimentos que podem ser beneficiados com a presença de quadros qualificados em RI, capazes de explorar os potenciais de interação local-global da região.

Cabe ressaltar que nesses números não estão contabilizados os índices de evasão. Em números absolutos, são oferecidas anualmente 13.382 vagas nos cursos de RI distribuídos em todo o país. Se for aplicado o índice de evasão total de 21,7% observado no ensino superior brasileiro, vê-se que o número de vagas que efetivamente resulta em quadros formados em RI seria de aproximadamente 10.480. [4]

Por fim, a distribuição por período apresenta um maior número de cursos oferecidos no período noturno (56,8%), porém não muito distante da oferta de graduação no período diurno (43,2%). Esse dado é relevante na medida em que em geral, os cursos noturnos são estruturados de forma compacta, voltado para atender aqueles que já estão inseridos no mercado de trabalho e que, por essa razão, são obrigados a procurar cursos superiores no período noturno. A formação orientada nessas bases não costuma exigir a mesma dedicação que um curso diurno, levantando, portanto, questões acerca de sua qualidade. Assim, esse dado sugere que a formação de RI, ainda que seja oferecida no período noturno, apresenta relativo equilíbrio entre as duas opções, o que pode representar, em termos de qualidade, um aspecto positivo.

Um pouco mais da metade (52%) dos cursos de RI do Brasil cadastrados no INEP são legalmente reconhecidos pelos órgãos educacionais do país. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que parte dessa estatística está justificada pela recém-criação de alguns cursos, que ainda não possuem os requisitos necessários para que sejam reconhecidos.

[4] "Com base no Censo 2006 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é possível apontar que 21,7% dos alunos evadiram do sistema de educação superior por desistência, abandono ou trancamento de matrícula" (JARETA, 2008: s/p)

Diante desse fato, a tendência é que o número de cursos reconhecidos aumente nos próximos anos.

O problema envolvido no reconhecimento do curso é que esse sistema foi implantado tardiamente na área de RI. De acordo com Lessa (2006), entre 1995 e 1999, uma Comissão de Especialistas em Relações Internacionais foi convocada pelo MEC visando à construção de parâmetros para a abertura de cursos e criação de instrumentos de avaliação específicos. O resultado desta demora foi, segundo o autor, o crescimento da área como uma "terra sem lei", sem a preocupação com os requisitos mínimos e a qualidade da formação. O desafio da área para os próximos anos deverá ser justamente recuperar esse tempo perdido, e inserir definitivamente o curso no sistema educacional de nível superior.

O reconhecimento de um curso de graduação representa um importante instrumento institucional de legitimação e de construção da autonomia da área, além de contribuir para que sua qualidade seja minimamente garantida pelos sistemas de regulamentação e avaliação disponíveis.

Gráfico I. Desenvolvimento dos cursos de Relações Internacionais no Brasil de 1974 a 2008 (2009)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (jan. 2009)

Gráfico II. Distribuição da criação de cursos de Relações Internacionais no Brasil de 1974 a 2008 (2009)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (jan. 2009)

Os gráficos I e II apresentam o desenvolvimento institucional da área de RI a partir da demonstração da variação de abertura de cursos desde a primeira iniciativa em 1974 na UnB. Observa-se no gráfico I que o processo de abertura de cursos possui dois momentos. O primeiro, que vai de 1974 a 1995, em que durante vinte anos o crescimento obedeceu ao intervalo temporal de dez anos entre a primeira graduação e o aparecimento de demais cursos. Adicionando-se os dados do gráfico II, vê-se que em 1974 existia apenas o curso original da UnB; em 1985, quatro cursos são criados; dez anos depois, em 1995, mais dois cursos. No acumulado do período, somam-se sete cursos em um intervalo de cerca de vinte anos.

No segundo período, que vai de 1996 a 2008, a abertura de cursos passa a ser constante, com registros anuais de criação. O número de cursos abertos por ano ou a variação anual do período, de acordo com o gráfico II, apresenta no seu menor índice a criação de cinco cursos em 2000 e em 2003, e no seu maior índice ou pico, o índice de catorze cursos no ano de 2006. Mesmo em seu menor índice – cinco cursos em um ano - o ritmo de crescimento anual do período que vai de 1996 a 2008 iguala-se ao total de cursos criados entre 1974 e 1985, ou seja, no intervalo de doze anos.

Diante desse quadro, duas questões devem ser destacadas. A primeira está relacionada à constatação da maior relevância do período entre 1996 e 2008 no conjunto dos dados analisados, pois é nesse intervalo de tempo que se encontra o maior

desenvolvimento institucional da área em termos de cursos de graduação.

Se por um lado esse recorte insere-se na tendência de flexibilização do sistema educacional com as reformas da LDB no governo FHC, especificamente no curso de RI ela ganha um significado adicional relacionado ao momento de intensificação das relações internacionais do Brasil sob a égide da globalização econômica e do neoliberalismo, no qual a economia do país passa por um processo substantivo de internacionalização, sobretudo por meio da instalação de multinacionais e das privatizações de empresas estatais.

Esse cenário reforçou a percepção de que o curso de RI gozava de posição privilegiada no conjunto das opções de nível superior oferecidas até então. A versatilidade dessa formação, possibilitando a atuação profissional em diversas áreas, combinada à atualidade e à repercussão de seus temas, consoante com os impactos do projeto de inserção internacional dos governos de FHC e a maior presença internacional do Brasil, tornou este curso um dos mais procurados da área de Humanidades, equiparando-se a formações tradicionais como Jornalismo e Direito. No ano de 2008, por exemplo, o curso de RI da USP, uma das universidades mais tradicionais do país, ficou em segundo lugar no ranking das formações mais procuradas na área de Humanas, com o expressivo índice de 36,60 candidatos por vaga; entretanto, o curso já esteve por vários anos consecutivos em primeiro lugar na lista dos mais procurados. (UOL VESTIBULAR, 2008)

Essa tendência permaneceu em evidência devido ao aprofundamento da inserção internacional do país promovida pelos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva a partir de 2003. O aumento do número de vagas para o concurso público da carreira diplomática de 30 para 115; a retirada da obrigatoriedade do domínio de línguas, tornando-a critério classificatório e não eliminatório; a valorização da carreira por meio do aumento dos salários; a abertura de novas embaixadas, inclusive com o importante feito de concretizar a representação brasileira em todos os países do continente americano; esses são alguns dos elementos que permitem afirmar a continuidade do processo de internacionalização da economia e do aumento do prestígio e da visibilidade internacional do Brasil por meio de um projeto de política externa.

A segunda questão, por sua vez, diz respeito às variações anuais de crescimento. Embora em todos os anos a partir de 1995 terem sido abertos novos cursos de RI, esse processo não ocorreu de forma regular e progressiva. Assim, o único parâmetro possível de ser aplicado de acordo com o gráfico X é que a média anual de abertura de cursos é de 6,64% ao ano no período em análise.

Posto isso, os gráficos I e II dão subsídios para afirmar que: 1) o crescimento institucional da área de RI no Brasil possui dois momentos distintos desde a iniciativa original da UnB, a saber, de 1974 a 1995 e de 1996 a 2008; 2) o período de maior crescimento e de maior regularidade de abertura de cursos está compreendido entre 1996 e 2008; 3) o ritmo anual de crescimento da área não é regular em nenhum dos dois momentos identificados e, portanto, não pode ser tomado de forma isolada como uma variável explicativa do desenvolvimento da área; deve-se, nesse sentido, colocá-la em uma perspectiva mais ampla relacionada às mudanças no sistema de educação superior e a inserção internacional do Brasil no período.

Os gráficos III e IV referem-se ao desenvolvimento institucional das graduações em RI no setor público. No gráfico III é possível identificar dois momentos distintos: de 1974 a 2000, no qual a área permaneceu praticamente confinada à iniciativa da UnB; e após 2001, quando então o crescimento passa a ser contínuo, embora não homogêneo. Este último dado é constatado na observação do gráfico IV, que demonstra que em 2004 e 2005 não houve abertura de cursos de graduação nas instituições públicas.

Os gráficos V e VI, por sua vez, apresentam os dados relativos ao setor privado. Exceto pelo ano de 1974 em que a área é inaugurada pela experiência da UnB, após 1985 o crescimento tem sido contínuo e numericamente mais significativo do que no setor público. Entretanto, assim como neste último, as instituições privadas não possuem regularidade em sua trajetória.

O acumulado de cursos públicos abertos em um ano chega a quatro em 2008, enquanto nos cursos privados o pico é de doze em 2006, ou seja, três vezes mais. Dessa forma, o desenvolvimento no âmbito público parece ser mais lento e irregular do que no privado, que apresenta uma dinâmica mais intensa e contínua.

Gráfico III. Desenvolvimento dos cursos de Relações Internacionais no Brasil da categoria pública de 1974 a 2008 (2009)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (jan. 2009)

Gráfico IV. Distribuição da criação de cursos de Relações Internacionais no Brasil da categoria pública de 1974 a 2008 (2009)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (jan. 2009)

Gráfico V. Desenvolvimento dos cursos de Relações Internacionais no Brasil da categoria privada de 1974 a 2008 (2009)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (jan. 2009)

Gráfico VI. Distribuição da criação de cursos de Relações Internacionais no Brasil da categoria privada de 1974 a 2008 (2009)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (jan. 2009)

Segundo a análise de Herz, particularmente referindo-se ao crescimento após 2002, esse cenário deve ser interpretado de forma crítica, pois segundo a autora "a proliferação de cursos de graduação em relações internacionais nos últimos cinco anos não resulta de um capital intelectual significativo acumulado, mas de oportunidades criadas pelo mercado de educação de terceiro grau no contexto da globalização." (HERZ, 2002: 19)

Com efeito, a forma como o ensino superior é estruturado e oferecido pelo setor privado, envolvendo questões mais de ordem mercadológica do que as responsabilidades envolvidas na formação de um profissional têm colocado preocupações acerca da

concentração de cursos nesse setor e a sua qualidade, além dos impactos para a área de RI de modo geral.

No entanto, é preciso ponderar que existem diferenças entre as próprias instituições privadas, sendo algumas reconhecidamente mais atentas a qualidade de seus cursos, como é o caso das Pontifícias Universidades Católicas e as Universidades confessionais, presentes em diversos estados brasileiros. Além disso, com as reformas da educação de nível superior, as próprias instituições públicas, sobretudo federais, não devem ser tomadas como bastiões da qualidade, pois houve a redução de investimentos em pesquisa e a transferência de recursos para programas de ampliação de vagas e de inserção da população de baixa renda no ensino superior em parceria com o setor privado, como é o caso do projeto PROUNI, implementado no governo de Lula. O mesmo pode ser dito sobre o programa de ampliação de vagas nas instituições públicas federais, o REUNI, que pulveriza o orçamento da educação superior e não acompanha em termos de investimentos a mesma velocidade do crescimento.

Diante desse cenário, o fator positivo a ser destacado com relação às instituições públicas e a contínua abertura de cursos após 2000 diz respeito à contratação de docentes. Isso porque essas instituições adotam critérios de seleção por meio de concurso público, o que apesar de não garantir a qualidade do docente, pode ser identificado como um elemento favorável à contratação de quadros com formação específica na área de RI. Além disso, a contratação de um docente em uma instituição pública exige do contratado o exercício de funções além do ensino, tais como a pesquisa e a extensão. Nisso também reside uma das principais diferenças entre os cursos das instituições públicas e privadas, pois nesta última o compromisso do docente refere-se basicamente às atividades de docência, não incluindo ou incluindo de modo secundário as demais práticas da atividade acadêmico-científica.

Em outras palavras, é possível que a expansão no setor público, sobretudo nas universidades federais, esteja ocorrendo em melhores condições do que o crescimento concentrado nas instituições privadas na década de 1990, pois tem a possibilidade de inserir quadros formados em RI – tanto em nível de graduação quanto de pós-graduação-,

e, nesse sentido, abrir espaço para uma mudança qualitativa do crescimento institucional, um novo perfil de expansão das RI a partir da abertura de cursos de graduação nas universidades federais distribuídas em todo o país.

Diante dessa relativização dos critérios de qualidade entre as instituições públicas e privadas, o documento intitulado *Padrões de Qualidade para os Cursos de Relações Internacionais* - resultado do encontro da Comissão de Especialistas de Relações Internacionais-, tem sido a referência institucional da área em termos de regulamentação educacional, já que até 2009 não se encontram ainda estabelecidos os parâmetros curriculares mínimos para o curso. Qualquer iniciativa institucional deve seguir este documento, no qual se destacam aspectos relacionados à presença de docentes da área e bibliotecas especializadas, além de algumas indicações sobre disciplinas consideradas basilares e que, portanto, devem constar no currículo.

No ano de 2009, o curso de RI participou da avaliação institucional promovida pelo Ministério da Educação denominado Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Esse fato poderá contribuir para o início do processo de definição das diretrizes curriculares nacionais específicas para RI - uma vez que não há mais currículo mínimo - e, nesse sentido, lançar as bases de um processo de qualificação dos cursos, o que pode repercutir positivamente no robustecimento e na consolidação da própria área.

As relações com a inserção internacional do Brasil

As RI no Brasil, depois de inauguradas em ambiente acadêmico especializado e autônomo, passaram por diferentes momentos nesses trinta e cinco anos analisados. Por uma década, a experiência da UnB figurou como oferta exclusiva, representando uma formação de difícil acesso e, até certo ponto, privilégio para poucos. Uma pessoa que quisesse obter formação de nível superior em RI tinha que enfrentar uma concorrência acirrada com todos aqueles que igualmente pretendiam o mesmo objetivo e tinham a UnB como única opção; e, após consegui-lo, necessariamente se transferir para a capital do país. Outra dificuldade intrínseca ao curso diz respeito à exigência de domínio de línguas

estrangeiras, o que na década de 1970 não era um conhecimento de fácil acesso, sobretudo para as camadas de renda mais baixa.

Entre meados da década de 1980 e 1990, o ritmo de crescimento não se alterou significativamente, com iniciativas isoladas em instituições privadas localizadas em capitais que acabavam mantendo as mesmas características da UnB em termos de seus padrões de oferta e dificuldade de acesso.

Foi a partir de 1995 que a formação de RI e, nesse sentido, a própria área de RI passou por transformações substantivas. O crescimento institucional a partir deste ano foi constante, embora não homogêneo. O acesso ao curso, até então limitado e envolto por um *status* social diferenciado, tornou-se uma opção bastante procurada, superando áreas e profissões tradicionais.

As interpretações para este processo relacionam-se, por um lado, com a própria flexibilização do ensino superior no período e a ampliação de vagas, agora oferecidas por numerosas instituições privadas; e, por outro, ao aprofundamento da inserção do Brasil nas dinâmicas da globalização a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso.

No que diz respeito em particular a este último fator, o governo Cardoso preconizava uma maior participação brasileira nos fluxos da economia global pautado no pensamento predominante daquele período: o neoliberalismo. É nessa direção que a internacionalização da economia brasileira foi empreendida adotando como procedimentos as privatizações de empresas estatais, a abertura ao capital e as empresas estrangeiras, e a redução dos gastos e dos investimentos públicos.

Os efeitos sociais dessa política foram controversos; porém, do ponto de vista econômico, gerou uma dinâmica interna que se mostrou positiva ao longo dos anos, capaz de combater um dos principais problemas macroeconômicos do país, a inflação. Somado a isso, essas políticas contribuíram para que não só a economia brasileira se internacionalizasse e o país transitasse internacionalmente de forma mais ativa, mas também para que os fluxos da globalização se disseminassem na sociedade brasileira.

Isso porque se percebia que cada vez mais as decisões e os processos inseridos na lógica global influenciavam as questões domésticas e, portanto, o cotidiano das pessoas. As

fronteiras entre o local e o global pareciam cada vez mais diluídas, sendo essa visão reforçada pelos meios de comunicação que colocavam em evidência os fenômenos internacionais em rede nacional.

O projeto de integração regional, o MERCOSUL, igualmente contribuiu para que um espírito nacional voltado às temáticas internacionais fosse popularizado no país. Tendo como referência as dinâmicas da União Européia, que engendrava no seio das sociedades dos países envolvidos a ideia de construção de uma cidadania européia, a integração sul-americana parecia ser na década de 1990 um horizonte imprevisível em que expectativas, tanto otimistas quanto pessimistas, eram lançadas.

Este cenário e este apelo dos acontecimentos internacionais no país contribuíram para que a novidade – e também as incertezas - do curso de RI, bem como suas carências, fossem relativizadas em nome da percepção de que esta seria a "formação do futuro", conectada ao novo momento do Brasil e dos processos globais.

Com a mudança de governo e a chegada do presidente Lula, a ideia de fortalecer os objetivos do desenvolvimento por meio da política externa novamente ganhou densidade. Inserida em um contexto favorável de redistribuição e reconfiguração do poder no sistema internacional pós Guerra Fria, essa alteração, e, porque não, essa ampliação do papel da inserção internacional do Brasil convocou a sociedade brasileira a perceber a ambição e as potencialidades do país de se tornar um protagonista mundial.

Dessa forma, a tendência de valorização da formação de RI permaneceu em voga, pois o país continuou a investir na atuação externa como uma alternativa viável para fortalecer as bases nacionais do desenvolvimento. Ademais, as mudanças trazidas pela internacionalização da economia durante os mandatos de FHC não poderiam ser ignoradas ou simplesmente rompidas, até porque estas foram responsáveis pela transformação de padrões produtivos e de investimentos, com impactos sociais importantes.

A graduação em RI continuou sendo, pois, uma opção bastante procurada nos anos 2000, porém com a possibilidade dessa formação ser buscada em um número maior de instituições públicas do que na década de 1990. Essa democratização do acesso ao curso no setor público não representou, todavia, a desmistificação de seu *status* social e a percepção

das dificuldades envolvidas em sua realização.

De qualquer forma, o aumento da oferta no âmbito público representa fenômeno significativo para a área, sugerindo tanto sua viabilidade enquanto uma graduação específica de nível superior quanto o convencimento do Estado da importância do investimento nessa nova formação. Além disso, a presença deste curso em instituições públicas favorece a construção de espaços para o desenvolvimento de pesquisa especializada em virtude da própria dinâmica das universidades, fato este que contribui sobremaneira para a qualificação do debate acadêmico e da produção brasileira de RI.

Pensar a área de RI no Brasil e suas características impõe, portanto, pensar a relação entre os eventos econômicos, políticos, sociais e culturais que influenciaram a sua criação e impulsionaram a intensidade de seu desenvolvimento. De fato, no caso brasileiro isso se relaciona de modo substantivo aos projetos de política externa e aos rumos internacionais do país, que fomentaram uma demanda por quadros qualificados a trabalhar a partir destes referenciais.

Considerações Finais

Ao abordar historicamente a graduação em RI no Brasil, este artigo buscou evidenciar alguns elementos de ordem econômica, política, social e cultural que influenciaram este processo, bem como suas dinâmicas de desenvolvimento. Uma das questões abordadas refere-se à relação com os diferentes momentos internacionais pelos quais o Brasil passou entre 1974 e 2008 e seu impacto em termos de percepção da sociedade brasileira.

Com efeito, a criação do curso na UnB em 1974 relaciona-se à idéia de que o país vivenciava um aprofundamento de sua participação no ambiente internacional, impulsionada pelas demandas do projeto de desenvolvimento arquitetado pelo regime militar. A convicção dos militares de que o Brasil possuía características que o colocavam em destaque na cena internacional foi combinada ao investimento no projeto de transformá-lo em uma potência mundial.

Para isso, a política externa foi utilizada como trampolim, pois era percebida como capaz de promover as condições necessárias para atingir os objetivos do Brasil. Além disso, esta opção contribuía para dissipar as tensões políticas domésticas provenientes do autoritarismo do regime e legitimar os avanços em termos de desenvolvimento nacional alcançados pelos militares.

Nesse sentido, os processos internacionais repercutiam de forma intensa no Brasil, exigindo que o acompanhamento e as análises dessas dinâmicas se tornassem mais qualificadas devido a sua maior complexidade. O contexto da Guerra Fria e a aceleração dos fluxos da globalização, bem como o impacto desses eventos nos cálculos de países como o Brasil, colocavam cada vez mais em pauta novas demandas explicativas.

Ainda que se mantivesse o monopólio da *execução* da política externa, não era mais possível confiar somente ao Itamaraty a *reflexão* sobre as relações internacionais e seus impactos para o país. Fazia-se necessária a ampliação da quantidade e da qualidade de quadros capacitados a pensar as questões internacionais, pois este processo teria o potencial de estimular um maior envolvimento da sociedade brasileira nos desafios externos do país.

É nesse sentido que a análise da construção da área e do crescimento institucional a partir dos cursos de graduação e a sua relação com a presença internacional do Brasil figura como objeto relevante na agenda de pesquisa de RI. É a ideia do *Brasil no mundo e o mundo no Brasil* que justifica a demanda por uma formação específica em RI, inter e multidisciplinar em sua natureza, mas autônoma em sua reflexão e relevante na sua especificidade em termos de produção de conhecimento.

Referências Bibliográficas

Artigos e livros

ALMEIDA, Paulo Roberto de. 1993. **Estudos de Relações Internacionais do Brasil: Etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992:** In: *Revista Brasileira de Política Internacional,* n. 1, pp. 11-36, 1993.

_____. 1998. **Revista Brasileira de Política Internacional: quatro décadas a serviço da inserção internacional do Brasil**: In: *Revista Brasileira de Política Internacional (Número Especial 40 anos),* n. 41, pp. 42-65.

_____. 1995. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia:** Brasília: LGE, 2006; BARBÉ, Ésther. *Relaciones Internacionales.* Madrid: Tecnos.

BELL, Duncan. 2009. **Writing the World: disciplinary history and beyond In: *International Affairs*:** n. 85, v. I, pp. 3-22. Disponível em: < http://www3.interscience.wiley.com/journal/121637302/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>. Acesso em: 07 jul. 2009.

BRIGAGÃO, Clóvis. 2004. **Relações Internacionais no Brasil: instituições, programas, cursos e redes:** Rio de Janeiro: Gramma.

FONSECA JR., Gelson. 1989. **"Estudos sobre Política Externa no Brasil: os Tempos Recentes (1950-1980)":** In: FONSECA JR. Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/ Editora Ática (v. II), pp. 275-283.

HERZ, Mônica. 2002. **O Crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil**: In: *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v. 24, n.1, pp. 7-40, jan/jun.

LESSA, Antônio Carlos. 2005a. **"O ensino de relações internacionais no Brasil"**: In: SARAIVA, José Flávio Sombra Saraiva; CERVO, Amado Luiz. *O crescimento das Relações Internacionais no Brasil.* Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), pp. 33-50.

_____. 2005b. **Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias)**: In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, v. 48, n.2, pp. 169-184.

_____. 2006. **"A intensificação do debate acadêmico e social sobre relações internacionais e política exterior no Brasil":** In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas* v.2. São Paulo: Editora Saraiva.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C. 2000. **A Universidade no Brasil:** In: *Revista Brasileira de Educação*, Maio/Junho/Julho/Agosto n. 14, pp. 131-150. Disponível em: < http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE14/RBDE14_09_ANA_WALESKA_P_C_MENDON

CA.pdf> Acesso em: 07 jul. 2009.

MIYAMOTO, Shiguenoli. 1999. **O estudo das Relações Internacionais no Brasil: o Estado da Arte In:** ***Revista de Sociologia e Política:*** Curitiba, n.12, jun., pp.83-98.

_____. 2003. **O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas:** In: *Revista de Sociologia e Política.* Curitiba, n.20, jun., pp.103–114, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a9.pdf>

SANTOS, Norma Breda dos. 2005. **História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área**: In: *História,* vol. 24, n. 1, pp. 11-39.

SATO, Eiiti. 1999. **Os desafios para a formação de uma identidade comum no ensino de Relações Internacionais:** In: *V Encontro de Estudantes e Graduados em Relações Internacionais do CONESUL*, Brasília, 30 de outubro. Mimeo.

SCHWARTZMAN, Simon. 2001. **Um Espaço para a Ciência: a Formação da Comunidade Científica no Brasil:** Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. 2005. **"A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil"**: In: SARAIVA, José Flávio Sombra Saraiva; CERVO, Amado Luiz. *O crescimento das Relações Internacionais no Brasil.* Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), pp. 17-31.

Documentos

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira:** Disponível em: <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista_cursos.asp>. Acesso: 13 jan. 2009.

_____. **Padrões de Qualidade para os Cursos de Relações Internacionais:** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/padreli.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2007.

CAMPOS, Lauro Álvares da Silva. **Estudo de Viabilidade de Criação do Curso de Relações Internacionais:** Brasília, 16 out. 1973 (mimeo).

CARLI, João Carlos de. 1980. **Projeto de Lei n. 3.001-C de 1980:** Brasília. (mimeo)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. 1977. **Reconhecimento do Curso de Bacharelado em Relações Internacionais:** Brasília, 03 de agosto. (mimeo)

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. 1974. **Ata de Criação do Curso. Ofício n° 2070/74/MEC/SG/GAB:** Brasília, 31 de maio. (mimeo)

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. 1973. **Relatório da Comissão de Implantação do curso de Relações Internacionais:** Brasília, 21 de dezembro. (mimeo).

Notícias

JARETA, Gabriel. **Problema Persistente:** In: *Revista Ensino Superior,* Edição 115, 04/2008. Disponível em: < http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=12132> Acesso em: 14 set. 2009.

"Publicidade e Propaganda lidera a concorrência do vestibular 2009 da USP": In: UOL VESTIBULAR, São Paulo, 07/11/2008. Disponível em: < http://vestibular.uol.com.br/ultnot/2008/11/07/ult798u23729.jhtm> . Acesso em: 03 ago. 2009.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

UM ESTUDO ANALÍTICO DOS TRÊS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS MELHOR AVALIADOS PELA CAPES NO TRIÊNIO 2007-2009

JÚLIA TAINÁ MARINHO DE SALLES MENEZES[1]

RESUMO: Este artigo analisa como os cursos de pós-graduação em Relações Internacionais estão estruturados e quais suas contribuições para o ensino e pesquisa sobre a área no Brasil. A primeira parte traça os principais marcos históricos e as dificuldades encontradas à consolidação do curso no país. A segunda parte mostra a situação dos programas melhor avaliados pelo Sistema de Avaliação da CAPES.
Palavras-Chave: Pós-graduação; Relações Internacionais; Ensino; Pesquisa; Avaliação

[1] Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade Estácio do Recife. Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

INTRODUÇÃO

Os assuntos internacionais se popularizaram e hoje, de forma mais intensificada, são manchetes dos principais veículos de comunicação graças à percepção de que o sistema internacional ao qual pertencemos é uma rede complexa cujos Estados são interdependentes em termos econômicos, sociais e políticos, não sendo possível o pleno isolamento. Ao longo do tempo, as sociedades foram capazes de perceber a interferência de outras realidades que estão além de seu território e que a interação entre Estados e outros atores internacionais na conjuntura atual é inevitável.

Diante da necessidade dos atores internacionais em compreenderem a realidade mundial e se fazerem atuantes nesse contexto, verifica-se como indispensável a formação de profissionais especializados em Relações Internacionais (RI). No Brasil, uma das deficiências observadas é a falta de profissionais suficientemente qualificados que atuem na academia de forma a atenderem a demanda crescente dos cursos de graduação (ALMEIDA, 2006; LESSA, 2005c). Tendo em vista que a quantidade de programas de pós-graduação (PG) aumentou e, dessa forma, ampliaram-se as áreas de atuação e temas de linhas de pesquisa, questiona-se quais as contribuições que esses programas agregam à área de estudos de Relações Internacionais no Brasil.

Pretendemos buscar elementos que respondam à seguinte questão de pesquisa: como estão estruturados os cursos brasileiros melhor avaliados[2] em nível de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais?

O presente trabalho objetiva ser um estudo descritivo sobre tais cursos e suas contribuições na consolidação do processo de institucionalização da área de RI no Brasil, essa abordagem será feita por meio de duas perspectivas: 1) elencando os principais marcos históricos que indicam o desenvolvimento na área, bem como as dificuldades encontradas para a sua consolidação; e 2) através da análise das áreas de concentração e

[2] Os programas de PG que cumprem os critérios metodológicos e constituem-se como objetos de análise deste estudo são os da Universidade de Brasília (UnB), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e da Universidade de São Paulo (USP), como pode ser observado na Tabela 1.

linhas de pesquisa dos programas de PG *stricto sensu* em RI ministrados em universidades brasileiras.

No intuito de atingir o objetivo geral, são traçados os objetivos específicos listados abaixo:

a) Identificar fatos significativos na história das RI no país;
b) Levantar informações sobre a formação acadêmica do corpo docente das universidades estudadas;
c) Analisar os elementos que caracterizam os cursos de PG em RI;
d) Examinar e comparar os programas existentes em nível de PG em RI;

Para atingir tais objetivos, este trabalho será amparado pelos seguintes critérios metodológicos:

I. Os programas analisados são aqueles que genuinamente pertencem à área Política Internacional ou suas subáreas, de acordo com a classificação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)[3].
II. Os programas analisados possuem cursos de mestrado e de doutorado em funcionamento, excluindo aqueles cujos primeiros processos seletivos foram realizados a partir de 2010.
III. Os programas analisados foram avaliados pela CAPES no triênio 2007-2009[4] com nota igual ou superior a "4" em ambos os cursos, mestrado e doutorado. Desprezaremos os programas com notas "3", por entendermos que a atribuição desta nota representa que o curso reúne apenas os critérios mínimos para a sua autorização de funcionamento.

[3] Na relação de cursos recomendados e reconhecidos pela CAPES, Política Internacional e Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais estão inclusas como subáreas de Ciência Política, esta que, por sua vez, pertence à Grande Área das Ciências Humanas, essa classificação é feita de acordo com a Tabela das Áreas de Conhecimento.

[4] O Sistema de Avaliação da Pós-graduação abrange **dois processos**: Avaliação dos Programas de Pós-graduação e Avaliação das Propostas de Cursos Novos de Pós-graduação. Este trabalho se atém apenas ao primeiro processo, que compreende a realização do **acompanhamento anual** e **da avaliação trienal** do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-graduação. Os resultados desse processo são expressos pela atribuição de uma nota na escala de "1" a "7", que fundamentam a deliberação Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação sobre quais cursos obterão a renovação de reconhecimento a vigorar no triênio subsequente.

Tabela 1 - Cursos de Mestrado e Doutorado *strictu sensu* em Relações Internacionais por Ordem de Nota de Avaliação

Sigla da instituição	Programa	Ano de início		Nota da avaliação	
		Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado
UnB	RI	1984	2002	6	6
PUC-Rio	RI	1987	2001	5	5
USP	RI	2009	2009	4	4

Fonte: CAPES, 2010.

Os itens aqui considerados para a análise dos cursos de PG em RI são os seguintes:

i. As áreas de concentração e linhas de pesquisa;
ii. O tempo de existência dos cursos;
iii. O tempo médio de conclusão dos alunos;
iv. O número de vagas disponíveis para a seleção de alunos;
v. O quantitativo de professores e formação acadêmica dos mesmos;
vi. O quantitativo da produção acadêmica de alunos e professores;
vii. Se os cursos possuem periódicos próprios do programa ou departamento;

1. Metodologia da pesquisa

Quanto aos objetivos, esta pesquisa possui caráter exploratório, pois se propõe a reunir informações relevantes acerca do tema, a fim de aprofundar o conhecimento sobre a institucionalização do curso de RI no Brasil, a partir da análise e compreensão de fontes já elaboradas. O método de abordagem indutivo, mais adequado às pesquisas exploratórias, será utilizado para nortear o trabalho, pois a partir dos dados ou observações serão formuladas as proposições gerais (RICHARDSON, 2011).

Os materiais utilizados na pesquisa foram livros, artigos científicos extraídos de revistas e periódicos, bem como informações cedidas pelas próprias Instituições de Ensino Superior (IES), *sites* institucionais e de notícias. Com base na Avaliação Trienal de 2010

realizada pela CAPES ao longo do período de 2007 a 2009 e nas observações presentes nas Fichas de Avaliação e nas Propostas dos Programas, avaliaremos o processo de estruturação dos programas de PG em RI nas IES aqui estudadas.

Em relação ao levantamento de dados, a pesquisa bibliográfica é extremamente importante neste trabalho científico, pois servirá de base para os argumentos utilizados e exercerá influência sobre as demais etapas do trabalho, essas referências bibliográficas serão citadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

2. A história da área de Relações Internacionais no Brasil

O aumento do número de professores e pesquisadores com mestrado e doutorado em RI no país pode ser creditado "ao crescimento do interesse pelas dinâmicas internacionais e pelas múltiplas interfaces da inserção internacional do Brasil" (LESSA, 2005b). Esse fenômeno torna-se evidente no discurso da atual presidenta do Brasil, Dilma Roussef, que no dia 21 de setembro de 2011 abriu o Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU), realizada em Nova York.

Seu discurso focou a atuação do Brasil no contexto internacional como forma de pleitear a vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU. Para isso, destacou o importante papel desempenhado pelo país nos âmbitos de: a) Paz e Segurança, com o envio de tropas para operações de paz da ONU no Haiti e Guiné-Bissau; b) Direitos Humanos, através de sua participação no Conselho de Direitos Humanos da ONU; e c) Preservação ambiental, ao investir em fontes de energias renováveis e apresentar propostas significativas para a redução da emissão de gases nocivos à atmosfera em fóruns de debate como a Convenção das Nações Unidas sobre *Mudança do Clima*. Entre outros temas, a presidenta ainda ressaltou que o Brasil está apto a cooperar com países em desenvolvimento nas áreas de segurança alimentar e no combate à pobreza e está à disposição dos países desenvolvidos para prestar ajuda aos que enfrentam a crise financeira na Europa.

O surgimento de Relações Internacionais como disciplina tem como marco histórico o

ano de 1919, quando o Departamento de Política Internacional da Universidade de Aberystwyth foi fundado e criou-se a cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional (SANTOS; FONSECA, 2009). Sua concepção e os estudos desenvolvidos posteriormente, na Europa e nos Estados Unidos, estiveram intimamente relacionados à análise das grandes guerras mundiais no intuito de "regular ou prevenir as discórdias entre as nações e, desse modo, evitar novos conflitos daquelas proporções" (LESSA, 2005c).

> O grau de institucionalização da disciplina na Europa Ocidental e nos Estados Unidos é bastante alto. A existência de um número grande de periódicos especializados, associações e cursos é a expressão mais evidente do fenômeno. Por outro lado, a identidade da disciplina, construída a partir da versão hegemônica sobre a sua história, a utilização universal de determinados conceitos e a operacionalização de modelos e teorias, completa o processo de institucionalização (HERZ, 2002: 10).

O Brasil trilha passos lentos para o desenvolvimento dessa institucionalização, mas é preciso lembrar que esta ciência ainda é muito recente no país. Antes da década de 1970, "praticamente não havia pessoas ligadas à Universidade com possibilidade de fazer boas análises [...] sobre as Relações Internacionais *lato sensu*" (MIYAMOTO, 1999). Além da censura que cerceava o direito de acadêmicos se expressarem e publicarem sobre os assuntos internacionais com plena liberdade de opinião e crítica a partir de 1964, o quadro de cientistas políticos brasileiros era reduzido e seus interesses estavam mais voltados para o debate do processo político interno. Sendo assim, a produção teórica e a prática na área estavam quase que inteiramente destinadas aos trabalhos dos diplomatas e militares.

O crescimento acelerado da economia entre o período de 1969 a 1973, denominado "Milagre Econômico", suscitou o interesse de governos, investidores e acadêmicos estrangeiros entenderem melhor o Brasil. Com as restrições impostas pelo governo brasileiro aos pesquisadores nacionais, abriu-se caminho para a atuação dos "brazilianistas", pesquisadores estrangeiros cujos estudos estavam voltados para diversos temas da realidade brasileira, financiados por seus próprios países e que contavam com a ajuda de autoridades nacionais caso precisassem entrevistá-las. Os assuntos de maior proximidade às

RI foram produzidos por norte-americanos e estavam ligados à atuação das forças armadas e às relações externas do Brasil na época (MIYAMOTO, 1999).

A produção da década de 1970 foi marcada pelos trabalhos com fontes históricas que retratavam a realidade da política externa brasileira, todavia, "os projetos de pesquisa desenvolvidos foram esparsos, com baixíssimo grau de interação e integração" (HERZ, 2002) e não existiam elementos que caracterizassem uma tradição genuinamente brasileira. Os indícios da construção dessa tradição só foram identificados vinte anos mais tarde, quando se detectou a influência da escola francesa de história das RI com contribuições dos métodos de interpretação inspirados na tradição norte-americana e inglesa, além da abertura do diálogo com categorias de análise de outras áreas das ciências sociais, especialmente as da Ciência Política (LESSA, 2005a).

O primeiro curso de Bacharelado em RI foi fundado apenas em 1974, na UnB. Diferente do propósito inicial do curso da Universidade de Gales, a UnB criou esse programa com a intenção de "formar profissionais que pudessem vir a ser chamados a atuar de algum modo nas atividades de Estado relacionadas com a expansão da internacionalização do Brasil" (LESSA, 2005c). Outro fator de diferenciação é que o campo das RI no Brasil não surgiu da Ciência Política (HERZ, 2002), apesar de ter recebido amplas contribuições desse campo, contribuições mais significativas vieram das áreas de História, Diplomacia, Direito Internacional e Economia Política, que constituem as bases teóricas dos cursos de graduação e de PG no país.

Os estudos dos anos 1980 se voltaram para a compreensão do sistema político internacional a partir de discussões de filosofia política, com influência de autores e conceitos da Escola Inglesa nos debates acadêmicos e diplomáticos. No início da década seguinte, essa ótica revelou-se coerente aos processos de abertura econômica e ajuste da política externa brasileira às regras do sistema internacional, dando espaço a estudos sobre a inserção internacional do Brasil e seus principais parceiros em acordos bilaterais (HERZ, 2002).

Os avanços na área e o interesse em criar novos cursos de RI começaram a serem sentidos quando houve um rápido aumento da quantidade de cursos e programas de

graduação desde o início da década de 1990 (ALMEIDA, 2006) e com a "política de indução ao desenvolvimento da PG especificamente em RI", observada a partir dos anos 2000 (SANTOS; FONSECA, 2009), para atender à demanda dos cursos de graduação e formar quadro de professores aptos a atuarem no ensino e pesquisa.

A pesquisa científica é reconhecidamente identificada com a pós-graduação (ALMEIDA, 2006) e, nesse sentido, as agências de fomento, os órgãos governamentais e as parcerias estabelecidas com instituições estrangeiras possuem papel fundamental na concessão de bolsas de iniciação científica e na criação de programas especiais de estudos no Brasil para a área de RI. Destacam-se as instituições que atuam em âmbito nacional como a própria CAPES, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ambos vinculados ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT); as instituições de âmbito estadual, como as Fundações de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e do Estado de São Paulo (FAPESP); e as instituições de atuação internacional, como a Fundação Ford e o British Council.

O Programa San Tiago Dantas de Apoio ao Ensino de Relações Internacionais teve seu edital publicado pela CAPES em 2000, os recursos foram fornecidos aos projetos aprovados durante o período de 2002 a 2007 (SANTOS; FONSECA, 2009). O objetivo era prestar financiamento e suporte técnico e operacional aos projetos de instituições públicas de ensino, de forma a contribuir para a criação de novos programas de PG, bem como fortalecer e ampliar os já existentes[5]. Dentre os quatro projetos selecionados, a CAPES aprovou o da UnB, de apoio à pesquisa, expansão e consolidação de seu programa de PG e validou a criação dos programas de PG da Universidade Federal Fluminense (UFF), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o programa Tricampi da Universidade

[5] Sobre o Programa San Tiago Dantas, ver: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Relacoes-Internacionais.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

[5] Sobre o Programa Renato Archer , ver: <http://memoria.cnpq.br/servicos/editais/ct/2006/edital_0292006.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

Estadual de Paulista (UNESP) em associação à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

O Programa Renato Archer de Apoio à Pesquisa em RI[6] surgiu em 2006, lançado pelo MCT em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o intuito de constituir "redes cooperativas de pesquisa" que visem desenvolver ações concernentes aos temas prioritários da política externa brasileira, cujos participantes sejam pesquisadores, professores ou especialistas vinculados a algum dos cursos de PG *stricto sensu* em RI (SANTOS; FONSECA, 2009). Os cinco projetos selecionados pelo CNPq são relacionados às seguintes chaves temáticas: propostas de paz e segurança internacional; estudos sobre pólos de poder; América do Sul; desenvolvimento, ciência e inovação tecnológica; e normatividade e governança internacional. Dito isto, espera-se que as pesquisas acadêmicas forneçam contribuições consideráveis para a diplomacia brasileira, de modo a estimular uma "perspectiva brasileira" em relação aos problemas e desafios do sistema internacional.

Ambos os programas acima citados representam um dos indícios de que as RI se consolidam como campo de conhecimento específico, existindo, inclusive, uma proposta de reformulação da Tabela das Áreas de Conhecimento[7], elaborada desde 2005 pela Comissão Especial de Estudos – formada pelo CNPq, CAPES e a FINEP – a qual revela a inscrição de RI de forma independente da Ciência Política (SANTOS; FONSECA, 2009).

Paulo Roberto de Almeida (2006) atentava para duas situações criadas no campo das RI devido ao seu caráter interdisciplinar: a primeira se observa na prática, a "anarquia" ou "dispersão" metodológica ao tratar dos assuntos "internacionais", especialmente se consideradas teses e dissertações da pós-graduação em áreas de direito e economia, escritas por alunos que por vezes não percebem que estão tratando de assuntos de RI (ALMEIDA, 2006); a segunda seria uma situação hipotética descrita por Celso Lafer (1980, *apud* ALMEIDA, 2006), a proposta de criar uma instituição que propiciasse "uma espécie de câmara de compensação informativa dos múltiplos enfoques possíveis das Relações

[6] Sobre a nova Tabela de Áreas do Conhecimento, ver: <http://www.memoria.cnpq.br/areas/cee/propos-ta.htm#doc>. Acesso em: 23 set. 2011.

Internacionais ora sendo praticados no país".

Os esforços para delimitar e unificar os estudos na área são perceptíveis, como a iniciativa da criação da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), em 2005, com o intuito de fomentar a produção acadêmico-científica e o aperfeiçoamento do ensino. A ABRI definiu sete "áreas temáticas" neste campo: Economia Política Internacional, História das Relações Internacionais, Instituições e Organizações Internacionais, Integração Regional, Política Externa, Segurança Internacional e Teoria das Relações Internacionais. A elaboração dessas áreas temáticas é congruente com as linhas de pesquisa dos programas de PG em RI, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2: Áreas de Concentração e Linhas de Pesquisa dos programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais

Instituição	Área de Concentração	Linhas de Pesquisa
UnB	História das Relações Internacionais	História das RI Contemporâneas
		História de Política Externa do Brasil
	Política Internacional e Comparada	Estudos de Economia Política Internacional
		Política Exterior
		Segurança Internacional e Democracia
		Cooperação, Integração, Regime Internacional e Instituições
PUC - Rio	Política Internacional	Arquitetura do Sistema Internacional
		Conflito, Violência e Pacificação
		Globalização, Governança e Desenvolvimento
USP	Relações Internacionais	Cultura e Questões Normativas nas RI
		Economia Política Internacional

Fonte: CAPES, 2010; UNB, 2011; PUC-Rio, 2011; USP, 2011.

3. Implementação dos cursos nas universidades

Nos trabalhos pesquisados para a elaboração deste, observa-se a preocupação dos autores em torno das consequências que o problema da "explosão" dos cursos de graduação em RI – um total de 118 em atividade, até o ano de 2011 – podem acarretar para o desenvolvimento da área no Brasil, visto que o aumento quantitativo dos cursos de graduação não significa o aumento proporcional da qualidade de ensino e pesquisa. De

forma bem mais modesta, houve também o aumento dos programas de PG em RI, um total de 10 em atividade.

Norma Breda dos Santos e Fúlvio Eduardo Fonseca (2009) estabeleceram a relação entre os níveis de crescimento do número de cursos da graduação, que num intervalo de cinco anos cresceu 30%, e da pós-graduação, que chegou a quadruplicar em vinte anos. É preciso pensar na formação dos docentes em RI de forma a atender às demandas de todos os níveis de ensino. Nesse sentido os autores apontavam para o fato de que a existência de apenas dois doutorados na área não era suficiente para suprir a formação de docentes aptos a formarem mestres em RI. Sendo assim, existiriam duas opções para a formação do quadro desses professores, a contratação de doutores de outras áreas e de doutores especialistas em RI formados no exterior. Desde a publicação do artigo "A pós-graduação em Relações Internacionais no Brasil", surgiram mais dois doutorados, o da USP em 2009, e o Tricampi da UNESP, em 2010. Diante do panorama traçado se faz necessário um "olhar analítico" sobre o modo como os cursos e os programas de PG estão estruturados, principalmente os que são considerados de maior referência no país.

A UnB e a PUC-Rio mantêm hoje os três níveis de ensino (graduação, mestrado e doutorado) voltados especificamente para as RI, "os primeiros programas autônomos de PG em RI do Brasil foram criados na década de 1980: o primeiro na UnB, em 1948, e o segundo na PUC-Rio, em 1987" (SANTOS; FONSECA, 2009), ambos apresentam precedentes institucionais importantes, ambas as instituições são consideradas dois grandes pólos de ensino e pesquisa consolidados na área devido ao ambiente institucional considerado adequado para a "formação de quadros [...] e a congregação de pesquisadores especializados em torno de programas de pesquisa sustentáveis" (LESSA, 2005b).

A UnB quando instituiu em 1976 o programa de PG em História, determinou como uma das áreas de concentração História das Relações Internacionais e já em 1994, criou o primeiro doutorado em História das Relações Internacionais, consolidando-se, desde então, como "o mais dinâmico pólo brasileiro e um dos mais importantes na área de História das RI na América Latina" (LESSA, 2005c). Em 1984, a universidade foi mais uma vez pioneira com a organização do primeiro programa em RI na área básica de política internacional

stricto sensu, estabelecido dentro do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais. No ano 2000, os dois programas, antes situados em diferentes departamentos, foram fundidos em um só com a instauração do Instituto de Relações Internacionais e a divisão das áreas de concentração em História das Relações Internacionais e Política Internacional Comparada (LESSA, 2005c).

No ano de 1979, o Instituto de Relações Internacionais (IRI) foi criado na PUC-Rio para desenvolver pesquisas e debates na área e a partir de 1983, o ensino tornou-se parte das atividades do IRI, quando o mestrado em Ciências Jurídicas adotou RI como uma de suas áreas de concentração (SANTOS; FONSECA, 2009). Sete anos após a criação do IRI, o mestrado em RI foi inaugurado, com a abertura da primeira turma em 1987, proporcionando aos seus alunos bolsas de manutenção concedidas pela CAPES e CNPq, mas as turmas de graduação só passaram a ser oferecidas em 2003. Os cursos de doutorado foram iniciados nas duas universidades quase que no mesmo ano, o da PUC-Rio em 2001, e o da UnB em 2002, mesmo ano em que a USP criou seu primeiro curso de graduação em RI.

A história de implementação do programa de PG da USP é bem recente, o IRI da USP foi criado em 2004 e os cursos de mestrado e doutorado iniciaram suas atividades a partir de 2009. No entanto, o cenário da unidade de ensino se revelou bastante promissor, pois o programa de PG obteve "4" como sua primeira nota na Avaliação Trienal.

4. Estruturação dos principais programas de PG *stricto sensu* em RI no Brasil

É sabido que "a evolução da academia brasileira especializada em Relações Internacionais, nas suas diferentes vertentes metodológicas reflete bastante o modo como se organizaram os principais programas de pós-graduação e de pesquisa nas universidades brasileiras" (LESSA, 2005a). Sendo assim, em 1976 foi criado o mecanismo de Avaliação Trienal aplicado pela CAPES, com o objetivo de apreciar a organização de tais programas e desenvolver a área de PG e de pesquisa.

Na Avaliação Trienal os programas de PG em Ciência Política e Relações Internacionais

pertencem à mesma área de conhecimento, isso significa que ofícios, comunicação, relatórios, apresentações e documentos gerais são emitidos conjuntamente. A aplicação desta ocorre através do preenchimento anual de informações enviadas pelas IES à CAPES, que trata esses dados na produção dos Cadernos de Indicadores utilizados no processo. Os Cadernos são documentos que buscam fornecer dados quantitativos e qualitativos sobre os programas de PG, em virtude disso, são avaliados os projetos de pesquisa desenvolvidos, a proposta do programa e suas linhas de pesquisa, a formação dos docentes e a produção e atuação de docentes e discentes. A intenção é de que a Avaliação venha a cumprir os seguintes objetivos:

> Estabelecer o padrão de qualidade exigido dos cursos de mestrado e de doutorado e identificar os cursos que atendem a tal padrão;
> Fundamentar, nos termos da legislação em vigor, os pareceres do Conselho Nacional de Educação sobre autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de mestrado e doutorado brasileiros - exigência legal para que estes possam expedir diplomas com validade nacional reconhecida pelo Ministério da Educação, MEC;
> Impulsionar a evolução de todo o Sistema Nacional de Pós-graduação, SNPG, e de cada programa em particular, antepondo-lhes metas e desafios que expressam os avanços da ciência e tecnologia na atualidade e o aumento da competência nacional nesse campo;
> Contribuir para o aprimoramento de cada programa de pós-graduação, assegurando-lhe o parecer criterioso de uma comissão de consultores sobre os pontos fracos e fortes de seu projeto e de seu desempenho e uma referência sobre o estágio de desenvolvimento em que se encontra;
> Contribuir para o aumento da eficiência dos programas no atendimento das necessidades nacionais e regionais de formação de recursos humanos de alto nível;
> Dotar o país de um eficiente banco de dados sobre a situação e evolução da pós-graduação;
> Oferecer subsídios para a definição da política de desenvolvimento da pós-graduação e para a fundamentação de decisões sobre as ações de fomento dos órgãos governamentais na pesquisa e pós-graduação (CAPES, 2010).

4.1 Perfis dos Programas de PG

Os programas de PG avaliados pela CAPES em 2009 apresentavam distintos estágios de evolução quando comparados entre si. A UnB foi a IES que obteve as notas mais altas em ambos os cursos de mestrado e doutorado, alcançando o conceito "6", nota concedida apenas aos programas que apresentam desempenho equivalente ao dos centros

internacionais de excelência na área, o que denota a sua maturidade em âmbito nacional e alcance de seus objetivos pelo reconhecimento internacional, de forma a contribuir para a consolidação de sua liderança na área de RI no país. A PUC-Rio, por sua vez, obteve nota "5", visto que a instituição vivenciava um momento de reforma nas suas linhas de pesquisa e investia no esforço para internacionalização, enquanto a USP estava ainda em processo de implementação do seu programa, tornando restrito a seis meses o período avaliado pela Comissão de Avaliação.

Os três programas possuem também diferentes perfis mercadológicos, como pode ser avaliado ao comparamos suas áreas de concentração e linhas de pesquisa com a formação e qualificação do corpo docente.

As linhas de pesquisa do programa de PG da UnB são consideradas pela CAPES como bem definidas e consistentes com os projetos de pesquisa e áreas de especialização do corpo docente. Suas áreas de concentração são: "História das RI", que tem como linhas de pesquisa "História das RI Contemporâneas" e "História de Política Externa do Brasil"; e "Política Internacional e Comparada", cujas linhas de pesquisa são "Estudos de Economia Política Internacional", "Política Exterior", "Segurança Internacional e Democracia" e "Cooperação, Integração, Regime Internacional e Instituições". Quanto à formação acadêmica dos docentes, enquanto "a primeira geração de docentes com formação integral e específica" era formada no Brasil, esse quadro foi completado por diplomatas de carreira e profissionais "com mestrado e doutorado nas áreas de Sociologia, Economia, História, Ciência Política e Direito, formados principalmente em universidades norte-americanas e européias" (LESSA, 2005c). Quase vinte anos depois, esse quadro mudou e metade do corpo docente era constituído por professores com alguma formação específica em RI, em nível de graduação, mestrado, doutorado e/ou pós-doutorado, enquanto os demais apresentavam formação nas diversas áreas conexas tradicionais já citadas.

A PUC-Rio abrigava a área de concentração em "Política Internacional" e cinco linhas de pesquisa, – "Instituições Internacionais", "Processos de Globalização e Integração Regional", "Economia Política Internacional", "Política Externa" e "Segurança Internacional" –

mas, com o objetivo de adensar sua produção e focar nas pesquisas, em 2009 se viu obrigada a reduzir esse número para três: "Arquitetura do Sistema Internacional", "Conflito, Violência e Pacificação" e "Globalização, Governança e Desenvolvimento". A Comissão de Avaliação considerou que as linhas de pesquisa existentes no triênio eram, no entanto, bem definidas, atualizadas e consistentes com as áreas de especialização do corpo docente, composto em sua totalidade por doutores com titulação específica em Ciência Política e RI. O pós-doutorado é consistente com a área de concentração do programa, e assim como o doutorado, é geralmente obtido em universidades no exterior.

A área de concentração do programa da USP é "Relações Internacionais" e suas linhas de pesquisa são "Cultura e Questões Normativas nas RI" e "Economia Política Internacional", consideradas consistentes e bem definidas pela Avaliação, no entanto, não era clara a relação entre as linhas e os 43 projetos de pesquisa apresentados no período. O corpo docente da USP não possui especialistas em RI, é majoritariamente formado por professores das áreas de Ciência Política, Ciências Sociais, Economia, História, Direito e Administração.

Em se tratando de infraestrutura, percebe-se que para a aquisição de equipamentos, os três programas, em conjunto com outras universidades, têm utilizado os recursos do Programa Renato Archer de Apoio à Pesquisa em RI, e a UnB ainda dispõe de equipamentos proporcionados pelos antigos recursos do Programa San Tiago Dantas. Os IRI da UnB e PUC-Rio oferecem boa estrutura física para atender aos cursos de PG, todavia, esse quesito é uma das grandes falhas apontadas em relação à USP. A CAPES classificou como precária a estrutura para abrigar os cursos, que funcionavam no edifício da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA). Naquele dado momento já existia a proposta de construção de uma nova sede para o IRI da USP, mas as obras que se iniciaram em fevereiro de 2010 ainda não estão concluídas.

Além do acervo especializado e atualização constante das bibliotecas disponíveis para os envolvidos nos programas de PG, percebemos que os bancos de dados das três universidades contam com ambiente virtual próprio para a publicação de seu acervo de teses e dissertações, e com plataformas nacionais e internacionais acessíveis aos

professores, alunos e pesquisadores, como, para citar alguns exemplos, o portal Periódicos CAPES, E-Livro Proquest Digital Dissertations & Theses, Oxford Scholarship Online, e Jstor Business.

O quantitativo de docentes permanentes, colaboradores e outros participantes vinculados aos programas de PG em RI nas universidades aqui estudadas podem ser observados a seguir, na tabela 3.Tabela 3 – Composição docente dos programas de PG em RI, em 2009.

Sigla da instituição	Docentes permanentes	Docentes colaboradores	Outros Participantes[8]
UnB	15	3	174
PUC-Rio	12	1	21
USP	12	4	56

Fonte: CAPES, 2010.

No geral, a UnB mantém um corpo docente estável e consistente, com poucas alterações no quadro e um número adequado para atender às demandas de ensino e pesquisa, além de boa parte contar com bolsas de produtividade em pesquisa. Em 2009, contava com o total de 18 professores, que ao longo do período da Avaliação Trienal foram responsáveis pela destacada mobilização de 42 estudantes de graduação, 45 de mestrado e 39 doutorandos em torno de 33 projetos de pesquisa. A PUC-Rio não apresentava esta mesma motivação em relação à produção e dentre as sugestões de melhorias determinadas pela CAPES estavam a ampliação e estabilização do corpo docente. Cabe aqui a ressalva que foi feita em relação à USP, dos 16 docentes de seu programa, 7 deles eram egressos da própria IES, além de boa parte deles estar vinculada a outros programas em áreas conexas na USP, sem dedicação exclusiva a RI.

[8] São contabilizados como "outros participantes" os membros externos que contribuam com determinadas ações desempenhadas no curso, como professores de outras IES que participem de bancas examinadoras e pesquisadores, docentes e discentes que contribuam para os projetos de pesquisa desenvolvidos no período citado.

4.2 Perfil do corpo discente

Em média, no triênio, foram oferecidas para os programas de PG da UnB 20 vagas para o curso de mestrado e 10 para o doutorado, considerando duas das vagas reservadas a estudantes estrangeiros em ambas as turmas oferecidas. O tempo médio de titulação no triênio foi de 29 meses para mestres e 53 meses para doutores, abaixo das médias da área. Em 2009 o programa contava com 37 matrículas de mestrandos e 35 de doutorandos. Um média de 20 vagas foi oferecida aos candidatos ao mestrado da PUC-Rio, sendo 8 o número de vagas destinadas ao doutorado. Por fim, a USP ofereceu a mesma quantidade de 15 vagas para a seleção de mestrado e doutorado.

São oferecidas aos alunos dos programas de PG da UnB e PUC-Rio a possibilidade de realização do Estágio-Docência e monitorias, com a intenção de gerar integração e parceria entre professores e alunos entre os níveis de ensino de graduação e mestrado. Inclusive, uma das recomendações feitas pela CAPES foi que o programa da USP deveria investir na busca por essa inserção mais consistente na graduação. Para garantir uma boa interação entre as atividades de PG e a graduação, a USP elaborou o Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE), posto em prática em 2010, nas modalidades Preparação Pedagógica e Ensino (PPE) e Estágio Supervisionado de Docência (ESD), as atividades propostas pelo programa consistem na realização de seminários e conferências promovidos pelo IRI. Como forma de aprimorar a formação, os discentes das três universidades também são incentivados a participarem regularmente de encontros de associações científicas nacionais e internacionais, como a ABRI e a Associação Internacional de Sociologia (ISA).

O principal desafio apontado pela CAPES para o programa de PG da USP foi a fixação dos discentes em um sistema de dedicação integral às atividades do mesmo, visto que sua proposta apresentava uma carga intensa de cursos de formação, seminários, pesquisa e atividades complementares. Daí a necessidade de aperfeiçoar a formação do aluno por meio de um sistema de dedicação exclusiva e integral à PG com o aumento do número de bolsas disponíveis aos alunos.

Em relação à tutoria, vale mencionar a longa relação que a UnB mantém com

Programa de Educação Tutorial (PET)[9] do MEC, cuja composição é feita por grupos de aprendizagem, que possuem um tutor para orientar a realização de atividades extracurriculares com o objetivo de complementar a formação acadêmica do estudante e integrar o ensino, pesquisa e extensão nos programas das universidades. A Bolsa Tutoria de Ensino e Pesquisa da PUC-Rio (TEPP) conta com financiamento da própria IES, que arrecada os valores necessários para o custeio do programa por meio de deduções na mensalidade. A bolsa proporciona aos alunos de graduação oportunidades para o envolvimento avançado e intensivo junto aos professores orientadores nas suas respectivas linhas de pesquisa. Em 2009, o programa contou com a participação de 6 alunos da graduação, 2 do doutorado e mais 4 professores tutores.

Em relação ao futuro profissional, os egressos da UnB e PUC-Rio têm grandes chances de atuarem em universidades públicas e privadas em várias regiões do país, em organismos do governo e em organizações públicas e privadas. Em especial, observamos a presença de egressos do programa de PG da UnB na esfera governamental, particularmente no Itamaraty e nas Forças Armadas, enquanto que os egressos da PUC-Rio se engajam em atividades de organizações não governamentais transnacionais, como a Médicos sem Fronteiras, e empresas privadas, como as Organizações Globo.

4.3 Produção Intelectual

Para avaliar as atividades de produção intelectual referentes ao programa de PG, a CAPES leva em consideração a produção de material didático, a produção editorial, o envolvimento de docentes em trabalhos de editoração, a organização de eventos, as assessorias *ad hoc* em agências de fomento e a existência de cursos de curta duração oferecidos pelos IRI.

[9] Sobre o PET, ver: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12223&Itemid=480>. Acesso em: 24 out. 2011.

A quantidade de material didático produzido por professores e alunos dos cursos de PG da UnB, PUC-Rio e USP em forma de artigos, capítulos de livros e livros pode ser observada na Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Produção didática de docentes e discentes no período do triênio de 2007 a 2009

Sigla da Instituição	Produção de Docentes			Produção de Discentes		
	Artigos	Capítulos de livros	Livros	Artigos	Capítulos de livros	Livros
UnB	16	29	5	8	19	-
PUC-Rio	10	24	1	8	4	-
USP	4	9	1	-	-	-

Fonte: CAPES, 2010.

Como mostra a tabela, a USP não pôde ser avaliada em relação à produção dos alunos, pois ainda não existiam trabalhos defendidos. Os trabalhos produzidos pelo corpo discente são considerados de boa qualidade na UnB e PUC-Rio, visto que eles são frutos de dissertações e teses que se transformaram em livros, capítulos de livros e artigos. Desde o início das atividades dos programas de PG da UnB até julho de 2011, foram defendidos 274 trabalhos de conclusão de mestrado e 34 de doutorado, dentre os quais, 44 dissertações e 18 teses foram referentes ao período de 2007 a 2009. Na PUC-Rio, os números são baixos se comparados à IES anterior, correspondendo ao total de 111 dissertações e 12 teses, sendo 31 trabalhos de conclusão de mestrado e 6 de doutorado no período do triênio. Na UnB, todos os docentes permanentes estiveram envolvidos em atividades de orientação e pesquisa, enquanto na PUC-Rio 83% do corpo permanente participou da orientação.

O programa de PG da UnB ainda oferece como parte de sua produção técnica um curso de especialização de curta duração há 12 anos, que visa atender à demanda de órgãos públicos por qualificação na área internacional.

Os IRI da PUC-Rio e USP propiciam, por meio de duas interessantes experiências desenvolvidas, o debate e desenvolvimento de idéias na área de RI. O primeiro administra um centro de estudos especializado no estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul), enquanto o segundo abriga o Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP (GACInt).

O BRICS Policy Center recebe apoio da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e sua estrutura comporta seis núcleos de pesquisa temáticos organizados de acordo com os principais assuntos contidos nas agendas dos países pertencentes ao BRICS. Dentre as atividades promovidas estão: a realização de pesquisas e análises nos âmbitos político e econômico, acompanhamento e análise da agenda de cooperação dos países, promoção de debates para formulação de contribuições referentes às políticas públicas e intercâmbio de pesquisadores e estudantes oriundos dos países estudados.

O GACInt passou a integrar o IRI da USP em 2005. É composto por especialistas em RI provenientes da academia, do setor privado, de órgãos públicos e da diplomacia, reunindo-se periodicamente para analisar, por diferentes óticas, vários temas da conjuntura internacional, a exemplo das relações de poder e estratégia no contexto internacional, o papel das organizações internacionais e dos blocos regionais; comercialização e tecnologia e questões militares e de defesa.

Quando se trata de produção acadêmica, é perceptível o "universo restrito de divulgação do conhecimento especializado na área" (ALMEIDA, 2006), verifica-se que são mais comuns as publicações em revistas científicas do que em formato de livro e a circulação desses artigos ocorre especialmente por meio dos veículos eletrônicos. Boa parte dos docentes dos programas de PG participa na edição e no comitê consultivo de periódicos nacionais e internacionais na área de RI, e todos os programas das IES estudadas possuem periódicos próprios.

A equipe de internacionalistas da UnB possui constatada qualidade na editoria de importantes periódicos de RI circulados no país: a) Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), o mais antigo e tradicional veículo acadêmico em formato de revista científica, em circulação desde 1958, ganhou respeitabilidade internacional confirmado pelo sistema Qualis[10] de avaliação de revistas científicas na área; b) Revista Cena Internacional, iniciativa conjunta do IRI e a Fundação Alexandre Gusmão, vinculada ao MRE, dedicada ao

[10] Qualis é o conjunto de procedimentos da CAPES que avalia a qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. Um dos critérios avaliados é o nível de circulação de periódicos, classificados em três níveis: internacional, nacional e local.

debate científico sobre as RI contemporâneas e os desafios de inserção internacional do Brasil, com publicações de 1999 a 2009 c) Meridiano 47, boletim de análise de conjuntura internacional, veiculado desde 2000 através de uma publicação digital mensal mantida pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e o IRI da UnB, mantém temas relacionados à política internacional, política externa, economia internacional e instituições e regimes internacionais (ALMEIDA, 2006).

Além dos periódicos citados, a UnB desenvolveu o portal Mundorama para a publicação de dados informativos, uma ferramenta útil de consulta para os interessados em RI. O *site* é o aprimoramento do antigo Relnet, que funcionou de 1999 a 2007, e oferece espaço de cooperação virtual entre os centros de investigação na área e disponibiliza material produzido por diversas unidades de ensino. O Mundorama tem apoio do CNPq e seu quadro docente tem trabalhado ativamente no conselho editorial, atualmente Antônio Carlos Lessa é o editor do portal.

A Revista Contexto Internacional, cuja abordagem é essencialmente acadêmica, é considerada uma das mais importantes revistas científicas em Política Internacional no Brasil. Seu primeiro exemplar foi produzido em 1985 e até hoje se constitui como material indispensável à pesquisa na área (ALMEIDA, 2006). A edição do conteúdo fica a cargo do IRI da PUC-Rio e a publicação ocorre semestralmente em caráter *online*, disponível na base de dados de *sites* brasileiros e latino-americanos.

O Boletim Panorama da Conjuntura Internacional é produzido pelo IRI da USP desde 1999, por intermédio do GACInt, com uma média de quatro edições por ano e a circulação é feita *online*, pelo site do IRI.

4.4 Inserção social dos programas de PG em RI

O impacto da atuação dos programas de PG em RI pode ser percebido segundo a forma como interagem com a comunidade na qual estão inseridos e como essa dimensão responde às ações desenvolvidas pelas IES. A CAPES avalia essa relação a partir das variáveis citadas abaixo:

a) Política de Internacionalização: são analisadas as participações de docentes em instituições estrangeiras, bem como as publicações e eventos realizados em cooperação com universidades e associações internacionais.

Com relação às publicações, o programa de PG da UnB inclui parcerias de publicação e intercâmbio acadêmico com a Universidade de Oxford, a Sciences Po, a Universidade Técnica de Lisboa, e a Universidade de Estrasburgo, além das parcerias estabelecidas com a London School of Economics and Political Sciences e o Institut Français de Relations Internationales. No triênio observado, dois de seus docentes obtiveram destacadas representações em órgãos internacionais da área ambiental e jurídica: Eduardo Viola, membro do Comitê Científico do International Human Dimensions Of Global Environmental Change Program (IHDP) na Alemanha e Antônio Augusto Cançado Trindade, escolhido Juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), na Haia.

Para auxiliar na capacitação e qualificação de docentes, o programa de PG da PUC-Rio manteve durante o triênio o intercâmbio científico com os centros universitários King's College, a Universidade de Coimbra, o Norwegian Institute of International Affairs, a Universidade de Victoria e o Institut d'Études Politiques de Paris, com possibilidade da visita permanente de professores estrangeiros. Também houve investimentos para proporcionar ao seu corpo de professores estágios de pós-doutoramento no exterior em reconhecidas universidades do Canadá, Dinamarca e Inglaterra, bem como a intensificação de dos intercâmbios de discentes, através de bolsas sanduíche, estágios de pesquisa e participação em congressos. Em relação à realização de eventos, dois docentes participaram como organizadores do evento conjunto entre a ABRI e a International Studies Association (Rio-2009). Destacam-se as participações de Paulo Lavigne Esteves como membro do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD) e a representação da ABRI na figura da professora Mônica Herz na reunião do World International Studies Comittee (WISC).

No que diz respeito à internacionalização, a CAPES reconheceu o esforço feito pelo IRI da USP em proporcionar o intercâmbio através da recepção de alunos estrangeiros com interesse de estagiar ou cursar disciplinas em seu programa. Destaca-se também a

participação de Maria Hermínia Brandão Tavares de Almeida, professora do programa que atuou como liderança em associações internacionais: no Conselho Assessor do Brazil Institute do Woodrow Wilson Center for Scholars em Washington; no Comitê Executivo da International Political Science Association; e em 2009, eleita vice-presidente da Latin American Studies Association (LASA).

b) Política de solidariedade acadêmica: abrange o ensino, a pesquisa e o associativismo, os três pilares fundamentais de cooperação e integração.

No âmbito do ensino, é marcante a cooperação do programa de PG da UnB com o programa de mestrado da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e com o curso de doutorado institucional da Universidade Federal de Roraima (UFRR), de forma a contribuir para a formação de mestres e doutores e para a institucionalização de novos programas de pós-graduação em regiões como o Norte e Nordeste do país, além de incentivar seus egressos a ingressarem como professores e pesquisadores em universidades em diversos pontos do país, especialmente as mais carentes. A PUC-Rio buscou, no período do triênio, estreitar relações com os programas de PG em Ciência Política e RI da UnB, USP, PUC-SP, PUC-Minas, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (UFRGS) e do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Essa interação ocorreu com a participação de seus docentes em bancas de defesa de projetos, dissertações e teses e a realização de seminários e workshops, e destaca-se também as contribuições prestadas na elaboração da primeira avaliação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) na área de RI. Os professores da PG da USP em RI obtiveram destacada participação nas bancas e comissões julgadoras de concursos públicos para professores de ensino superior em diversas universidades do país

De maneira geral, os projetos de pesquisa foram amplamente amparados nas IES pela própria CAPES, o CNPq, a FINEP, as agências de fomento estaduais e pontuais instituições internacionais. O Programa Renato Archer também contribuiu com a formação de suas redes de pesquisa, em especial, na PUC-Rio, com as redes centradas nos temas "Segurança e Paz" e "Expansão, Renovação e Fragmentação das Agendas e Atores de Política Externa".

Durante o período do triênio, professores das três universidades obtiveram destacada

participação na ABRI. Do ano de 2007 a 2010, Monica Herz (PUC-Rio) e José Flávio Sombra Saraiva (UnB) ocuparam a presidência da associação, sendo Paulo Lavigne Esteves (PUC-Rio) o atual presidente. Na CAPES, Eduardo Viola (UnB) ocupou o cargo de vice-coordenador da área de Ciência Política e Relações Internacionais e Antônio Ramalho da Rocha (UnB) foi coordenador adjunto da área durante a realização da Avaliação Trienal.

c) Prestação de consultorias *ad hoc*;

Parte dos docentes do programa de PG da UnB prestou consultoria a órgãos governamentais, como o Congresso Nacional, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o MRE e o Itamaraty. A atuação de alguns docentes do programa de PG da USP foi voltada para análise de processos de avaliação de projetos das agências de fomento CNPq e FAPESP, participação ativa em projetos e atividades relacionadas à formulação e avaliação de políticas públicas, e a professora Maria Antonieta Tedesco foi consultora na Fundação Getúlio Vargas (FGV-Projetos).

d) Prestação de consultorias regulares;

O Itamaraty, em especial, manteve uma estreita relação com o corpo docente da UnB no triênio estudado, boa parte dos docentes orientaram teses no curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco e participaram de bancas de avaliação dos diplomatas que concluíram suas teses.

e) Visibilidade nos veículos de mídia;

O reconhecimento do trabalho desempenhado pelos IRI da PUC-Rio e UnB garantem a participação de seus profissionais em programas de rádio e televisão e a publicação de entrevistas e análises em jornais e revistas de grande circulação nacional, no caso da UnB o reconhecimento vem sendo frequente na comunidade latino-americana por meio de debates acerca de temas comuns na agenda de política externa dos países.

f) Participações em Organizações Não Governamentais; Ressalta-se a participação de José Eli Savoia da Veiga, integrante do corpo docente do programa de PG da USP que no triênio indicado era membro do Conselho Diretor da WFF-Brasil e membro do Conselho Consultivo dos "Amigos da Terra", ambas voltadas para ações de conservação da natureza.

Considerações Finais

Não há dúvidas de que o desenvolvimento da pós-graduação em Relações Internacionais concebeu contribuições fundamentais para o ensino e pesquisa dessa área no Brasil. No triênio de 2007 a 2009, os programas dos cursos de maior destaque favoreceram, através de processos de cooperação com diversas instituições nacionais e internacionais, a formação de profissionais altamente capacitados para atuar além das salas de aula.

É certo que a área enfrenta dificuldades para alcançar a plena institucionalização no país, critica-se o fato de que no Brasil não são produzidas teorias na área, não existem modelos de análise genuinamente brasileiros e a produção nacional em RI representa pouco impacto no âmbito internacional e, em números, ainda é pouco expressiva, além da descontinuidade das publicações de periódicos especializados.

Essas críticas são também observadas em outras áreas das Ciências Humanas, contudo, quando se trata de RI, esses entraves são creditados ao fato de que o desenvolvimento da disciplina foi impulsionado recentemente, nos anos 1990. Autores como Paulo Roberto de Almeida e Antônio Carlos Lessa se mostram otimistas em relação a esta questão, creem que as bases para a institucionalização da disciplina já foram consolidadas, agora é uma questão de tempo para que as RI no Brasil sejam consideradas de fato como uma ciência autônoma.

Como foi mostrado neste trabalho, a integração e interação entre as unidades de ensino podem produzir elementos importantes para aprimorar os debates e estimular a produção acadêmica, de modo a contribuir para a evolução teórica e conceitual da disciplina.

À medida que as Relações Internacionais obtêm maior reconhecimento perante a sociedade, seja em debates veiculados pelos meios de comunicação de massa ou através do teor de um discurso político, faz-se necessário o investimento contínuo em todos os níveis de ensino na área e espera-se que o crescimento e a qualificação ocorram de forma contínua e equilibrada nas mais diversas regiões do país.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, P. R. **O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia**. Brasília: LGE, 2006. p. 13-124.

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Disponível em: <www.capes.gov.br/>.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR**.** Cursos de Mestrado e Doutorado *stricto sensu* em Relações Internacionais por Ordem de Nota de Avaliação. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/component/content/article/44-avaliacao/4355-planilhas-comparativas-da-avaliacao-trienal-2010>. Acesso em: 23 set. 2011.

HERZ, M. O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 7-40, 2002.

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://www.iri.puc-rio.br/>.

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Disponível em: <http://irel.unb.br/>.

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/>.

LESSA, A. C. A evolução recente dos estudos e dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais no Brasil. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, v. 7, n. 68, p. 14-16, mar. 2006.

_____. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história e a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.2, p. 169-184, 2005a.

_____. O crescimento dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais no Brasil. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, v. 6, n. 56, p. 15-16, mar. 2005b.

_____. O ensino de Relações Internacionais no Brasil. In: SARAIVA, J. F. S. (Org.). **O crescimento das Relações Internacionais no Brasil.** 1. ed. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005c, p. 33-50.

MYIAMOTO, S. O estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, p. 83-98, jun.1999.

_____. O ensino das Relações Internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, p. 103-114, jun. 2003.

PLATAFORMA LATTES. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/>.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, N. B.; FONSECA, F. E. A pós-graduação em Relações Internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 353-380, maio-ago. 2009.

TERRA. Leia a íntegra do discurso de Dilma na Assembleia da ONU. 21 set. 2011. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5362195-EI7896,00Leia+a+integra+do+discurso+de+Dilma+na+Assembleia+da+ONU.html>. Acesso em: 23 set. 2011.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

GRAMSCI E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: PARA SUPERAR A REIFICAÇÃO DO ESTADO E A ANARCOFILIA

ROBERTO MOLL[1]

RESUMO: Na formação do campo das relações internacionais, as teorias ortodoxas realistas e liberais, baseados na ideia de Estado de Natureza, consagraram a anarquia como princípio ordenador (ou desordenador) do Sistema Internacional. Consequentemente, os Estados são caracterizados como os sujeitos, nem sempre únicos, desse Estado de Natureza anárquico que é o Sistema Internacional. Contudo, a ideia de Estado de Natureza que consagra a anarquia e a reificação do Estado é um pressuposto filosófico abstrato e especulativo, que não pode ser verificado na realidade. Por outro lado, outras teorias do campo heterodoxo das Relações Internacionais partem de outros pressupostos, ainda que a ideia de anarquia e de reificação do Estado imperem no campo. Neste artigo, pretendemos mostrar como uma abordagem teórica gramsciana pode ser associada aos conceitos de Pierre Bourdieu e aos elementos materiais e narrativos da construção da identidade nacional para contrapor a ideia de anarquia e de reificação do Estado.
Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais. Estado-Nação. Identidade Nacional

[1] Mestre em História pela UFF. Doutorando do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas – UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Professor de Relações Internacionais da Universidade Cândido Mendes.

INTRODUÇÃO

O conceito de campo e as relações internacionais

Este artigo busca descobrir como a ideia de anarquia e a reificação do Estado surgiram e se desenvolveram no campo das Relações Internacionais, mais especificamente no seu polo ortodoxo realista/liberal. Em seguida, este artigo pretende apresentar os conceitos e as possibilidades de uma análise gramsciana articulada com os estudos de nação e nacionalismo para explicar às relações internacionais, refutando as análises clássicas do Estado reificado a ideia de que a Ordem Internacional é anárquica.

Campo, segundo Pierre Bourdieu, é um espaço no qual se estabelecem lutas pela imposição da definição das regras e conquista dos trunfos necessários para dominar as disputas ou jogos (BOURDIEU. 1990: 119-120). Todo campo, inclusive o campo científico das relações internacionais, é um campo social marcado por relações de força, estratégias, interesses e lucros. Dentro dos campos constituem-se relações objetivas entre posições adquiridas durante a história com o objetivo de conquistar o monopólio da competência científica. Isto é, da capacidade de falar e agir legitimamente, que é socialmente outorgada a um agente determinado (BOURDIEU, 1983: 122). As disputas configuram as regras do campo. O polo dominante é aquele que dita às práticas ortodoxas dos campos, que pretendem conservar suas posições. O polo dominado dita as práticas heterodoxas que tentam desacreditar os detentores de mais capital, os dominadores. Os que dominam o campo devem criar uma série de instituições e práticas que garantam suas posições. Os dominados desenvolvem estratégias de subversão. Dominantes e dominados são rivais e coniventes, pois é na interação que eles delimitam o campo e suas regras (BOURDIEU, 1990).

A ortodoxia, a anarquia e a reificação do Estado

Liberais e realistas: a anarquia e o Estado como regras do campo

O campo de estudos das relações internacionais é bastante recente, começou a ser construído no final da Primeira Guerra Mundial. Naquele momento, surgiram os primeiros trabalhos liberais que buscaram compreender a relação entre os Estados em um Sistema Internacional, a fim de evitar novas guerras. As análises liberais para as Relações Internacionais tem como base um conjunto de princípios universais, que defende a necessidade de estruturar o Sistema Internacional através do entendimento, da confiança e da boa vontade. Os liberais que analisavam o sistema internacional estavam claramente influenciados por pensadores políticos modernos como Marsílio de Pádua, Thomas Moore, Abade de Saint-Pierre e Immanuel Kant. Como este último, os liberais acreditavam que nenhum Estado poderia se intrometer em outro com utilização do uso da força; precisariam ter regras de relacionamento mútuo; e não deveriam utilizar métodos escusos e desonrosos porque as mágoas permaneceriam e levariam a mais rivalidade e menos confiança.

Sob a ótica liberal, a confiança mútua é a pedra fundamental para que as relações internacionais sejam marcadas pela paz. Isto só seria possível se os países fossem Repúblicas porque os cidadãos não colocariam o país em uma guerra, que traria despesas e riscos excessivos, diferente de reis que poderiam fazê-lo para alcançar benefícios próprios. Além disso, os liberais consideram o elevado custo do equipamento bélico e as guerras como entraves ao desenvolvimento econômico. Para os liberais, no cenário interno e internacional, os Estados, que supostamente representam a sociedade, tinham o dever de assegurar a paz para garantir as liberdades individuais e econômicas, consequentemente os países e os povos progrediriam.

Parte dos liberais parte do princípio de Estado de Natureza de Locke, no qual os homens viviam em um Estado de Natureza caracterizado pela razão, liberdade, igualdade e independência. Contudo, alguns homens renunciavam a razão e atacavam os seus congêneres. Neste caso, os homens deveriam punir os transgressores, mas poderiam dar

início a uma guerra entre os que seguem e os que desprezam o Estado de Natureza. Assim, os homens deveriam ceder seu direito de executar as leis que garantiam a liberdade, a igualdade e a independência e entregá-lo a um corpo político representativo, o governo.

Com este espírito de paz e progresso, Woodrow Wilson lançou o projeto da Liga das Nações em 1919. A Liga foi um fiasco porque sua concepção estava em franca contradição com as necessidades e demandas dos grupos sociais, que dirigiam os Estados após a Primeira Guerra Mundial, sobretudo nos Estados Unidos. A ineficácia da Liga, e consequentemente do liberalismo das Relações Internacionais, ficou evidente com a instabilidade da organização e sua incapacidade para evitar conflitos, em última instância a própria Segunda Guerra Mundial.

No entre guerras, enquanto os liberais dominavam o campo das Relações Internacionais, pensando muito mais como as relações entre Estados deveriam ser do que realmente eram, surgiram teorias preocupadas com a realidade dessas relações. Após a Segunda Guerra Mundial as teorias realistas, como ficaram conhecidas, se tornaram dominantes no campo das Relações Internacionais, sobretudo porque as ideias liberais se mostraram ineficientes. As teorias realistas das relações internacionais também se basearam nas teorias políticas modernas, mas, sobretudo nas ideias de Estado de Natureza e de anarquia de Thomas Hobbes.

As teorias realistas foram sintetizadas e organizadas em 1948 no "A política Entre as Nações" de Hans Morgenthau. Neste trabalho, Morgenthau buscou aproximar a teoria realista das Relações Internacionais da ciência. Para ele, uma teoria deve ser testada, não em função de princípios abstratos, mas em função da realidade. Assim, deve se submeter aos testes empíricos e teóricos. Morgenthau criticou as concepções liberais de relações internacionais, que entendiam erroneamente que, uma ordem política moral poderia ser derivada de princípios abstratos, válidos universalmente e baseados na confiança derivada da retidão e da racionalidade humana.

Em oposição, Morgenthau baseou seus estudos na teoria política moderna de Thomas Hobbes. Este acreditava que os homens viviam em um Estado de Natureza no qual eram livres para satisfazer seus desejos, mesmo que para isso tivessem que aniquilar seus

adversários, criando um quadro de todos contra todos, que poderia levar a anarquia ou a ditadura. Assim, estabeleceu-se um contrato social no qual os indivíduos entregaram sua liberdade a um Estado soberano para evitar a anarquia ou a ditadura. Para Morgenthau, assim como os homens no Estado de Natureza eram os Estados no sistema internacional. Entretanto, de acordo com o teórico realista, no sistema internacional não existe tal soberano e os Estado encontram-se em um quadro de anarquia, tal e qual o Estado de Natureza. Assim sendo, Morgenthau compreende o Sistema Internacional como o espaço de interesses contrários, aonde não há possibilidade de realização dos princípios morais. Aonde a guerra é o estado normal e a paz é apenas exceção (MORGENTHAU, 1948). Durante a Guerra Fria, sobretudo de 1950 até o final dos anos 1970, os realistas definiram as regras do campo das Relações Internacionais, com capital político, financeiro e simbólico, expresso no discurso científico de Morgenthau.

Neoliberalismo e neorrealismo: reconfigurando as regras em um novo contexto

No final dos anos 1970, novos jogadores, devidamente financiados, entraram no campo das Relações Internacionais. Diante do aumento das trocas econômicas, da intensificação da cooperação entre as nações, da potência das empresas transnacionais e de novos problemas decorrentes desta nova realidade, os liberais voltaram disputar o campo das Relações Internacionais. Os neoliberais, como ficaram conhecidos, argumentam que uma crescente interdependência econômica está presente na nova conjuntura mundial. Para os neoliberais, a interdependência não é um fenômeno benigno ou maligno e não afeta todos da mesma forma. Eles reconhecem que a interdependência é assimétrica, contudo lembram que os resultados das interações não são sempre determinados pela distribuição de riqueza e de poder. Sob a ótica neoliberal, os países grandes nem sempre predominam nas negociações por serem grandes. Deve-se levar em conta a relação entre intensidade das preferências e os recursos à disposição dos membros. Quanto maior for a intensidade das preferências maior será a coerência das políticas adotadas e

consequentemente o resultado será favorável. Assim, os neoliberais recuperaram o argumento liberal e a ideia de que em um Estado de Natureza, como o Sistema Internacional, se os Estados agirem de forma racional, cooperativa e coerente, todos podem sair ganhando.

Para afirmar o caráter científico da sua teoria, os neoliberais recorreram à lógica da teoria dos jogos. Assim, de acordo com eles, os Estados em um sistema anárquico depois de certo número de repetições vão preferir a cooperação porque os riscos da trapaça serão grandes. Assim, vão optar por ganhos menores, mas com mais segurança. Os Estados estão interessados em maximizar seus ganhos individuais absolutos, sendo indiferente aos ganhos relativos aos demais. A repetição do jogo promove a cooperação ao criar os parâmetros entre os jogadores através da experiência repetida, ou seja, aumenta o grau de previsibilidade e reduz as desconfianças. A cooperação se torna reiterada e os atores percebem que é a melhor estratégia ao longo prazo.

Entretanto, os neoliberais reconhecem que existem Estados que atuarão de forma unilateral e, se necessário, trapacearão para atingir seus objetivos. Assim, para os neoliberais, as organizações internacionais tem um papel fundamental. Elas podem facilitar a cooperação, reduzindo a incerteza e oferecendo estruturas em que os acordos podem ser negociados. Em outras palavras, diminuem as imposições unilaterais e trapaças porque fornecem informações aos governos e ajudam a construção e a adoção de regras que estabelecem padrões de conduta. De acordo com eles, os Estados promovem a criação de instituições multilaterais para amenizar a anarquia, minimizando a insegurança, os conflitos no Sistema Internacional e promovendo cooperação. Os países que se julgarem prejudicados podem criar mecanismos dentro das instituições para reverter essa realidade. Os neoliberais reconhecem que nenhuma instituição é capaz de obrigar os Estados a cumprirem os compromissos. Contudo, elas podem coagi-los deixando os custos da nãocooperação altos. Assim como os realistas, os autores neoliberais consideram que o Sistema Internacional é anárquico e que os Estados buscam sempre maximizar seus ganhos. Mas consideram que ao invés de resultados terríveis ou frustrados o fim pode ser positivo quando existem informações disponíveis, que reduzem a desconfiança.

Diante da intensificação do processo de globalização e interdependência dos anos 1970, os neoliberais ganharam reconhecimento e capital simbólico dentro do campo. Mas os realistas contra-atacaram. Kenneth Waltz atualizou a teoria realista, que passou a ser chamada de neorrealismo. Para Waltz, recuperando o Estado de Natureza Hobbesiana, o Sistema Internacional é um estado de Guerra no qual qualquer contato sem conflito é inconcebível. Os Estados conduzem seus assuntos na sombra da violência. Todos os Estados devem estar preparados para usar a força ou ficar a mercê dos outros Estados. A esperança de um agente para gerir ou manipular os conflitos e o uso da força não é realista.

Para os neorrealistas, o sistema internacional é um sistema de autoajuda. Em uma estrutura anárquica como o Sistema Internacional, o incentivo de cada unidade é tomar conta de si. Há receio de que a divisão dos ganhos em uma situação de cooperação possa fortalecer mais uma unidade do que as outras. A estrutura das relações internacionais limita a cooperação de duas formas: os Estado temem que a divisão de ganhos possa favorecer outros mais do que a si; e ficam preocupados com a dependência, que aumenta sua vulnerabilidade, uma vez que terão que assegurar os bens dos quais dependem. As unidades gastam seus esforços para se defender uma das outras e não para cooperação. Portanto, segundo Waltz, o comportamento racional diante da estrutura internacional não leva aos resultados desejáveis em termos de cooperação.

Cada país toma conta de si, ninguém pode tomar conta do sistema. Não existe nenhuma agência internacional que possa transformar o sistema. As nações são os únicos agentes capazes de resolver os problemas globais. Grandes tarefas só podem ser realizadas por agentes de grande capacidade. Por isso, os Estados mais poderosos são chamados para situações de crise, mas eles pensam primeiramente em seus interesses. Para sua segurança, as unidades numa condição de anarquia devem confiar nos meios que podem gerar e nos acordos que podem fazer para elas próprias. Um governo mundial seria um convite para uma guerra civil mundial porque quanto maior for o poder dos Estados, maior tem que ser o poder da Organização Internacional. Nestas condições os Estados se envolveriam em uma luta pelo controle da Organização Internacional. Na ausência de organização, os estados

podem projetar acordos mínimos que, em um Estado de Natureza, permitem sua existência independente ao invés de acordos máximos para manterem a união.

Atacando os neoliberais Waltz lembra que cada vez que surge a paz ou que aumentam as instituições, os estudiosos veem a diminuição da anarquia. Mas, segundo o teórico neorrealista, os neoliberais confundem estrutura com processo porque anarquia e hierarquia não acomodam a variedade social e absoluta que conhecemos. As anarquias são ordenadas por justaposição de unidades similares não idênticas, por uma hierarquia de balanças de poder que se estabelece em cada microssistema. Waltz continuou atacando os neoliberais dizendo que uma teoria para ser científica tem que Imaginar as relações internacionais como um domínio específico, descobrir algumas regularidades tipo lei dentro delas e desenvolver uma forma de explicar as regularidades observadas. Assim será possível observar que estrutura anárquica é responsável por alguns aspectos recorrentes do comportamento dos Estados, que por isso se juntam pela força e pela competição mais do que pela autoridade e pela lei.

De acordo com o neorrealista, John Mearshemeir, o Sistema Internacional tem cinco características básicas: 1- a anarquia é o princípio ordenador do Sistema Internacional; 2- os Estados têm capacidade militar ofensiva e a capacidade de destruir outros Estados; 3- os Estados nunca podem ter certeza das intenções dos outros Estados; 4- o que move os Estados é a sobrevivência e consequentemente a manutenção da sua soberania; 5- os Estados pensam estrategicamente sobre como sobreviver no Sistema Internacional, aonde as informações são precárias. Essas cinco características básicas, de acordo com Mearshemeir resultam em três padrões de comportamento comum a todos os Estados. Primeiro, os Estados nos Sistema Internacional sentem medo uns dos outros e estão sempre preparados para a guerra. Segundo, cada Estado no Sistema Internacional busca garantir sua sobrevivência sem depender de outros, as alianças são somente temporárias. Terceiro, os Estados no Sistema Internacional maximiza seu poder e sua posição relativa sobre todos porque quanto maior for sua vantagem militar maior será sua segurança (MEARSHEMEIR, 1994).

Para os realistas, as relações que se desenvolvem no Sistema Internacional é um jogo de soma zero, o objetivo é conquistar mais poder a custas dos rivais. Nesse sistema anárquico, os Estados que buscam cooperar consideram não apenas os seus ganhos absolutos, mas quanto vai ganhar diante do que será distribuído entre eles. Segundo o realista, a cooperação só pode ocorrer em uma lógica de balança de poder que impulsiona a formação de alianças entre Estados contra um inimigo comum. Contudo, essa cooperação é tênue e só existe em um mundo pautado pela competição. As instituições são apenas criações dos Estados mais fortes para manter ou aumentar seu poder. Mesmo que o problema da trapaça seja resolvido, os Estados continuariam preocupados com ganhos relativos porque a diferença entre seus ganhos pode ser transformada em vantagens militares. Em última instância, essas vantagens militares podem ser usadas como agressão, coerção e no fim do Estado mais fraco, que teve menos ganhos do ponto de vista relativo (MEARSHEMEIR, 1994).

As ideias de Estado de Natureza, anarquia e o papel autônomo e soberano do Estado marcaram definitivamente as teorias de relações internacionais e consequentemente a formação do campo das Relações Internacionais. Ainda que muito diferentes, realistas, neorrealistas, liberais e neoliberais partem do mesmo princípio, supostamente científico, de que o Sistema Internacional é como um Estado de Natureza anárquico. A ideia de Estado de Natureza herdada de Hobbes e de Locke é apenas uma abstração, ainda que esses filósofos acreditassem no contrário. No campo da história, a ideia de Estado de Natureza já se tornou um mito. E mesmo no campo da biologia não é possível provar que exista uma natureza própria dos seres humanos que determinam tipos de comportamento em situações como um Estado de Natureza. Não há nada que prove que os homens são naturalmente egoístas ou altruístas, embora alguns estudos recentes tenham retomado este tema como pesquisa. Mais difícil ainda seria provar cientificamente que os Estados entendem o Sistema Internacional como um Estado de Natureza anárquico e agem de acordo com tal ideia. Nessas teorias, os Estados são reificados, ou seja, tomados como indivíduos ou organismos independentes senhores absolutos das ações, com vida e vontade própria.

A abordagem gramsciana

A raiz marxista

O teórico italiano Antônio Gramsci, que viveu nos anos 1930, nunca escreveu especificamente sobre Relações Internacionais. Contudo, os conceitos de Gramsci permitem ultrapassar o debate realista/liberal acerca dos Estados e da natureza do Sistema Internacional. Dentro da linhagem marxista, os conceitos e análises políticas de Gramsci foram resgatados nos anos 1990 e inspiraram novas abordagens acerca das relações internacionais. O pensamento de Gramsci influenciou alguns teóricos de Relações Internacionais, em maior ou menor medida, como Giovanni Arrighi, Robert Cox, Andrew Linklater, Greg Murphy, Stephen Gill e outros autores da Teoria Crítica e da Teoria do Sistema Mundo.

A teoria de Marx é distinta da ideia de Estado de Natureza. Para Karl Marx, a única coisa natural nos homens são suas necessidades primárias. Em a ideologia alemã, o filósofo alemão parte do princípio de que a primeira premissa para existência dos homens é estar em condição de viver, ou seja, comer, beber, morar e se vestir. Somente depois de conseguir suprir essas necessidades primárias, os homens produzem novas necessidades. Segundo Marx, os homens só podem viver quando produzem seus meios de vida em relação com a natureza e com outros homens. Nenhum homem consegue produzir toda sua vida material. A produção da vida no trabalho ou na procriação é uma relação natural e uma relação social. Revela-se assim, uma conexão materialista dos homens entre si. Esta conexão está condicionada pelas necessidades e pelo modo de produção (MARX, 2004).

Segundo Marx, é preciso perceber que o mundo é um produto histórico, resultado da atividade de uma série de gerações desenvolvendo suas formas de produzir, seu intercâmbio e modificando a sua ordem social de acordo com as necessidades, portanto não é dado a partir da eternidade ou de um Estado de Natureza. Para Marx, durante a história, a divisão do trabalho levou a repartição desigual das riquezas, quantitativamente e qualitativamente. Assim, a história é uma sucessão de diversas gerações, que exploram os materiais, capitais e forças de produção que são deixadas pela precedente em

circunstâncias mudadas e também as modificam. No desenvolvimento das forças produtivas chega-se a um estágio, o capitalismo, no qual as forças de produção e os meios de intercâmbio produzem uma classe que tem que suportar o fardo da sociedade sem gozar dos benefícios e outra, que se apropria dos produtos deste trabalho através da extração de mais valia. Esta realidade mostra uma inerente contradição entre cada um dos indivíduos e o interesse comunitário de cada indivíduo que mantêm intercâmbio, em decorrência da realidade material (MARX, 2004).

Em suas obras, Marx também questionou a reificação do Estado. De certo, como aponta Tullo Vigevani, frequentemente nas relações internacionais, Marx é acusado de não ter elaborado em seus trabalhos conceitos acabados de nação e de Estado. Dessa forma, consequentemente, Marx não teria produzido uma análise consistente de relações internacionais (VIGEVANI et al., 2010). De fato, em a Ideologia Alemã, Marx aponta que a forma de intercâmbio dos homens condicionado em todos os estágios históricos é a sociedade civil e não o Estado. A sociedade civil é o verdadeiro lar e teatro de toda a história, portanto a história dos grandes chefes ou simplesmente dos Estados é absurda. A história só pode ser a história das relações dos homens (MARX, 2004). Assim, na mesma obra, Marx superficialmente definiu o Estado como o espaço aonde os interesses comunitários assumiram a forma autônoma, que são comunidades ilusórias com base real nos laços existentes.

Os marxistas, em sua maioria, consideram que o Estado não está livre das contradições do modo de produção capitalista. Pelo contrário, ele é analisado como a expressão, por excelência, das desigualdades verificadas no bojo da totalidade desse sistema. Para os marxistas, aceitar a ideia de um Estado soberano que está acima dos interesses das classes que compõem a sociedade implica em aceitar as relações de alienação que estão na base do sistema capitalista. A burguesia legitima a sua dominação mediante o controle político e ideológico do Estado. Ao mesmo tempo em que se proclama a igualdade formal de todas as nações, omitem-se as verdadeiras relações de dependência,

de dominação, ou seja, relações certamente não iguais, muitas vezes drasticamente assimétricas, determinadas pelos fatores econômicos e sociais (VIGEVANI et al., 2010).

Como aponta Vigevani, o marxismo não tem uma reflexão específica sobre relações internacionais da maneira como são analisadas pelas teorias dominantes da disciplina, relações entendidas como relações entre Estados. Ao perceber o sistema de Estados como expressão de uma totalidade social, conclui que qualquer relação política entre eles resulta de relações sociais de produção. A questão central é a estrutura de dominação social. Sua compreensão é o que permite entender as relações internacionais (VIGEVANI et al., 2010). Em a Ideologia Alemã, Marx deixa isto claro quando analisa brevemente a relação entre os Estados. Para ele, a relação entre as nações dependem do grau de desenvolvimento das forças produtivas, da divisão do trabalho e do intercâmbio interno. A própria estrutura interna da nação depende do desenvolvimento da produção e do intercâmbio.

Gramsci com ajuda de Bourdieu: correlação de forças e construção da hegemonia

Na esteira de Marx, para Gramsci não existe um Estado de Natureza nem uma Natureza Humana imutável, seja ela real ou abstrata. Na perspectiva gramsciana, a ação dos homens e mesmo dos Estados é resultado de um conjunto de relações sociais que se desenvolveram ao longo da história, dentro de certos limites. O Estado para Gramsci não é um ator das relações internacionais, que paira acima da sociedade. O Estado em Gramsci é construído por relações sociais. Para compreender o estado como uma relação faz-se necessário entender os três níveis de percepção da sociedade em Gramsci: a) a infraestrutura – que consiste no espaço das relações de produção e de trabalho, mas diferente das análises marxistas tradicionais está dimensão não tem mais valor do que outras; b) a sociedade civil – ou seja, o conjunto de indivíduos organizados, que são o elemento principal de ação e pressão política; c) a sociedade política – isto é, o conjunto de aparelhos e agências administradas pelo poder público.

O Estado é reflexo da correlação de forças presente na sociedade civil e expressa na sociedade política, que pode, ou não, resultar na hegemonia de um grupo social. O que

Gramsci chama de hegemonia é o processo de construção do consenso sobre uma visão de mundo (ideologia) ampla e um projeto político amplo, somado ao uso da violência. Isso acontece quando um grupo potencialmente hegemônico, uma classe ou uma fração de classe, toma consciência da sua posição econômica e do papel político que pode desenvolver. Esse grupo elabora, mesmo informalmente, um projeto político com suas necessidades, demandas e desejos. Em seguida este grupo estabelece alianças com outros grupos formando um "Bloco Histórico". Neste articulam-se elementos subjetivos e objetivos. Isto é, o grupo potencialmente hegemônico e seus aliados partilham objetivos materiais, visões de mundo e culturas semelhantes. Os intelectuais orgânicos, aqueles que emergem dentro do grupo potencialmente hegemônico, são responsáveis pela difusão de um projeto político, da visão de mundo e da cultura, que unem o "Bloco Histórico". A cultura para Gramsci é um conjunto de valores, crenças e percepções desenvolvidas por cada grupo social, classes ou frações de classes. Em seguida, o grupo potencialmente hegemônico apresenta seu projeto político como um projeto político amplo e sua visão de mundo como uma visão de mundo ampla, nacionais. Novamente, é o intelectual orgânico que deve organizar e divulgar o projeto político e a visão de mundo construídos no "Bloco Histórico", para torná-los nacionais. Para tanto, os grupo potencialmente hegemônico tem que incluir algumas necessidades, demandas, interesses, desejos e elementos culturais de classes distintas, dominadas, entretanto, sem macular seus próprios objetivos.

O consenso, embora amplo, não é único. Outras visões de mundo, contra-hegemônicas, concorrem para derrubar a hegemonia de um grupo e reconstruí-la. Os grupos que buscam ser hegemônicos precisam utilizar o mínimo de violência contra aqueles que não aceitam o projeto hegemônico. Em outras palavras, hegemonia é quando uma visão de mundo de um dado grupo se impõe sobre o conjunto dos demais, mas não simplesmente de forma imperativa e sim através do consenso, com utilização mínima da violência, mas sem prescindir desta (GRAMSCI, 2002). Assim sendo, o Estado tem outra dimensão para além da força. Para Gramsci, o Estado não pode ser percebido puramente

como um agente coercitivo ou enganador, que age unicamente em prol da manutenção das classes proprietárias.

Os ensinamentos do sociólogo francês Pierre Bourdieu, sobretudo o conceito de capital simbólico, habitus e violência simbólica podem ajudar a compreender a teoria gramsciana, principalmente as estratégias que transformam uma visão de mundo específica de um grupo em uma visão de mundo ampla. A antiga polêmica entre subjetivismo e objetivismo emerge como ponto central para a reflexão de Bourdieu. O projeto de um grupo que busca se tornar amplo, nacional ou internacional precisa ser representado por intelectuais orgânicos com capital simbólico.

Uma visão de mundo que pretenda ser ampla precisa estabelecer conexões com os códigos que remetem à realidade objetiva e aos *habitus* dos indivíduos e dos diversos grupos sociais. Ou seja, precisa estar embasado nas necessidades materiais primárias de sobrevivência dos homens, mas também nos *habitus*, que são disposições duráveis, intersubjetivas, estabelecidas e transmitidas através das gerações que nortearam as percepções e as ações dos grupos e classes sociais. Contudo, o *habitus*, como intersubjetividade, está em intrínseca relação com o material, uma vez que está sujeito a mudanças derivadas das ações, da busca pelas necessidades materiais, pela dinâmica das correlações de forças sociais e do confronto em experiências novas (BOURDIEU, 1996). O *habitus* tende a orientar a ação e na medida em que é produto das relações sociais ele tende também a assegurar a reprodução dessas mesmas relações. A interiorização das normas, valores e princípios assegura a relação entre as ações dos sujeitos e a realidade objetiva como um todo. O *habitus* garante a interiorização e a adéqua a ação do agente a sua posição social. As diferenças de classe aparecem nas disposições que os indivíduos possuem em internalizar e reproduzir produções legítimas. Assim, a reprodução da ordem não está somente nos aparelhos coercitivos dos Estados ou as ideologias oficiais, mas está em níveis mais profundos (BOURDIEU, 1983).

Segundo Bourdieu, o capital simbólico é conquistado através do reconhecimento ou da consagração acumulados em lutas anteriores (BOURDIEU, 1990:271). Por isso é importante fazer microbiografias e microssociologias para identificar o local de fala e o ciclo

social dos atores. Além disso, a hegemonia precisa utilizar uma coerção sutil, ou o que Bourdieu chama de violência simbólica. Isto é, a fabricação contínua de crenças, que induzem o indivíduo a se posicionar no espaço social seguindo critérios e padrões do discurso dominante. A violência simbólica é o meio de exercício do poder simbólico (BOURDIEU, 1990).

Novas regras: correlação de forças e hegemonia nas Relações Internacionais

Na abordagem gramsciana das Relações Internacionais, as unidades básicas de análise são as relações sociais e não os agentes individuais como Estados, consumidores, empresas, grupos de interesse e outros. Bem como a análise do Estado, a teoria de Gramsci para Relações Internacionais se baseia na organização social da produção e na correlação de forças dentro e fora dos Estados, onde o subjetivo e o objetivo interagem. A perspectiva gramsciana busca analisar a ordem sistêmica de forma dialética, de baixo para cima e de cima para baixo. Assim, segue um caminho contrário às tendências de análise da ordem sistêmica que priorizam o papel de agentes individuais, mormente os Estados, em um ambiente anárquico (GILL, 2007).

Nos Cadernos do Cárcere, Gramsci afirma que as Relações Internacionais reagem passiva e ativamente sobre as relações sociais de hegemonia que acontecem dentro dos Estados. Segundo ele, as relações internas de um Estado se entrelaçam com as relações que ocorrem em nível internacional, criando novas combinações originais e historicamente concretas. Uma hegemonia construída em um país mais desenvolvido pode se difundir em países menos desenvolvidos, interferindo nas relações sociais nacionais. Esta relação entre forças nacionais e internacionais, de acordo com Gramsci, é complexa porque dentro de cada Estado existem outras relações de forças.

A partir de Gramsci e do filósofo italiano Giambattista Vico, o canadense Robert Cox vai insistir que a essência dos homens e as instituições não devem ser pensadas em termos de essência imutável, mas como criação contínua e mutável. Assim, o Estado em sua

concepção superficial, como aparato político-burocrático-militar não pode ser entendido como unidade motriz e independente nas relações internacionais. Contudo, o Estado entendido como sociedade civil amplificada é o foco das lutas sociais, o lócus da construção da hegemonia e, consequentemente, a entidade básica das relações internacionais. Dessa forma, assim como Gramsci, Cox entende que as relações internacionais derivam das relações sociais fundamentais. Portanto, para compreender a ação dos Estados nas relações internacionais é necessário investigar a historicidade das lutas internas e da construção da hegemonia, levando em consideração as relações sociais internas e externas.

Cox, um dos principais teóricos que desenvolveu a análise gramscianadas Relações Internacionais, entende que a classe ou fração de classe que constrói a hegemonia dentro de um Estado pode, dependendo das condições matérias, de forma consensual e violenta, exercer a hegemonia em uma ordem mundial. A hegemonia no plano internacional é uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante e um complexo de relações sociais internacionais que une as classes de diversos países. Ou seja, uma determinada classe ou fração de classe de um Estado se associa a outras congêneres, formando um "Bloco Histórico Internacional" e busca transformar sua visão de mundo, nacional, em uma visão de mundo universal. Isto é possível quando o Estado é capaz de incluir aspirações e interesse que se conectam e fazem sentido para classes e frações de classe em outros Estados. O Estado hegemônico, como expressão da correlação de forças, dirige o Sistema Internacional apresentando o projeto político do "Bloco Histórico Internacional" como universal e utilizando a violência física e simbólica de forma limitada, somente quando necessário. As instituições econômicas, as formas de produzir, a cultura, a visão de mundo, o projeto político e a organização social do hegemônico tornam-se modelos a serem imitados no exterior (GILL, 2007; COX, 2007). Isso acontece principalmente em países menos desenvolvidos de fora do "Bloco Histórico Internacional" através de uma "revolução passiva", isto é, de uma tentativa de modernização, que adota de forma mimética as estruturas políticas e econômicas do núcleo hegemônico, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento.

De forma complementar, Giovani Arrighi, também baseado em Gramsci, aponta que as hegemonias mundiais são um fenômeno do moderno sistema de interestados que surgiu ao fim do período medieval e está intimamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo em escala mundial. Arrighi afirma que o conceito de hegemonia mundial se refere ao poder que um Estado tem de exercer funções governamentais sobre outros Estados no Sistema Internacional. Tal liderança não é dominação pura e simples como os realistas descrevem hegemonia. Como acontece no cenário nacional, a liderança do hegemônico internacional é pautada pela combinação do consentimento e da coerção (GILL, 2007; ARRIGHI, 1996). Para Arrighi, um Estado só pode se tornar hegemônico no Sistema Internacional quando consegue afirmar "ser a força motora de uma expansão universal do poder coletivo dos governantes perante os súditos"; ou quando tem condições de demonstrar que "a expansão de seu poder em relação a alguns ou até mesmo a todos os outros Estados representa o interesse geral dos súditos de todos os Estados" (GILL, 2007: 230).

Para Arrighi, as construções e a transformação da hegemonia no Sistema Internacional acontecem em situações de "caos sistêmico". Nas palavras de Arrighi, "caos" não é o mesmo que anarquia. Anarquia designa falta de poder central, enquanto "caos sistêmico" quer dizer falta de organização. Esta é uma situação que surge o conflito quando a correlação de forças apresenta diversas tendências antagônicas ou quando uma nova visão de mundo e um novo projeto são impostos, sem serem aceitos e/ou sem substituírem os anteriores. Diante disto, qualquer Estado que seja capaz de construir uma nova ordem a partir de um novo projeto político e de uma nova visão demundo tem condições de se tornar hegemônico (ARRIGHI; SILVER, 2001; GILL, 2007). A concepção de caos de Arrighi remonta a ideia de "crise hegemônica" de Gramsci. Para Gramsci, em determinadas situações, quando nenhuma das forças consegue construir um projeto hegemônico amplo ou quando a força hegemônica não consegue mais apresentar seu projeto político e sua visão de mundo como amplos, nacionais e/ou universais. Nesses casos, tanto no ambiente nacional quanto no internacional, começa um novo processo de definição de hegemonia, marcado pela crise ou pelo cesarismo.

As Organizações Internacionais refletem a correlação de forças, o poder hegemônico e a contra hegemonia. As Organizações Internacionais não são atores desinteressados, nem simples instrumentos de realização dos objetivos das potências. Craig Murphy, a partir da análise gramsciana, considera as Organizações Internacionais correias de transmissão de interesses, projetos políticos e visões de mundo - inclusive através de lei que, por exemplo, dão respaldo ao mercado e a exploração da mão de obra – que criam um consenso e são assimilados com o tempo. Contudo, dentro das Organizações Internacionais existem forças que se movimentam em sentido contrário, disputando e/ou se opondo a hegemonia (MURPHY, 1994). As próprias Organizações Internacionais funcionam como ferramenta de coerção física ou simbólica àqueles que desafiam a ordem hegemônica. Neste sentido, as Organizações Internacionais funcionam, inclusive, como elemento de legitimação democrática do uso da força, uma vez que tem, supostamente, o respaldo da maioria dos governos e cidadãos do globo. Em alguns casos, as Organizações Internacionais podem funcionar como órgãos de violência simbólica ou física do polo contra hegemônico, sobretudo algumas Organizações Internacionais não Governamentais[2].

A construção da nação, do nacionalismo e a hegemonia

A ideia nação e o nacionalismo são elementos fundamentais no processo de construção da hegemonia. As nações não são entidades naturais. As nações e os nacionalismos surgiram de projetos sociais, políticos, culturais e econômicos, que buscavam se tornar amplos, legítimos e factíveis para um grande conjunto de seres humanos, portanto hegemônicos.

Como observou Benedict Anderson, as nações são comunidades imaginadas, construídas. São imaginadas, pois os membros de uma nação não conhecem pessoalmente uns aos outros, mas mesmo assim nutrem e dividem o mesmo sentimento de comunhão nacional. Como nota Anderson, o estado moderno, dirigido por uma classe social

[2] O debate acerca das Organizações Internacionais e a construção da hegemonia precisa ser aprofundado especificamente em outro momento.

administrativa e dominante precisava apresentar seu projeto político, cultural, social e econômico como amplo, a fim de legitimá-lo. Neste sentido, entre outras coisas, foi fundamental o processo de confecção de mapas, alfabetização e vernacularização da língua, que possibilitaram que os homens compreendessem as leis e reconhecessem nos jornais imagens comuns e narrativas coletivas comuns a um espaço delimitado ao qual pertenciam. Nas peças legais, nas imagens e nas narrativas, diversos eventos e relatos formam uma espécie de romance real e se entrecruzam com a vida do leitor. Dessa forma, o leitor se vê como parte de uma "comunidade imaginada" com um espaço circunscrito e sujeitos nunca vistos, aonde se desenrolam os enredos e as narrativas, que guiam parte de suas vidas (ANDERSON, 1983). Tais narrativas e imagens diárias estimulavam, e ainda estimulam os homens a buscarem suas identidades e definirem suas obrigações com a nação. Em outras palavras, tornaram os homens nacionalistas.

Corroborando os mesmos pressupostos modernistas de Anderson, os historiadores britânicos Eric Hobsbawm e Terence Ranger argumentam que as práticas nacionalistas culturais e administrativas que legitimam as nações são "tradições inventadas" na modernidade. Hobsbawm e Ranger entendem por "tradição inventada" as práticas de natureza ritual ou simbólica, reguladas institucionalmente ou não, que têm por objetivo inculcar valores e normas de comportamento, supostamente, milenares, naturais e obrigatórias a todos os membros que pertencem a uma comunidade. Os historiadores britânicos, entretanto, explicam que o termo "tradição inventada" é utilizado em sentido amplo, que inclui as tradições construídas e institucionalizadas formalmente pelos estados e as tradições que surgiram de maneira espontânea em um período limitado e determinado do tempo, mas que se estabeleceram com rapidez (HOBSBAWM; RANGER, 1997).

O cientista político inglês Anthony Smith, tal como Anderson, encara as nações e o nacionalismo como construções, portanto sem considerá-las como entidades naturais. Para Smith as nações são "uma nomeada população humana que compartilha mitos e memórias, ocupa historicamente um território; e possui uma cultura de massas, uma economia única e responsabilidades e direitos legais iguais para todos os membros". O nacionalismo, que dá

sentido às nações, é um movimento idealizado para alcançar e manter a autonomia, a unidade e a identidade de uma população, considerada por alguns dos seus membros como uma real ou potencial "nação". Entretanto, Smith questiona o caráter unicamente moderno das nações e do nacionalismo, embora reconheça que elas sofreram profundas transformações na modernidade. De acordo com Smith as nações só podem ser construídas, ou imaginadas, sobre raízes históricas antigas. Desse ponto de vista as nações são constructos de longo prazo, constantemente reconstruídos e resignificados (SMITH, 1999).

Por isso, segundo Smith, os nacionalismos que dão sentido às nações combinam aspectos étnicos e cívicos, não obstante, um ou outro tenha maior preponderância em determinados contextos históricos e geográficos. O nacionalismo étnico é calcado sobre a ideia de que os indivíduos de uma nação dividem uma cultura e uma história única e estão ligados por laços de solidariedade que lembram laços familiares. Manifestações culturais imaginariamente milenares, como a língua e os costumes, são mais valorizados do que a igualdade legal, a cidadania e uma cultura de massas cívica. Mitos de ancestralidade e genealogia definem a nação. O nacionalismo cívico, por outro lado, define a nação como um grupo de indivíduos que escolhe pertencer racionalmente a uma comunidade com um território definido e compacto; com igualdade de todos os membros perante a lei; com direitos sociais e políticos de cidadania indiscriminados; e com uma cultura pública de massas compartilhada por todos os membros. Na ideia de nacionalismo cívico, os cidadãos podem adotar a identidade nacional a partir da livre escolha, inclusive os imigrantes, pois estão abertas a qualquer membro que esteja disposto a obedecer às leis e a cumprir as obrigações com a comunidade. Assim, o nacionalismo é ao mesmo tempo uma construção subjetiva e uma categoria normativa que definem quem pertence a uma determinada sociedade e as obrigações que estes têm que cumprir (SMITH, 1999).

Smith sugere que as nações modernas e os nacionalismos ampliaram estruturas e conceitos étnicos mais antigos que foram universalizados na modernidade, como a ideia de terra prometida, passado dourado e povo escolhido. A ideia de terra sagrada é associada à nação de duas formas: quando uma comunidade considera a terra um lugar de culto

sagrado, um exílio espiritual; ou quando um povo, que precisa se libertar dos opressores escolhe seguir para uma terra assumida como prometida a fim de formar uma comunidade ideal. A ideia de passado dourado estimula nos componentes da nação a recuperação de um status passado, mítico e ideal. Assim, a ideia de um passado dourado enfatiza a trajetória heroica dos cidadãos, realça os grandes feitos, relembra as virtudes que os descendentes carregam no sangue e justifica o sacrifício em nome de um destino designado desde tempos imemoriais. A ideia de povo escolhido é essencialmente um conceito religioso que atribui a um povo a missão de defender os valores morais e de realizar seu destino na terra. Isto confere à nação um status moral de superioridade sobre "os outros"; reafirma o destino comum e especial da nação que está destinada a ficar livre e a livrar o mundo da opressão; ajuda a delimitar as fronteiras e afastar os profanos que rejeitam a missão nacional, sejam eles vizinhos, conquistadores ou inimigos internos; e por fim, estimula o povo a se engajar no "caminho sagrado" obedecendo às "leis divinas" a fim de evitar que a missão não seja cumprida e que a nação seja derrotada (SMITH, 1999).

A política externa só pode ser compreendida se entendermos as dinâmicas, a construção da hegemonia e as visões de mundo, que estão dentro dos Estados. Para isso, é fundamental compreender como se constrói a nação e o sentimento nacional no momento da análise. Todo projeto político e toda visão de mundo trazem uma concepção do que é a nação e nacionalismo. A construção das identidades, sobretudo nacionais, que mobilizam aspectos materiais, subjetivos e intersubjetivos é fundamental para construção da hegemonia, tanto em nível nacional como internacional. A nação e o nacionalismo foram, e ainda são cruciais para mobilização das lealdades políticas, difusão das ideologias e organização dos projetos políticos.

O papel do discurso e da narrativa

No processo de construção de hegemonia, as pessoas não são enganadas pelo discurso, mas aderem a ele, sobretudo porque as palavras devem fazer sentido para sua

vida material. Portanto, o estudo do discurso é fundamental para entendermos como a hegemonia se constrói e, consequentemente, para compreendermos as relações internacionais. Para Norman Fairclough, o discurso é uma representação e uma forma de agir no mundo. Por um lado, o discurso é moldado e restringido pelas relações sociais, por outro lado é socialmente constitutivo, pois constrói e constitui o mundo. O discurso deve ser visto como uma prática social de origem coletiva e que altera o mundo e altera os outros indivíduos no mundo. Neste sentido, segundo Fairclough, o discurso tem três efeitos: 1- o discurso contribui para a construção do que é referido como "identidades sociais" e posições de sujeito, para o sujeito social e os tipos de EU; 2- O discurso contribui para a construção das relações sociais; 3- o discurso contribui para a construção de sistemas de conhecimento e crença. Em outras palavras, os discursos são resultados de realidades concretas permeadas de tensões e conflitos, mas ao mesmo tempo são intervenções políticas e sociais nesta mesma realidade. O discurso, portanto é uma prática política e como tal estabelece, mantém e transforma as relações de poder (FAIRCLOUGH, 2008).

As narrativas discursivas, como observa o historiador Ciro Cardoso, estão intimamente ligadas aos traços fundamentais dos fatos reais que relata, longe de deformá-los. No presente, os homens coletivamente projetam seus objetivos prospectivamente e retrospectivamente, unificando os fatos, ações e experiências coletivas. Tanto no nível da ação planejada individualmente pelos homens, quanto ao nível da coletividade, o “Eu” e o “Nós” das narrativas têm existência real, não são meras ficções e baseiam suas ações em narrativas. Portanto, as narrativas são estruturadas de acordo com a própria organização do mundo social, ao mesmo tempo em que é parte estruturante dessa organização real. Em outras palavras, a narrativa pode alcançar ou, ao menos, se aproximar da realidade e, ao mesmo tempo, ela ajuda a configurar o real, assim como é configurada por ele. Em suma, a ação narrativa discursiva é prática da vida cotidiana e real, antes de ser atividade meramente cognitiva e estética. Sendo assim, toda narrativa, está certamente emoldurada pelas condições subjetivas e objetivas do tempo e do lugar ocupado pelo sujeito que a escreve. O pesquisador que busca explicar uma dada realidade através das narrativas de

suas fontes deve, portanto, situar as condições de tempo e lugar dos sujeitos históricos que constroem tais narrativas (CARDOSO, 2005).

Considerações Finais

A estratégia dos teóricos de relações internacionais se estabelece em função dos *habitus*, da conjuntura, das necessidades materiais e da posição que eles detêm no campo e na sociedade. As relações de poder no interior do campo reproduzem as relações sociais que são externas ao mesmo. As teorias são feitas por homens que tem objetivos políticos e são intelectuais orgânicos que divulgam uma visão de mundo e projetos políticos de grupos específicos. As teorias clássicas de Relações Internacionais partem de uma descrição da realidade que não pode ser comprovada, o Estado de Natureza. Através deste artifício, tais teorias têm como objetivo estabelecer normas e regras que definem o comportamento dos homens e legitimam a dominação hegemônica e o modo de produção dominante, valorizando a guerra de conquista e/ou as trocas capitalistas. As teorias realistas, neorrealistas, liberais e neoliberais não só descrevem, mas também determinam a forma correta de comportamento para os Estados. Quando esses são reificados como atores do sistema internacional escondem a correlação de forçar sociais, os interesses e a dominação. Quando o sistema internacional é considerado inevitavelmente anárquico, as ações, baseadas em interesses materiais e subjetivos das elites, são legitimadas como essenciais para a sobrevivência da nação. Dessa forma, as elites econômicas e políticas se apoiam em seus intelectuais orgânicos para justificar, entre outras coisas, a guerra, a balança de poder, a exploração da mão de obra nas periferias, os gastos com armamento, as relações comerciais de livre mercado e a cooperação em organizações internacionais.

De certo, as análises gramscianas não são desinteressadas. Elas buscam analisar as ações dos Estados observando as estratégias das classes e frações de classe dominantes nos mesmos e no Sistema Internacional Capitalista Contemporâneo. Para isso, é fundamental investigar as correlações de força e os processos de conquista de hegemonia

que guiam a construção do Estado, da nação e do nacionalismo. As abordagens gramsciana são contra hegemônicas. Portanto, elas têm o objetivo de derrubar os "Blocos Históricos" hegemônicos que dirigem os Estados e ordenam as Relações Internacionais, criar novos "Blocos Históricos" e elaborar alternativas para o sistema.

Referências Bibliográficas:

ANDERSON, Benedict. 1983. **Imagined Communities: Reflections on the origin and Spread of Nationalism**: New York: Verso.

ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Berverly J. 2001. **Caos e Governabilidade no moderno Sistema Mundial:** Editora UFRJ; Contraponto: Rio de Janeiro.

ARRIGHI, Giovanni. 1996. **O Longo Século XX:** Rio de Janeiro: Contraponto.

BOURDIEU, Pierre. 1990. **Coisas Ditas**: São Paulo, Brasiliense.

_____. 1983. **Sociologia**: São Paulo, Ática.

_____. 1996. **Razões Práticas**: São Paulo: Papyrus.

_____. 2004. **Os Usos e abusos da ciências: Por uma sociologia clinica do campo cientifico**: São Paulo: Unesp.

CALHOUN, Craig. 2007. **Nacionalismo**: Buenos Aires: Libros del Zorzal.

COX, Robert W. 2001. **The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization**: Londres: Routledge.

FAIRCLOUGH, Norman. 2001. **Discurso e Mudança Social**: Brasília: Editora Universidade de Brasília.

GRAMSCI, Antonio. 2002. **Cadernos do Cárcere. Vol3: Maquiavel: Notas sobre o Estado e a política**: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 1982. **Os intelectuais e a organização da cultura**: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 1987. **Concepção dialética da história**: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GILL, Stephen (org). 2007. **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais:** Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

HOBSBAWM, Eric & RANGER, Terence (org). 1997. **A invenção das tradições:** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KEOHANE, R. O., MARTIN, L. L. 1995. **The Promise of Institutionalist Theory**: International Security, v. 20, n. 1, p. 39-51.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. 2004. **A ideologia Alemã:** São Paulo: Martin Claret.

MEARSHEIMER, J. J. 1994. **The False Promise of International Institutions**: International Security, v. 19, n. 3, p. 5-49.

MORGENTHAU, Hans J. 2002. **A política entre as nações:** Brasília: IPRI.

MURPHY, Craig N. 1994. **International Organization and Industrial change: Global governance since 1850:** Polity Press: Cambridge.

NYE, Joseph & KEOHANE, Robert. 1997. **Power and Interdependence: World Politics in Transition:** Brown.

SMITH, A. D. 1999. **Myths and memories of the nation:** New York: Oxford University Press.

VIGEVANI, et al. 2010. **A Contribuição marxista para o estudo das Relações Internacionais:** IN: 7º Encontro Brasileiro de Ciência Política. Recife.

WALTZ, K. 2000. **Structural Realism after the Cold War:** International Security. v. 25, n.1, p. 5-41.

_____. 1979. **Theory of international politics**: New York: Newbery Award Records.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

AS FRONTEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCIO AUGUSTO SCHERMA[1]

RESUMO: As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais especialmente devido ao fato de que nelas, as interações internacionais são uma realidade cotidiana. Apesar dessa importância, o tema foi até hoje pouco explorado sob o enfoque das relações internacionais. O tratamento dado na academia foi eminentemente de caráter geográfico ou geopolítico, abordando a questão das fronteiras eminentemente do ponto de vista estratégico-militar, com maior foco em temas relativos à segurança nacional e defesa da soberania. Assim, o artigo pretende introduzir ao debate teórico das Relações Internacionais o conceito de "fronteira". A hipótese apresentada sugere que o modo como os conceitos-chave das Relações Internacionais foram abordados pelo *mainstream* das Relações Internacionais acarretaram nesse "silêncio" em torno do conceito de "fronteira". Isso, por sua vez, dificultou a abordagem do tema pelos teóricos e gerou um *gap* entre as teorias tradicionais e a realidade cotidiana das fronteiras.
Palavras-chave: Fronteiras. Teoria de Relações Internacionais. Soberania

ABSTRACT: Borders are geographic regions that can be distinguished from others especially because, in these areas, the international interactions are a daily reality. Despite this relevance, there are few studies of these matters based on international relations' theories. Academics' treatment of this subject are generally made from the strategic-military or geopolitical point of view, focusing in themes as those related to national security and sovereignty's defense. Thus, this paper intends to introduce the concept of borders to the international relations' theory debates. The main hypothesis suggests that the way the main concepts of the International Relations academic area were treated by its mainstream resulted in a "silence" about the concept of borders. This, on the other hand, imposed difficulties to the treatment of these themes by the theorists, and made a gap between the traditional theories and the daily reality of borders.
Key-words: borders; International Relations Theory; Sovereignty.

[1] Graduado em Ciências Sociais e Mestre em Relações Internacionais pela UNICAMP. Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas. Professor no curso de Relações Internacionais do IESB-Brasília.

Introdução

A disciplina de Relações Internacionais se constituiu como campo de estudos, no sentido moderno, no início do séc. XX. Como o próprio nome sugere, a disciplina nasceu com o intuito de estudar as relações entre nações (ou entre Estados) e suas consequências. Ou seja, a disciplina só pôde emergir a partir do surgimento e consolidação destes Estados e da sistematização das relações entre eles. Na verdade, a principal preocupação dos estudos de Relações Internacionais à época eram as guerras. De modo especial essa preocupação se intensificou a partir da I Guerra Mundial (1914-1918).

Devido ao fato de que a preocupação com a guerra era o principal objeto de estudo e que os Estados eram considerados os únicos atores internacionais à época do surgimento da disciplina, ela fundamentou sua existência em alguns conceitos chave, como "Estado", "território" e "soberania". Num mundo onde Estados territoriais soberanos se relacionam e inexistia um poder superior, criara-se um "sistema internacional" cuja característica fundamental era a "anarquia".

Estes cinco conceitos (Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia) têm grande relevância até os dias atuais, constituindo o cerne de inúmeros debates no campo das Relações Internacionais.

Entretanto, existe um outro conceito que permeia esse debate e que, no entanto, é pouco explorado pelo *mainstream* de pesquisa das Relações Internacionais. Trata-se do conceito de "fronteira", ou seja, uma porção específica de território localizada na divisa entre dois Estados e que, exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as "Relações Internacionais" são mais corriqueiras.

O objetivo principal deste trabalho é, assim, introduzir ao debate teórico das Relações Internacionais o conceito de "fronteira". Para isso, é necessário situar o leitor quanto aos conceitos-chave da disciplina e quanto à evolução do debate em torno deles até a contemporaneidade.

A hipótese apresentada sugere que os o modo como os conceitos-chave que enumeramos anteriormente foram abordados pelo *mainstream* das Relações Internacionais acarretaram nesse "silêncio" em torno do conceito de "fronteira". Isso, por sua vez, dificultou a abordagem do tema pelos teóricos e gerou um *gap* entre as teorias tradicionais e a realidade cotidiana das fronteiras.

Deste modo, para que seja possível abordar o conceito de "fronteiras" nas Relações Internacionais é preciso ir além dos conceitos tradicionais e do *mainstream*, motivo pelo qual o presente trabalho apresenta a ótica construtivista[2] com um potencial maior para os estudos relacionados às fronteiras.

Assim, o trabalho estrutura-se da seguinte maneira: inicialmente, serão abordados os conceitos-chave utilizados pela disciplina das Relações Internacionais, oriundos de outras ciências sociais. A seguir, será realizada uma análise acerca da apropriação e utilização desses conceitos por três vertentes teóricas das Relações Internacionais: realismo/neorealismo, liberalismo/neoliberalismo (teorias do *mainstream*) e construtivismo. Em cada uma dessas análises, buscar-se-á ainda descrever ou inferir (quando não esteja explícito) o conceito de fronteira, seu papel nesse campo teórico e quais os desdobramentos possíveis (possibilidades e limitações) para pesquisa a partir de cada vertente teórica.

Estado, território, soberania e fronteira

Como dissemos, para que os estudos das Relações Internacionais surgissem, era necessário haver Estados[3]. Estes Estados surgiram como organizações sócio-políticas em torno de um dado território, ou seja, de um espaço geográfico delimitado. Historicamente,

[2] Sobre o construtivismo na teoria das relações internacionais, consultar: ADLER (1999); CHECKEL (1998); ZEHFUSS (2002); HURD (2008), dentre outros. Outras referências serão apresentadas durante o decorrer do presente trabalho.

[3] Uma análise interessante sobre os conceitos de "Estado", "nação" e "Estado-nação" pode ser encontrada em BRESSER PEREIRA (2008). Salientamos que no presente trabalho o conceito utilizado de "Estado" não se confunde com o de "Estado-nação". Na distinção feita por Bresser Pereira (2008: 03): "A nação é a sociedade que compartilha um destino comum e logra ou tem condições de dotar-se de um estado tendo como

> *o Estado surgiu e se consolidou na Europa entre os séculos 14 e 19, já se apresentando, no XVII, como modelo de organização política dominante no conjunto das relações socioeconômicas, de tal forma que entre o final do século 15 e o início do 17 começam a se definir os contornos do moderno sistema político internacional* (SANTOS JR, 2007: 29)

Diversos teóricos, sobretudo ligados à Ciência Política, se debruçaram sobre a definição de Estado, seu surgimento e sua relevância[4]. Certamente, um dos autores mais importantes e cuja definição de "Estado" é uma das mais utilizadas nos trabalhos acadêmicos é Max Weber. Para o sociólogo alemão, o Estado define-se a partir da presença de quatro elementos principais[5]:

> *um conjunto diferenciado de instituições e funcionários expressando; 2) centralidade, no sentido de que as relações políticas se irradiam de um centro para cobrir uma; 3) área demarcada territorialmente, sobre a qual ele exerce; 4) um monopólio do estabelecimento de leis autoritariamente obrigatórias, sustentado pelo monopólio dos meios de violência física* (MANN 1992: 67)

Segundo esta definição, o Estado é a autoridade mais importante a regular um certo território geográfico a partir da formulação de leis e da fiscalização do cumprimento das mesmas através do monopólio dos meios de coerção física.

Para o sociólogo Michael Mann, os Estados se fortaleceram e se desenvolveram ampliando sua capacidade de penetração logística – infraestrutura. Ao contrário dos modelos de organização política anteriores, o Estado ampliou seu poder de influência sobre

---

principais objetivos a segurança ou autonomia nacional e o desenvolvimento econômico; já a sociedade civil é a sociedade politicamente organizada que se motiva principalmente pela garantia dos direitos civis e dos direitos sociais. O estado, por sua vez, é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade."

[4] Sebre o tema, consultar: TILLY (1996); MANN (1992); WEBER (2009); dentre outros.

[5] Análises dos aspectos ligados ao conceito de Estado permeiam uma parcela significativa da extensa obra de Weber, por isso reproduzimos a síntese apresentada por Michael Mann (1992) e utilizada em seu trabalho. A definição de Estado em função do monopólio do uso legítimo da força física pode ser encontrada em "A política como vocação" de Max Weber: "(...) temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território" (WEBER, 1982:53)

seu interior de tal forma que chega a afetar o comportamento de todos que encontram-se sob sua influência. Segundo Mann

> *(...) o Estado pode avaliar e taxar nossa renda e riqueza na fonte, sem o nosso consentimento ou o de nossos próximos ou parentes (...); ele estoca e pode usar imediatamente uma maciça quantidade de informações sob cada um de nós; pode fazer cumprir a sua vontade no mesmo dia em quase todos os lugares sob seu domínio; sua influência sobre a economia global é enorme; ele até provê diretamente a subsistência da maioria de nós (via os empregos que oferece, as pensões previdenciárias, etc* (MANN, 1992: 169)

Dessa forma, através de um aumento nos recursos infra-estruturais foi possível ao Estado ampliar seu poder político. Foi justamente esse poder político ampliado que levou o conceito de "soberania" a ocupar o posto de uma das principais instituições da sociedade moderna.

Segundo Beaulac (2003), embora alguns digam que ele não inventou o conceito, a maioria dos analistas consideram Jean Bodin como o "pai" da soberania devido ao fato de que ele realizou a primeira discussão sistemática sobre a natureza dessa palavra. De acordo com Bodin (1992: 01): "Sovereignty is the absolute and perpetual power of a commonwealth". Mais adiante, Bodin (1992: 03) confere ainda maior ênfase ao dizer que "Sovereignty, then, is not limited either in power , or in function, or in length of time".

Ainda segundo Bodin, a soberania é indivisível. É impossível ao príncipe soberano compartilhar seu poder com alguém sem perder seu status de soberano. Vejamos:

> *It is also by the common opinion of the lawyers manifest, that those royal rights cannot by the sovereign be yielded up, distracted or any otherwise alienated; or by any tract of time be prescribed against ... and if it chance a sovereign prince to communicate them with his subject, he shall make him of his servant, his companion in the empire: in which doing he shall lose his sovereignty, and be no more a sovereign: for that he only is a sovereign, which has none his superior or companion with himself in the same kingdom* (BODIN *apud* BEAULAC, 2003: 12)

Portanto, o poder soberano centra-se, em última instância, na comunidade política. Assim, somente os Estados possuem a prerrogativa legal para agir em suas fronteiras

domésticas, sem a interferência de outras forças, sejam elas internas ou externas. Esse ponto de vista é reforçado por aquela característica que Bodin (1955: 43) considera a mais marcante de um príncipe soberano: a capacidade de fazer leis: "The first attribute of the sovereign prince therefore is the power to make law binding on all his subjects in general and on each in particular".

Segundo a análise de Nicola Matteucci (1998:1881), temos ainda que

> *(...) desde o início há consenso constante sobre algumas caracteríticas formais da soberania: para Bodin ela é 'absoluta', 'perpétua', 'indivisível', 'inalienável', 'imprescretível'. Com estas conotações ele procura, por outro lado, mostrar que a soberania é um poder originário, que não depende de outros*

O que mais nos interessa é que historicamente vários Estados foram nascendo quase que concomitantemente, o que pouco a pouco foi transformando o espaço global num sistema em que coexistiam vários Estados soberanos. Inicialmente o movimento ocorre no continente europeu; todavia, esta forma de organização política espalha-se para outros continentes até abarcar a totalidade do globo.

No continente europeu, o primeiro a vivenciar esse processo, o momento histórico que melhor simboliza a transição para um sistema internacional – ou seja, um sistema de Estados soberanos – é a chamada paz de Westphalia.

Fruto do final da Guerra dos 30 anos, a paz de Westphalia – uma série de tratados que se seguiram ao final da guerra – incluiu tratados que reconheciam a autonomia política de muitas entidades que compunham o Sacro Império Romano, promovendo pela primeira vez o princípio da soberania como norteador das relações entre os Estados [6].

Alexander Murphy analisa essa transição como gradual, ou seja, antes de Westphalia criaram-se as condições para que tais tratados pudessem ser firmados. Contudo, após posto em prática, este modelo político mostrou-se o mais adequado à realidade social e econômica da época, e prevaleceu sobre os demais. Segundo o autor:

[6] Uma referência importante sobre o tema é o texto de GROSS (1948), que analisa a importância da Paz de Westphalia enquanto ponto inicial do desenvolvimento do direito internacional moderno.

> *(...) the trend toward wider acceptance of the sovereign territorial ideal was a product of the emergence of political territories that were meaningful perceptual and functional regions, and the subsequent symbiotic relationship that developed between changing political arrangements and the sovereign territorial ideal. The political geographic importance of the ideal was no less than to crowd out competing conceptions of how power might be organized to the point where sovereign territorial ideal became the only imaginable spatial framework for political life* (MURPHY, 1996: 91)

Assim, os tratados da Guerra dos 30 anos não colocaram fim à antiga ordem territorial, mas imputaram a idéia de que a soberania não era apenas uma característica de alguns Estados, e sim um princípio que deveria governar as relações entre Estados. Criaram ainda um ambiente no qual cada autoridade podia consolidar o controle de seus domínios mais facilmente. Como conseqüência desse novo arranjo:

> *(...) the states themselves became increasingly significant foci of identity for rulers and subjects alike. Social structures and individual rights became more strongly linked to the state in which they were situated, and the attention of rulers was directed away from their status in relation to quasi-feudal or imperial hierarchies and toward the development of territorial resources and the protection of state boundaries* (MURPHY, 1996: 92)

Nessa nova lógica de arranjo territorial, "(...) the boundaries between territories can become increasingly meaningful dividers between social, economic, and cultural systems" (MURPHY, 1996: 90).

Para analisarmos o conceito de fronteira, é preciso recorrer à geografia, ou mais especificamente, à geopolítica, disciplina que tem trabalhado com maior afinco o tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos acadêmicos e *policy makers* quando o assunto é fronteira.

O sueco Kjéllen, considerado um dos pais da geopolítica, apresenta ponto de vista organicista a respeito do Estado e das fronteiras. Para o autor, o Estado é como um "organismo vivo" - nasce, tem infância, juventude (e, portanto, cresce), adquire maturidade e o poder; estagna ou expande-se. Kjéllen compara analogamente as fronteiras do Estado à epiderme de um corpo vivo - é ela que recebe e transmite em primeira mão, assim, todas as

manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao "cérebro" estatal - destinadas ou vindas do exterior. As fronteiras, deste modo, são constantemente modificadas durante a história [7].

Como epiderme, a fronteira corresponderia a uma linha divisória, que separa os ambientes interno e externo. Contudo, alguns autores enxergam a existência de uma *faixa* de fronteira, ou seja, um dado espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados.

Nesse ponto, faz-se necessário distinguir entre "fronteira-linha" e "fronteira-faixa" (ou faixa de fronteira). O Gel. Meira Matos, recuperando diversos geógrafos como Ratzel, Kjéllen, Sieger, Vallaux e Prescott nos apresenta a seguinte definição:

> *(...) os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma* faixa de transição *onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são regiões de endosmose cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço. Esta interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais. Mas, se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa. Por isso, Ratzel justifica sua tese sobre a* realidade da faixa *e a subjetividade da linha de fronteira* (MEIRA MATTOS, 1990: 34)

No Brasil, a legislação tem utilizado o critério de faixa de fronteira. Miyamoto (1995) apresenta uma evolução do tratamento jurídico que define a extensão da faixa de fronteira, da Constituição de 1891 à Lei n. 6.634/79, que definiu a faixa de fronteira como um território de 150 km a partir da linha limítrofe. Essa definição foi corroborada pelo Decreto n° 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20.

[7] Não é à toa que Kjellén, na sua obra O Estado como organismo vivo, de 1916, conceitua a geopolítica como "*o ramo da política que estuda o Estado como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço, portanto como país, territoriun e dominiun (...)"* , (apud BACKHEUSER, 1942: 12). A relevância do tema "fronteiras" para a geopolítica e uma análise história do tratamento conferido ao tema pelos principais geopolíticos pode ser encontrada em MIYAMOTO (1995).

Teorias das Relações Internacionais e fronteiras

O pensamento realista

A escola de pensamento que mais influenciou – e que talvez ainda seja a que mais influencie – o campo de estudos das Relações Internacionais é o realismo. Trata-se sem dúvida de um grupo muito vasto de autores[8], e não é pretensão deste trabalho adentrar nos meandros das diferenças entre eles. Buscar-se-á neste tópico destacar algumas premissas comuns aos autores realistas e, de modo especial, destacar como esse modo de analisar as Relações Internacionais afetou o estudo do tema das fronteiras.

Tal qual a denominação faz pressupor, os teóricos realistas estão preocupados em tratar "as coisas como elas são". Devido especialmente ao momento histórico de seu surgimento (do entre guerras ao princípio da Guerra Fria) o realismo é marcadamente preocupado com as possibilidades de ocorrência de uma nova guerra. Talvez também por isso, esteja permeado de um ponto de vista pessimista acerca da natureza humana e da História.

Foram os realistas que mais beberam nas fontes dos clássicos. Com heranças de leituras de Tucídides, Maquiavel e Hobbes temos o seguinte cenário: a natureza humana é marcada pelo medo, pelo prestígio e pela ambição. O maior dos medos é o de deixar de existir, e por isso a busca pela sobrevivência permeia a vida dos Estados tal qual ocorria com os homens no "estado de natureza". Para que isso não ocorra, é preciso buscar o prestígio, trazido na maior parte dos casos pelo poder, o que gera a ambição da busca por esse poder.

Se essa é a natureza e todos os atores raciocinam semelhantemente, na ausência de um poder acima do poder soberano Estatal, temos um "estado de natureza" hobbesiano no sistema internacional, ou seja, uma situação de anarquia. Como a interpretação de "anarquia" utilizada deriva da obra de Thomas Hobbes[9], há um sentido implícito ao conceito – a saber, de que no "estado de natureza" no qual os Estados se encontram, a

[8] Como autores da escola realista, podemos citar Raymond Aron, Hans Morgenthau, Hedley Bull, Alexander Wendt, Robert Gilpin, John Mearsheimer, dentre muitos outros.
[9] HOBBES (1974)

guerra é uma possibilidade sempre presente. "Among states, the state of nature is a state of war" (WALTZ, 1979: 102)

Para os realistas, o Estado é o ator central das Relações Internacionais, como vimos. Nessa linha de pensamento, teria duas funções primordiais: uma de âmbito interno (garantir a paz dentro de suas fronteiras) e uma de âmbito externo (garantir a segurança frente a possíveis ameaças externas – ou seja, garantir sua sobrevivência).

Outra característica marcante dos atores (Estados) para os realistas é sua racionalidade; ou seja, os atores calculam de modo preciso os custos e benefícios de cada uma de suas ações. Essas ações, como vimos, voltam-se sempre em última instância para a busca do poder, como fim em si mesmo ou como meio para atingir outros fins.

Nessa linha de pensamento, o conceito de soberania sofre algumas variações, entre os autores e também frente ao modelo proposto por Bodin. É ilustrativo apresentar o a análise do conceito de soberania para alguns autores "clássicos" da escola realista. Iniciemos com Hans Morgenthau:

> *A soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e faze-las cumprir dentro de um determinado território e, como conseqüência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional* (MORGENTHAU, 2003: 578)

Ainda para Morgenthau, um Estado pode perder sua soberania (ou seja, ela pode ser finita) em duas condições específicas, quais sejam: a) quando o Estado assume obrigações legais que acabam por transferir o poder supremo de legislar e fazer as leis; e b) quando perde sua "impenetrabilidade", seja pela invasão de seu território ou pela tomada de controle do governo por um outro Estado [10].

Já Edward Carr insere a análise da soberania dentro de uma lógica mais ampla. Na interpretação de Cardoso (2008: 11-12), para Carr, toda política no sistema internacional é uma política de poder: "(...) é possível inferir que a soberania, segundo Carr, é um poder derivado – e não um poder originário – e depende da disputa de poder compreendida

[10] CARDOSO, 2008: 17-18

como força militar e econômica". Justamente por ser um poder derivado, Cardoso (2008: 14) identifica que para Carr "Os Estados poderosos são soberanos para pactuar, cumprir e denunciar tratados, enquanto os Estados fracos não dispõem de soberania". Nota-se mais uma vez a possibilidade de interrupção (ou mesmo inexistência) da soberania.

Para Kenneth Waltz (1979), um dos principais expoentes do neorealismo, a soberania não pode ser confundida com a habilidade dos Estados de fazerem o que querem. Há também na análise de Waltz o elemento da política de poder, assim como em Carr. Para Waltz (1979: 95), tratar os Estados como os atores do sistema internacional significa dizer que são unidades políticas autônomas, ou seja, que são soberanos. Essa soberania, contudo, é relativizada de acordo com as pressões às quais o Estado em questão está submetido e também em relação às capacidades (poder) de que dispõe para lidar com essas pressões. Vejamos:

> *To say that a state is sovereign means that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems, including whether or not to seek assistance from others and in doing so to limit its freedom by making commitments to them. (...) It is no more contradictory to say that sovereign states are always constrained and often tightly so than is to say that free individuals often make decisions under the heavy pressure of events* (WALTZ, 1979: 96)

Por fim, quando Waltz analisa as diferenças entre a violência dentro e fora das fronteiras do Estado, conclui que o Estado não tem o monopólio do uso da força internamente, mas sim o monopólio do uso legítimo da força. E é justamente a forma como reage ao uso da força por outrem dentro ou fora de suas fronteiras que diferencia o nacional do internacional: "The difference between national and international politics lies not in the use of force, but in the different modes of organization to do something about it" (WALTZ, 1979: 103)

Em suma, para os realistas a soberania pode não ser 'absoluta' ou ainda 'perpétua'. Trata-se não mais de um poder originário, mas está inscrito em uma série de relações de poder dentro do sistema internacional. Nesse sentido, haveria uma "hierarquia" de soberania entre os diversos Estados.

Ora, dentro desse contexto é possível a um Estado "perder" sua soberania, como vimos em Morgenthau. Uma das maneiras para que isso ocorra é a invasão territorial, de modo a incutir ali outra autoridade que não o Estado. A esse respeito, Raymond Aron (2002: 254) disse que: "A violação da linha que separa o território das unidades políticas é um *casus belli* por excelência e prova de agressão".

Esse tipo de acontecimento é muito mais provável de ocorrer na região fronteiriça do que na capital do país. As fronteiras muitas vezes são constituídas por obstáculos naturais, regiões onde a vigilância em geral é menor, dada a dificuldade de transpassar esses obstáculos. Em geral, quando se chega de um país a outro diretamente pela capital a fiscalização é bastante mais intensa. Isso é especialmente verdade num país com fronteiras vastas e vocação litorânea como o Brasil. Mais adiante trataremos das consequências desse cenário no tratamento às fronteiras brasileiras.

Morgenthau analisa a influência da geografia na ameaça à segurança dos Estados e confirma essa linha de raciocínio. Quando analisa o caso da Rússia, o autor afirma:

> *Não existe, portanto, qualquer obstáculo natural a uma invasão pela fronteira ocidental da Rússia (...) Assim, desde o século XIV até os dias de hoje, a Rússia Branca e o setor mais ocidental da Rússia propriamente dita têm sido o cenário de contínuos ataques e contra-ataques e um campo de batalha em que têm se encontrado a Rússia e seus vizinhos ocidentais. A ausência de uma fronteira natural, isto é, de uma fronteira predeterminada por fatores geográficos, como a italiana ou a espanhola, tem constituído uma fonte permanente de conflito entre a Rússia e o Ocidente* (MORGENTHAU, 2003: 219).

Hedley Bull (2002: 214), em sua análise das guerras, remonta à possibilidade ganhos territoriais por parte do vencedor, chegando em última instância à anexação do outro Estado (ou seja, a "morte" do Estado perdedor). Vejamos: "É a guerra e a ameaça da guerra que ajudam a determinar a sobrevivência ou eliminação de certos Estados, seu crescimento ou declínio, se as suas fronteiras mudam, se seus povos têm este ou aquele governo (...)".

Por ora, o mais importante é salientar que as fronteiras, para os realistas, estão entre os principais pontos de entrada de pessoas e bens indesejáveis e que constituiriam assim um ponto nevrálgico para manutenção da soberania do Estado. Nesse raciocínio, a

vigilância dessas regiões é a política mais adequada, uma vez que perder a soberania significa perder poder e, no limite, deixar de existir enquanto unidade autônoma.

No realismo, os Estados são atores unitários e racionais. No modelo "*billiard ball*", os realistas tratam o Estado como uma "caixa-preta". Não é necessário para o analista descobrir como são formuladas as políticas de atuação internacional, pois é possível deduzi-las a partir da estrutura do sistema e das características intrínsecas ao Estado, que tem seus interesses já determinados, como vimos.

Exatamente por isso, o papel que cabe às fronteiras na realista também é derivado dessa perspectiva estadocêntrica; ou seja, as fronteiras são relevantes na medida em que representam uma região delicada para o Estado, apenas. O realismo é assim incapaz de levar em conta a importância regional das fronteiras, não analisando os fatos que ali ocorrem como frutos de uma lógica específica de uma região diferenciada das demais. Em nenhuma hipótese, para os realistas, uma condição específica regional poderia levar, por exemplo, à adoção de uma política para as fronteiras que contrariasse o "interesse nacional" – este definido sempre em termos de poder.

Portanto, a visão monolítica do realismo acerca do Estado conduziu a região de fronteira a uma importância secundária em sua agenda de pesquisa. Mais do que isso, reduziu a importância dessa região ao aspecto da defesa da soberania e, assim, a um tratamento eminentemente marcado pelas políticas de segurança.

O pensamento liberal

Antes da emergência do realismo, o liberalismo foi a primeira corrente de pensamento a ganhar força. Tal qual o realismo, o liberalismo baseou sua visão de mundo em autores clássicos; contudo, de outra vertente, tais como Immanuel Kant e Hugo Grotius.

Para os liberais, todos os seres humanos, pelo simples fato de terem nascido são possuidores de certos direitos naturais que devem ser respeitados (à vida, à liberdade, à propriedade, por exemplo). Assim, a preocupação fundamental destes teóricos reside em

assegurar uma ordem social que garanta o pleno exercício desses direitos naturais. O universalismo seria o meio pelo qual essa ordem seria alcançada.

A ideia liberal de criar uma comunidade de Estados na qual se discutiriam os problemas internacionais e se submeteriam alguns assuntos, como as declarações de guerra, à opinião pública, foi posta em prática com a criação da Liga das Nações, após o final da Primeira Guerra Mundial. O cenário belicoso persistiu após o final da I Guerra Mundial, e por uma série de razões[11], a Liga das Nações não obteve o sucesso almejado, e o realismo ganhou em poder de explicação, passando a ocupar o posto de teoria mais utilizada.

Foi somente a partir dos anos 70 que o pensamento liberal voltou a ganhar força. Desta feita, contudo, não mais tão marcado pelo idealismo do começo do século, mais preocupado com o "dever ser", ou seja, buscava propor uma reorganização do sistema internacional de acordo com seus valores. O ideal liberal volta como uma revisão daquele pensamento do início do século: o neoliberalismo.

Deram forças a essa nova vertente as mudanças ocorridas durante a Guerra Fria, mas que se tornaram mais visíveis após os anos 70 e, sobretudo, a partir do fim da União Soviética e da derrocada dos sistemas políticos socialistas.

As novas tecnologias de informação e comunicação conferiram a base material que permitiu um incremento significativo no fluxo de bens, pessoas, culturas, informações e capitais. Concomitantemente, o ganho de importância de outros atores para além do Estado, que começaram a atuar para além das fronteiras nacionais – ONGs e empresas transnacionais são o maior exemplo. Esse fenômeno ficou conhecido como globalização.

Essa nova realidade material colocou questionamentos importantes à teoria realista. O papel do Estado tornou-se um dos principais pontos de discussão, diante de um mundo no qual as novas conexões globais não obedeciam, *a priori*, à lógica restritiva das fronteiras nacionais.

Dois dos principais expoentes dessa vertente teórica são Joseph Nye e Robert Keohane. Sua obra Power and Interdependence, de 1977 é certamente um marco na

[11] Consultar MIYAMOTO (2004).

consolidação do neoliberalismo. No livro, os autores analisam o fenômeno da interdependência como uma relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada país implica efeitos em outros países. Assim, a interdependência diz que vários atores podem ser atingidos, em grau maior ou menor, por acontecimentos ocorridos longe de seus domínios e por decisões tomadas por outros governos.

> *"Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions - flows of money, goods, people and messages across international boundaries"* (KEOHANE;NYE, 2001: 07)

Importante salientar que os autores não desconsideram a dimensão do poder na política mundial. Para eles, a interdependência pode ser uma fonte de conflito e também ser utilizada como instrumento de poder, como vemos explicitamente na passagem "We do not limit the term interdependence to situations of mutual benefit" (KEOHANE;NYE, 2001: 09).

No mundo interdependente, a união de forças para aumentar poder e competir em escala global também passa a ser um fenômeno recorrente. O estabelecimento de regimes internacionais[12] e de blocos econômicos é decorrente dessas novas necessidades. Países menores buscariam parcerias para aumentar seu poder e se prevenir frente às implicações da interdependência.

Desse modo, para os neoliberais, uma política de poder na era da interdependência passa pela integração. Seja pelo pertencimento a blocos econômicos ou a regimes transnacionais, a cooperação pode ser uma maneira de angariar maior poder de barganha no sistema internacional[13].

Krasner (2001: 230) analisa como esses movimentos afetam o conceito de soberania. Segundo ele:

[12] Sobre regimes internacionais, consultar KRASNER (1981, 1982); YOUNG (1982); KEOHANE (2005), dentre outros.

[13] Uma análise interessante nessa linha pode ser encontrada em MARIANO (1995)

> *The contemporary international system has its own rules and actors. Sovereign states are the building blocks, the basic actors, for the modern state system. Sovereign states are territorial units with juridical independence; they are not formally subject to some external authority. Sovereign states have also de facto autonomy. Although the power and preferences of foreign actors will limit the feasible options for any state, sovereign states are not constrained because external actors have penetrated or controlled their domestic authority structures*

O autor reconhece que a globalização tem imposto desafios à soberania dos Estados. Contudo, sua análise diz que é muito cedo para falar no fim do sistema de Estados soberanos. Define assim, o que chama de "soberania da interdependência": "Interdependence sovereignty refers to the ability of states to control movement across their borders" (KRASNER, 2001: 02).

Isso ocorre porque, em seu ponto de vista:

> *The ability of states to effectively regulate their borders and to exclude external sources of authority could never be taken for granted. Historically some large and powerful states, most obviously the United States, have been very successful at maintaining all elements of sovereignty. Smaller and weaker states have had a harder time"* (KRASNE, 2001: 02)

Assim, os movimentos oriundos com a globalização já eram existentes. O que de fato alterou-se foi a velocidade e intensidade com que se dão agora. Apesar disso, o autor não enxerga a possibilidade de alterações radicais no sistema de Estados soberanos, ao menos no curto prazo. Ao invés disso, alenta a possibilidade de existência mútua de outros arranjos para além da soberania estatal, como é o caso da União Europeia, por exemplo.

Exatamente por identificar a soberania como um arranjo fraco – vez que não elimina estratégias alternativas, mas convive com elas – o autor conclui que os detentores de poder no sistema internacional não têm incentivos para estabelecer um novo arranjo de regras do jogo.

É possível notar, portanto, algumas características do pensamento neoliberal em relação à soberania e às fronteiras. Em primeiro lugar, sobressai a utilização dos mesmos conceitos-chave das Relações Internacionais (Estado, território, soberania, sistema

internacional e anarquia) dos realistas. Excetuando-se o caso da "soberania", os pressupostos conceituais são basicamente os mesmos. Isso não quer dizer que o Estado funcione com as mesmas características que são descritas pelos realistas; mas o conceito de Estado é o mesmo, basicamente aquele weberiano – unidade política territorial com monopólio legítimo da violência.

O diferencial é que, para os realistas e neorealistas o Estado tem um dado objetivo e para alcançá-lo atua de uma determinada maneira. Para os liberais e neoliberais, tanto o objetivo quanto o modo de atuação são diferentes. O olhar é outro, e por isso as conclusões são distintas; todavia as peças são muito semelhantes. A diferença mais significativa reside no conceito de sistema internacional (os neoliberais admitem outras unidades além do Estado).

Mesmo o conceito de soberania que Krasner "flexibiliza" e apresenta como "soberania da interdependência" é sobremaneira similar ao realista. Relaciona-se com a capacidade (ou poder) que um dado Estado detém de exercer sua vontade frente aos fluxos externos (para os realistas, como vimos em Waltz, é frente aos outros Estados).

Dessa forma, apesar do exemplo de Krasner, não é raro encontrar em alguns autores neoliberais falas como "fim do Estado"; ou ainda "erosão da soberania Estatal" ou "ameaças à soberania". Isso ocorre porque não ressignificam os conceitos, mas buscam colocá-los frente à nova realidade que enxergam.

Não obstante as semelhanças no trato conceitual, a implicação desses desenvolvimentos teóricos para as fronteiras é diferente da realista. Para os neoliberais a globalização – que é um fenômeno inexorável – cria redes globais que não respeitam as fronteiras nacionais, e organizam-se por todo o globo com auxílio das tecnologias de comunicação[14]. Essas redes são tanto de atividades lícitas (comércio, finanças) quanto de atividades ilícitas (tráfico de drogas, armas, pessoas, imigração ilegal).

Caberia aos Estados, assim, controlar as fronteiras de modo a filtrar os fluxos, facilitando a entrada daqueles tidos como interessantes ao Estado e cercear as redes de ilícitos; algo como o que Peter Andreas (2003: 107) chamou de "smart borders". Esse

[14] Vide, por exemplo, CASTELLS (1999, 2003, 2009) ou ainda HELD; McGREW (2007).

funcionamento da fronteira, ora como barreira e ora como corredor de entrada tem sido difícil de ser obtido mesmo para os países mais desenvolvidos.

De acordo com esse raciocínio, podemos deduzir que para os neoliberais as fronteiras podem ter um papel importante para o desenvolvimento do Estado. Destacamos que não foi possível encontrar literatura específica a esse respeito, devido ao fato de que mesmo os neoliberais utilizam basicamente o conceito de Estado quando vão tratar da cooperação internacional, não existindo uma abordagem específica sobre a *região de fronteira*. Há autores que falam em redes, como vimos, mas para esses autores tampouco existe uma preocupação específica com essa região.

Portanto, assim como no realismo, as questões relativas às regiões de fronteira têm importância secundária na agenda de pesquisa. Apesar de podermos inferir que o papel dessa região é outro para os teóricos neoliberais, são poucas as referências específicas ao tema. Na análise dos processos de integração regional, por exemplo, onde muitas vezes são utilizados modelos da teoria dos jogos para explicar a existência da cooperação, a racionalidade dos atores é sempre pensada do ponto do seu próprio ponto de vista – dos Estados nacionais.

A concepção de Estado como "caixa-preta" persiste na maior parte dos estudos, alterando-se apenas os fins que busca atingir e os meios a partir dos quais buscam esses fins. Há alguns avanços no tratamento de regiões, em especial nos estudos sobre fundos compensatórios para regiões menos desenvolvidas que surgem em blocos de integração regional[15], abrindo a possibilidade de que questões regionais levem a políticas nacionais; entretanto estudos sistemáticos sobre as regiões de fronteira ainda são escassos.

O construtivismo

A análise do tema pela ótica construtivista implica também a adoção de uma metodologia particular. Neste quesito, vale retomar a definição geral que Emanuel Adler

[15] A esse respeito, consultar, dentre outros: HOOGHE;MARKS(1996); HARVEY (2006); SALOMÓN (2008); TESSARI (2009); dentre outros.

(1999: 205) faz do grande grupo de teóricos e pontos de vista conhecidos como construtivismo:

> *Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material*

Essa definição carrega em si o cerne da principal característica dessa corrente, que se pretende uma "terceira via" entre o "racionalismo materialista" (especialmente realistas, neorealistas e institucionalistas liberais, como vimos) e o "interpretativismo" (como os pós-modernos, teoria crítica, feministas[16]). A base da distinção entre estes dois grupos reside no papel que têm as ideias na conformação dos atores e na explicação dos fenômenos das Relações Internacionais.

Para os adeptos do primeiro grupo as Relações Internacionais seriam "(...) simples respostas comportamentais às forças da física que atuam em objetos materiais a partir do exterior" (ADLER, 1999:204). Para estes, grosso modo, existe um mundo físico concreto e real lá fora, e o papel do cientista é descobrir as regras que regem esse mundo. Descobertas estas regras, pode-se prever o comportamento dos atores.

Já os "interpretativistas" discordam da existência desse "mundo real" concreto. Para eles, o que efetivamente existe são as diversas interpretações que formamos dele. E estas interpretações são sempre subjetivas, de modo que não existiria "a verdade" acerca do mundo social real [17]. A "terceira via" proposta pelo construtivismo posiciona-se da seguinte maneira com respeito a essa questão:

> *Embora [os construtivistas] aceitem a noção de que há um mundo real, acreditam no entanto que ele não é inteiramente determinado pela realidade física e é socialmente emergente. Mais importante, acreditam que as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são*

[16] Robert Cox, Andrew Linklater, Richard Ashley, Rob Walker, Christine Sylvester e Ann Tickner são alguns dos teóricos de maior destaque nessa linha.

[17] O debate epistemológico/ontológico nas relações internacionais é deveras extenso, e não é nossa pretensão neste momento adentrar a fundo nele. Inúmeras publicações e textos exploram a questão, dentre as quais citamos: ADLER (1999); CHECKEL (1998); WENDT (1999), dentre outros possíveis.

> *socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo*(ADLE, 1999: 208-209)

Como dissemos, a escola "construtivista" abrange diversos pontos de vista, havendo subdivisões dentro deste grupo. Segundo definição de Adler (1999), o presente trabalho apresenta eminentemente o grupo "modernista estadocêntrico", capitaneado por Alexander Wendt. Para estes autores, uma vez evitado o extremismo ontológico, não há razão para se excluir o uso de métodos padronizados ao lado de métodos interpretativos.

Acerca da centralidade do Estado, Wendt (1992: 424) nos diz:

> *The significance of states relative to multinational corporations, new social movements, transnational and intergorvernmental organizations is clearly declining, and 'postmodern' forms of world politics merit more research attention than they have received. But I also believe, with realists, that in the medium run, sovereign states will remain the dominant political actors in the international system. Any transitions to new structures of global political authority and identity – to 'postinternational' politics – will be mediated by and path-dependent on the particular institutional resolution of the tension between unity and diversity, or particularism and universality, that is the sovereign state*

Wendt estabelece assim pontes entre as teorias racionalistas e interpretativistas. Sem deixar de lado o papel preponderante do Estado nas relações internacionais é capaz de incorporar o papel das idéias, discursos e entendimentos coletivos, que compõem também a estrutura material, conforme vemos no trecho: "In sum, social structures are real and objective, not 'just talk'. (...) Ideas always matter, since power and interest do not have effects apart from the shared knowledge that constitutes them as such" (WENDT, 1995: 74).

Isso posto, vale a pena tecer algumas considerações sobre como alguns construtivistas trabalham os conceitos-chave das Relações Internacionais e qual a implicação desse posicionamento para o pensamento sobre as fronteiras.

Inicialmente, é importante salientar que para a maior parte dos construtivistas não existem conceitos estáticos. Para Thomas Biersteker (2002: 158): "The concepts of state, sovereignty and territory are each socially constructed. They are defined, and redefined, by

the rules, actions and practices of different agents, including in the case of the states, by themselves".

Em sua análise, Biersteker (2002) faz um apanhado histórico das mudanças pelas quais o "Estado" passou, sem que seu conceito tenha sido alterado significativamente. Argumenta que há uma grande diferença do Estado imperial do início do século XX para os Estados do final do século, como os "Estados globalizados", os "Estados falidos" e "super Estado" (caso da União Européia). Algo semelhante ocorre com o conceito de soberania.

> *Traditionally, sovereignty has been characterized as a basic rule of coexistence within the states system, a concept that transcends both ideological differences and the rise and fall of major powers, and it is frequently invoked as an institution that must be both protected and defended. Sovereignty provides the basis in international laws for claims for state actions, and its violation is routinely invoked as a justification for the use of force in International Relations. Sovereignty, therefore, is an inherently social concept. State's claims to sovereignty construct a social environment in which they can interact as an international society of states, while at the same time the mutual recognition of claims to sovereignty is an important element in the construction of states themselves (BIERSTEKER & WEBER, 1996: 1-2).*

Ainda para Biersteker (2002: 162):

> *In constructivists terms, the practices of the states serve to define the operational meaning of sovereignty, and these practices are by no means consistent. States are hypocritical and have always intervened in each other affairs. The westphalian ideal of sovereign non-intervention has always been just that: an ideal.*

Dessa forma, Estado e soberania passaram por alterações significativas durante o século XX. Contudo, apesar dessas mudanças, os conceitos de Estado e soberania – mutuamente constitutivos – não refletiram essas mudanças quando abordados pelo *mainstream*.

Weber e Biersteker ressaltam que conceitos não são perpétuos. Contudo, nem por isso deixam a análise de lado. Para os autores, Estado e soberania podem ser assim definidos:

> *As a starting point, therefore, we provisionally define the 'territorial state' as a geographically-contained structure whose agents claim ultimate political authority within their domain. We consider 'sovereignty' as a political entity's externally recognized right to exercise final authority over its affairs (BIERSTEKER & WEBER, 1996: 2).*

As definições de Estado e soberania são assim mutuamente dependentes. Um Estado é o ente político que reivindica a autoridade no seu território. Isso, no entanto, não basta. É preciso ainda que os demais atores o reconheçam enquanto ator no sistema internacional. O mútuo reconhecimento auxilia na definição de Estado soberano e também na definição do sistema internacional. Deste modo, na análise construtivista, temos que o Estado continua como ator e o sistema internacional como estrutura. Entretanto, ambos influenciam-se concomitantemente, e dessa relação ator-estrutura é que resultam tanto os atores quanto a estrutura. Esse raciocínio fica evidente no trecho:

> *We agree with other scholars interested in sovereignty, that territory, population and authority – in addition to recognition – are important aspects of state sovereignty. Unlike most scholars, however, we contend that each of these components of state sovereignty is also socially constructed, as is the modern state system. The modern state system is not based on some timeless principle of sovereignty, but on the production of a normative conception that links authority, territory, population (society, nation) and recognition in a unique way and in a particular space (the state) (BIERSTEKER & WEBER, 1996: 3).*

Wendt (1992: 412-413) faz questão de reafirmar que as práticas entre os Estados geram o sistema que posteriormente os afeta. É somente a partir das práticas de reconhecimento mútuo de identidade que se forma o sistema internacional:

> *(...) it is only in virtue of mutual recognition that states have 'territorial property rights'. This recognition functions as a form of 'social clausure' that disempowers nonstate actors and empowers and helps stabilize interaction among states. (...) If states stopped acting on these norms, their identity as 'sovereigns' (if not necessarily as 'states') would disappear. The sovereign state is an ongoing accomplishment of practice, not a once-and-for-all creation of norms that somehow exist apart from practice.*

Da mesma maneira, as alterações nas fronteiras não são – nem foram – novidades. Porém, assim como as formas de Estado e soberania, a saliência do território e mesmo o significado de "fronteira" que separa esses territórios não são fixos nem constantes no tempo e espaço.

Entre o final do século XIX e início do século XX havia uma certa obsessão com a posse física e o controle do território, bem como suposições sobre os benefícios derivados desse controle[18]. Essas idéias começaram a refletir-se no mundo material, em especial a partir do momento em que tanto a Convenção da Liga das Nações quanto a Carta das Nações Unidas reafirmaram o princípio da não-intervenção. Os fluxos de pessoas, mais fáceis no século XIX, dificultaram-se com as barreiras de entrada colocadas pelos Estados. Essa concepção sobre território foi-se alterando somente a partir do advento da era nuclear, a partir da qual os Estados começaram a reconhecer sua vulnerabilidade estratégica.

> *By the end of the 20th century, both the salience of physical territory and the significance of borders appeared to be on the decrease in most issue areas, with the only major exception involving the movement of people. There has been 'a subtle shift away from the state as the spatial unity within which problems are assumed to be most appropriately confronted' and a belief that growing challenges to the state 'will direct attention to the nature and meaning of the changing spatial organization of politics'. Control of networks – of finance, of information, of raw material flows, of cyberspace – is increasingly more important than control of physical, territorial space* (BIERSTEKER, 2002: 165)

Essas mudanças na importância do território e no significado das fronteiras teve implicações importantes nas Relações Internacionais. Apesar de haver ainda conflitos por locais específicos, não se crê mais em alcançar a hegemonia por aquisição territorial, o que cessou uma das maiores fontes de conflito entre as grandes potências. As implicações disso para as regiões fronteiriças não são difíceis de se imaginar:

> *At the same time, the use of the border to protect and insulate a population from external influences has been replaced with the*

[18] O organicismo de Ratzel e os trabalhos de Mackinder e Mahan contribuíam fortemente para o predomínio desse ponto de vista.

> *believe that in many arenas, great openness, rather than closure, may be the most effective way to advance the interests of a population* (BIERSTEKER, 2002: 166)

Friedrich Kratochwil (1986) realizou uma análise importante sobre as alterações históricas no papel das fronteiras. Segundo o autor, essa análise auxilia no entendimento da natureza e padrões de interação entre os sistemas doméstico e internacional.

Para ele, as fronteiras exercem o papel de mediar trocas. São o ponto de contato e de separação entre o sistema social e seu meio ambiente. Nesse contexto, podem ocorrer dois tipos de troca, basicamente: sistema-meio ambiente (ou Estado-sistema internacional) e sistema-sistema (ou Estado-Estado):

> *Only exclusive sovereignty make defense and internal administration the primary and increasingly exclusive task of the central authorities. This development illustrates the complexity of the concept of sovereignty. It denotes internal hierarchy as well as external equality. The similarities and differences between boundaries in a state system and those developing in the frontier zones of empires are striking; they show the usefulness of separating center-periphery relations from those of inter-system interactions and system-environment exchanges (KRATOCHWIL, 1986: 35)*

O autor destaca ainda uma variedade de tendências contraditórias que podem ser encontradas na vida internacional presente. Em primeiro lugar, o reconhecimento universal da soberania territorial como princípio diferenciador na arena internacional. Em segundo lugar, a erosão das fronteiras pela crescente interdependência da vida econômica moderna. Por fim, resultados dos diferentes poderes entre as nações e tensões entre sistemas políticos limitados e trocas ilimitadas (econômicas, ideológicas, etc.).

Assim, embora o sistema esteja baseado na soberania territorial, novas concepções modificando esse exclusivo regime evoluíram e têm alterado o gerenciamento do sistema internacional. Destacam, nesse ponto, os regimes funcionais. Segundo o autor, esperava-se que os regimes não apenas diminuíssem a importância das fronteiras nacionais, mas que pudessem, pela expansão das redes cooperativas, levar à paz em algumas partes. Contudo, dificuldades persistem.

Portanto, os construtivistas buscam analisar a construção social dos conceitos teóricos. Para eles, essa construção é fruto das práticas e da interação entre os atores, como vimos. Por isso mesmo, não são necessariamente estáveis. A partir de alterações no mundo material ou da influência das ideias, as práticas podem ser alteradas e então, novos conceitos devem ser definidos para que as análises possam ser aprimoradas.

No caso das fronteiras, os construtivistas também demonstraram interesse relativamente pequeno no tema, sendo poucos os estudos que tocam no tema. No entanto, a flexibilidade proporcionada pelo construtivismo permite ampliar o horizonte de visão e analisar os fenômenos relativos às fronteiras conectando-os aos mais diversos aspectos.

É possível analisarmos a influência do mundo material e do "interesse nacional"; a importância daquela região na concepção de uma política pública nacional; a influência das idéias nessa região e, quiçá, no Estado – fazendo com que surja, então, uma nova política pública para aqueles locais; enfim, as possibilidades são amplas. O construtivismo permite, assim, maior poder de análise para um tema relevante, mas ainda pouco explorado pelas Relações Internacionais.

Teorias das Relações Internacionais e fronteiras – Algumas Considerações

Conforme exposto, o tema "fronteiras" tem sido pouco explorado pelos teóricos das Relações Internacionais. Seu conceito foi bastante mais estudado pela geografia e pela geopolítica, que acabou influenciando sobremaneira estudos em outras áreas do conhecimento.

É possível, todavia, estudar a região de fronteira a partir da ótica das Relações Internacionais. O conceito de fronteira é derivado de outros conceitos-chave da disciplina, como Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia – todos estes temas fundamentais na agenda de pesquisa da academia.

Se há uma relação tão próxima entre os conceitos mais pesquisados e o conceito de fronteira, por que motivo então o tema encontra-se relegado a um plano eminentemente secundário nessa mesma agenda de pesquisa? A resposta oferecida por este trabalho passa

pelas características intrínsecas das teorias mais utilizadas nas relações internacionais – o realismo/neorealismo e o liberalismo/neoliberalismo.

Como vimos, o primeiro grupo de teóricos tem no Estado um ente unitário, e não se preocupa com o que ocorre internamente a ele. Além disso, pelos seus pressupostos teóricos, as escolhas desses entes já estão dadas – e também os meios pelos quais agem. Assim, as fronteiras não possuiriam nenhuma especificidade merecedora de atenção analítica especial; apenas se inseririam na lógica geral de funcionamento do Estado dentro do sistema internacional. Como os conceitos dos realistas não apresentam grandes variações, é difícil imaginar uma abertura para a inclusão do tema em sua pauta de pesquisas.

Já o segundo grupo, dos liberais/neoliberais, é um pouco mais flexível. Legitimam outras entidades como atores do sistema internacional, mas mantém uma lógica de análise centrada no "interesse nacional" dos Estados, ainda quando este interesse se refira às políticas internacionais com finalidade de beneficiar determinadas regiões. Esse grupo de teóricos capta a importância dos fluxos e a porosidade das fronteiras, mas pecam na análise ao focalizar eminentemente o Estado. Por isso, quase sempre o que encontramos é "o Estado perde soberania"; ou "o Estado perde poder"; ou ainda "o Estado precisa controlar os fluxos".

Há alguns autores que analisam a globalização com foco nas cidades, que formariam uma rede global de cooperação. Existem também grupos que pesquisam a chamada "cooperação subnacional", ou seja, a atuação internacional de entes subnacionais, como estados, províncias e municípios[19]. Esses estudos destacam aspectos muito relevantes dos movimentos em curso atualmente; no entanto, são relativamente poucos aqueles que os relacionam às políticas nacionais, interpretando-os mais como uma forma individual de "fuga" de uma cooperação oficial nacional lenta em busca de resultados mais rápidos.

De fato, o neoliberalismo abre brechas importantes para um estudo focalizado nas regiões fronteiriças e, embora não seja possível identificar muitos trabalhos nessa linha,

[19] A esse respeito, consultar, dentre outros: SASSEN (1998; 2006); MARIANO; TESSARI (2006); MARIANO; MARIANO (2005); BORJA; CASTELLS (1996).

algumas correntes parecem caminhar nessa direção. Porém, dois aspectos levam a minimização do poder explicativo desta teoria. O primeiro deles é a imutabilidade dos conceitos – como dissemos, em grande parte ainda persistem os conceitos de Estado, soberania e anarquia da mesma forma que para os realistas, o que confere certa limitação à análise.

O segundo aspecto é eminentemente metodológico: o neoliberalismo, tal qual o realismo, desconsidera a influência das ideias na formação de identidades dos atores. Assim, a motivações e meios são presumidos a partir de certas concepções sobre "a natureza humana". São apenas os desenvolvimentos materiais que influenciam o comportamento dos atores e conformam a estrutura.

Os construtivistas, por sua vez, ao utilizar nas análises tanto dos elementos materiais quanto das ideias ampliam o escopo de análise. Na busca de analisar a co-construção dos fenômenos sociais, os construtivistas não mantém conceitos estáticos; ao contrário, buscam em cada momento histórico as singularidades dos diversos fenômenos, de modo a captar de modo mais claro quais as forças e como elas agem em determinados contextos.

A análise das fronteiras nas Relações Internacionais foi, assim, prejudicada pelo ponto de vista das teorias do *mainstream*, que mantém conceitos estáticos que em muitos casos não apenas encontram-se defasados do ponto de vista da realidade social como também não são facilitadores na análise das fronteiras.

Portanto, a aplicação do ponto de vista construtivista pode ser um importante instrumento para que o tema das fronteiras possa ser de fato incorporado nas análises das Relações Internacionais, abarcando o tema em suas nuances específicas, incorporando assim à disciplina um campo de estudos ainda pouco explorado, mas que tem muito a oferecer.

Referências Bibliográficas

ADLER, Emanuel. 1999. ***O construtivismo no estudo das relações internacionais*:** In: Revista Lua Nova, nº47.

ANDREAS, Peter. 2003. **Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century:** In: International Security, vol. 28, n. 2.

ARON, Raymond. 2002. **Paz e guerra entre as nações:** Brasília, Ed. UnB.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. 1985. **Achieving Cooperation Under Anarchy:** In: World Politics, vol 38, n. 1, p. 226-254. Cambridge, Cambridge University Press.

BACKHEUSER. 1942. **Geopolítica e geografia política:** In: Revista Brasileira de Geografia. São Paulo, n. 1, vol. 4.

BEAULAC, Stephane. 2003. **The Social Power of Bodin's 'Sovereignty' and International Law:** University of Montreal - Faculty of Law - Melbourne Journal of International Law, Vol. 4, No. 1, 2003

BIERSTEKER, Thomas J. 2002. **State, sovereignty and territory**: In: RISSE, SIMMONS & CARLSNAES. Handbook of international relations. London, SAGE Publications.

BIERSTEKER, Thomas J & WEBER, Cynthia. 1996. **The social construction of state sovereignty:** In: BIERSTEKER, Thomas J & WEBER, Cynthia (1996). State Sovereignty as social construct. Cambridge, Cambridge University Press.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. 1998. **Dicionário de Política:** Brasília, Ed. UnB.

BODIN, Jean. 1992. **On Sovereignty:** Series: Cambridge Texts in the History of Political Thought Jean Bodin - Ed. por Julian H. Franklin. Cambridge, Cambridge University Press.

BODIN, Jean. 1955. **Six Books of the Commonwealth:** Ed. por M. J. TOOLEY. Disponível em: http://www.constitution.org/bodin/bodin_.htm. Último acesso em 31/01/2012.

BORJA, Jordi ; CASTELLS, Manuel. 1996. **As cidades como atores políticos:** In: Novos Estudos, n.º45. São Paulo: CEBRAP.

BRESSER PEREIRA, L. C. 2008. **Nação, Estado e Estado-Nação:** Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf. Último acesso em 31/01/2012.

BULL, Hedley 2002. **A sociedade anárquica:** Brasília, Ed. UnB.

CARDOSO, Rodrigo Bertoglio. 2008. **O conceito de soberania nos realistas clássicos: Aron, Morgenthau e Carr:** Paper apresentado no II Congresso da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED).

CASTELLS, Manuel. 1999. **Sociedade em rede - A Era da informação: Economia, sociedade e cultura:** Volume 1. São Paulo, Ed. Paz e Terra.

CASTELLS, Manuel. 2003. **A Galáxia da Internet:** Rio de Janeiro, Ed. Zahar.

CASTELLS, Manuel. 2009. ***Communication Power*****:** Oxford, Oxford University Press.

CHECKEL, JT. 1998. **The constructivist turn in international relations theory:** In: World politics. The John Hopkins University Press

GROSS, Leo. 1948. **The peace of Westphalia, 1648-1948:** In: The American Journal of International Law, vol. 42, nº 1, p. 20-41.

HARVEY, Brian. 2006. **Manual de Gestão dos Fundos Estruturais da União Européia:** Rede Européia Anti-pobreza.

HELD, David ;

McGREW, Anthony. 2007. **Globalization Theory: approaches and controversies:** Cambridge, Cambridge Universy Press.

HOBBES, Thomas. 1974. **O Leviatã:** Coleção "Os Pensadores". São Paulo: Abril Cultural.

HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary. 1996. **Europe with Regions: channels of regional representation on Europe Union:** In: Publius: The Journal of Federalism 26.

HURD, Ian 2008. **Constructivism**: In: The Oxford Handbook of International Relations. Oxford, Oxford University Press.

KEOHANE, Robert 2005. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy:** Princeton, Princeton University Press.

KEOHANE, Robert ; NYE, Joseph. 2001. **Power and Interdependence;** New York, Longman.

KRASNER, Stephen D. 1981. **Transforming International Regimes: What the third world wants and why:** In: International Studies Quarterly, Vol. 25, No. 1.

KRASNER, Stephen D. 1982. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables:** In: International Organization, Vol. 36, No. 2.

KRASNER, Stephen D. 2001. **Abiding Sovereignty:** In: International Political Science Review, Vol. 22, N. 3.

KRATOCHWIL, Friedrich. 1986. **Of systems, boundaries and territoriality: na inquiry into the formation of the state system:** In: World Politics, vol 39, no. 1

MANN, Michael. 1992. **O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados:** In: HALL, J (org). Os Estados na história. Rio de Janeiro, Imago.

MARIANO, Karina. 1995. ***O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional*****:** In: Cadernos CEDEC, nº 50.

MARIANO, Karina ; TESSARI, Gustavo. 2006. **As Cidades nos Processos de Integração Regional:** In: Perspectivas (São Paulo), v. 30, p. 55-79.

MARIANO, Karina; MARIANO, Marcelo. 2005. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas:** In: WANDERLEY, Luis Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp.

MEIRA MATTOS, Carlos de. 1990. **Geopolítica e teoria de fronteiras:** Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.

MIYAMOTO, Shiguenoli. 1995. **Geopolítica e poder no Brasil:** Campinas, Papirus.

MIYAMOTO, Shiguenoli. 2004. **O ideário da paz em um mundo conflituoso:** In: BEDIN, Gilmas (et. al). Paradigmas das Relações Internacionais. Ijuí/RS, Ed. Unijuí.

MORGENTHAU, Hans. 2002. **A política entre as nações:** Brasília, Ed. UnB.

MURPHY, Alexander. 1996. **The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations:** In: BIERSTEKER, Thomas J & WEBER, Cynthia (1996). State Sovereignty as social construct. Cambridge, Cambridge Univ. Press.

SALOMÓN, Mónica. 2008. **El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur em el Contexto de La Politica Exterior Brasileña:** Trabalho apresentado no Seminário sobre El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur. Buenos Aires, Argentina.

SANTOS JUNIOR, Raimundo. 2007. **A globalização ou o mito do fim do estado:** Ijuí, Ed. Unijuí.

SASSEN, Saskia. 1998. **As cidades na economia mundial:** São Paulo: Studio Nobel.

SASSEN, Saskia. 2006. **Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages:** Princeton, Princeton University Press.

TESSARI, Gustavo. 2009. **O impacto institucional da implantação de uma política de fundos estruturais no Mercosul:** Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp.

TILLY, Charles. 1996. **Coerção, capital e estados europeus:** São Paulo, Ed. Edusp.

WALTZ, Kenneth. 1979. **Theory of international politics:** McGraw-Hill

WEBER, Cynthia. 1995. **Simulating sovereignty: intervention, the state and symbolic exchange:** Cambridge, Cambridge University Press

WEBER, Max. 1982. **Ensaios de sociologia** (ed. por H. H. Gerth e C. W. Mills): Rio de Janeiro, LTC Editora.

WEBER, Max. 2009. **Economia e Sociedade:** Brasília, Ed. UnB. volumes I e II.

WENDT, Alexander. 1987. **The Agent-Structure Problem in International Relations Theory:** In: International Organization, 41, vol 3.

WENDT, Alexander. 1992. **Anarchy is what states made of it: the social construction of power politics:** In: International Organization, Vol. 46, nº 2.

WENDT, Alexander. 1994. **Constructing International Politics:** In: International Security, vol. 20, n. 1.

WENDT, Alexander. 1999. **Social Theory of International Politics:** Cambridge, Cambridge University Press.

YOUNG, Oran R. 1982. **Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes:** In: International Organization, Vol. 36, No. 2.

ZEHFUSS, M. 2002. **Constructivism and International Relations: the politics of reality:** Cambridge, Cambridge University Press.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

NA VÉSPERA DO TEMPO: REPENSANDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TCHELLA FERNANDES MASO[1]
LARA MARTIM RODRIGUES SÉLIS[2]

RESUMO: Com base na perspectiva pós-colonial, que visa responder aos silêncios da modernidade, o artigo situa as Relações Internacionais enquanto ciência, sua proximidade aos interesses anglo-saxões e a consequente construção de objetos de estudo centrados nos temas de guerra e paz. A partir de tal panorama, defende a América Latina como um espaço privilegiado de enunciação, de construção de novas problemáticas e respostas capazes de desenvolver um saber agregador. A voz do subalterno e a importância de trazê-lo para o campo de estudos do internacional é o fio condutor do artigo, demarcando a importância de repensar as Relações Internacionais e seu processo de construção do conhecimento.
Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais; América Latina; pós-colonialismo; modernidade.

ABSTRACT: This article is guided by the post-colonial perspective, from which pretend to situate the discipline of International Relations as a science that absorbed the interests of Anglo-Saxon culture and, in consequence, built its study objects on themes of war and peace; although this process have silenced other realities. From that intellectual consciousness, the present work defends the Latin America as a privileged space of enunciation and construction of new problems and answers, responsible by the development of a more dialogical knowledge. The voice of the subaltern and the importance of bringing it to the field of international studies is the guide horizon of this article, which point out the importance of rethinking International Relations and its process of knowledge construction.
Keywords: Theory of International Relations, Latin America; post-colonialism; modernity

[1] Graduada em Relações Internacionais pela UNESP-Franca. Mestre em Relações Internacionais pela UnB. Professora do curso de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana/UNILA.
[2] Graduada em Relações Internacionais pela UNESP-Franca. Mestre em Relações Internacionais pela UnB. Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

INTRODUÇÃO

Encheram a terra de fronteiras, carregaram
o céu de bandeiras. Mas só há duas nações
- a dos vivos e a dos mortos.[3]

As Relações Internacionais (RI) como campo de estudos descende da matriz epistemológica empiricista e racionalista, a qual gerou consequências para o recorte de temas e agendas pertinentes a tal área (SMITH 1996). Tal decorrência evidencia-se na atribuição do Estado como ator central e monolítico no plano internacional, tendo como preocupação central a segurança e o poder. Associada a essa realidade encontra-se a divisão maniqueísta das teorias que polarizam-se entre a inevitabilidade da natureza humana má e a tendência da mesma ser boa. Panorama esse que reforça-se no modo como a política externa de países, como os Estados Unidos, aborda a questão do terrorismo, sob o *slogan* da "luta contra o mal" [4].

No entanto, o desenho esboçado acima das RI perde suas tonalidades se cotejado ao espaço da vida no qual estamos inseridos. Em particular, os acontecimentos político-econômicos do último ano (2011) parecem ter desestabilizado imagens cristalizadas do tabuleiro geopolítico. Os países do Norte, representados pelos Estados Unidos e grande parte da Europa, sofrem com a crise financeira e dão respostas pouco liberais na tentativa de evitar a recessão (ZIZEK 2011). Em contrapartida, os Estados emergentes dão sinais de que o eurocentrismo está abalado e procuram alternativas, como a integração regional e a formação de blocos com interesses específicos (Fórum Índia-Brasil e África do Sul, IBAS; o agrupamento Brasil- Rússia- Índia – China, BRICS, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, CELAC; entre outros).

Muitas narrativas são construídas para captar as mudanças sofridas no sistema internacional. Autores consagrados reescrevem acerca do declínio do império americano,

[3] Juca Sabão, *Cf:* COUTO (2003).

[4] Para mais detalhes sobre essa discussão ver: SELIS, Lara; GALLO, Rafael; MASO, Tchella. set.-out. 2011. Terrorismo como Agenda das Relações Internacionais: Novos Debates, Velhas Problemáticas. Meridiano 47, vol. 12, n. 127, p. 50-57.

outros sobre a ascensão da China ou ainda reforçam a égide dos emergentes, como Brasil, Índia e África do Sul. No geral, estas análises, apesar de suas particularidades, sinalizam a mutação de uma realidade e suas bases estruturantes, confirmando que vivemos em "tempos interessantes" [5].

Para as RI, é mister compreender esse momento imbricado de novas e velhas estruturas, na tentativa de repensar o campo de estudos e assentá-lo no horizonte comum das ciências sociais e seu engajamento prático-político. É certo que não sabemos bem por onde caminhar, mas é imperativo debruçar-se sobre o abismo do novo, na busca por retraçar conexões entre dicotomias esfaceladas, que construíram-se sob a égide moderna (Bem/Mal; Internacional/Nacional; Global/Local; e etc).

É com tal anseio, que as próximas páginas empreendem uma análise das RI enquanto ciência, seus objetos de estudos e não estudo, com o intuito de despertar a necessidade de uma virada ontológica da área, para que esta aproxime-se do espaço da vida e das necessidades humanas – no nosso caso a América Latina. Isso porque, apesar da prevalência do discurso realista, os estudos acerca do internacional são demasiado idealistas, no sentido de figurarem no campo das ideias, ou da virtualidade, com pouco diálogo com a realidade e com as penúrias das coletividades. Tal onirismo é ainda mais intenso, quando observamos as academias situadas na porção sul do globo, o Brasil é um grande exemplo, assim como a Argentina[6], aonde as teorias vindas de centros de estudos europeus e norte-americanos são reproduzidas. No campo das RI, a quantidade de pesquisas vinculadas à guerra e à segurança superam estudos sobre a fome ou a educação, mesmo que os índices do IBGE[7] demonstrem que estes últimos são a grande mazela de países com intensa taxa de desigualdade como o Brasil.

[5] "Em nossa história, 'tempos interessantes' são de fato os períodos de agitação, guerra e luta pelo poder, em que milhões de espectadores inocentes sofrem as consequências". (ZIZEK 2011:p. 7).

[6] Como exemplo, podemos citar a definição de Realismo periférico de Carlos Escude (1992), em sua tentativa de compreender a política externa argentina a partir da releitura dos conceitos da vertente realista das Relações Internacionais.

[7] O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, reconhecido em suas análises estatísticas acerca da realidade brasileira, apresentou em 2010 que metade da população brasileira possui uma renda diária de R$ 12,50 (BAVA 2011:p.3).

Alguns podem dizer que preocupar-se com questões internas dos Estados nacionais não pode ser objeto das RI, uma vez que outras ciências, como a Geografia e/ou as Ciências Políticas e Sociais, são as responsáveis por estas agendas. Retomando o argumento de Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses, "A entrada no século XXI, porém, exige uma etnografia mais complexa, que torne visíveis alternativas epistêmicas emergentes" (2008:6). Para tal, é fundamental superar as barreiras disciplinares impostas pela epistemologia moderna, que divide saberes, monopoliza verdades universais e impõem barreiras para a associação daqueles com a realidade social (MENESES, 2008). Logo, faz-se importante compreender as RI como um espaço de interlocução entre distintas ciências, que tenha em sua localização a força motriz para alavancar o conhecimento.

Tentamos, portanto, no artigo que segue, responder à problemática pós-colonial – defendida por Santos e Meneses – de revisar a epistemologia/ontologia do campo das RI hegemonicamente definida pelos centros de poder anglo-saxões e localizá-la nas necessidades da América Latina. Para tal defendemos o olhar do outro, do subalterno em sentido ampliado: a mulher, o pobre, o camponês, o oprimido, o trabalhador, o movimento social, o sindicato, e muitos outros que revelam-se na constituição mútua entre Norte e Sul Global (Meneses 2008) ou entre vivos e mortos – como menciona Juca Sabão na obra de Mia Couto, parafraseada no início da sessão.

Subalternos: o vazio sombrio da modernidade

É sempre bom lembrar
Que um copo vazio
Está cheio de ar.
[...]
É sempre bom lembrar,
Guardar de cor que o ar vazio
De um rosto sombrio está cheio de dor.
[...]
Que a dor ocupa metade da verdade,
A verdadeira natureza interior.
[...]

Uma metade cheia, uma metade vazia.
Uma metade tristeza, uma metade alegria.[8]

Nas últimas décadas, os estudos orientados às Relações Internacionais têm incorporado reflexões de caráter sociológico, e, com isso, buscam integrar ao campo análises que investiguem o papel dos contextos históricos e sociais na produção do conhecimento. Sob esse raciocínio, destacou Guzzini: "theory is not only the result of knowledge, whereby empirical findings are generalized; theory is also the very condition of knowledge" (1998, prefácio). Com essa proposição, o autor revela a importante conexão entre a ciência e seu contexto social fundante, cujo esclarecimento impulsiona o rompimento com os relativos abstratos e universalizados.

Presume-se, assim, que as concepções teóricas tradicionais das RI resultam de escolhas metodológicas e recortes ontológicos influenciadas pelo local de fala de seus autores. Isso é, dissolve-se a percepção universal da ciência, para em seu lugar erigir uma concepção pública da mesma. Sob essa perspectiva, a teoria política perde seu caráter puramente intelectual e dissociado das contingências da vida social, e passa a compor uma rede de significados compartilhados e interconectados com as estruturas de poder econômico, político e cultural da sociedade vigente.

Com isso, declara-se que, para além das motivações cognitivas, existem razões sociais e contextuais para que estudemos o que estudamos e da forma que estudamos. Entende-se, ademais, que tal consciência é especialmente importante às mentes e histórias que não compõem o contexto social e cultural onde o pensamento predominante é criado. Afinal, dessa exclusão adviriam outros silenciamentos, explícitos ou não.

Como declarou a antropóloga Maria Paula Meneses: "uma das batalhas políticas mais importantes do século XXI é travada, sem dúvida, em torno do conhecimento" (MENESES 2008:7), por isso a relevância de refletirmos sobre a "possibilidade de diálogos entre várias realidades históricas, entre experiências presentes e as suas memórias, as quais apontam continuidades e descontinuidades de poder" (MENESES, 2008:7).

[8] *Cf.* BUARQUE, Chico [Compositor]. 1994. Copo Vazio. Intérprete: BUARQUE, Chico. In: _____. Sinal Fechado. São Paulo: Polygram. 1 CD. Faixa 02 (2 min. 45 s).

Desse modo, o presente tópico assume a relevância das investigações do ramo da Sociologia do Conhecimento[9], crendo que, por meio delas, podemos aprofundar e enriquecer nossa compreensão acerca campo de estudo das RI e situar a importância de pensá-lo a partir – e sobre – da América Latina. Nesse sentido, buscamos o rompimento com os postulados naturalizados, crendo ser este um caminho mister para o esclarecimento das alternativas epistêmicas silenciadas na construção da disciplina. Em outras palavras, esse tópico dedicará suas páginas à reflexão sobre os fundamentos sociológicos da disciplina de RI e, sobretudo, sobre como esses agiram na delimitação de seu objeto de estudo – ou ainda, sobre a delimitação do que não se estuda.

A busca por tais respostas, seguindo a orientação metódica da sociologia do conhecimento, deve percorrer a trilha histórica da disciplina de RI desde sua criação. Nesse sentido, retrocedemos brevemente ao início do século XX, no ano de 1919, quando é inaugurada a primeira cátedra de estudos da área (Cátedra W. Wilson) no país de Gales.

Em termos normativos, tal localização histórica e social ofereceu à disciplina vínculos importantes com as preocupações de um mundo recém-egresso da Primeira Guerra Mundial. Decorre-se, então, que esses estudos – posteriormente conjugados sob o signo teórico do "liberalismo ou idealismo" –, particularizavam-se pelo forte apelo ideacional preocupado em promover soluções que findassem as contendas bélicas. Para tanto, tal vertente buscou amparo intelectual nas heranças dos pensadores iluministas, como Immanuel Kant (1724-1804) e Hugo Grotius (1583-1654).

Todavia, as práticas bélicas subsequentes, endereçadas às movimentações da Segunda Guerra Mundial, colocaram em cheque aqueles postulados de orientação pacifista, invertendo, pois, o eixo hegemônico da ortodoxia teórica das RI, que se redireciona para as produções norte-americanas. Nesse período ganha destaque a escola clássica realista ancorada na linguagem do poder e do interesse, ao invés das ideias e das normas:

[9] De acordo com Goldman, "sociology of knowledge is the analysis of the sources and meanings of forms of knowledge in relation to the experience, institutions, traditions, practices, and positions of social groups and the individuals within those groups" (1994:p. 266).

> traditionally, realists have valued prudence, respected the sovereignty of great powers and been concerned with maintaining world order for one or several of them, while their 'communitarian' opponents (to suggest a less pejorative label) have sought legal, religious, societal, historical or other communitarian bases for international government of some kind. (ALKER; BIERSTEKER, 1984: 124)

Embora com orientações teóricas distintas, cabe ressaltar a convergência entre as correntes liberais e realistas quanto às suas delimitações ontológicas, ambas relacionadas ao fenômeno da guerra, e, por conseguinte, às dinâmicas do sistema de Estados-Nação. Tal recorte estatal é legado às produções teóricas posteriores, como demonstram as vertentes neorrealista e neoliberal, consideradas as escolas-base do campo das RI a partir da segunda metade do século XX.

Com a ascensão dessas últimas correntes entre as décadas de 1970 e 1980, o campo das RI incorpora uma certa uniformidade e clareza epistemológicas impulsionadas pela fluidez assumida pelas tendências teóricas racionalistas. Fruto dos processos intelectuais de países anglo-saxões – herdeiros da filosofia oitocentista – o campo de estudo das RI revela-se, desde o início, amparado nos fundamentos científicos modernos. A tese da modernidade como eixo epistêmico da disciplina das RI reforça-se quando identificamos, na Europa e nos EUA, os dois centros hegemônicos respectivos deste conhecimento. Desse modo, até os anos finais do século XX, os debates intelectuais dessa disciplina experimentaram uma espécie de monismo teórico, reverenciado pela prevalência do racionalismo epistemológico e da metodologia positivista.

Como abordávamos, a construção desses conceitos-chave resultam de um processo longo de consolidação da cultura epistêmica moderna no campo das RI, em que os sujeitos foram "grupos de pessoas, longas linhagens de gerações de homens" (ELIAS, 2008:546) gradativamente constrangidos pelas instituições políticas, pelos elementos culturais e ideológicos de sua sociedade. Um processo, cujo cume foi denominado por Wagner et. al (1991) como *the epistemic drift*: um período delimitado entre o final dos anos 1950 e início da década de 1970 em que as ciências sociais de forma geral experimentaram um movimento de uniformização dos debates epistemológicos, profundamente influenciados pelos modelos teóricos até então habituais aos estudos da natureza.

Ademais, enquanto descendentes dessa cultura iluminista, as teorias do *mainstream* das RI projetam a valorização da razão como provedora do progresso. Progresso este que surge na era moderna como secularização de uma mentalidade messiânica e vem suprir a insegurança causada por um mundo cuja objetividade já não mais projeta um devir histórico imanente ou transcendental. Como nos explica o professor Franklin Leopoldo e Silva (informação oral), a mediação divina da Era medieval foi substituída pela razão na sociedade moderna, que passa a ser a nova motriz da ordem objetiva. Cria-se que por meio do uso disciplinado da razão, o sujeito histórico seria capaz de regular e controlar subjetivamente as mudanças e o ritmo das transformações do mundo. Em outras palavras, a noção de subjetividade moderna é sustentada pela sua capacidade em "constituir a objetividade e, nesse sentido, recortar a realidade em objeto"[10].

Esse poder constitutivo do sujeito foi então transferido para a esfera do conhecimento e expresso na ânsia pelo controle. A valorização da homogeneidade, da previsibilidade e da universalidade nos modelos científicos prevalentes refletiram, portanto, essa forma particular de metafísica, a qual prevê relações de causalidade, de temporalidade e espacialidade estáveis, ou ao menos manipuláveis racionalmente.

Todavia, para o filósofo Leopoldo e Silva[11], do ponto de vista gnosiológico, esse mundo da contingência que presumidamente faria nos crer em uma condição de maior liberdade dos indivíduos, visto que destituídos do ambiente organizado pelo eterno, acaba apresentando condição inversa. A tentativa de substituir a desorganização vinda com a perda das fronteiras do mundo sacralizado por uma certeza epistemológica estimulou a mitologização da ciência e a reificação de seus objetos. Assim, dentro da esfera do saber, a razão subverte-se a si própria, como há tempos vaticinou Weber (1987).

[10] Informação verbal proferida pelo professor Dr. Franklin Leopoldo e Silva na ocasião de conferência pública "Descontrole do tempo histórico e banalização da experiência" realizado em 28 de agosto de 2007 no Teatro Maison de France, Rio de Janeiro. Essa conferência pode ser encontrada em versão audiovisual nos acervos digitais do Programa "Cultura e pensamento" disponíveis no sítio: http://blogs.cultura.gov.br/culturaepensamento/

[11] Idem nota 9.

Em discurso semelhante, o filósofo contemporâneo Zizek[12] denuncia a atualidade deste aprisionamento nas fronteiras do "mundo possível" elaborado pela ciência moderna. Como relata Zizek, "nós nos 'sentimos livres' porque somos desprovidos da linguagem para articular nossa falta de liberdade", isso significa que "todos os principais termos que usamos para designar o conflito atual – guerra ao terror, democracia e liberdade, direitos humanos etc. etc. – são termos falsos que mistificam nossa percepção da situação em vez de permitir que pensemos nela"[13].

Nesse sentido, Zizek identifica no campo das Relações Internacionais aquelas fronteiras explanadas por Leopoldo e Silva, as quais estariam igualmente vinculadas à valorização do poder constitutivo do sujeito, cuja expressão normativa na área seria o "individualismo" delimitado como *ethos* da sociedade internacional. Do ponto de vista ontológico, a herança moderna trouxe para as RI teorias orientadas para a construção de um imaginário restrito aos quadros nacionais modernos, projetados na prescrição política de agentes orientados pelo individualismo, pela valorização do privado, ou, em suma, pela racionalidade cognitivo-instrumental. E assim, associado ao sistema de Estados modernos revela-se a universalização de seus relativos sociais: como liberdade, democracia, soberania, capitalismo, dentro outros.

Em outras palavras, o cenário de expansão dos modelos teóricos modernos, experimentou um movimento correlato no âmbito dos modelos políticos ocidentais. Como afirma o historiador Koselleck (1992), o período da Guerra Fria representou uma fase em que a consciência filosófica moderna pretendeu englobar toda humanidade. Um movimento que, ao fim, demonstrou-se paradoxal, uma vez que a absorção do Outro, implicada na pretensão de uniformidade, constitui a própria negação da política.

Essa alegação de Koselleck nos reporta ao que alguns estudiosos chamam de 'subalternidade': um conceito referente ao conjunto de sujeitos, ou de Histórias silenciadas ou absorvidas no processo de expansão da narrativa moderna. Na tese defendida por

[12] Discurso proferido pelo filósofo Slavoj Zizek aos manifestantes do movimento "Occupy Wall Street" em Nova York. Tradução realizada por Rogério Bettoni, publicada em 11 de outubro de 2011 no Blog da Boitempo. Disponível em http://boitempoeditorial.wordpress.com/.
[13] Idem nota 11.

Mignolo (2005) tal recorte é denominado de "colonialidade"[14] e concebido como face oposta, porém inseparável da modernidade. Nesse sentido, a colonialidade comporia o lado obscuro da modernidade, ou ainda, o indicativo das ausências produzidas durante a construção dessa última;

> In this view, History is a privilege of European modernity and in order to have History you have to let yourself be colonized, which means allowing yourself, willingly or not, to be subsumed by a perspective of history, life, knowledge, economy, subjectivity, family, religion, etc. that is modeled on the history of modern Europe, and that has now been adopted, with little difference, as the official model of the US. Perspectives from coloniality, however, emerge out of the conditions of the "colonial wound," the feeling of inferiority imposed on human beings who do no fit the predetermined model in Euro-American narratives. (MIGNOLO, 2005: prefácio XII)

Nessa perspectiva, todo aquele que não se enquadra no arquétipo da cultura anglo-americano constituiria a acepção geral de 'subalternos', condição assim denominada, dado o processo de inferiorização dirigido a seus membros em comparação aos atores centrais. Na visão do antropólogo brasileiro Eduardo Viveiros de Castro[15], essa tendência ao ocultamento do "Outro" perpassa toda a cosmologia da civilização moderna. Segundo o autor, com a perda do polo divino – na passagem para a Era moderna – a civilização ocidental passa a sofrer da sensação do "membro fantasma"; com isso, a natureza, cuja integridade e sentido concentravam-se em um grande Outro (o divino), vê-se desprovida de um significador, ou mantenedor de nossa própria percepção de existência exterior. Segundo aquele intelectual, o resultado de tal ausência revelaria-se no costume em

[14] "Coloniality, as a term, is much less frequently heard than "modernity" and many people tend to confuse it with "colonialism." The two words are related, of course. While "colonialism" refers to specific historical periods and places of imperial domination (e.g., Spanish, Dutch, British, the US since the beginning of the twentieth century), "coloniality" refers to the logical structure of colonial domination underlying the Spanish, Dutch, British, and US control of the Atlantic economy and politics, and from there the control and management of almost the entire planet. In each of the particular imperial periods of colonialism – whether led by Spain (mainly in the sixteenth and seventeenth centuries) or by England (from the nineteenth century to World War II) or by the US (from the early twentieth century until now) – the same logic was maintained; only power changed hands". (MIGNOLO 2005:p.7)

[15] Informações verbais obtidas por meio de uma Conferência proferida pelo Prof. Eduardo Viveiros de Castro em 18 de maio de 2005, no Auditório da Reitoria da UFMG, e disponível em versão audiovisual no link: http://video.google.com/videoplay?docid=6685081146678637519

compreendermos o Outro como algo a ser assimilado freneticamente, ou mesmo exterminado. Ou seja, nossa sociedade perde o valor da diferença.

Reportada aos estudos epistemológicos, essa passagem de Viveiro de Castro nos aponta para a tendência das disciplinas vigentes em praticarem uma espécie de "epistemocídio" dos sujeitos "observados"; ou melhor, daqueles que compõem a alteridade da cultura anglo-americana, essa sim portadora da função de 'observadora'. Dessa forma, o negro, o amarelo, a mulher, o pobre, o latino-americano, o africano, o indiano, o muçulmano, etc., foram historicamente assimilados, ou silenciados (duas formas de um mesmo processo de exterminação) pela narrativa dos atores "vencedores" no processo de colonização (MIGNOLO, 2005).

A partir dessas reflexões podemos compreender os fatores sociológicos responsáveis pela dificuldade de inserção acadêmica encontrada pelos estudos feministas ou pelas teorias e agendas originadas na periferia (América, Ásia, África). Dificuldade esta majorada no campo das RI devido à forte hegemonia teórica exercida pelos EUA, conforme aponta a pesquisa realizada por Alker e Biersteker (1984).

Nessa pesquisa, os autores concluem que a literatura utilizada pelas principais universidades de RI nos EUA reflete um percentual de 70% de textos vinculados ao método behaviorista/científico, dos quais 72% delimitam-se ontologicamente como teorias neorrealistas. Em estudo mais recente, Biersteker (2009) confirma tal prevalência, em que os principais programas de RI das universidades norte-americanas demonstram predileção pela orientação teórica racionalista e pelo método positivista, e por recortes ontológicos identificados com o neorrealismo e neoliberalimso.

Biersteker (2009) sugere, assim, certo provincianismo por parte da produção teórica das RI norte-americanas, a qual é exportada para as demais academias do globo sob o bastião da universalidade científica. Desse modo, "the issues that motivate our research, the concepts we employ, the global scope of the problems we address, and even the terminology we use (...) mirror many of the concerns of U.S policy-makers and the problems they confront on a global scale" (BIERSTEKER, 2009: 321).

Essa capacidade de amplo alcance das vertentes teóricas norte-americanas é fortalecida e gerenciada pela função de destaque apreciada pelos jornais e revistas acadêmicos daquele país. Tal preponderância deve ser mencionada como provedora de uma espécie de filtro ideológico dos textos publicados. Segundo a análise realizada por Wæver (1998), os meios de divulgação científica do campo das RI nos EUA privilegiam os discursos orientados pela linha metódica da "escolha racional", ao passo que os textos inclinados ao construtivismo, marxismo ou pós-modernismo ocupam percentagens ínfimas nesses veículos.

As investigações relacionadas à sociologia do conhecimento concluem, por fim, que a prevalência dessas linhas teóricas em escala global representa a expansão das perspectivas políticas tipicamente estadunidenses para os demais países; "Waltz's realism is liberal realism and very much an Americanized form of theory" (WÆVER, 1998: 722). Em termos ideológicos, tais elementos espelham a predominância das heranças que marcam o *mainstream* das RI, quais sejam: o pensamento liberal, os valores da economia de mercado, e a filosofia iluminista. Deste conjunto axiológico, derivam certas questões, as quais abstraem as demandas políticas e acadêmicas das demais comunidades:

> Thus gender inequalities are either domestic politics or private or both, and questions of migration, the environment, human rights and cultural clashes either are seen as falling outside the core of the discipline or are features to be studied according to the canon of the social science enterprise, which thereby reconstitutes them as atomistic and external. Similarly, the massive economic inequalities in the world are seen as having to do with the discipline of economics, or as falling into the field of domestic politics or development. (SMITH, 2002, p. 82)

Tal problemática da marginalização resultante do processo de centralização de narrativas no campo específico das RI evidencia-se de forma intensa na virada do século. Isso porque, o processo acelerado de transformações por que passam as sociedades contemporâneas aprofunda as deficiências dos discursos tradicionais em interpretarem uma

ordem cada vez mais interdependente, multicultural e contingente. Ou seja, presenciamos um cenário que reclama a proteção da diversidade e da adaptabilidade do conhecimento, rompendo com as amarras da estabilidade e da uniformidade das ciências modernas. Afinal, como vimos, a realização desses últimos valores implicam no congelamento de ideias incapazes de satisfazer as demandas continuadamente criadas pelos diversos contextos – centralizando "verdades", em detrimentos de outras.

Parafraseando o comentário de Viveiro de Castro[16], as disciplinas estão se transformando "não só por que o logos não é mais o que foi, mas porque o anthropos não será mais o que é". Estaríamos vivendo um movimento revigorante das sociedades – entenda-se, do seu modo de ser, de sua ontologia – ao passo que seu par teórico parece estático. Argumentamos que esse descompasso entre transformações sociais e as formas de pensar tradicionais, incapazes de ler as primeiras, forçará uma transformação das disciplinas que deverão se abrir para novos onthos e, portanto, para novas formas de pensar.

Propõe-se, em síntese, uma expansão da virada ontológica, que já se anteciparia no campo da filosofia. Tal fenômeno expressa a necessidade de um projeto de reontologização do que havia sido reduzido ao epistêmico e ao categorial. Ou seja, uma substituição do princípio solipsista do "penso, logo existo", por uma noção do "existe, logo pensa", que instaura a implicação entre os lados da díade pensamento-alteridade. Nesse horizonte, ascenderiam vias intelectuais de reconhecimento do "outro" enquanto sujeito, revertendo o processo objetificantes que caracterizariam a colonialidade definida por Mignolo.

Mirando os estudos do fenômeno internacional podemos identificar horizonte semelhante nas renovações societais advindas das conquistas tecnológicas, dos desastres ecológicos, e das demandas sociais que parecem compor um cenário relevante de transformações dos referenciais de subjetivação. Nesse cenário, a disciplina sente os efeitos deletérios de décadas de silêncio.

[16] Informações verbais obtidas por meio de uma Conferência proferida pelo Prof. Eduardo Viveiros de Castro em 18 de maio de 2005, no Auditório da Reitoria da UFMG, e disponível em versão audiovisual no link: http://video.google.com/videoplay?docid=6685081146678637519

A América Latina como nosso local de enunciação

Dentre os desafios de repensar as Relações Internacionais como campo de estudos, está a necessidade de estudar o continente do qual fazemos parte. A América Latina, nomeada ainda no século XIX em meio ao berço intelectual francês de Napoleão III (BRUI 2000), surge do horizonte colonial da modernidade (MIGNOLO, 2005). A construção do Outro nas colônias ibéricas dá sequência à lógica binária e hierárquica de repressão das diferenças, na qual o EU/colonizador dá sentido ao Outro/colonizado. Nas palavras de Todorov, "Colombo descobriu a América, mas não os americanos" (1993: 47).

Tal processo de construção de identidades, que não tem como princípio a dialogicidade, traz consequências práticas e cognitivas que persistem até a atualidade. Dentre essas podemos citar o desnível nos índices de qualidade de vida das populações do Norte e do Sul, ou ainda, a colonialidade do poder/saber que se expressa na construção da ideia de raça, a qual reproduz a racionalidade européia de classificação social dos povos dominados (QUIJANO, 2005), que persiste no imaginário coletivo – definições como branco, índio, negro e mulato. Em tal espectro, é sensível aos olhos a violência estrutural e epistêmica a que estão submetidos os latino-americanos, "un pueblo sin piernas, pero que camina[17]."

É importante reforçar, que a América Latina mostra-se como palco privilegiado de nossa reflexão por ser a topografia de nossa realidade. Ademais, como afirma Boaventura de Sousa Santos "O lugar de enunciação (...) são todos os lugares onde o saber é convocado a converter-se em experiência transformadora" (SANTOS 2008: 33). O conjunto de manifestações, articulações e movimentos presentes aqui, e em alguma medida sentidos pela comunidade internacional, confirmam o papel social que a região adquire perante o planeta (ROJAS 2009).

O encobrimento do outro, traço primordial da herança colonial que persiste em *Nuestra América*, é reafirmado na multiplicidade de mortos vagando em busca de voz que

[17] Trecho da música Latinoamerica, do grupo Calle 13.

observamos nas ruas, e *calles*, de nossas cidades. Estes são os subalternos emudecidos pelo saber universalizante: mulheres que trabalham nas maquiladoras no Norte do México, guerrilheiras zapatistas no sul desse mesmo país, adolescentes vítimas do tráfico sexual, cocaleiras, mães que perdem seus filhos nas FARCs, refugiadas haitianas que se espalham pelo continente, galopeiras paraguaias, brasileiras que abortam, entre muitas outras; estas que, envoltas na questão de gênero que perpassa a estruturação hierárquica de nossas sociedades latino-americanas, aguardam pela mudança que pode vir com as mulheres na presidência da Argentina, Brasil, Chile e Costa Rica e seus significados para o conjunto do continente. Mas são também homens trabalhadores, crianças e jovens; são olhos formados na coletividade que luta por seus direitos e anseios, como o movimento zapatista, a Via Campesina, o Movimento Sem-Terra; grupos múltiplos que articulam-se em torno da crítica à globalização perversa no Fórum Social Mundial; que acreditam em espaços de resistência, como Ecovilas, acampamentos, blogs e redes sociais. São, portanto, *múltiplos e diversos*, unidos pela condição de invisibilidade.

Diante de tal situação, as ciências sociais, e as RI em particular, necessitam resgatar o conhecimento autônomo e lançar um olhar mais demorado aos subalternos, dando voz aos marginalizados para que estes se descubram e se construam em sua mútua relação com seus opressores[18] (Não podemos esperar que estes, com toda sua trajetória histórica, ocupem-se de nossa independência!).

Como afirma a pesquisadora Elízaga,

> Nuestra apuesta, por ello, no puede ser más irracional que lo que nos impusieron los conquistadores: "Inventamos o erramos", bien dijo Simón Rodríguez, y con ello quiso decir que el único camino posible para nosotros es el que nos decidamos a construir entre todos a partir de nuestra propia experiencia, de nuestras propias preguntas, de nuestras necesidades y de nuestros sueños. Tenemos que ser tan radicales como nos sea posible, es decir, capaces de desentrañar, sin miedo y sin falsas suposiciones las raíces de nuestros problemas y el modo en que en cada época, con las fuerzas y capacidades de que dispongamos, podamos empeñarnos a remontarlos. Tenemos que aprender a mirarnos con otros

[18] Aqui recuperamos o argumento de Boaventura de Souza Santos (2008; 2009) que afirma que não existe colonizador sem colonizado e que as identidades forjadas a partir dessa relação não podem ser desagregadas, mas reconstruídas em bases igualitárias.

> ojos, *nuestros* ojos, para rehacer el amor a nuestra tierra, a nuestros saberes, al color y al olor de nuestra piel (2011:p. 1).

Nesse sentido, nosso desafio passa pela tentativa de desvendar o que é a América Latina, esse espaço uno e diverso, marcado pela polissemia das relações políticas, culturais, sociais e econômicas. Realizando tal empreendimento a partir de novas cartografias, é possível debruçar-se na "diversidade inesgotável e inabarcável das experiências de vida e de saber do mundo" e nas alternativas insurgidas daí (SANTOS, 2008: 20). Isso, pois somente pensando com nossas cabeças e caminhando com nossos pés estaremos evitando o epistemício que marcou nossa formação histórica e identitária.

Esse espaço múltiplo situado abaixo do Rio Bravo, na fronteira entre Estados Unidos e México, necessita ser reconhecido, e estudado, a partir dos povos que nele habitam e suas contradições. Tendo em vista o interesse cada vez mais acentuado das esferas de poder internacional – desde empresas transnacionais, organizações internacionais, grandes potências e mídia – na região, lançar luz às ausências e aos ausentes simboliza uma redescoberta dos modos de agir/ser/estar dos sujeitos, contra a reificação dos latino-americanos enquanto objetos passivos da cosmologia moderna/colonial/capitalista (MIGNOLO, 2005). Como apresenta o diretor Tony Gatlif no início de seu filme "Exílios",

> Es urgente hablar de los ausentes. Ya es tiempo de hablar de aquellos que se equivocan. Es importante interrogar los ausentes, aquellos que viven sin democracia en general. Es urgente hablar de los ausentes, de las ausencias... Es urgente hablar de la libertad... La democracia está siempre volada...[19]

Operando no campo do conhecimento, o convite à reontologização adquire materialidade quando o lugar da enunciação torna-se o espaço da práxis reflexiva e criativa[20]. Sendo o sujeito, portanto, o epicentro de toda a narrativa científica. No caso das

[19] Filme lançado em 2004, na França, dirigido por Tony Gatlif. Nome original:Exils. O enredo retrata um casal de franceses que parte para uma viagem rumo à Argélia, com o intuito de encontrar suas origens.

[20] "Se a práxis é a ação do homem sobre a matéria e criação – através dela – de uma nova realidade, podemos falar de diferentes níveis da práxis de acordo com o grau de penetração da consciência do sujeito ativo no processo prático e com o grau e criação ou humanização da matéria transformadora destacado no produto de sua atividade prática (...). Do ponto de vista da práxis humana, total, que se traduz na produção e autocriação

RI, estas seriam repensadas a partir da sua localização, e acima de tudo, humanização, cabendo ao estudioso desmascarar categorias binárias de hierarquização das diferenças e imposição de padrões de conduta (CASTRO-GÓMEZ, 2005).

Cabe ressaltar, que as ferramentas metodológicas capazes de dar voz aos subalternos e a partir daí retraçar as conexões presentes entre os distintos espaços da vida ainda não estão claras. Nesse sentido, cabe retomar Simon Rodriguez que afirma "Inventamos ou Erramos", e erramos por não se permitir debruçar-se no abismo do desconhecido. Admite-se, ainda, que o papel do estudioso nada mais é que um exercício de tradução e interpretação das vozes silenciadas, mas que nunca atingirá a perfeição em sua tarefa. O horizonte do pesquisador deve mirar com tenacidade o descentramento dos saberes e a interação das práticas (SANTOS, 2008). Aceitar tais condições já situa a ciência exercida por esse sujeito um passo a frente rumo à descolonização do conhecimento em prol de uma nova realidade.

Um exemplo notório, como afirma Quijano (2005), da perspectiva eurocêntrica de reificação da América Latina é sua divisão político-social em Estados Nacionais. Este objeto tão caro aos estudos tradicionais de RI é uma construção moderna, específica, localizada na Europa e responde historicamente a uma identidade imaginada e material, na qual o processo de democratização das sociedades foi uma condição para a nacionalização/homogeneização das mesmas, as quais organizavam-se sob instituições de poder comuns, a saber, a autoridade pública e os mecanismos de violência (QUIJANO 2005). No caso das colônias divididas pelo Tratado de Tordesilhas, os povos colonizados não possuíam uma comunidade nem imaginada, muito menos real. A nacionalização/homogeneização das sociedades – um processo em muitos países ainda inacabado e impossível de efetivar-se (QUIJANO, 2005) – deu-se como imposição de uma elite branca, identificada com o colonizador, que detinha as estruturas de poder.

Dessa forma, se nossa imagem continuar restrita a um tabuleiro geopolítico no qual movem-se entes soberanos e independentes entre si (os Estados-Nacionais), cada qual

do próprio homem, a práxis criadora é determinante, já que é justamente ela que lhe permite enfrentar novas necessidades, novas situações." (VASQUEZ 2007:p.265-267).

buscando sua segurança e sobrevivência, nosso definição de nós mesmos continuará reproduzindo o que os anglo-saxões observam no espelho. Pois, como apresentou-se na primeira sessão do artigo, as escolhas metodológicas e os recortes ontológicos realizados pelos discursos realistas e liberais – e, em alguma medida, também alguns discursos definidos como pós-positivistas – nas RI são condizentes ao local e época em que foram produzidos. Logo, a tragédia não está na produção dos mesmos, mas em nossa insistência, enquanto latino-americanos, em reproduzi-los. Com isso, perpetua-se um conhecimento abissal (SANTOS, 2007), que exclui o Outro, e, portanto, nós mesmos.

Para romper com tal monopolização epistemológica, que limita os horizontes do que definimos como RI e seus objetos de estudo, um primeiro passo é buscar uma práxis criadora e reflexiva, capaz de realizar na ação humana a matéria e a criação de uma nova realidade (VÁZQUEZ, 2007). Ao sujeito é reservada a tentativa de caminhar através do espelho, buscando em uma atividade minuciosa resgatar as conexões esfaceladas entre o pensamento e a alteridade: somos latino-americanos? Ou somos brasileiros? Somos brancos e negros? O que nos faz anglo-saxões? Quem e o que é o meu povo? Quais são os nossos problemas? E nossos sonhos? Nesse processo de ouvir-se, escutar a voz de outros agentes, a existência precede o saber. O conhecimento e o pensamento passam a ser, nesse sentido, traduções das múltiplas auto-imagens que caracterizam a vida,

> (...) En la lucha por esa América Latina liberada, (...) la voz genuina de los pueblos, voz que se abre paso desde las entrañas de sus minas de carbón y estaño, desde sus fábricas y centrales de azucareras, desde sus tierras jíbaros, herederos de Zapata y de Sandino, empuñan las armas de su libertad (...). (CHEVARA, 1960 apud ROJAS 2009: 5)

Considerações Finais: um convite à localização das Relações Internacionais

O movimento de repensar o campo de estudos das RI teve início ainda na década de 1980, com a chamada virada sociológica. Daí emergiram narrativas preocupadas em redefinir as premissas orientadoras dessa ciência, tornando porosas fronteiras disciplinares em defesa de um saber construtivista, e em alguma medida crítico. Dentre essas vertentes,

vale destacar as teorias críticas, definidas por Cox (1986) como aquelas que buscam transformar o *status quo*, cumprindo assim um papel salutar na tentativa de desmascarar a centralização das narrativas do meio anglo-saxão. Em sentido semelhante, as vertentes feministas encerram a primazia do gênero como questão fundamental para superar as desigualdades no âmbito internacional, relativizando a cristalização dos espaços público/privado e dando início à desestruturação das dicotomias impostas pelo pensamento moderno.

Sob a denominação de teorias pós-positivistas, muitas são as abordagens que desafiam a imagem tradicional de ciência e seus objetos de estudo, reforçando a necessidade de compreender às RI para além da rivalidade entre Estados-Nação, circunscritos às demandas de guerra e paz. Nesse sentido, percebe-se que o processo de lapidação do campo de estudos já começou, no entanto, não está claro se estamos diante de um novo enredo ou apenas novas peças no tabuleiro dos debates teóricos da área. Em meio a tal processo em curso, o desafio apresentado aqui, é circunscrever esses novos olhares ao nosso local de enunciação, a América Latina e seus sujeitos, aceitando a ecologia de saberes[21].

A rapidez com que o sistema internacional se altera e a volatilidade das escoras da ordem capitalista demonstram que a realidade não é passível de uma única verdade ou interpretação. Acreditar que um outro mundo é possível, para além da percepção do futuro como um presente ampliado, é acreditar que o Tempo se aproxima, que por hora o aguardamos, ainda na Véspera. E tal crença é reforçada na percepção comum à todos que se identificam à condição de que,

> Não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda a possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas para participar de práticas com ela coerentes. (FREIRE, 2000: 17)

[21] Conceito que define s saberes a partir do diálogo, rompendo a hierarquização de verdades universais e o silenciamento de saberes populares (SANTOS, 2008).

Tal argumento pode ser estendido às narrativas acerca do Internacional, não como *mimeses* da busca por uma Paz Perpétua nos moldes kantianos, mas como um ensejo para esboçar uma etnografia mais complexa em prol das diversas utopias presentes nas práticas subalternas.

Referências Bibliográficas

ALKER, Hayward; BIERSTEKER, Thomas. 1984. The **Dialectics of World Order: Notes for an Archeologist of International Savoir Faire:** International Studies Quarterly, v. 28, n. 2, p.121-142.

BAVA, Silvio Caccia. 2011. **A renda do brasileiro**: Le monde diplomatique *Brasil*, Edição 53, Dezembro.

BIERSTEKER, Thomas. J. 2009. **The parochialism of hegemony: challenges for "American" International Relations:** In: TICKNER, Arlene B.; WÆVER, Ole. (Eds). International Relations Scholarship Around The World. London and New York: Routledge, p. 308-327.

BRUIT, H. 2000. A **Invenção da América Latina:** In: Anais Eletrônicos do V Encontro da ANPHLAC, Belo Horizonte.

CASTRO-GOMEZ, Santiago. 2005. Ciencias **Sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro":** In: Lander, Edgardo (org). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.

COX, Robert. 1986. **Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory:** In: KEOHANE, R. (Org). Neorealism and its critics. New York: Columbia University Press.

COUTO, Mia. 2003. **Um rio chamado tempo, uma casa chamada terra:** São Paulo: Companhia das Letras.

DELORS et. al. 1996. **Educação um tesouro a descobrir:** Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; UNESCO.

ELIAS, Norbert. 2008. **Sociologia Do Conhecimento: Novas Perspectivas:** Sociedade e Estado, v.23, n.3, p.515-554.

ESCUDE, Carlos. 1992. **Realismo Periférico:** Buenos Aires: Planeta.

FREIRE, Paulo. 2000. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos:** São Paulo: EdUnesp.

GOLDMAN, Harvey. 1994. **From Social Theory to Sociology of Knowledge and Back: Karl Mannheim and the Sociology of Intellectual Knowledge Production:** Sociological Theory, v.12, n. 3, p. 266-278.

GUZZINI, Stephano. 1998. **Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing Story of a Death Foretold:** New York and London: Routledge.

KOSELLECK, Reinhart.1992. **Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos:** Estudos Históricos, v. 5, n. 10, p.134-146.

MENESES, Maria Paula. 2008. **Epistemologias do Sul:** Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 80, p. 5-10, mar.

MIGNOLO, Walter D. 2005. **The idea of Latin America:** United States: BLACKWELL PUBLISHING.

MUNDY, Karen. 1998. Educational **Multilateralism and world (dis) Order:** Comparative Education Review, v42 ,n4.

QUIJANO, Anibal. 2005 .**Colonialidad Del poder, eurocentrismo y America Latina**: In: Lander, Edgardo (org). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.

ROJAS, Carlos Antonio Aguirre. 2009. **America Latina en la encrucijada:** los movimentos sociales y la muerte de la política moderna. Mexico: Editoral Contrahistorias.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 2001. **Entre Próspero e Caliban: Colonialismo, pós-colonialisno e inter-identidade:** IN: RAMALHO, Maria Irene; RIBEIRO, António Sousa (orgs). Entre ser e estar. Raízes, percursos e discursos da identidade. Lisboa: Afrontamento.

_____. 2007. **Para além do pensamento abissal; Das linhas globais a uma ecologia de saberes:** Novos estudos, CEBRAP 79, pp.71-94, novembro.

_____. 2002. Para **uma sociologia das ausências e das emergências:** Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, 237-280, 2002.

_____. 2008. A filosofia **à venda, a douta ignorância e a aposta de Pascal:** Revista Crítica de Ciências Sociais, 80, p. 11-43, Março.

_____; Meneses, Maria Paula. 2009. **Epistemologias do Sul.**:São Paulo: Almedina.

SELIS, Lara Martim Rodrigues. **Deslimites da Razão: Um estudo sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz.** 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UNB), Brasília.

SMITH, Steve. 1996. **Positivism and beyond:** In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (Org). International Theory: Positivism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2002. The **United States and the Discipline of International Relations: Hegemonic country, hegemonic discipline:** International Studies Review, v.4, n.2, p. 67-85.

ELIZAGA, Raquel Sosa. 2011. **"Pensar con cabeza propia. Educación y pensamiento crítico en América Latina":** In: Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano Nº 48. CLACSO.

TODOROV, T. 1993. **A conquista da América: a questão do Outro:** São Paulo: Martins Fontes.

VASQUEZ, Adolfo Sanchez. 2007. **Filosofia da práxis:** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO; São Paulo: Expressão Popular.

WÆVER, Ole. 1998. **The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations:** International Organization, v. 52, n. 4, p. 687-727.

WAGNER, Peter; WEISS, Carol; WITTROCK, Björn; WOLLMANN, Hellmut. (Eds). 1991. **Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads:** Cambridge University Press.

WEBER, Max. 1987. **A ética protestante e o espírito do capitalismo:** 5ª Ed. São Paulo: Pioneira.

ZIZEK, S. 2011. **Primeiro como tragédia, depois como farsa:** São Paulo: Boitempo.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS AFRICANAS PARA O CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

XAMAN KORAI MINILLO[1]

RESUMO: A partir de um estudo sobre o papel das relações internacionais na manutenção do regime de Robert Mugabe no Zimbábue, foi analisado o papel tradicionalmente designado a Estados pequenos e fracos nas Teorias de Relações Internacionais. Foram examinados criticamente os paradigmas clássicos e seus conceitos, buscando explicações satisfatórias para as questões que emergem no estudo das relações internacionais africanas. Percebe-se que, indo além dos tradicionais focos de estudo, como as grandes potências, e trazendo a África para o centro dos debates teóricos como fonte de explicações aplicáveis aos fenômenos do meio internacional, é possível repensar as Relações Internacionais de modo mais inclusivo e democrático. Assim podem ser reavaliadas as lentes teóricas que fundamentam o olhar sobre os fenômenos internacionais, contribuindo para o desenvolvimento do campo de estudos.

Palavras-chave: Relações internacionais africanas; Teorias de Relações internacionais; poder; discurso; Zimbábue.

[1] Possui graduação e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UNB).

INTRODUÇÃO

O continente africano não é tradicionalmente o foco das teorias de Relações Internacionais, e estas explicam pouco sobre a agência e as interações dos Estados africanos, dedicando ao continente espaço marginal em suas formulações explicativas. Tradicionalmente, os Estados africanos ou são excluídos como comprovação empírica de teorias como o paradigma liberal, que não reconhece a existência de democracias liberais africanas, ou exemplificam Estados não consolidados, problemáticos e tomados por conflitos, cuja soberania é questionável (DUNN, 2001: 49).

Entretanto, é preciso admitir a importância da África para as teorias de relações internacionais para além do papel que lhe é tradicionalmente designado, de antípoda do mundo desenvolvido em contraposição ao qual o modelo tradicional de Estado Westfaliano se legitima. Aceitando a existência de dinâmicas nas relações internacionais africanas cuja compreensão permite a reavaliação de conceitos consolidados pelos paradigmas tradicionais do campo de estudos, emergem novas formas de compreender conceitos amplamente difundidos, relacionados aos paradigmas clássicos.

Indo além dos tradicionais focos de estudo, como as grandes potências e o continente europeu e trazendo a África para o centro dos debates teóricos como fonte de explicações aplicáveis aos fenômenos do meio internacional, é possível repensar as Relações Internacionais de modo mais inclusivo e democrático. Assim podem ser reavaliadas as lentes teóricas que fundamentam o olhar sobre os fenômenos internacionais, contribuindo para a construção do conhecimento científico e o melhor entendimento do mundo.

Este tema emergiu a partir de um estudo sobre o papel das relações internacionais na manutenção do regime de Robert Mugabe no Zimbábue. Destacando o papel tradicionalmente designado a Estados pequenos nas teorias de Relações Internacionais, foram examinados criticamente paradigmas clássicos e seus conceitos, buscando explicações satisfatórias ao estudo em questão. Ficou claro que o arcabouço teórico

oferecido pelo *mainstream* das teorias de Relações Internacionais não fornecia as ferramentas mais adequadas para compreender a trajetória de Robert Mugabe.

O Estado Africano nas Teorias de Relações Internacionais

Nos estudos sobre a África têm pouca força as teorias liberais que, centradas na expansão do comércio e no desenvolvimento de instituições democráticas, excluem o continente de suas análises por não reconhecerem nele democracias liberais NKIWANE (2001: 109). Os Estados africanos não correspondem ao argumento que liga competição comercial e o estabelecimento de uma paz duradoura, sendo por isto, frequentemente ignorados dos exemplos nas teorias liberais. No entanto, pesquisas empíricas centradas na África podem se mostrar interessantes justamente para reavaliar a validade do paradigma liberal, podendo contribuir para o refinamento das teorias que nele se embasam e demonstrando as falhas do paradigma.

O triunfo do Neorrealismo sobre o Realismo também contribuiu para a exclusão do continente da agenda das teorias de Relações Internacionais, pois suas análises sistêmicas não dedicam muita atenção à periferia, vendo o sistema internacional por meio da atuação das grandes potências que se organizam em polos, em torno dos quais se arranjam as unidades mais fracas. É possível, no entanto, aplicar o paradigma realista e seus conceitos às relações internacionais africanas. CLARK (2001: 85-103) propõe um realismo tradicional, não epistemológico, racional ou positivista, nem que se embase em conceitos como interesse nacional ou balança de poder. Ele enfatiza o valor do conceito de segurança do regime na compreensão do comportamento dos líderes africanos, pois ele inspira os objetivos e interesses dos Estados e molda suas estratégias para continuarem no poder. Com este conceito em foco, é possível compreender padrões de interação e intervenção nas relações internacionais africanas e os laços estabelecidos com as grandes potências. A

busca pela segurança do regime também explica políticas domésticas, como o patrimonialismo estatal.

Há um predomínio do uso de teorias marxista-leninistas ou globalistas, para explicar a manutenção do estado de subdesenvolvimento do continente africano. Entretanto, de acordo com DUNN (2001: 11), estas são demasiado generalistas e não explicam com sucesso as diferenças entre as políticas de diferentes Estados, não reconhecendo padrões políticos locais. Além disso, apesar de corresponderem em grande medida à visão de mundo difundida por Mugabe, elas priorizam a dimensão econômica, não abarcando estratégias políticas.

Por exemplo, no caso do Zimbábue, Mugabe fundamenta sua política no anti-imperialismo e no conflito de raças, recuperando a questão da libertação do jugo colonial e assim, contrapõe-se ao ocidente em um discurso que privilegia o africanismo e caracteriza os problemas do Zimbábue como resultado da ação de potências centrais. O discurso de Mugabe harmoniza-se com as teorias marxistas aplicadas ao estudo das relações internacionais, como as teorias do imperialismo de Lênin, da dependência e do sistema mundo de Wallerstein. NOGUEIRA & MESSARI (2005: 105-131) É perceptível no discurso de Mugabe a visão do mundo dividido entre Estados desiguais, os pobres sendo oprimidos pelo poder e políticas imperialistas dos mais fortes que procuram estabelecer sistemas de dominação e exploração. Entretanto, não se pode ignorar o fato de que a escolha deste discurso por Mugabe é política. Embora defenda a luta anti-imperialista como solução para os problemas de seu Estado, assim como as teorias marxistas, sua política externa enfatiza valores soberanistas e africanistas, priorizando o discurso antirracial e nacionalista em lugar do desenvolvimento econômico para sustentar seu projeto nacional de independência. O discurso anti-imperialista de Mugabe, mais do que um reflexo da realidade de desigualdade que marca a política exterior do Zimbábue, é uma estratégia para fortalecer seu regime e deslegitimar a oposição perante seus cidadãos e os outros Estados simultaneamente.

As teorias de relações internacionais, tradicionalmente centradas no Estado e seu comportamento no ambiente internacional pouco explicam sobre a agência e interações dos Estados africanos, dedicando ao continente espaço marginal em suas formulações

explicativas. Segundo CLAPHAM (1987: 611), os Estados, tradicionalmente as unidades primárias nas análises do meio internacional, são reconhecidos por terem uma estrutura política independente com autoridade e poder suficientes para governar um território definido e sua população. Entretanto, DUNN (2001: 50) aponta que, muitas vezes, estes componentes não são reconhecidos nos Estados africanos, que são caracterizados como deficientes domesticamente e dependentes externamente.

Segundo JACKSON & ROSBERG (1986, 1-10), os Estados pós-coloniais existem primordialmente devido ao seu reconhecimento externo, sendo sua soberania jurídica. A consolidação da estatalidade não teria sido necessária aos estados pós-coloniais para que se tornassem Estados, pois já contavam com o reconhecimento internacional de sua soberania e não precisariam desenvolver instituições que consolidassem o aparato estatal. Seria, assim, devido à expansão do direito internacional, valores europeus de soberania e a crescente ilegitimidade do colonialismo e a disseminação da doutrina de autodeterminação, que as colônias europeias na África e Ásia, se tornaram unidades soberanas reconhecidas como iguais pelos outros Estados, mesmo não tendo se desenvolvido plenamente.

É reconhecido o mérito da estrutura conceitual de Jackson, que vê o Estado africano como resultado de interesses ocidentais, dependente de seu reconhecimento externo, entretanto, este construto teórico é um ideal. KRASNER (1999: 231) oferece, a partir de um estudo historicamente amplo, a demonstração de que os Estados soberanos Westfalianos sempre conviveram com organizações políticas de outros tipos que eram, quando do interesse dos atores mais poderosos, legitimamente aceitos no sistema internacional. Ele dissocia princípios como a soberania jurídica da prática, reconhecendo que eles podem ser respeitados ou não, dependendo dos outros princípios que também possam ser aplicados e dos interesses dos atores envolvidos.

Os Estados africanos também não se podem caracterizar como sem capacidades, poder ou autoridade como o modelo de JACKSON (1987: 521). Pelo contrário, grande parte dos problemas destes Estados está relacionada a elites que controlam o Estado e não querem abrir mão desse poder. No caso do Zimbábue, Mugabe transformou a estrutura

estatal existente em um meio para garantir a sobrevivência de seu regime. Trata-se de um Estado patrimonialista, excessivamente centralizado, direcionado à consecução de interesses privados da elite governante e à manutenção de seu controle, mas ao mesmo tempo defende sua soberania frente à coerção e sanções externas, e não pode ser caracterizado como um Estado falido.

Assim, o caso do Zimbábue favorece o modelo de KRASNER (1999: 5-7), pois suas relações internacionais são marcadas por momentos de respeito à sua soberania e outros nos quais ela é ameaçada. A soberania dos Estados foi e ainda é constantemente violada em nome de outros princípios, o que ocorre por não existir uma hierarquia clara entre os valores do sistema internacional. Dependendo da circunstância, variam as lógicas que norteiam o comportamento dos atores.

O modelo teórico de JACKSON & ROSBERG (1986, 542-543) também falha ao ver os Estados africanos como espectadores e não agentes, com pouca influência nas políticas de poder. É aceita a importância do reconhecimento internacional para os Estados, principalmente se seu poder e autoridade não estiverem consolidados, como propõe CLAPHAM (1996: 11), mas isto não significa passividade. Pelo contrário, é na política externa que aos governos destes Estados desenvolvem elementos chave para a manutenção de sua soberania.

Perante o mutável ambiente internacional as estratégias políticas dos regimes se alteram segundo suas percepções sobre a realidade internacional. No caso do Zimbábue, é possível salientar o ativismo do governo de Mugabe que, apesar de ter recursos escassos, se organizou com base numa ideologia de solidariedade africana e anti-ocidental para diminuir os efeitos da disparidade de poder. MAHMUD (2001: 129-145) salienta o poder da ideologia e solidariedade na política internacional como estratégia de Estados mais fracos. Com base em um estudo sobre a resposta africana a sanções das grandes potências, ele demonstra que a percepção de que a diplomacia é alterada somente por poder é tendenciosa. Os Estados menos favorecidos desenvolvem diversas estratégias para atingirem seus objetivos, articulando-se arena internacional e domesticamente para garantir

a segurança de seu regime, muitas vezes desestabilizados por sanções, como no caso do Zimbábue.

Compreendendo as Relações Internacionais Africanas a partir do caso do Zimbábue

Após tornar-se independente em 1980, apesar da pouca relevância nas disputas internacionais por poder e com poucas capacidades materiais, o Zimbábue conseguiu uma eficaz inserção internacional. Mas, na década seguinte, seu líder político, Robert Mugabe, passou a ser criticado e o Estado a ser caracterizado como um pária pelo Ocidente. Entretanto, mesmo sendo alvo de críticas e sanções das potências ocidentais, Mugabe logrou manter o controle político do país, às custas da dura repressão da população, e, ao mesmo tempo, continuou a ser defendido por Estados do Sul Global como um líder legítimo.

As estratégias desenvolvidas por Mugabe ofereceram pistas interessantes estudos sobre a agência de Estados pequenos, com pouco poder material, na arena internacional, indicando a importância de princípios e discursos na determinação do poder de um Estado.

A importância de valores, normas e ideologia

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer o papel de valores, normas e ideologias nas relações internacionais. As diferenças na imagem de Robert Mugabe no Ocidente e a manutenção de sua imagem positiva no Sul demonstram a importância e a diversidade de valores, normas e ideologias defendidos pelos atores, com diferentes interesses e objetivos. Observa-se que estes componentes permeiam as relações internacionais de Estados fortes e fracos, interferindo em seu para reconhecimento da realidade.

A partir da década de 1990, o Ocidente passou a promover uma agenda liberal e democratizante. Ao mesmo tempo, os líderes africanos perceberam que, embora a aceitação do discurso liberal democrático pudesse contribuir para a inserção do continente

nas dinâmicas internacionais, estes valores não favoreciam a promoção de seus interesses. Assim é possível perceber que não há uma hierarquia clara entre os valores defendidos pelos atores, sua importância varia segundo seus interesses, e que discursos conflitantes podem coexistir, assim como políticas aparentemente contraditórias que, em verdade, são tentativas racionais de conciliar valores competidores que são importantes para os interesses dos agentes.

Estes valores e normas são defendidos em determinadas circunstâncias por determinados atores dependendo de seus interesses. Reconhecendo que, assim como variam as capacidades e identidades dos Estados, também variam seus interesses, ideologias e valores, ao analisarmos os Estados fracos, emerge o conceito de segurança de regime de CLARK (2001: 85-103). Tal conceito faz parte do instrumental necessário para o estudo das relações internacionais africanas, pois ele permite diferenciar segurança de Estado e de regime, indicando que, diferentemente das potências, os Estados fracos têm de constantemente cuidar da segurança de seus regimes instalados, pois seus Estados frequentemente não estão consolidados ou são divididos por dissidências que ameaçam o governo. A garantia da continuidade do regime, embora não seja o único interesse das elites governantes, é uma pré-condição para o desenvolvimento de seus outros interesses.

A partir do conceito de segurança de regime também é possível compreender a agência dos Estados fracos, pois assumindo que os governantes agem em busca da realização de seus objetivos e que estes estão relacionados à sobrevivência do regime, é possível compreender padrões de ação aparentemente contraditórios. Por exemplo, os líderes africanos aceitam nominalmente o discurso liberal democrático promovido pelo Ocidente, para garantir uma efetiva inserção internacional do continente, mas, como se identificam com a agenda ideológica proposta por Mugabe, o resultado é um padrão de ação caracterizado pela aceitação nominal dos valores ocidentais em discursos e propostas de agenda enquanto, na prática, é privilegiada uma postura soberanista. O conceito de segurança de regime, cuja forma de aplicação é contingente, mostra-se ferramenta importante no estudo das relações internacionais, pois fornece uma chave para entender o

comportamento dos líderes políticos africanos e de Estados fracos, marcado por múltiplas estratégias para perpetuar sua estadia no poder.

Admite-se, assim, que os valores e normas propostos pelos Estados variam segundo seus interesses, que também são variáveis dependendo das características e identidades dos Estados.

Os valores e ideologias que permeiam as relações internacionais têm uma relação dinâmica com o poder. Ao mesmo tempo em que são influenciados pelo poder, eles podem ser fontes de poder. Os valores e normas propostos pelos atores mais poderosos têm maior relevância na sociedade internacional do que aqueles propostos pelos fracos, pois seus proponentes podem garantir seu seguimento pela força se assim desejarem. No entanto, isto não significa que tais valores sejam hegemônicos. Embora eles possam ser dominantes e aparentemente aceitos por toda a sociedade de Estados, tal aceitação pode ser nominal, uma estratégia utilizada por Estados fracos que não desejam entrar em conflito com as potências.

Para além do poder material: a força do discurso e de narrativas nas relações internacionais

Os Estados fracos também podem utilizar ideologias e valores, propostos por meio de discursos, para legitimarem narrativas alternativas às dominantes, pois, ganhando o apoio de outros Estados, tais narrativas podem tornar-se fontes de poder. Na pesquisa percebeu-se que a continuação do regime de Robert Mugabe deveu-se à construção e propagação de um discurso no qual propunha uma versão da crise e da ordem internacional que desafiavam a visão predominante, proposta pelo Ocidente. Sua versão, que salientava as disparidades de poder entre os Estados e os perigos da dominação Ocidental, ganhou o apoio dos Estados do Sul. Desenvolvendo um discurso que promovia os interesses dos Estados fracos, a narrativa de Mugabe mobilizou sua solidariedade e, unidos em torno dela, eles tornaram-se mais fortes. Pode-se afirmar, assim, que com seu

discurso ideológico, Mugabe obteve o apoio de um grupo para sua narrativa e seu governo e gerou recursos de poder dos quais seu Estado necessitava.

De acordo com DUNN (2001: 56), discursos não se restringem às ideias, eles traduzem-se em ações e práticas que tornam seu conteúdo real e estruturam e delineiam aquela realidade que transmitem, tornando-a conhecida. Para ALDEN & ANSEEUW (2009: 25-26), os discursos desempenham o papel de referencial, construindo visões de mundo e narrativas políticas, compostas por imagens, idéias, valores e normas. Narrativas admitem o processo histórico profundo e a subjetividade como parte integrante de formações sociais e institucionais, algo que as visões racionalistas negam ou reduzem a importância.

Narrativas constituem-se em recurso interpretativo especialmente importante para compreender as relações internacionais de Estados fracos e com problemas de legitimidade, pois apresentam explicações alternativas da história e geram outras fontes de autenticidade e autoridade, contestando e competindo com as narrativas vigentes. Assim, por meio de seus discursos, Mugabe desafiava a cultura liberal-democrática que, promovida pelo ocidente, era a predominante na comunidade internacional. A narrativa que ele propunha, ideologicamente sedutora para os Estados do Sul, foi abraçada por estes, que legitimaram, assim, sua autoridade e voltaram-se contra as políticas ocidentais que o ameaçavam.

Sem rejeitar a proposição de que as relações internacionais são moldadas por relações de poder, propõe-se aqui, a concepção de poder de WENDT (1999: 96-97, 109), sensível aos interesses dos Estados (que são contingentes), influenciados por normas e idéias e pela cultura de contextos políticos específicos. Se tomada uma abordagem neorrealista como a de WALTZ (1979: 131, 191), definindo poder como a distribuição das capacidades que os atores têm e podem usar para procurar mudar o comportamento de alguém de determinada forma, poder que pode ser medido pelo tamanho da população e território de um Estado, sua dotação de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competências, perde-se sua dimensão social, como ele pode ser influenciado ou mesmo constituído por fatores não materiais, como normas, ideias e narrativas que as estruturam.

Aceitando que o poder pode ser constituído por outros elementos que não forças materiais, é preciso dar atenção a outras abordagens de relações interancionais. A visão realista clássica de MORGENTHAU (2003: 18), por exemplo, reconhece poder como controle, ou a habilidade de fazer com que outros façam o que se deseja quando eles não o fariam, mas aceita que seu conteúdo pode variar conforma o ambiente político e cultural no qual é aplicado e pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle, englobando relacionamentos sociais que envolvam desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos.

Se analisarmos o poder desta forma, como um atributo social, indo além de sua dimensão material e relacionando-o a prestígio, autoridade e legitimidade, pode-se ter uma melhor compreensão dos recursos que um Estado ou regime podem usar a seu favor e da importância de ideologias e instituições para a estabilização e efetividade do poder HURRELL (2005: 49). Assim, se aceita a proposição de que existe mais de um tipo de poder. Isto é, além do poder que é exercido diretamente a partir dos recursos materiais de um ator, ou *hard power*, traduzido em incentivos ou ameaças, há o poder indireto, ou *soft power*, que NYE (2007: 60-64) propõe existir quando aquele que o exerce estabelece uma agenda ou atrai outros atores para suas ideias utilizando-se de recursos intangíveis como cultura, ideologia e instituições para modelar suas preferências.

Para ir além da deficiente visão materialista de poder, como a expressão de capacidades materiais dos agentes, é lembrada a abordagem de FOUCAULT (1988: 102), que não entende o poder como um "conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição do cidadão em um Estado determinado" ou como "um sistema geral de dominação exercida por um elemento ou grupo sobre outro e cujos efeitos, por derivações sucessivas, atravessem o corpo social inteiro", mas sim "compreender o poder, primeiro, como a multiplicidade das correlações de força imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização".

Também se adota de Foucault a ideia de que "é justamente no discurso que se vem articular poder", admitindo

> um jogo complexo e instável em que o discurso pode ser, ao mesmo tempo, instrumento e efeito de poder, e também obstáculo, escora, ponto de resistência e ponto de partida de uma estratégia oposta. O discurso veicula e produz poder; reforça-o, mas também mina, expõe, debilita e permite barrá-lo. (...) Não existe um discurso de poder de um lado e, em face dele, um outro contraposto. Os discursos são elementos ou blocos táticos no campo das correlações de força; podem existir discursos diferentes e mesmo contraditórios dentro de uma mesma estratégia. FOUCAULT (1988: 111-112)

Reconhecendo o discurso como tal, é possível compreender como a narrativa desenvolvida por Mugabe que lhe garantiu como um Estado fraco que foi, no passado, vítima da exploração colonial, grande apelo em contextos políticos específicos. Sua retórica encontrou apoio de Estados que têm um passado similar no âmbito do Sul Global, suscitando sentimentos de identificação e solidariedade e provocando uma resposta ideologicamente motivada destes Estados na forma de uma agenda anti-imperialista. Assim, a crise do Zimbábue deixou de ser vista simplesmente como tal, tornando-se, a partir dos discursos do líder, parte do conflito entre o Norte e o Sul, e da luta contra a dominação imperialista.

De acordo com KORAB-KARPOWICZ (2010), na visão realista clássica, que baseia sua análise a partir da agência das grandes potências, as normas internacionais podem, quando é do interesse das grandes potências, ser desconsideradas, pois quem tem mais poder pode desconsiderar questões morais e agir como bem entender, equacionando poder com direito. Rejeita-se, no entanto, a ideia de que na ordem internacional as potências sempre logram impor normas aos Estados periféricos. Os Estados com poucas capacidades materiais, fracos, não são somente vítimas da sociedade internacional, eles defendem-se e ativamente desenvolvem agendas próprias e apropriam-se (ou não) das normas, ou do discurso dominante de acordo com seus interesses.

Tamanha pode ser a força das normas sociais, que elas podem ser utilizadas como uma forma de poder, um instrumento para garantir a segurança dos Estados fracos e dos regimes neles instalados. Por serem materialmente fracos e buscando garantir sua segurança, os Estados africanos abdicaram de estratégias realistas tradicionais como o

equilíbrio de poder e, assim, reduziram a competição e os conflitos entre si, passando a promover como um grupo solidário a defesa de normas e instituições embasadas na identidade comum africana e na soberania dos Estados estabelecidos.

Devido ao reconhecimento desta pluralidade de dinâmicas que pululam no ambiente internacional, relações mediadas por força, por normas e mesmo por solidariedade, mostra-se interessante um referencial teórico pluralista, que reconheça que os Estados se relacionam em termos de força e interesses e se vinculam a outros desenvolvendo valores comuns em relações de reciprocidade e, podendo ser inspirados por forças morais em sua agência. Assim, são reconhecidos os constrangimentos sistêmicos, ou materiais, e normativos no comportamento dos Estados e, as relações internacionais podem ser determinadas não somente pela anarquia hobbesiana, uma luta de todos contra todos. Apesar deste ser um cenário possível, o ambiente internacional também pode ser caracterizado por interações pacíficas e cooperativas, moldadas por normas e valores compartilhados.

As dinâmicas complexas e multifacetadas que têm lugar no ambiente internacional são melhor caracterizadas por uma visão pluralista, como a da Escola Inglesa, ou o construtivismo de WENDT (1999: 246-312) que identifica três culturas de anarquia de Wendt, hobbesiana, lockeana e kantiana, caracterizadas por culturas de inimizade, rivalidade e amizade inspirando a agência dos atores. Segundo BROWN (1995: 185), o estudo pluralista das relações internacionais permite reconhecer na ordem internacional a importância do jogo de forças, de normas e relações embasadas em direitos, deveres e obrigações e ainda a existência de interesses e valores comuns entre os atores. Estas dinâmicas podem coexistir, pois as motivações que inspiram a ação dos atores se alteram dependendo das diferentes situações e atores com que estão envolvidos.

O Construtivismo de WENDT (1987: 395) procura fazer uma ponte entre a visão realista e as teorias críticas e pós-modernas. Aceitando a realidade da anarquia internacional e focando na construção de identidade e interesses, ele argumenta que "*self-help and power politics are institutions, and not essential features of anarchy. Anarchy is*

what states make of it", reconhecendo a possibilidade de outros comportamentos nas relações internacionais que não o de *self help*, comportamentos que variam dependendo dos papéis com os quais os Estados se identificam e identificam uns aos outros, pois o poder e os interesses são constituídos por ideias e normas. Como propõe WELDES (1996: 279), os interesses, assim como realidade, atores e poder, não são auto-evidentes, todos são "produto de interpretação, de subjetividade".

O conjunto de teorias Construtivistas, assim como a Escola Inglesa, partilha a premissa de que a observação e a conceituação são fundamentadas em estruturas de pensamento pré-existentes, que determinam os significados atribuídos aos objetos de análise, e que o sujeito e o objeto no estudo da política internacional são interdependentes. Tanto a abordagem da Escola Inglesa quanto a abordagem Construtivista como a de WENDT (1987: 395) reconhecem que a natureza das interações depende dos papéis com os quais os Estados se identificam e identificam os outros atores. Assim, estas perspectivas admitem o comportamento dos Estados africanos, embasado na solidariedade e na reciprocidade, que emergem a partir de seus interesses, como uma possibilidade válida de comportamento nas interações internacionais.

Para entender como um país fraco sobrevive politicamente na arena internacional e garante a segurança de seu regime mesmo sendo alvo de sanções e críticas de potências, é preciso uma abordagem pluralista,que reconheça o papel de discursos e narrativas como fontes de poder. Admitida a compreensiva concepção do poder social e as complexas e multifacetadas dinâmicas que podem caracterizar as interações internacionais, é possível identificar nos discursos de Mugabe os componentes principais que, interligados em uma narrativa da libertação, suscitaram a solidariedade africana e do Sul, estruturando e dando vida a uma estratégia de sobrevivência que garantiu a continuidade do regime de Mugabe. Não se afirma, aqui, que o discurso tem um poder intrínseco e qualquer discurso pode ser fonte de legitimidade. O discurso de Mugabe ganhou força sua narrativa mostrou-se conveniente para os interesses e objetivos dos Estados fracos que, identificados com a proposta de Mugabe, coletivamente, conferiram força a seu discurso.

Os múltiplos discursos, políticos e acadêmicos, acerca do Estado

Quando, com o fim da Guerra Fria, o Ocidente passou a exportar o ideal liberal-democrático e a demandar, além dos tradicionais componentes da estatalidade, a boa governança para aceitar a legitimidade dos Estados, era salientada nas relações internacionais a distância entre os Estados pós-coloniais e o ideal de Estado soberano. Esta visão é exemplificada por COOPER (2002) em seu artigo "*The Post Modern State*", no qual divide o mundo entre Estados pós-modernos, Estados modernos e Estados pré-modernos, sendo estes últimos os Estados fracos "*where the state has failed and a Hobbesian war of all against all is underway*". Segundo Cooper, sendo diferentes, estes Estados devem ser tratados diferentemente.

Dominadas por visões européias e norte-americanas, as Relações Internacionais não explicam as relações internacionais africanas e as marginalizam, reforçando a centralidade do mundo Ocidental para as Relações Internacionais:

> The continent is the ever-present and necessary counterpart that makes the dominant theories complete. It is the periphery to the core; the small states upon which the 'great' powers act. (...)Africa provides the mirror in which the West defines itself (...) Africa is the Other necessary for the construction of a mythical Western Self. Yet, this Western Self remains the author and authority of IR. Within IR theory, Africa is the voiceless space upon/into which the West can write and act. The West's authorship of IR theory is a hegemonic practice which closes out other possible readings/writings of world politics. As a product of Modernity, Western IR theory therefore rests on the necessary marginalization of Africa and other non- Western sites of knowledge. DUNN (2001: 3-4)

As teorias de Relações Internacionais diferenciam o Estado ocidental, considerado normal, do Estado africano que, caracterizado como fraco e estruturalmente falho, não pode ser reconhecido no ideal Estado, significa o "outro", reforçando a normalidade do Estado ocidental. O Estado africano, fraco, marginalizado, não é reconhecido como fonte de políticas significativas ou "*serious' discussions of world politics*", sendo apenas cenário de catástrofes humanitárias. DUNN (2001: 1)

O reconhecimento de um Estado como igual e soberano pelos Estados que compõem a comunidade internacional é algo mutável, sujeito à sua "performatividade", ou o constante processo de constituição dos sujeitos e de padrões de normalidade. O Estado é, assim, um construto social, e são as formas como os Estados desenvolvem os atributos que são esperados deles e desempenham um papel inspirado no discurso dominante na comunidade internacional que lhes garantem seu reconhecimento como Estados. O discurso dominante na política internacional legitima os Estados ocidentais enquanto caracteriza Estados fracos, tais como os africanos, como desvios deste padrão. Ao mesmo tempo, o discurso das teorias de Relações Internacionais reifica o ideal de Estado moderno e dá a este construto um caráter de naturalidade, pois "*The modern international system has historically evolved by perpetuating and privileging the Western discourse of the state and delegitimizing others. A state is not a state unless it is recognized by other states*". DUNN (2001: 56)

No entanto, os discursos sobre os Estados são múltiplos, sendo feitos por diferentes atores com interesses e intenções variadas, e o discurso que legitima o Estado ocidental não monopoliza as normas e ideias que permeiam as relações internacionais. Os Estados africanos não são observadores passivos das ações e discursos desenvolvidos pelas potências, e com sua recente experiência de instalação de Estados sobre bases instáveis, reconhecem a importância da soberania jurídica e têm grande preocupação com os discursos veiculados acerca de sua legitimidade. Para garantir a segurança de sua soberania e de seus regimes, as elites governantes dos Estados fracos procuram cooptar o discurso normativo acerca de seus Estados para utilizá-lo em seu benefício:

> Even though African elites may have accepted the concept of the state, they have constructed and employed it according to their own needs and contexts. That is to say, they have discursively reinvented the state, while simultaneously employing other discourses of the state. (...) while international forces are constructing various discourses of the state in Africa for their own interests, Africans are often exploiting such discourses for their own enrichment. (...) African political elites often use the dominant discourse to extract resources from the international community in a 'legitimate' manner. DUNN (2001: 60-61)

Com seu discurso, Mugabe procura combater o discurso ocidental que caracteriza o Zimbábue como um Estado pária, um Estado com um comportamento desviante. O líder desafia o discurso ocidental e, ganhando o apoio de outros Estados fracos, similarmente descontentes com tal discurso acerca do que são Estados legítimos ou ilegítimos, tem êxito. Assim, Mugabe refreia o discurso ocidental que o caracteriza como pária, pois contando com o apoio generalizado de Estados do Sul Global, o Zimbábue necessariamente não pode ser um pária.

Ao mesmo tempo, ao obter o apoio dos Estados fracos, o discurso de Mugabe, com seus elementos anti-imperialistas, ganha destaque dentre as narrativas que competem entre si para determinar as normas e ideias que são reconhecidas e promovidas na política internacional. Os Estados que o apoiam fazem isto em interesse próprio, pois, legitimando o Estado com base na soberania jurídica e no reconhecimento da legitimidade dos regimes estabelecidos, e não na boa governança, os Estados fracos legitimam e fortalecem seus próprios regimes.

Contrapondo-se ao discurso ocidental, que questiona a legitimidade dos Estados pós-coloniais afiançando que estes não têm os componentes de estatalidade nem os padrões de boa governança que se esperaria de um Estado, o discurso de Mugabe reafirma a primazia da soberania sobre outros valores que permeiam as relações internacionais e reconhece-a como uma fonte de legitimidade do Estado, fortalecendo e legitimando os Estados fracos. Seu argumento é que, reconhecidos como Estados soberanos pela comunidade internacional no passado, os Estados pós-coloniais não podem ter sua soberania questionada exatamente por serem Estados soberanos.

Esta "inquestionabilidade" que Mugabe atribui à soberania está no cerne das políticas de solidariedade que permeiam as relações internacionais africanas, pois, para garantir sua segurança, os Estados fracos reverenciam a soberania como uma fonte inquestionável de poder e, a partir dela, legitimam os governos estabelecidos. Utilizando-se inteligentemente das normas internacionais em seu benefício, Mugabe conseguiu sensibilizar ideologicamente e garantir a solidariedade dos Estados Africanos e do Sul que, para

defenderem seus interesses, procuram combater o discurso ocidental que questiona sua legitimidade como Estados soberanos.

Assim, pode-se compreender o mecanismo por meio do qual o discurso de Mugabe é uma fonte de poder. O discurso do líder, interessante para os Estados que têm poucas capacidades materiais ou não são consolidados e sentem-se ameaçados pelo discurso ocidental que os desqualifica como Estados modernos, é aceito e promovido por estes Estados. Com este apoio massivo, o discurso de Mugabe ganha legitimidade e o líder não pode ser qualificado como um pária e conta com um grupo solidário, que o defende e fortalece, impedindo que as pressões ocidentais tornem-se insuportáveis. Por sua vez, unidos em um bloco ideologicamente coeso, que é legitimado no discurso de Mugabe, os Estados do Sul também são fortalecidos, pois contam com um arcabouço ideológico que os legitima e que, defendido por um grande grupo de Estados, tem grande relevância dentre os valores que permeiam as relações internacionais.

A sobrevivência do regime de Mugabe, mesmo sob pressão ocidental, demonstra a importância das ideologias que permeiam as relações internacionais. São as ideologias que embasam a solidariedade entre Estados fracos e o antagonismo entre eles e as potências. Estas também se utilizam de ideologias para promover seus interesses, como a tentativa de transformar o Zimbábue em um pária por meio de sua identificação como um Estado pária demonstra. No entanto, é ressaltada a importância da ideologia na agência de Estados fracos que não dispõem de recursos materiais, para se contraporem ao poder das grandes potências e, muitas vezes, para a garantia de sua própria sobrevivência MAHMUD (2001: 130).

Com seu discurso e com a reação ideológica que ele motivou dentre os membros do Sul Global, Mugabe pôde contar com fontes de poder não previstas nas tradicionais teorias de Relações Internacionais que focam no poder, influência, interesses e motivações das grandes potências e, predominantemente liberais, postulam que com o estabelecimento do consenso liberal ao final da Guerra Fria, ideologias não motivam mais a agência dos Estados MAHMUD (2001: 135). Sem admitir o papel da ideologia nas relações internacionais, não seria possível compreender a continuidade do regime de Robert Mugabe no Zimbábue.

O uso da ideologia, sujeito a alterações conforme as especificidades das situações, não é exclusividade de Mugabe, sendo identificado por MAHMUD (2001: 129-145) nas reações a sanções internacionais da Líbia e da Nigéria. O autor mostra que mesmo líderes com pouco carisma, como o General nigeriano Abacha, podem ter sucesso em angariar apoio dentro do continente africano caracterizando as sanções às quais foram submetidos como uma tentativa de dominação ocidental e apelando para o sentimento de revolta contra as injustiças internacionais presente nos Estados do Sul. No caso aqui analisado, Mugabe, que já era reconhecido por seu ativismo e era um prestigioso líder político, se tornou inatingível ao colocar a seu favor símbolos importantes para o Sul Global como a reforma agrária, caracterizando seus opositores como agentes do imperialismo, contrapondo-se ao ocidente e reafirmando a legitimidade dos Estados pós-coloniais e de sua luta contra a dominação imperialista.

A compreensão das condições que permitem a continuidade da crise zimbabuana oferece uma explicação que pode ser generalizável para casos em que a força e a influência das potências não explicam os acontecimentos internacionais e a chave da questão está no uso positivo do poder social. Trazendo para o centro da análise a perspectiva dos Estados fracos abre-se o caminho para o reconhecimento do papel importante do discurso e da ideologia nas relações internacionais, pois, em sua constante luta pela sobrevivência, os Estados do Sul valem-se deles. Segundo PUCHALA (1997: 130), a realidade social emerge a partir das narrativas que desenvolvem, as quais, mesmo sendo fatores intangíveis, produzem efeitos concretos mobilizando políticas de solidariedade e reciprocidade que geram poder e legitimidade para os governos estabelecidos. O valor da ideologia nas relações internacionais africanas e entre Estados do Sul é imprescindível para a compreensão de alguns fenômenos das relações internacionais que não são compreendidos pelas perspectivas tradicionais de Relações Internacionais e, assim, contribui para o refinamento do campo de estudos.

É preciso, no entanto, lembrar que dentre os efeitos marcantes de discursos nas relações internacionais, pode estar o afastamento das políticas da realidade:

> Words carry us forward towards ideological confrontations from which there is no retreat. (...) Slogans, clichés, rhetorical abstractions, false antitheses come to possess the mind (...). Political conduct is no longer spontaneous or responsive to reality. It freezes around a core of dead rhetoric (...) language encloses politicians in the blindness of certainty or the illusion of justice. STEINER (1961: 37)

A aceitação da narrativa de Mugabe devido ao seu apelo ideológico para os Estados fracos que procuram defender a todo custo sua segurança e aquela dos regimes estabelecidos permitiu a continuação de um regime problemático, com cada vez menos apoio popular doméstico, que submete sua população à gradual destruição do Estado.

O desafio revisionista que Mugabe propôs à comunidade internacional foi aceito pelos Estados do Sul que, descontentes com a distribuição internacional de poder, lutam por uma ordem internacional mais justa. GELDENHUYS (2004: 73-75) No entanto, mesmo que estejam certos em seu diagnóstico da ordem internacional, que, injusta, beneficia uns mais do que outros, a reação ideológica dos Estados do Sul, que se apegam à soberania do Estado e seu poder absoluto, torna sua prescrição infeliz, pois privilegia a justiça internacional sobre a justiça interna. A defesa da soberania do Estado antes dos direitos da população gera políticas interessantes para as elites governantes, mas não para as populações. As políticas de solidariedade, embora legítimas em sua luta pelo fortalecimento dos Estados fracos, não correspondem aos interesses dos povos, permitindo a continuação de crises como a do Zimbábue indefinidamente, estendendo o sofrimento da população zimbabuana, indefesa frente aos ataques de seu Estado.

Conclusões

A partir da busca pela compreensão da crise zimbabuana e das exitosas estratégias de Mugabe para garantir a continuidade de seu regime, foram obtidas lições que podem ser generalizadas como estratégias viáveis para Estados não consolidados como os africanos reagirem à pressões de potências internacionais, contribuindo para a compreensão de suas relações internacionais. As políticas internacionais africanas,

tradicionalmente, têm uma compreensão limitada pelas tradicionais teorias de Relações Internacionais, pois a agência dos Estados africanos não corresponde aos cânones do comportamento tradicional de Estados, construído a partir do ideal Ocidental de Estado, e os próprios Estados fracos não correspondem ao ideal de um Estado, inspirado nos Estados europeus.

A sobrevivência do regime de Mugabe, que se deu graças à mobilização do apoio de Estados fracos que o líder conseguiu, ilustra como discursos desempenham o papel de referencial, construindo visões de mundo e efeitos políticos concretos. O discurso de Mugabe desafia a cultura liberal democrática, legitimando Estados que não correspondem ao ideal ocidental, demonstrando como discursos e ideologias não podem ser ignorados quando se tenta compreender as relações internacionais, principalmente aquelas de Estados fracos e com problemas de legitimidade. Os discursos apresentam explicações alternativas da história, e sendo fontes de autenticidade e autoridade, são muito importantes para os Estados com poucas capacidades materiais.

Funcionalmente iguais comunidades soberanas, os Estados diferem em suas capacidades materiais e isto, como Mugabe identifica em sua narrativa, é fonte de desigualdades no meio internacional. Devido às desigualdades do meio internacional a estratégia de Mugabe funcionou e, apesar da deterioração do Zimbábue, o Sul Global apoiou-o, interessado em legitimar os Estados fracos mesmo que eles não correspondam ao ideal do Estado Ocidental, com os critérios de estatalidade e boa governança. Apoiando a narrativa proposta por Mugabe os Estados do Sul defendem a soberania de forma tautológica, a partir de seu reconhecimento internacional, de modo que os Estados não consolidados ou com problemas de governança são legitimados por terem sido reconhecidos como membros legítimos da comunidade de Estados no momento de sua independência.

A política externa e os diferentes discursos e valores que a permeiam, competindo entre si, são uma fonte de poder e autoridade importante para os Estados, principalmente para aqueles que não têm capacidades materiais consolidadas. Estes atores mais fracos não

são passivos, e suas elites governantes se utilizam da política externa e de recursos não matérias para legitimarem sua soberania e os regimes políticos estabelecidos. A continuidade do regime de Mugabe demonstra que um Estado pequeno e fraco pode mobilizar ideologicamente a solidariedade de membros do Sul e utilizá-la para diminuir os efeitos da disparidade de poder que marca a sociedade internacional.

A visão de mundo difundida nos discursos de Mugabe procurava deslocar o foco do debate internacional sobre a crise zimbabuana dos problemas de governança responsáveis pela crise para o debate para questões de justiça internacional e promovendo valores interessantes para as elites políticas africanas e de Estados fracos, fortalecendo a legitimidade de seus regimes, o líder garantiu um grupo solidário, ideologicamente comprometido e leal a seu regime, que lhe rendeu recursos de poder. É somente reconhecendo a centralidade de valores ideológicos e culturais para as relações internacionais e do conceito de segurança de regimes, diferenciando os interesses do regime instalado daqueles do Estado, que é possível entender o apoio do Sul que explica a continuidade de regime de Mugabe.

Evidenciou-se a existência de uma cultura permeando as relações internacionais, uma cultura que não é formada por um conjunto de valores coerentes e consistentes entre si, mas por valores competidores, que ganham relevância conforme se tornam interessantes para os objetivos dos Estados. Os valores liberal-democráticos, promovidos pelo Ocidente a partir da Guerra Fria ameaçavam, com suas concepções sobre a necessidade de boa governança para legitimar os Estados, os regimes instalados, por vezes sem grande legitimidade, em Estados fracos e não consolidados. O discurso de Mugabe, desafiando os valores ocidentais, ofereceu um conjunto de valores alternativos que, interessantes para os Estados fracos, foram apoiados por eles.

Somente é possível compreender as relações internacionais por meio de uma perspectiva pluralista que reconheça a importância de valores, normas e ideologia. O compartilhamento de uma cultura comum entre Estados permite a organização de regras e instituições internacionais, que ocorre somente quando os Estados tornam conscientes de certos valores e interesses comuns, que decorrem da partilha de uma identidade ou

ideologia. As estratégias desenvolvidas por Mugabe demonstram que esta cultura afeta a configuração internacional de poder e que os valores que um Estado promove podem ser determinantes para a segurança de um regime, não sendo somente as capacidades materiais de um Estado os determinantes de sua força. Não há uma hierarquia clara entre os valores. Discursos conflitantes podem coexistir e gerar políticas aparentemente contraditórias que são, em verdade, fruto da tentativa dos atores de conciliarem valores diferentes, que são importantes para seus interesses. Os valores defendidos pelos atores se alteram conforme o contexto histórico e as preferências dos agentes.

Reconhece-se, assim, que o ambiente internacional é dinâmico, conforme se alteram as relações de poder e emergem novos discursos que passam a contar com o apoio de muitos atores e, assim, alteram-se as relações de poder, os valores defendidos, e mesmo os comportamentos considerados normais ou desviantes, se alteram. Esta relação de coconstituição entre poder, discursos e valores também pode ser observada na relação existente entre os atores e o meio internacional. Pode-se afirmar que as dinâmicas internacionais são constituídas pela ação simultânea de diversos atores em uma estrutura, a qual, embora restrinja suas ações em certa medida, também é moldada pela agência dos atores. As ações dos atores não devem ser percebidas como unidirecionais ou reativas, pelo contrário, são coconstituídas simultaneamente com a estrutura e assim, os valores que os atores promovem e as estratégias que colocam em ação, em certa medida, são influenciadas pelo ambiente que o envolve. Ao mesmo tempo, suas ações produzem efeitos sobre o ambiente internacional os quais, por sua vez, são recebidos de diferentes maneiras pelos demais atores que, com suas respostas, influenciam novamente as políticas internacionais, e assim sucessivamente.

Torna-se, assim, necessário entender poder não como distribuição de capacidades, como propõem os neorrealistas, mas como um atributo social, relacionado a prestígio, autoridade e legitimidade. Adotando uma perspectiva foucaultiana, o poder pode ser entendido como correlações múltiplas de força, que não podem ser dissociadas de seu domínio, pois elas constituem sua organização. Neste sentido, o discurso é quem articula o

poder, sendo fonte de poder ao mesmo tempo em que é condicionado pelo poder. Estas condições podem ser observadas no ambiente internacional, no qual não há um ordenamento que constranja o poder dos Estados e mesmo os atores mais fracos podem ter poder e legitimidade se, por meio de suas narrativas, tornarem-nos reais. No estudo das relações internacionais de Estados fracos deve-se compreender poder como um atributo social, para não se atribuir o papel de vítima ou de observador aos Estados fracos. Mesmo com poucos recursos materiais, eles valem-se de narrativas, discursos e ideologias que perpassam as relações internacionais para desenvolverem sua política externa e, assim, obtém recursos de poder.

Evidenciando a existência de múltiplos discursos acerca do Estado, tanto nos meios políticos como acadêmicos, que correspondem à promoção de interesses particulares, o estudo das estratégias de sobrevivência do regime Mugabe oferece uma colaboração para a expansão do campo de Relações Internacionais de mais de uma forma. Ele permite a inclusão dos Estados fracos como os africanos como agentes das relações internacionais e fontes de políticas internacionais relevantes. Ao mesmo tempo, o campo de estudos se abre para o reconhecimento da importância de fatores ideacionais ou não materiais como discursos, narrativas, ideologias e identidades para as relações internacionais, que podem influenciar na construção da estrutura internacional e determinar os tipos de relações desenvolvidas entre os agentes. Espera-se, assim, contribuir para o melhor entendimento das relações internacionais de Estados com poucas capacidades materiais, como os africanos, nos debates das Relações Internacionais.

Referências Bibliográficas

ALDEN Chris; ANSEEUW, Ward. **Land, Liberation and Compromise in Southern Africa**. New York, Palgrave Macmillan. 2009.

BROWN, Chris. **"International Theory and International Society: the viability of the Middle Way?"**. Review of International Studies, 21(2): 183-196. 1995.

CLAPHAM, Christopher. **"Review Article: Africa's International Relations"**. African Affairs, 86(345): 111-116. 1987

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: The Politics of State Survival**. Cambridge, Cambridge University Press. 1996.

CLARK, John F. **"Realism, Neo-Realism and Africa's International Relations in the Post Cold War Era"**. In: DUNN, Kevin C.; SHAW, Timothy M. (Eds.). Africa's challenge to International Relations Theory. New York, Palgrave Macmillan, 2001, p. 85-102.

COOPER, R. **"The post-modern state"**. In: LEONARD, M. (Ed.). Re-Ordering the World: The long-term implications of September 11th**.** London, The Foreign Policy Centre, 2002, p. 11-21.

DUNN, Kevin C. **"Introduction: Africa and International relations Theory"**. In: DUNN, Kevin C.; SHAW, Timothy M. (Eds.). Africa's challenge to International Relations Theory. New York, Palgrave Macmillan, 2001, p. 1-10.

DUNN, Kevin C. **"Madlib #32: The (Blank) African State: Rethinking the Sovereign State in International Relations"**. In: DUNN, Kevin C.; SHAW, Timothy M. (Eds.). Africa's challenge to International Relations Theory. New York, Palgrave Macmillan, 2001, p. 46-63.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Rio de Janeiro, Edições Graal. 1988.

GELDENHUYS, D. **Deviant Conduct in World Politics**. New York, Palgrave Macmillan. 2004.

HURRELL, Andrew. **"Power, Institutions and the Production of Inequality"**. In BARNETT, Michael N.; DUVALL,Raymond. Power in global governance. Cambridge, Cambridge University Press. 2005 .

JACKSON, Robert H.; ROSBERG, Carl G. **"Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis"**. J. of Modern African Studies, 24(1), 1986, p 1-31.

JACKSON, Robert H. **"Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World"**. International Organization, 41(4), 1987, p.519-549.

KORAB-KARPOWICZ, W. Julian. **Political Realism in International Relations.** In The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Edward N. Zalta (ed.). In

http://plato.stanford.edu/entries/realism-intl-relations/ (acessado em 09 de abril de 2012) 2010.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: Organized Hypocrisy**. Princeton, Princeton University Press. 1999.

MAHMUD, Sakah. **"Controlling African States' Behavior: International Relations Theory and International Sanctions against Libya and Nigeria"**. In: DUNN, Kevin C.; SHAW, Timothy M. (Eds.). Africa's challenge to International Relations Theory. New York, Palgrave Macmillan, 2001, p. 129-145.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília, Editora UnB. 2003.

NKIWANE, Tandeka. **"The End of History? African Challenges to Liberalism in International Relations"** In: DUNN, Kevin C.; SHAW, Timothy M. (Eds.). Africa's challenge to International Relations Theory. New York, Palgrave Macmillan, 2001, p. 103-111.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates**. Rio de Janeiro, Elsevier. 2005.

NYE, Joseph S. Jr. **Understanding International Conflicts An Introduction to Theory and History**. 6ª edição. Harvard, Harvard University. 2007.

PUCHALA, D. 1997. **"Some Non-Western Perspectives in International Relations"** In: Journal of Peace Research. 34(2): 129-134.

STEINER, George. **The Death of Tragedy**. London: Faber and Faber. 1961.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. New York, McGraw Hill. 1979.

WENDT, A. 1992. **"Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics"** In: International Organization, 46(2): pp. 391–425.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press. 1999.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

O DISCURSO COMO OBJETO DE ESTUDO E INSTRUMENTO METODOLÓGICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUCAS AMARAL BATISTA LEITE[1]

RESUMO: Este trabalho tem o objetivo de apresentar teorizações acerca do papel do discurso que possam servir de ferramenta para o estudo das Relações Internacionais (RI). Dessa forma, apresentaremos uma breve discussão sobre o papel da linguagem e do discurso nas interações sociais e como esses elementos se ligam à discussão de identidade existente dentro da disciplina. Não será nosso foco exaurir as possibilidades acerca do "discurso" como método ou como proposta de análise dentro das Relações Internacionais, mas demonstrar que já existem autores trabalhando nesse sentido e que mesmo nas áreas consideradas mais ligadas ao estudo de teorias mais positivistas, novas possibilidades se abrem para os pesquisadores das RI. Nesse sentido, apresentamos uma variação entre a utilização do discurso como ferramenta de estudo em teorias das RI, de uma proposta com elementos específicos como a "Securitização" da Escola de Copenhagen, aos estudos pós-estruturalistas de Lene Hansen e David Campbell, mais críticos em relação à estabilidade dos discursos e das estruturas que eles formam. Esperamos com isso, demonstrar que além de já existir uma teorização acerca do discurso nas RI, também é possível pensar em um método próprio da área para a análise de fenômenos relacionados à política internacional.
Palavras-chave: *Análise do Discurso*; *Securitização*; *Pós-Estruturalismo*.

[1] Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-MINAS e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUCSP).

ABSTRACT: This paper aims theorize about the role of discourse as a tool for the study of International Relations (IR). Thus, we present a brief discussion of the role of language and discourse in social interactions and how these elements bind to the discussion of existing identity within the discipline. It is not our focus to exhaust the research of how the "speech" can be proposed as a method of analysis in international relations, but how the authors here analyzed show that there are already works on it and that even in areas considered more related to the study of more positivist theories, new possibilities are open to researchers of IR. Accordingly, we present a variation between the use of discourse as a tool to study theories of IR, a proposal with specific elements such as "securitization" of the Copenhagen School and poststructuralist studies by authors such as Lene Hansen and David Campbell, the most critical regarding the stability of the discourses and structures they form. We hope to demonstrate that in addition to an existing theorization about the speech in IR, It is also possible to think of a proper method of the area for the analysis of phenomena related to international politics, including security studies.
Key-Words: *Discourse Analysis*; *Securitization*, *Post-Structuralism*.

RESUMEN: Él presente trabajo tiene como objetivo presentar las teorías sobre el papel del discurso que puede servir como una herramienta para el estudio de las Relaciones Internacionales (RI). Por lo tanto, se presenta una breve discusión sobre el papel del lenguaje y el discurso en las interacciones sociales y cómo estos elementos se unen a la discusión de la identidad existente dentro de la disciplina. No agotan las posibilidades de nuestro enfoque en el "discurso" o como se propone como un método de análisis en las Relaciones Internacionales, pero ya hay autores muestran que están trabajando en ello y que, incluso en áreas que se consideran más relacionados con el estudio de las teorías más positivistas, las nuevas posibilidades son abiertos a investigadores de RI. En consecuencia, se presenta una variación entre el uso del discurso como herramienta para estudiar las teorías de la RI, una propuesta con elementos específicos tales como "securitización" de la Escuela de Copenhague, los estudios post-estructuralistas de Lene Hansen y David Campbell, el más crítico con respecto a la estabilidad de los discursos y las estructuras que lo forman. Esperamos demostrar que, además de ser ya una teoría sobre el discurso en Relaciones Internacionales, también se puede pensar en un método adecuado de la zona para el análisis de los fenómenos relacionados con la política internacional.
Palabras-clave: *Análisis del discurso*; *Securitización*, Post-Estructuralismo.

Discurso e linguagem – Uma breve apreciação

No contexto mais atual, o fenômeno conhecido como "giro linguístico[2]" foi responsável pela introdução das questões discursivas nas Ciências Sociais, enfatizando o papel da linguagem e colocando o discurso como objeto de análise dos pesquisadores (GRACIA, 2004). De acordo com Rojo,

> [...] a atenção que hoje se dedica ao discurso é resultado de dois movimentos consecutivos e relacionados com o pensamento ocidental do último quarto do século XX: o giro linguístico e o aumento da reflexividade social. Para os quais, aliás, a atenção ao discurso também veio contribuir (ROJO, 2004: 208).

A partir daí, passou-se a dar importância na sua análise a fim de que fosse estudado como os processos discursivos constituíam e construíam o que era apreendido como real e sistêmico (IÑIGUEZ, 2004). A análise do discurso então passou a ser utilizada por diversas áreas do conhecimento como forma de compreender fenômenos específicos de cada área e de introduzir novas possibilidades teóricas e metodológicas, deixando de ser um método exclusivo dos Estudos Linguísticos e passando a obter reconhecimento como ferramenta importante nas Humanidades em geral. "Com efeito, a antropologia, a sociologia, a psicologia, a comunicação, a filosofia, etc. todas fizeram suas contribuições e desenvolveram métodos específicos de análise" (IÑIGUEZ, 2004: 107). A seguir discutiremos como a Análise do Discurso se desenvolveu e pode ser apresentada de diversas formas a fim de servir a propósitos distintos relacionados ao método e à teoria que se use como ferramenta de explicação.

Precedentes da Análise do Discurso

É necessário inicialmente apresentar as mudanças desde os primeiros estudos na Linguística, especialmente no que diz respeito à sua análise estruturalista. Ferdinand de

[2] Também chamado de "virada linguística" por alguns autores.

Saussure é identificado como o pioneiro nos estudos linguísticos e um dos fundadores do estruturalismo do século passado. Sua pesquisa se baseia num estudo da língua como autorreferente, à qual se pressupõe uma estrutura própria independente da sua relação com mundo. Isso permitiria a verificação de regularidades e, dessa forma, compreendê-la na sua totalidade (MUSSALIM, 2001).

Fernanda Mussalim (2001) afirma que a disciplina de Análise do Discurso (AD) teve sua origem na França, por meio das obras do linguista Jean Dubois e do filósofo Michel Pêcheux. Seus trabalhos tinham influência das ideias estruturalistas e marxistas que, na década de 1960, juntamente com a expansão da Linguística, procuraram estabelecer novas formas de pesquisa acerca dos elementos políticos da época. A criação de um método próprio dá à Linguística um caráter mais científico que a permite se impor como ciência frente a outras correntes. Para Pêcheux, seria necessária uma ruptura com o modelo da fala/língua *saussureana*, abordando os aspectos de formação do discurso, com ênfase no sujeito e seu contexto social e histórico. Esse autor criará o conceito de "máquina discursiva", "um dispositivo capaz de determinar, sempre numa relação com a história, as possibilidades discursivas dos sujeitos inseridos em determinadas 'formações sociais'[3]" (MUSSALIM, 2001: 106).

Nesse contexto, o filósofo Althusser usará do materialismo histórico para analisar como determinadas reproduções sociais se davam por meio dos discursos. A linguística deveria ser estudada na sua materialidade, ou seja, sua existência se daria independente do conhecimento que se tivesse acerca dela. O objetivo de Althusser era "(...) evidenciar o mecanismo responsável pelas relações de produção, comum a todas as ideologias particulares" (MUSSALIM, 2001: 103). Suas ideias se baseavam na concepção marxista de infraestrutura e superestrutura. A primeira seria a base econômica da sociedade capitalista, enquanto a segunda, determinada por esta, corresponderia às instituições que reproduziriam a primeira num sistema circular de influências recíprocas. A ideologia, portanto, faria parte da superestrutura, "portanto, só pode ser concebida como uma

[3] Conceito criado por Althusser, que seria o conjunto de relações entre as classes sociais dentro de um certo período.

reprodução do modo de produção, uma vez que é por ele determinada" (MUSSALIM, 2001: 104). O papel da linguagem nessa estrutura seria o de perpetuação das ideologias, a construção dos discursos estaria ligada às instituições provenientes da superestrutura.

Althusser construirá a partir desses pressupostos sua concepção do que seria tradicionalmente o Estado, na verdade um aparelho repressivo do Estado (ARE) que funcionaria como órgão responsável pela coação e seria complementado pelas instituições, as quais operariam por meio da ideologia, denominadas aparelhos ideológicos do Estado (AIE). A ação desses aparelhos e como eles se estruturam é o que define o funcionamento da ideologia. A linguagem seria um importante meio de atuação da ideologia e, por isso, seu estudo permitiria entender como se daria a construção dos discursos utilizados pelos AIE a fim de perpetuar crenças e valores.

É necessário salientar que a evolução da AD permitiu que correntes distintas criassem suas próprias fronteiras de pesquisa. Isso pode ser notado na diferença entre a AD de origem francesa e a AD de origem anglo-saxã (MUSSALIM, 2001). A primeira teria maior influência da História, enquanto a segunda, maior contato com a Sociologia. Dessa forma, a AD francesa focaria sua análise principalmente no contexto histórico e social em que são feitas as enunciações, levando em conta aspectos ideológicos que influenciam o discurso do sujeito enunciador. A AD anglo-saxã privilegia a análise do sujeito enquanto enunciador e a interpretação dos discursos.

Segundo Mussalim (2001) a Análise do Discurso pode ser dividida em três fases distintas. A primeira, AD-1, focará em discursos mais estáveis, de origem comum e fechados numa estrutura muito própria. A autora dá exemplo dos discursos políticos do Partido Comunista, em que a produção discursiva se dava "a partir de condições de produção mais estáveis e homogêneas, isto é, no interior de posições ideológicas e de lugares sociais menos conflitantes" (MUSSALIM, 2001: 117). Essa construção seria estabelecida por uma "máquina discursiva" que delimitaria as fronteiras de produção em relação à semântica e criação.

A AD-2 rompe com o conceito de "máquina discursiva", uma vez que considera a possibilidade de influência externa na produção dos discursos, que seriam mais conflitantes e menos estáveis. Nesse caso, o dispositivo que classificaria os discursos em outra perspectiva analítica seria a "formação discursiva" (FD), conceito concebido pelo filósofo Michel Foucault que "determinaria o que pode/deve der dito a partir de um determinado lugar social" (MUSSALIM, 2001: 119). De acordo ainda com Mussalim, existiria então uma divisão dentro da FD que separaria o que é do próprio discurso (interno a ele), e o que seria de fora, (externo a ele). Isso significa o rompimento com a noção de uma estrutura fechada, na qual a FD pode ser entendida como uma construção advinda de elementos de outros discursos. De acordo com a autora, "[n]essa segunda fase da AD, portanto, o objeto de análise passará a ser as relações entre as 'máquinas discursivas'. Vale ressaltar, no entanto, que o fechamento da máquina ainda é conservado, pois a presença do outro (outra FD) sempre é concebida a partir do interior da FD em questão" (MUSSALIM, 2001: 119). A AD-2 poderia ser relacionada ao processo do "ato discursivo", relacionado à Securitização que será abordada mais à frente no trabalho.

Mussalim por fim aborda a AD-3 de maneira bem sucinta, a qual diz respeito a uma desconstrução das "máquinas discursivas". Ao contrário da versão em que as "formações discursivas" atravessariam umas às outras de maneira independente, o que se teria seria um interdiscurso dentro do qual todas as FDs se formariam. A AD-3, numa comparação com outras teorias, se encaixaria mais numa análise do discurso pós-estruturalista em que as estruturas fechadas das outras fases são abordadas num contexto único, o interdiscurso – lugar da análise, neste caso.

Para Fairclough (2001), o termo "discurso" é usado como uma representação social, em que o sujeito constrói ao mesmo tempo sua identidade e age na formação do mundo e dos outros indivíduos. Isso "implica uma relação dialética entre o discurso e a estrutura social, existindo mais geralmente tal relação entre a prática social e a estrutura social: a última é tanto uma condição como um efeito pra primeira" (FAIRCLOUGH, 2001: 91). Esse discurso também se delineia pela estrutura social no qual é construído, sob a influência das diversas representações identitárias em torno do sujeito que o produz. O discurso, portanto,

não se limita à representação do mundo, mas lhe confere significado, numa prática de constante construção de distintas formas de significação.

> Com efeito, em primeiro lugar é uma questão de admitir totalmente a distinção entre linguagem e discurso. O discurso é a linguagem enquanto prática social determinada por estruturas sociais (as regras e/ou conjuntos de relações de transformação organizadas como propriedades dos sistemas sociais). Ao aceitar essa premissa, estamos aceitando também que a estrutura social determina, dessa forma, as condições de produção do discurso (LUPICINIO, 2004: 149).

Fairclough ainda sugere três efeitos construtivos do discurso. O primeiro é em relação àquele que produz o discurso, o sujeito da relação social. O segundo se dá pelas relações sociais e a interação de sujeitos distintos. Por fim, o discurso "contribui para a construção de sistemas de conhecimento e crença" (FAIRCLOUGH, 2001: 91). Esses três efeitos se relacionam ao que ele chama de funções da linguagem, e são, respectivamente, as funções "identitária", "relacional", e "ideacional".

Fairclough ainda enfatiza a prática política e ideológica. O discurso, no que se refere à prática política, "estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder" (FAIRCLOUGH, 2001: 94). Em relação à prática ideológica, o discurso é responsável pela constituição, naturalização, manutenção e transformação dos significados que o mundo tem de acordo com as relações de poder pré-existentes. Conclui-se daí que as práticas políticas e ideológicas não estão separadas, mas se conectam numa relação dialética de complementaridade.

> Antes, estruturas sociais são observadas, experimentadas, interpretadas e representadas por membros sociais, por exemplo, como parte de sua interação ou comunicação cotidiana. É essa (subjetiva) representação, esses modelos mentais de eventos específicos, esse conhecimento, essas atitudes e ideologias que, no fim, influenciam os discursos e outras práticas sociais das pessoas. Em outras palavras, a cognição pessoal e social sempre medeia a sociedade ou as situações sociais e o discurso (DIJK, 2008: 26).

O autor também aponta para o entendimento da "prática discursiva", salientando que além de ser uma prática social, o discurso deve ser entendido especialmente na sua

forma linguística. Por isso, uma "prática discursiva" será entendida como um "texto", que tanto pode ser linguagem falada como linguagem escrita. A prática discursiva é mais uma forma de representação das práticas sociais. As últimas podem ter elementos discursivos na sua totalidade ou apenas parcialmente, mas a linguagem é essencial para que qualquer construção possa ser dotada de significado.

> O discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem; suas próprias normas e convenções, como também relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes. O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado (FAIRCLOUGH, 2001: 91).

Segundo Fairclough, a análise de uma prática discursiva deve focalizar três processos: a produção, a distribuição e o consumo textual. "A produção e o consumo são de natureza parcialmente sociocognitiva, já que envolvem processos cognitivos de produção e interpretação textual que são baseados nas estruturas e nas convenções sociais interiorizadas (daí o prefixo 'sócio-')" (FAIRCLOUGH, 2001: 99). Portanto, uma análise do discurso deverá obedecer a esses três enfoques de uma formação discursiva: delimitação do sujeito enunciador, passando pela forma como o discurso se traduz nas relações sociais e por fim como ele será recebido por uma determinada plateia. Essa divisão é o que Fairclough chama de concepção tridimensional do discurso, que busca colocar numa mesma estrutura analítica as concepções sociológicas e linguísticas da análise discursiva.

A prática discursiva de onde o texto é subtraído faz parte de uma prática social maior que engloba todo o ambiente do discurso, isto é, todas as relações sociais entre o enunciador e o receptor, e os fatores que interferem diretamente na forma como uma mensagem é transmitida. Fairclough (2001), ao abordar a produção textual, apontará para as diferentes formas de como os textos podem ser construídos. Contextos sociais específicos serão limitadores de uma determinada produção textual, o que pode significar o uso de determinados termos e um padrão de diferenciação linguística para um público-alvo pré-selecionado. Um periódico de cunho político, por exemplo, usará de construções que

ressaltem suas ideias de forma clara ao seu público, para que o entendimento seja direto e haja identificação entre o sujeito enunciador e o receptor.

A concepção tridimensional do discurso de Fairclough pode ser entendida da seguinte forma:

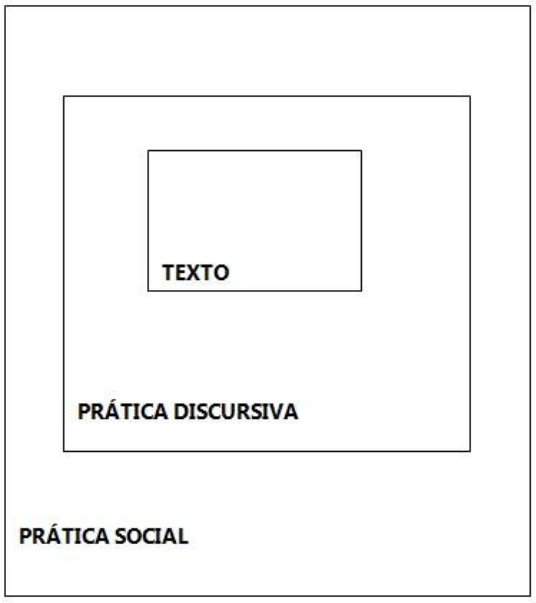


Figura 1: Concepção Tridimensional do discurso. (FAIRCLOUGH, 2001: 101)

Em relação ao consumo, o contexto social também será responsável por delimitar a forma como serão construídos os significados em um discurso. Seu objetivo pode ser variado e causar distintas reações nos receptores, de forma que "[a]lguns textos conduzem a guerras ou à destruição de arma nucleares; outros levam as pessoas a perder o emprego ou a obtê-lo; outros ainda modificam as atitudes, as crenças ou as práticas das pessoas" (FAIRCLOUGH, 2001: 108).

A distribuição de um texto se preocupará em como ele será recebido pelo público. Especialmente no caso de discursos políticos e ideológicos, diversas instituições trabalham numa mesma construção discursiva a fim de torná-la mais palatável àqueles que a receberão, a fim de facilitar a percepção da ideia proposta e a identificação entre os sujeitos inseridos nessa prática social.

De acordo com Fairclough,

> produtores em organizações sofisticadas, como departamentos de governo, produzem textos de forma a antecipar sua distribuição, transformação e consumo, e neles constroem leitores múltiplos. Podem antecipar não apenas os 'receptores' (aqueles a quem o texto se dirige diretamente'), mas também os 'ouvintes' (aqueles a quem o texto não se dirige diretamente, mas são incluídos entre os leitores) e 'destinatários' (aqueles que não constituem parte dos leitores 'oficiais', mas são conhecidos como consumidores de fato) (2001: 108).

O conceito de "mudança discursiva" para Fairclough buscaria compreender mudanças que o sujeito enunciador produz num discurso a fim de corroborar ou mudar o foco de uma ideia previamente apresentada. Isso estaria ligado diretamente à forma como o consumo de um texto se daria pela plateia a que se dirige. A aceitação e consequente identificação com um discurso poderiam significar a manutenção deste, mas quando há problemas na ordem do consumo, é necessário que se reveja como determinadas construções foram feitas internamente ao discurso para se adaptar ao público direcionado.

Por fim, resta mencionar que a combinação de novos elementos numa mudança discursiva altera a estrutura prévia de um discurso, e é nesse ponto que a análise deve ser feita. A forma como determinadas ideias deixaram de ser colocadas e a contradição com novas ordens discursivas é central para entender como se dão as mudanças relativas à produção do texto, o que permite compreender qual a intenção dessa mudança em relação a uma nova distribuição e consequente consumo pela plateia em questão.

Discurso, identidade e estrutura nas Relações Internacionais

Nesse trabalho, o enfoque teórico será dado às teorias de cunho mais construtivista, a fim de explorar desde uma visão mais crítica dentro do paradigma quanto uma abordagem mais reflexivista, ligada aos trabalhos considerados pós-estruturalistas. Dessa forma, buscaremos compreender como o discurso e a identidade se relacionam no que é entendido como estrutura nessas proposições teóricas e como elas se colocam dentro das Relações Internacionais, especialmente na área de Segurança Internacional.

O papel do discurso como construtor das ideias sempre esteve presente dentro do paradigma Construtivista (num sentido amplo, desde o mais positivista até o mais radical). O que diferencia a proposição de um autor para outro é a forma como o discurso é apresentado metodologicamente, se dentro de uma estrutura fixa ou relacionado diretamente à desconstrução da realidade, inseparável dela e instável na sua estrutura (BUZAN; HANSEN, 2009). Essa primeira visão, mais estruturalista, pode ser corroborada no seguinte argumento:

> Linguagem não é realidade, mas é a nossa única forma de compreendê-la a fim de torná-la socialmente compreensível e útil. Por que humanos são animais sociais, a realidade em que existimos e agimos todos os dias é largamente uma realidade social e pelo que é, requer a linguagem (SCHONBERG, 2009: 10, tradução nossa[4]).

Nesse sentido, a construção das identidades se dá dentro de uma estrutura fixa, e os elementos discursivos ajudam a compreender como essas construções são feitas a partir do que é apresentado dentro dessa própria estrutura. Não há, portanto, algo fora da estrutura ou dos discursos apreendidos, mas sim uma relação entre eles de auto-referenciação e construção baseada no contexto, nos atores, nos objetivos, interesses etc (SCHONBERG, 2009). Há ainda a percepção de que é necessário compreender como as identidades de atores distintos se relacionam entre si e são construídas em contrapontos ou correlações. Um exemplo disso é a construção apresentada por Dijk: "Semântica e lexicalmente, os Outros são então associados não apenas com a diferença, mas também com o desvio ("ilegitimidade") e a ameaça (violência, ataques)" (2001: 129).

Isso é importante para que se consiga compreender como o "Eu" é construído em relação ao "Outro", num processo de alteridade ou complementaridade, expresso nos estudos de Segurança, por exemplo, na construção de aliados ou inimigos (ROJO, 2004).

[4] Language is not reality, but it is our only means of apprehending reality so as to make it socially comprehensible and useful. Because human beings are social animals, the reality in which we exist and act every day is largely a social reality and to the extent that it is, is requires language.

Securitização como prática discursiva

Essa concepção se aproxima do que propõe a Escola de Copenhagen quando do papel do discurso nas práticas de Securitização uma vez que "a aproximação discursiva [...] argumenta que segurança não pode ser definida em termos objetivos, daí que ambas as concepções objetivas e subjetivas [sozinhas] são insuficientes. Segurança é, argumenta a Escola de Copenhagen, um ato discursivo" (BUZAN; HANSEN, 2009: 33, tradução nossa[5]). De acordo com Mutimer, "Waever sugere que nós tratamos segurança como um ato discursivo: isto é, uma ação concreta que é construída em virtude do que é dito" (MUTIMER, 2010: 91, tradução nossa[6]).

O ato discursivo de que tratam os autores da Escola de Copenhagen é central para entendermos o conceito de Securitização e de que forma esta ocorre. Trata-se de uma representação discursiva em que se procura construir um assunto como uma ameaça à existência de um determinado ator, sendo este o primeiro passo para o processo de Securitização (EMMERS, 2010: 91). Nesta parte da nossa pesquisa abordaremos como o conceito de segurança pode ser construído a partir de um processo específico adotado por Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998). A importância do conceito de securitização está na possibilidade de se usar práticas discursivas para a construção de um cenário que permita a compreensão da noção de segurança. "A invocação da segurança tem sido a chave para legitimar o uso da força, mas de forma geral ela abriu o caminho para o estado se mobilizar, ou assumir poderes especiais, para lidar com ameaças existentes" (BUZAN, WEAVER; WILDE, 1998: 21, tradução nossa[7]).

Ainda de acordo com os atores supracitados, três conceitos são essenciais para compreender as ideias a serem apresentadas, os quais: objeto referente, ator securitizador e

[5] "[d]iscursive approaches [...] argue that security cannot be defined in objective terms, and hence both the objective and subjective conceptions are misleading. Security is, argues the Copenhagen School, a speech act.
[6] Waever suggests that we treat security as a speech act: that is, a concrete action that is performed by virtue of its being said.
[7] The invocation of security has been the key to legitimizing the use of force, but more generally it has opened the way for state to mobilize, or to take special powers, to handle existential threats.

ator funcional[8]. O primeiro diz respeito ao objeto que se pretende securitizar. O ator securitizador é aquele que procurará adotar determinadas posições para justificar a securitização de um objeto, usando, por exemplo, do discurso. No entanto, como esse ator é visto pelo público é de extrema importância para que suas justificativas sejam entendidas como legítimas ou não. Por fim, o ator funcional é aquele que não constrói a securitização diretamente, como no caso da prática discursiva feita pelo ator securitizador, mas pode exercer influência de diversas formas, mesmo que indiretamente. Tomando por exemplo os atentados terroristas de 11 de Setembro, o evento foi securitizado a tal ponto que o governo norte-americano por meio dos discursos do presidente Bush (ator securitizador) conseguiu convencer a população dos Estados Unidos de que uma "guerra ao terror" era necessária – com medidas especiais para um evento dito especial –, tendo o apoio de grupos como os neoconservadores (atores funcionais), os quais publicavam artigos e estudos defendendo a posição do governo.

De acordo com Buzan, Weaver e Wilde (1998), a securitização de um objeto depende da forma como é enxergado por um determinado ator. Esse processo poderia ser feito para qualquer assunto, o que pressupõe que uma construção discursiva também pode abordar qualquer tema para fins de securitização. No entanto, para que um objeto possa ser securitizado, ele deve ser compreendido como ameaçado para que se possam justificar ações que iriam além de política comuns[9] – como numa declaração de guerra em detrimento da diplomacia.

Haveria uma escala de percepção: a) não-politizada corresponderia a algo fora das discussões e decisões políticas, b) politização, quando um Estado procura discutir determinado assunto para tomar ações que se traduzirão em políticas públicas, por exemplo; c) securitização, quando há a extrapolação da esfera de decisão política e há

[8] Referent object; securitizing actor; functional actor.
[9] Política comum como aquilo que seria esperado, dentro do padrão, e que não exige um esforço do ator securitizador para justificar as ações que são tomadas – como é o caso de um objeto que sofre uma tentativa de securitização.

necessidade de justificar medidas especiais para um caso específico (o objeto em questão, como uma intervenção em outro país).



Figura 2: Escala de percepção para securitização de um assunto, baseado no modelo construído por BUZAN; WEAVER; WILDE (1998).

A importância do discurso se dá na transição entre um objeto politizado para um objeto securitizado (figura 2). A percepção da mudança depende de como o discurso se constrói a fim de convencer uma determinada plateia de que certas ações são imprescindíveis à segurança do país – o que pode ser desde a formação de uma coalizão para invadir um país bem como a necessidade de oferecer recursos na forma de subsídios a grupos internos. E "'segurança' é uma prática autorreferente, por que é nessa prática que um tema se torna um assunto de segurança – não necessariamente por que uma ameaça realmente exista, mas por que o assunto é apresentado na forma tal" (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998: 24 tradução nossa[10]).

Um ator que procura construir uma determinada ameaça terá que usar de construções discursivas específicas em função de sua plateia, para seu convencimento de que é necessário superar meios políticos comuns e adotar estratégias excepcionais. Por isso, para compreender como um objeto é securitizado, é necessário também analisar como os discursos são construídos.

Ainda assim, o mero fato de se tentar securitizar não garante seu sucesso, como algo que pode ser entendido como um "lance de securitização[11]". De acordo com Buzan, Weaver e Wilde, o ato de securitizar algo é um processo entre o ator securitizador e sua plateia, ou

[10] "Security" is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat.
[11] Securitizing move.

seja, o discurso que tem esse objetivo deve se moldar de acordo com o entendimento do seu público. Se os termos ou as justificativas não conseguem justificar uma ação, significa que outras formas discursivas devem ser adotadas para garantir o objetivo da securitização.

> O uso da linguagem de segurança não significa, contudo, que o assunto é automaticamente transformado em uma questão de segurança. Ao contrário, o estabelecimento consensual da ameaça necessita ser suficientemente saliente para produzir efeitos políticos substanciais. O segundo e crucial estágio da securitização é completado com sucesso somente uma vez que o ator securitizador consegue convencer uma audiência relevante [...] de que o objeto referente é uma ameaça existencial à segurança, constituindo uma tolerância à prática de ações fora dos padrões normais dos procedimentos políticos (EMMERS, 2010: 139, tradução nossa[12]).

Esses autores ainda afirmam que para que a securitização seja bem-sucedida, três componentes ou etapas devem ser observados: "ameaça à existência, ação de emergência e efeitos nas relações entre as unidades ao se quebrar as regras" (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998: 26, tradução nossa[13]). A segurança teria, portanto, um caráter de sobrevivência, de garantia de condições mínimas para a manutenção do bem-estar. Ao se tentar construir uma questão de segurança, aborda-se o aspecto da possibilidade de uma ameaça ter que ser combatida sob o risco de uma perda grande o suficiente para colocar em cheque a sobrevivência de um país, por exemplo.

Algumas condições, contudo, podem facilitar a securitização de um objeto. Buzan, Weaver e Wilde as listam:

> (1) demanda interna por discursos que privilegiam a gramática da segurança, (2) as condições sociais que levam em conta a posição de autoridade para o ator securitizador – ou seja, o relacionamento entre quem fala e a audiência e

[12] The usage of a language of security does not mean, however, that the issue is automatically transformed into a security question. Instead, the consensual establishment of threat needs to be of sufficient salience to produce substantial political effects. The second and crucial stage of securitization is completed successfully only once the securitizing actor has succeeded in convincing a relevant audience [...] that a referent object is existentially threatened. Only then can extraordinary measures be imposed. Because of the urgency of the accepted existential threat to security, constituencies tolerate the use of counteractions outside the normal bounds of political procedures.

[13] Existencial threats, emergency action, and effects on interunit relations by breaking free or rules.

> dessa forma a possibilidade da audiência aceitar os apelos feitos na tentativa de securitização, e (3) fatores das ameaças alegadas que facilitem ou impeçam a securitização (BUZAN, WEAVER; WILDE, 1998: 26, tradução nossa[14]).

O papel do discurso na abordagem pós-estruturalista

Outra abordagem, considerada pós-estruturalista, enxerga as construções discursivas como elas mesmas construtoras da realidade. Isso significa dizer que não é possível apreender o conceito de identidade sem que se entenda todo o processo em que ela foi construída discursivamente – nesse ponto, remetendo à própria construção da realidade como um ato discursivo (BUZAN; HANSEN, 2009). Nesse sentido,

> [...] a linguagem tem uma capacidade influenciadora e estruturante que a provê "poder social". [...] A alegação central foi a de que a escolha de diferentes metáforas, eufemismos ou analogias tem consequências fundamentais para como a "realidade" foi entendida, e também para quais políticas devem ser adotadas (BUZAN; HANSEN, 2009: 141, tradução nossa[15]).

O papel das figuras de linguagem como a metáfora, a hipérbole e a metonímia, por exemplo, é central no entendimento de como um discurso se relaciona à construção da realidade para os pós-estruturalistas. Isso por que elas configuram desvios ou instabilidades nessas construções e permitem analisar o que estaria "por trás" do que é enunciado, o que demonstraria a fluidez da própria estrutura, uma vez que não são independentes entre si (RICOUER, 1992). De acordo com Campbell, "sinônimos, metonímias e metáforas não são formas de pensamento que acrescentam um segundo sentido a outro primário, constitutivo

[14] (1) the demand internal to the speech act of following the grammar of security, (2) the social conditions regarding the position of authority for the securitizing actor – that is, the relationship between speaker and audience and thereby the likelihood of the audience accepting the claims made in securitizing attempt, and (3) features of the alleged threats that either facilitate or impede securitization.

[15] [...] language has a structuring and influencing capacity that provides it with "social power". [...] The central claim was that the choice of different metaphors, euphemisms or analogies had fundamental consequences for how "reality" was understood, and hence also for which policies should be adopted.

e literal das relações sociais; ao contrário, eles são parte do próprio terreno primário em que o social é construído" (CAMPBELL, 1998: tradução nossa[16]).

A principal diferença entre os estudos apresentados anteriormente da securitização e o que iremos discutir acerca de autores pós-estruturalistas é a dicotomia entre o "Eu" e o "Outro". Para compreender como as identidades são construídas em determinado discurso, é preciso apreender os elementos que fazem com que os atores representados se contraponham ao "Outro", em relações do que está dentro/fora, no interior/exterior e que são manipulados como bem/mal, civilizados/bárbaros, etc. "'Segurança' então se torna um requisito duplo de que o Estado precisa para ser seguro, mas também precisa do Outro ameaçador para definir sua identidade, dando-o um sentido ontológico de segurança" (BUZAN; HANSEN, 2009: 218, tradução nossa[17]). O objetivo das análises pós-estruturalistas é, portanto, de desconstruir estruturas percebidas em um discurso ou ação, a fim de desestabilizar "verdades" pré-concebidas e encontrar instabilidades no que é apresentado (MUTIMER, 2010).

> Mais especificamente, a teoria pós-moderna prove uma crítica da representação e da crença moderna de que uma teoria reflete a realidade, e fala em posições "perspectivas" e "relativistas" que as teorias no máximo apresentam parcialmente em relação aos seus objetos, e que todas as representações cognitivas do mundo são historicamente e linguisticamente mediadas (BEST; KELLNER, 1991: 4, tradução nossa[18]).

A distinção que David Campbell (1998) faz entre risco e ameaça é uma forma interessante de perceber como os termos podem ser usados de forma a tentar convencer uma plateia acerca de "necessidades" que um ator tenha sobre o que é construído em

[16] synonymy, metonymy, metaphor are not forms of thought that add a second sense to a primary, constitutive literality of social relations; instead, they are part of the primary terrain itself in which the social is constituted.

[17] 'Security' thus became an ontological double requirement the state needed to be secure, but it also needed the threatening Other to define its identity, thereby giving it ontological security.

[18] More specifically, postmodern theory provides a critique of representation and the modern belief that theory mirrors reality, taking instead "perpectivist" and "relativist" positions that theories at best provides partial perspectives on their objects, and that all cognitive representations of the world are historically and linguistically mediated.

relação ao "Outro" – por exemplo na legitimação de uma intervenção ou da nomeação de um grupo como terrorista. O discurso serve como ligação entre a percepção do seu autor com seu interesse, aqui entendido como a prática ou os meios para atingir determinados objetivos. O processo de construção do ator responsável pelo discurso passa diretamente pelo processo de apagamento ou construção do outro a que se refere (como amigo ou inimigo, mas neste caso, os inimigos). De acordo com o autor, "(...) trata-se de todas essas práticas de diferenciação na confrontação entre o *self* e o *other*, e seus modos de figuração" (CAMPBELL, 1998: 99, tradução nossa[19]). O perigo é entendido como a condição material, aquilo que de fato pode causar dano ou agir objetivamente. Ameaça, no entanto, é a condição subjetiva, aquilo que é entendido e construído como perigo, não porque é, mas por ser discursivamente dito como tal.

> Para o pós-estruturalismo, a linguagem é ontologicamente significante: é somente por meio da construção na linguagem que as "coisas" – objetos, sujeitos, Estados, seres vivos, e estruturas materiais – ganham significado e uma identidade particular. A linguagem não é uma ferramenta transparente que funciona como um meio para registrar informações como os positivistas assumem (implicitamente), a ciência empírica, mas um campo da prática política e social, sendo que não há um "verdadeiro significado" ou objetivo na representação linguística que alguém pode se referir (HANSEN, 2006: 18, tradução nossa[20]).

Os significados em um discurso, portanto, não são desconectados da realidade que ele procura construir. São, de fato, parte intrínseca e sem a qual não se pode compreender como uma estrutura é construída, e na qual as identidades se relacionam, positiva ou negativamente. Daí a conclusão de Campbell de que "o mundo existe independentemente da linguagem, mas nós nunca podemos ter o conhecimento para *prová-lo* (além do fato dessa afirmação), porque a existência do mundo é literalmente inconcebível fora da

[19] (...) all those practices of differentiation implicated in the confrontation between self and other, and their modes of figuration.

[20] To poststructuralism, language is ontologically significant: it is only through the construction in language that "things" – objects, subjects, states, living beings, and material structures – are given meaning and endowed with a particular identity. Language is not a transparent tool functioning as a medium for the registration of data as (implicitly) assumed by positivist, empiricist science, but a field of social and political practice, and hence there is no objective or "true meaning" beyond the linguistic representation to which one can refer.

linguagem e nossas tradições de interpretação" (1998: 6, grifo do autor, tradução nossa[21]). Nesse processo, a identidade de um ator é construída em contraponto ao "Outro" pela diferenciação. Novamente, as relações de identidade entre "Eu" e "Outro" construídas pela diferença não são dadas pela estrutura, mas constantemente adaptadas e apagadas de acordo com os interesses e percepções envolvidos (CAMPBELL, 1998).

> Significado e identidade são, portanto, sempre uma consequência de um relacionamento entre o eu e o outro que emerge por meio da imposição de uma interpretação, ao contrário da crença de que é produto da descoberta de um domínio exclusivo com sua identidade pré-estabelecida (CAMPBELL, 1998: 23, tradução nossa[22]).

Nesse contexto, a estrutura analítica proposta por Lene Hansen (2006) pode ser muito útil para perceber como a diferenciação entre o "Eu" e o "Outro" é construída por meio do discurso. Hansen cita quatro elementos a serem delimitados nesta estrutura de pesquisa[23], 1) *Número de atores*[24]: diz respeito ao número de atores ou agentes envolvidos na análise textual. Pode ser, a) único, quando se trata de apenas um ator responsável pelo discurso. b) comparativo, em que vários atores têm seus discursos cruzados e comparados entre si e, c) cruzado, contrapondo-se discursos de dois (ou mais) atores que têm relação dicotômica entre si. 2) *Tipos de texto*: é a seleção do tipo textual a ser abordado. Divide-se em, a) Discursos oficiais, os quais são transmitidos por órgãos estatais e agências ou são proferidos diretamente pelos seus autores físicos como presidentes e ministros. b) Debate político amplo: outras formas de discurso como a mídia, partidos políticos de oposição e corporações. c1) Representações culturais: envolve o estudo de questões culturais mais gerais e c2) Discursos políticos marginais. 3) *Perspectiva temporal* é a posição do texto selecionado no tempo. O discurso pode ser alocado sob três perspectivas: a) um momento específico ou período de tempo. b) em momentos distintos para que seja feita comparação entre eles e c) desenvolvimento histórico: como determinado fenômeno discursivo se desenvolve historicamente. 4) *Número de eventos* é a limitação de eventos abordados pelo discurso. Pode ser a) um evento único, b) eventos múltiplos que se relacionam através de determinado assunto ou c) eventos múltiplos que se relacionam ao longo do tempo.

---

[21] the world exists independently of language, but we can never *know* that (beyond the fact of its assertion), because the existence of the world is literally inconceivable outside of language and our traditions of interpretation.

[22] Meaning and identity are, therefore, always the consequence of a relationship between the self and the other that emerges through the imposition of an interpretation, rather than being the product of uncovering an exclusive domain with its own pre-established identity

[23] Os termos originais são: 1) *Number of selves*, 2) *Intertextual Models*, 3) *Temporal Perspective* e 4) *Number of events*.

[24] Aqui entendido como atores ou agentes.

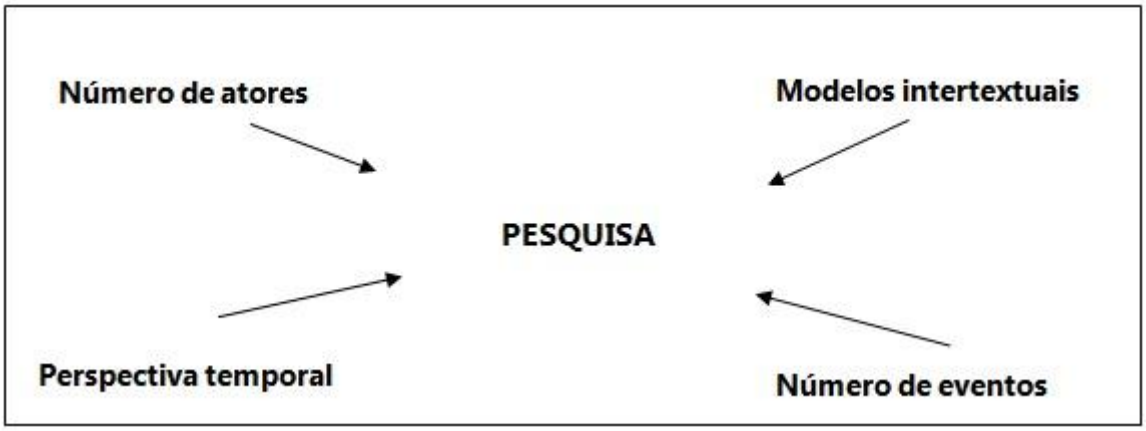


Figura 3: Estrutura analítica dessa pesquisa baseado no modelo proposto por Lene Hansen (2006: 81)

Essa proposição permite construir um desenho de pesquisa capaz de abordar os principais elementos de um discurso (ou vários discursos). Nessa estrutura, são colocados tanto os atores quanto o contexto discursivo, ou seja, preocupa-se não somente com quem é responsável pelo enunciado, mas também onde e como o discurso em questão foi construído, tomando essa preocupação como necessária à compreensão de todos os elementos que virão a constituir o "Eu" e o "Outro" no processo de diferenciação também proposto pela autora. "A estratégia da análise do discurso é a de incorporar fatores materiais e ideacionais ao invés de privilegiar um em detrimento do outro" (HANSEN, 2006: 23, tradução nossa[25]).

Hansen propõe em um primeiro momento que se crie uma estrutura que permita compreender como são construídos os processos de ligação de cada uma das identidades (do "Eu" e do "Outro"). O processo de ligação é a identificação de significados que, conjuntamente, demonstram como determinada identidade é construída. Depois que esse processo é concluído, passa-se para o processo de diferenciação, em que cada uma das identidades é colocada em contraponto à outra, de forma a demonstrar como as construções discursivas se relacionam (HANSEN, 2006).

> Os processos de ligação e diferenciação proveem conceitos teóricos e ferramentas metodológicas para conduzir análises empíricas e permitem uma análise estruturada e sistemática de: como os discursos procuram construir

[25] The strategy of discourse analysis is thus to "incorporate" material and ideational factors rather than to privilege one over the other.

> estabilidade, onde eles se tornam instáveis, como eles podem ser desconstruídos e o processo pelo qual eles mudam. Como o significado de cada signo é estabelecido por meio da ligação e da diferenciação, sempre há uma brecha entre eles: eles são ligados entre si, mas nunca totalmente da mesma forma. A instabilidade pode ser articulada explicitamente se o Outro é construído como radicalmente diferente ainda que parte do Eu, mas discursos geralmente envolvem uma análise mais parcimoniosa de como ligações e justaposições entram em conflito entre si (HANSEN, 2006: 44-45, tradução nossa[26]).

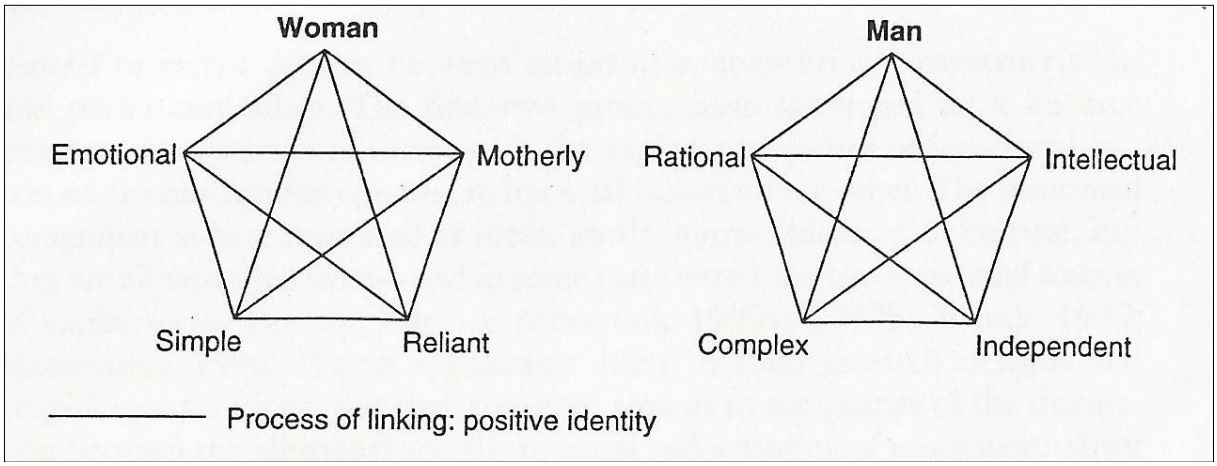


Figura 4: Processo de ligação. Modelo exemplificativo de Lene Hansen (2006)

Essas características remontariam à construção das identidades de cada um dos atores relacionados no desenho de pesquisa. No caso apontado por Hansen (figura 4), há a apresentação da identidade da mulher com características em contraponto à da identidade do homem. Essas relações específicas de cada ator se relacionam dentro da mesma identidade, mas devem ser desconstruídas em relação ao "Outro", a fim de que o que pode parecer uma construção "positiva" do "Eu" seja percebido da forma como possivelmente é, em uma relação de hierarquia e posição (HANSEN, 2006). As identidades apresentadas por Hansen, quando analisadas individualmente apenas remontam o quadro de cada um dos

[26] The process of linking and differentiation provide theoretical concepts and methodological tools for conducting empirical analysis and they allow for a structured and systematic analysis of: how discourses seek to construct stability, where they become unstable, how they can be deconstructed, and the processes through which they change. As the meaning of each sign is established through linking and differentiation, there is always a gap between them: they are linked to each other, but never fully the same. Instability might be explicitly articulated if the Other is constructed as radically different yet also as part of the Self, bus discourses will usually involves more careful analysis of how links and juxtapositions come into conflict with each other.

atores, mas não explicita as possíveis inconsistências das relações identitárias em um discurso; para tanto, é necessário o processo de diferenciação.

> Metodologicamente, deve-se começar identificando aqueles termos que indicam uma construção clara do Outro [...], ou do Eu [...]. E não a construção da identidade por si só, porque não é possível somente por meio da designação de um signo particular para o Outro e para o Eu, mas ao contrário, por meio da alocação desse signo dentro de um sistema mais largo (HANSEN, 2006: 41-42, tradução nossa[27]).

A diferenciação proposta por Hansen é próxima do que Campbell (1998) discute no processo de construção das identidades. Para este autor, as construções negativas de "perigo" e "ameaça" dependem não apenas da exaltação do "Eu", mas da construção de um espaço ou posição em que o "Outro" possa ser percebido como "mau" ou "inferior".

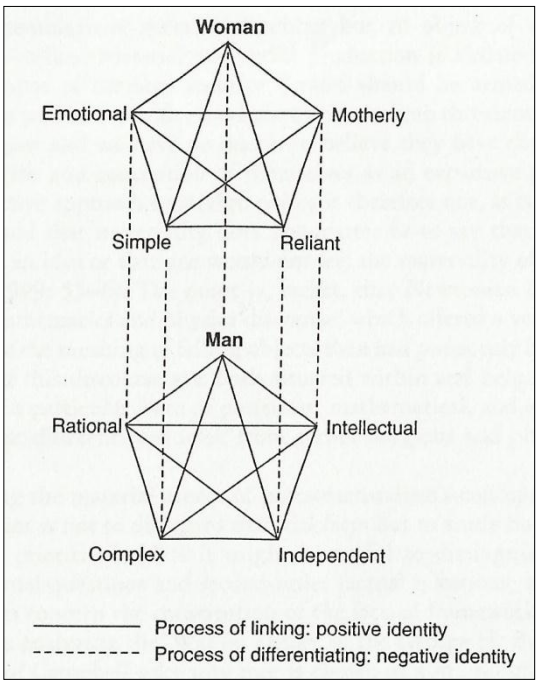


Figura 5: Processo de ligação e diferenciação. Modelo exemplificativo de Lene Hansen (2006)

Na figura 5 já é possível perceber como as identidades são não apenas construídas, mas justapostas de forma que uma (a do homem, "Man") assume a posição superior, com características que inicialmente se não comparadas, apenas representariam um processo identitário separado. "Entender a identidade como produzida por meio de um processo de

[27] Methodologically, one should therefore begin by identifying those terms that indicate a clear construction of the Other [...], or of the Self [...]. Identity construction is not, however accomplished solely through the designation of one particular sign for the Other or the Self but rather through the location of this sign within a larger system.

ligação e diferenciação provê uma forma teórica e metodológica em que os discursos procuram estabelecer estabilidade, e ainda como essa estabilidade pode ser sempre desconstruída" (HANSEN, 2006: 37, tradução nossa[28]).

Considerações Finais

Procuramos demonstrar nesse trabalho como o discurso (e a sua análise) pode ser e é utilizado por alguns teóricos e pesquisadores das Relações Internacionais como objetivo e método[29]. Apresentamos de maneira sucinta como o discurso evoluiu enquanto objeto de estudo dentro das Ciências Sociais no Século XX e atingiu maior visibilidade pelo chamado "giro linguístico". A partir daí, partimos para um estudo mais focado na questão da identidade por meio de vieses construtivistas – variando dentro do próprio paradigma de uma visão mais crítica e estrutural e outra que é considerada como pós-estruturalista.

A Análise do Discurso pode ser utilizada pelos pesquisadores das RI como forma de compreender melhor como formas de representação da identidade[30] se apresentam. Dessa forma, a importância dos elementos materiais e do papel das ideias como formadores dessas identidades reproduzem estruturas que são autorreferentes nesses discursos. A partir do momento em que se tem contato com a possibilidade de entender como determinadas estruturas são reproduzidas por meio de uma construção baseada na negação ou no posicionamento inferior do Outro, é possível perceber como os atores se constroem e identificam aqueles que são aliados ou inimigos – daí a importância da percepção do que seria uma ameaça construída e uma ameaça real, ou seja, a distinção entre ameaça e risco aqui apresentada.

[28] Understanding identity as produced through processes of linking and differentiation provides a theoretical and methodological account of the way in which discourses seek to establish stability, and also how this stability can always be deconstructed.
[29] Ademais, sugere-se a leitura de autores como Alexander Wendt, David Campbell, Nicholas Onuf, Robert Walker, entre outros.
[30] Aqui entendida como um conceito *per se*.

Mesmo numa perspectiva menos radical, os estudos da Escola de Copenhagen mostram-se especialmente importantes no que diz respeito a uma forma distinta de compreender fenômenos da área de Segurança. O papel da securitização e do ato discursivo como formador de uma crença perante uma determinada plateia foi abordado nesse trabalho com o intuito de mostrar que não existe uma área específica em que o discurso deva "trabalhar" dentro das Relações Internacionais, mas que tanto como objeto como método, é capaz de fornecer novos instrumentos para compreender a realidade – não entrando no mérito dos pós-estruturalistas se ela existe fora da prática discursiva ou não.

Por fim, a apresentação da estrutura analítica de Lene Hansen, que conjuga uma análise empírica com elementos discursivos permite estabelecer novos padrões metodológicos para o estudo do discurso dentro das RI, uma inovação importante para a área e aqueles que procuram estabelecer novas formas de compreensão da política internacional quanto das questões de Segurança, como abordado anteriormente.

Referências Bibliográficas

Livros

BEST, Steven; KELLNER, Douglas. **Postmodern Theory: Critical Interrogations**. New York: The Guilford Press, 1991.

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

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis.** Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CAMPBELL, David. **Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

DIJK, Teun A. van. **Discurso e poder**. São Paulo: Conceito, 2008.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social.** Brasília: UnB, 2001.

HANSEN, Lene. **Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. New York: Routledge, 2006.

SCHONBERG, Karl L. **Constructing 21st Century U.S. Foreign Policy: Identity, Ideology and America´s World Role in a New Era.** New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Artigos em coletâneas

EMMERS, Ralf. Securitization. In: COLLINS, Alan (ed.). **Contemporary Security Studies.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

GRACIA, Tomás Ibáñez. O "giro linguístico". In: IÑIGUEZ, Lupicinio (coord**.). Manual de análise do discurso em ciências sociais.** Petrópolis: Vozes, 2004.

IÑIGUEZ, Lupicinio. A análise do discurso nas ciências sociais: variedades, tradições e práticas. In: In: IÑIGUEZ, Lupicinio (coord.). **Manual de análise do discurso em ciências sociais.** Petrópolis: Vozes, 2004.

MUSSALIM, Fernanda. Análise do discurso, In: MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina. **Introdução à lingüística: domínios e fronteiras**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MUTIMER, David. Critical Security Studies: A Schismatic History. In: COLLINS, Alan (ed.). **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RICOEUR, Paul. O Processo Metafórico como Cognição, Imaginação e Sentimento. In: SACKS, Sheldon (org.) **Da Metáfora**. São Paulo: EDUC, 1992.

ROJO, Luiza Martín. A fronteira interior – análise crítica do discurso: um exemplo sobre "racismo". In: IÑIGUEZ, Lupicinio (coord.). **Manual de análise do discurso em ciências sociais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

NUEVOS HORIZONTES PARA LOS PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN BRASIL: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

BRUNO AYLLÓN PINO[1]

RESUMEN: El artículo presenta un panorama de las oportunidades que ofrece el campo profesional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) a los gestores de las Relaciones Internacionales. Se enfatizan los aspectos vinculados a la planificación de las acciones de cooperación y se considera a la misma como una política pública peculiar, que debería librarse de la subordinación a las lógicas de la política exterior. Se reflexiona sobre la necesidad que enfrentan muchos países en desarrollo y otros países emergentes, como Brasil, fuertemente implicados en la Cooperación Sur – Sur, de construir una política pública de cooperación, sostenible y duradera, más allá de los compromisos personales de sus líderes políticos. Finalmente, se elaboran algunas recomendaciones para los profesionales de las Relaciones Internacionales interesados en trabajar en el campo de la CID.

Palabras-clave: Cooperación Internacional para el Desarrollo, Relaciones Internacionales, Cooperación Sur – Sur, Gestión de la cooperación.

[1] Doutor em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madri. Pós-Doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador e professor associado ao Instituto Universitario de Desenvolvimento e Cooperação da Universidade Complutense de Madri (Espanha). Pesquisador Doutor com bolsa do PNPD (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA) no projeto "Cooperação Internacional ao Desenvolvimento". Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. Professor visitante em Universidades argentinas e brasileiras. Professor do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

INTRODUCCIÓN

El estudio y la actuación en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) constituye en la actualidad uno de los campos de trabajo más apasionantes para los profesionales de las Relaciones Internacionales (RI), tanto para aquellos orientados a la reflexión y la elaboración teórica, como para aquellos otros que prefieren optar por una actividad de tipo práctico. En efecto, la justificación teórica y las motivaciones sobre las actuaciones de la ayuda internacional, como instrumentos de la política exterior de los Estados, han ocupado buena parte de la reflexión de los académicos vinculados a las Relaciones Internacionales como disciplina científica (AYLLÓN, 2006).

Más allá de la construcción de modelos explicativos sobre la CID existe una realidad concreta, cuantificable y visible, que son las interacciones entre múltiples agentes internacionales, públicos y privados, cuya finalidad inmediata es la ejecución de acciones orientadas a la mejora de las condiciones de vida de los países en desarrollo y de sus ciudadanos y, como objetivo de más largo recorrido, la generación de elementos que garanticen un entorno global estable, pacífico y propiciador del bienestar mundial. Trabajar en cooperación implica también conocer y comprender los discursos y los consensos que se han ido forjando en las últimas décadas sobre la pobreza, el desarrollo y la desigualdad, sus diagnósticos, causas y efectos, así como el tan actual y controvertido debate sobre la eficacia de la ayuda y los requisitos para mejorar su impacto y la calidad de sus intervenciones (AYLLÓN, 2007).

El fuerte crecimiento de la Cooperación Sur – Sur de Brasil en la última década está demandando gestores y técnicos que puedan ofrecer sus servicios a las cerca de 100 instituciones federales que, bajo la coordinación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), proyectan en el mundo las experiencias nacionales de desarrollo, de fortalecimiento institucional y de lucha contra la pobreza.

El objetivo de estas líneas es plasmar algunas reflexiones, iniciales, panorámicas y necesariamente generales, sobre la planificación y gestión de la CID, un campo de actuación que ofrece grandes posibilidades para los profesionales brasileños de las Relaciones

Internacionales y del Desarrollo, como ámbitos de actuación. Se ofrecen también algunas referencias bibliográficas básicas e iniciales para profundizar en la materia y se concluye con una constatación: las posibilidades que la CID abre a los estudiantes brasileños de Relaciones Internacionales y que no han sido suficientemente exploradas.

Las necesidades de gestión de la CID como política pública

El sector de la CID se ha ido profesionalizando de manera acelerada, al mismo tiempo que se ha dotado de una complejidad técnica y gerencial considerable. No bastan conocimientos teóricos ni proponer modelos generadores de desarrollo. Hay que partir para la acción, reflexiva por supuesto**,** y la gestión de los recursos económicos y humanos que se emplean en el terreno y en las sedes centrales donde se planifican las intervenciones de desarrollo.

En este sentido no está de más recordar que cálculos aproximados del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, estiman en 170.000 millones de dólares el volumen de la ayuda para el desarrollo en el mundo (pública más privada) en el año 2009. De esta cantidad, unos 73.000 millones son canalizados y gestionados a través de las agencias y departamentos ministeriales de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE). Otros 60.000 millones se ejecutan y desembolsan a través de las estructuras de fundaciones privadas, Organizaciones No Gubernamentales y Empresas de economía social no lucrativa. El 60 % de estos fondos privados proceden de los Estados Unidos.

Los Organismos Multilaterales (financieros y del sistema de Naciones Unidas) gestionan otros 28.000 millones de dólares. En esta categoría se incluyen los desembolsos de la Comisión Europea en programas de cooperación y fondos globales multi-donantes constituidos como Alianzas Público – Privadas para el Desarrollo (APPD). Los países emergentes, que no son miembros de la OCDE, dedican unos 10.000 millones de dólares

(cifra probablemente infravalorada) a sus programas de Cooperación Sur – Sur (DAES, 2010).

Pues bien, todos estos recursos económicos que son canalizados a través de una multiplicidad de agentes, necesitan de procesos y procedimientos pautados, previsibles y lógicos para su gestión. Para ello se emplean a miles de profesionales en el mundo que se encargan tanto de su planificación (estratégica, táctica y operativa), como del diseño de instrumentos y herramientas que faciliten la programación y permitan la financiación de las acciones macro (planes), meso (programas) y micro (proyectos, que a su vez se desglosarán en actividades y tareas) así como su posterior ejecución y evaluación.

También es necesario gestionar el conocimiento que se deriva del trabajo cooperativo, en la medida que cada vez más se entienden el desarrollo y la cooperación como procesos abiertos de aprendizaje que deben ser incorporados a las organizaciones para retroalimentar todo el ciclo de programación y planificación (Lagunas, 2009).

Hoy el mercado de la cooperación (o la "industria" de la ayuda, expresión popularizada por algunos analistas[2]) demanda de sus futuros profesionales el manejo y conocimiento profundo de las herramientas específicas de gestión que encontramos en el terreno de la planificación y la ejecución de acciones de cooperación para el desarrollo, desde el ámbito de la formulación y diseño de planes y políticas hasta el nivel de los programas y proyectos; desde el ámbito de la ejecución de las actividades y seguimiento de las tareas hasta el de la búsqueda de financiación para su realización; desde el ámbito de la evaluación de las diferentes intervenciones en función de su escala y control (apoyo presupuestario, enfoques sectoriales, programas regionales, fondos globales, proyectos) hasta la gestión del conocimiento y retroalimentación con las lecciones aprendidas en el propio sistema de planificación de los agentes.

Por otra parte, conviene destacar que la CID, en su dimensión oficial, debe ser considerada una política pública. En efecto, podemos considerar toda política pública como

[2] KHARAS, Homi (2009): "La ayuda al desarrollo en el siglo XXI", Sistema, Madrid, nº 213, p.3-35; HAAN, Arjan de (2009): *How the Aid Industry Works, An introduction to International Development*, Kumarian Press, Sterling VA.

una "serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos (y en ocasiones no públicos) – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver un problema políticamente definido como colectivo" (Subirats et al., 2008). Específicamente, la CID se sitúa en el ámbito de la política exterior de los países, de la cual es un instrumento, y lo hace como una política pública peculiar.

Para la ABC, la cooperación brasileña, entendida como la totalidad de recursos invertidos por el gobierno federal para contribuir al desarrollo internacional[3], constituye un importante instrumento de política exterior para proyectar una imagen moderna del país, consolidar un papel de destaque en el ámbito regional e internacional y asegurar la presencia positiva y creciente en países y regiones de interés primordial. (ABC, 2005).

Así, en su esfuerzo de promover el desarrollo, la CID en tanto que política pública recurre a diferentes instrumentos entre los que podemos destacar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en el caso de los países del CAD/OCDE, la Cooperación Sur – Sur, en el caso de países emergentes en desarrollo, o la Financiación Oficial al Desarrollo, en la que podríamos encuadrar las medidas de perdón de deuda exterior o la concesión de créditos ventajosos, ambos instrumentos utilizados por Brasil a través del Tesoro Nacional o del BNDES. Aún debe mencionarse el diálogo político y la generación de coaliciones multilaterales para mejorar las condiciones de los países en desarrollo en capítulos como el acceso a mercados y la garantía de la provisión de medicamentos protegidos por patentes internacionales.

Sin embargo, la CID aspira como política pública a superar su carácter subordinado a la política exterior, dotándose de un sistema institucional para la conformación del proceso de toma de decisiones y su necesaria adaptación en el tiempo a través de la planificación estratégica plurianual y de las prioridades a adoptar en cada año. Estas operaciones contribuyen a la configuración de una política de Estado, independiente y autónoma que

[3] La ABC considera el desarrollo internacional como "el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y grupos o poblaciones de otros países para la mejora de sus condiciones socioeconómicas" (IPEA/ABC, 2010)

colabora en la sustentación, de forma coherente, de la orientación del resto de políticas que, en el ámbito interno e internacional, inciden en el desarrollo de terceros.

Es por estas razones que la CID cuenta como política pública con unos rasgos específicos que la hacen diferente y específica de otras políticas públicas. Así, se trata de un conjunto de actuaciones que se desarrollan en distintos países y en muy diversos campos, lo que impide y dificulta una valoración global de los resultados de la política diseñada. Como consecuencia de su carácter extraterritorial en buena parte de su aplicación, esas actuaciones no tienen como ámbito de aplicación la jurisdicción de la administración que las implementa, sino que se aplican en terceros países. De este rasgo se deriva que las relaciones de causalidad entre los recursos aplicados y los resultados obtenidos en clave de desarrollo pueden estar condicionadas por factores muy diversos, y ajenos a la administración responsable, los cuales pueden estar a su vez vinculados a cuestiones políticas, económicas y sociales de alcance internacional (migraciones, políticas comerciales, flujos de capital, etc.). Finalmente, y como rasgo propio, se diseña y ejecuta en diferentes escalas y niveles de actuación (bilateral, multilateral, triangular, descentralizada, directa, indirecta) con diversos agentes no siempre públicos como las ONG, entre otras (Unceta, 2011:17)

Los países de la OCDE han elevado, en algunos casos, la CID a la condición de política pública mediante la promulgación de leyes. En el caso español, la política de CID adquirió, a partir de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional de 1998, una dimensión creciente de política pública, vinculada a la contribución financiera que se destina a otorgar recursos asignados a la AOD sea en su dimensión bilateral y multilateral.

En el ámbito latinoamericano, países como México han seguido estos pasos elaborando leyes que dotan al "Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas

y financieras"[4]. Este desarrollo legislativo de la CID comienza a configurarse como una necesidad urgente para Brasil, dadas la escasez de disposiciones normativas con fuerza de ley, la ampliación de los programas y recursos financieros dedicados a la cooperación técnica por la ABC y por las casi cien instituciones federales que trabajan en este campo y al crecimiento de las acciones de otros agentes públicos (gobiernos estaduales y municipales) y privados (ONG, Empresas, Universidades, etc.)

Algunos ejemplos de planificación y gestión en la CID

Un primer ejemplo, sería el de la planificación macro de una determinada agencia pública de CID. Entendiendo por planificación "una actividad racional que tiene como objeto decidir sobre la utilización de recursos escasos en el logro de objetivos a través de medios adecuados" o, dicho de otro modo, "un procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos procurando una utilización racional de los recursos disponibles" (Gómez y Sainz, 2010), el gestor de la CID podría estar llamado a (de mayor a menor rango jerárquico):

1 - Participar en la redacción del articulado de una Ley de Cooperación (nivel claramente político). Como se ha señalado, por ejemplo, España cuenta con una Ley de Cooperación Internacional desde el año 1998, aprobada por consenso de todas las fuerzas políticas.

2 - Elaborar un Plan Director o de grandes líneas estratégicas de intervención, en función de los lineamientos políticos, las ventajas comparativas y valor añadido de su organización, los ámbitos geográficos prioritarios, etc. En el caso español se han aprobado tres planes directores (2001-2004, 2005 – 2008 y 2009 – 2012) y se iniciará este año el cuarto plan para el periodo 2013-2016.

[4] México. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, decretada por el Poder Ejecutivo federal, 4 de abril de 2011

3 - Coordinar la definición de una Estrategia Sectorial**,** que permita a su agencia identificar y establecer los criterios de participación en un ámbito temático, sectorial o transversalmente, y realizar alianzas con otros agentes de la cooperación. La Cooperación Española tiene más de 15 estrategias sectoriales en campos tan diversos como la promoción del tejido empresarial y el desarrollo productivo, la cooperación multilateral, la educación para el desarrollo, la ayuda humanitaria, los pueblos indígenas, la cultura, la lucha contra el hambre y la soberanía alimentaria entre otras[5].

4 - Formular un Programa de cooperación temático. La Cooperación Española cuenta, por ejemplo, con el Programa Municipia, destinado al fortalecimiento de las capacidades de las administraciones locales en países en desarrollo y con el Programa de Formación Técnica Especializada (PIFTE) que busca capacitar técnicamente a los recursos humanos de las instituciones públicas de países socios con el fin de contribuir a modernizar las administraciones públicas y fomentar la mejor prestación de servicios.

5 - Diseñar, en el nivel de la Planificación Geográfica, por países y regiones, documentos estratégicos. Para los países que son prioritarios, la Cooperación Española dispone de más de 30 Documentos de Estrategia País (DEP) y de Planes de Actuación Especial (PAE) para otros tantos países llamados preferentes o de atención especial. Cabe destacar que el último Plan Director ha iniciado un proceso de sustitución de estos documentos por otros instrumentos de planificación rebautizados como Marcos de Asociación[6]. También hay un nivel de planificación regional con la región centroamericana, andina y el Cono Sur. Desde 2008, existe un Programa de cooperación con el MERCOSUR, cuyo objetivo es el apoyo a las instituciones comunes y prioridades temáticas de ese proceso de integración regional en campos como la integración productiva, el medio ambiente, el género, la economía social o la formación.

[5] Disponibles para consulta en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones3.aspx

[6] Las metodologías de elaboración de estos planes geográficos se encuentran disponibles en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones2.aspx

6 - Planificar en el nivel operativo un Documento Anual de Cooperación, con mayor detalle y concreción, definiendo instrumentos y recursos, con cronogramas y actividades programadas.

Niveles operativos de planificación

Plan	Es el marco de referencia que se basa en los objetivos generales y el presupuesto total disponible e incluye todos los programas y proyectos que harán posible la consecución de los fines prefijados.
Programa	Es la referencia del conjunto de proyectos relacionados y coordinados entre si en base a la consecución de un objetivo parcial o sectorial del plan.
Proyecto	Es el conjunto de actividades concatenadas y organizadas en base a la consecución de un objetivo específico, que forma parte del programa. Suele ser la unidad básica de planificación.
Actividades	Es la unidad de planificación mínima, con el máximo grado de concreción y especificidad, teniendo como referencia un proyecto.

Fuente: Gómez – Galán y Sainz (2010)

En el sector privado de la CID, y por poner un ejemplo quizás más concreto para los estudiantes que prefieran orientarse al trabajo en el Tercer Sector social, habría dos campos de actuación muy importantes. Uno, vinculado a la gestión de consultoras, empresas participantes en programas y proyectos de cooperación y departamentos de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de empresas. Otro, a la gestión de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) según la terminología empleada en diferentes países.

En el primer caso, algunas competencias específicas estarían orientadas a los ámbitos en los que el sector privado lucrativo despliega su acción en el terreno de la cooperación y el desarrollo: el suministro de bienes y servicios, las actividades en apoyo al sector privado e instituciones similares en países en desarrollo, la gestión de las donaciones y de los programas de RSC y la participación en procedimientos de licitación de otros agentes (Estados, Organismos Multilaterales, Bancos de Desarrollo) que necesitan del concurso

empresarial para ejecutar acciones para las cuales los Estados no tienen capacidades o recursos técnicos especializados.

En este último ejemplo, hay todo un conjunto de técnicas y metodologías de gestión que incluyen el conocimiento de los sistemas y procesos necesarios para la preparación de ofertas, económicas y técnicas, la elaboración de los documentos requeridos por cada una de las potenciales instituciones financiadoras o la gestión del ciclo de la licitación (requisitos de acceso, fuentes de información, organización de consorcios, búsqueda de expertos, precalificación o lista corta, pliegos de oferta y elaboración del dossier, términos de referencia, trabajo de campo, presupuestos, etc.).

En el segundo caso, el de las ONG, las actividades del gestor estarían relacionadas con la planificación a largo plazo (estratégica) y a medio y corto plazo (táctica y operativa), con el posicionamiento de la entidad en el mercado de la cooperación, con la dirección y el liderazgo en estas instituciones, con la búsqueda de financiación a través de los canales privados (cuotas, donaciones, campañas, etc.) y públicos (convocatorias de ayudas estatales o regionales, subvenciones, convenios, etc.), con el establecimiento de alianzas con otros agentes, con la comunicación interna y externa y la imagen y el marketing de la ONG, con la gestión del conocimiento y el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad.

Competencias y habilidades del gestor de CID

El futuro profesional de la cooperación, que puede encontrarse hoy estudiando en las aulas de un curso de Relaciones Internacionales o en los pupitres de una carrera técnica de arquitectura, ingeniería o telecomunicaciones, necesitará sin duda competencias específicas.

Existen competencias comunes propias del sector de la CID, y otras más particulares que varían según el perfil profesional que se tenga y del campo de trabajo al que quiera orientarse la acción. En cualquier caso será obligatorio el dominio de disciplinas comunes vinculadas a los fundamentos y formas de actuación en el campo de la CID, al conocimiento

de los principales agentes que la hacen posible y a los instrumentos más utilizados que la hacen operativa.

Entre éstos últimos, sin duda, el ciclo de gestión de programas y proyectos destaca como una herramienta fundamental que, no obstante, debe completarse con otras modalidades en auge (el micro-crédito, los *Sector Wide Approach* – SWAP-, la ayuda programática, el fortalecimiento institucional, la educación para el desarrollo, la sensibilización, el co-desarrollo, o el enfoque del desarrollo basado en los Derechos Humanos).

En cuanto a la planificación por objetivos y en lo referente a su unidad básica (el proyecto), la herramienta "canónica" que se emplea y debe conocerse (casi obligatoriamente) es el Enfoque del Marco Lógico (EML), que consiste en una metodología para la planificación, el análisis, la gestión y la evaluación de programas y proyectos, mediante instrumentos que permiten reforzar la participación y la transparencia, y mejorar la orientación de los proyectos. Escapa al objeto de este texto presentar las ventajas e inconvenientes, loas y críticas, que existen sobre este método, pero desde luego, a falta de alternativas y dada la escasa capacidad inventiva, no queda más remedio que dominarlo si se quiere trabajar en terreno y en la gestión de la CID.

El futuro profesional en el campo de la CID debe cumplir una serie de requisitos para trabajar y gestionar programas, proyectos y otras modalidades de actuación, muchas veces en entornos conflictivos en terreno. Algunos pueden parecer muy obvios, como el poseer estudios universitarios en nivel mínimo de pos-graduación, con formación específica en el área de CID, manejar varios idiomas, (fundamentales el inglés, francés y español) o dominar las nuevas tecnologías de la comunicación y tener conocimientos avanzados de informática.

Es conveniente buscar la especialización en un ámbito concreto de la CID desde el comienzo de la formación de pos-grado, en función de una disciplina (derecho, economía, ingeniería), de un área temática (género, medio ambiente, fortalecimiento institucional, desarrollo local) una herramienta (planificación estratégica, marco lógico, evaluación,

desarrollo rural participativo), un área geográfica (un continente, una región, un país) o una comunidad cultural (religión, etnia, grupos tribales, raza).

El profesional que gestiona acciones de CID debe acumular algunas capacidades, destrezas, habilidades y aptitudes de comunicación (hablada y escrita) y de saber relacionarse en ambientes institucionales políticos y burocráticos. También destrezas para proponer, analizar, plantear iniciativas y trabajar en equipo. La identificación con los principios y valores de las organizaciones donde se vaya a trabajar es otro requisito indispensable a la vez que la capacidad, si se va a trabajar en el terreno, de adaptarse a entornos problemáticos derivados de situaciones de pobreza, violencia, conflicto o desigualdad que exigirán aplomo y grandes dosis de estoicismo, es decir, fortaleza y dominio de la propia sensibilidad, así como resistencia física y psicológica.

Es fundamental estar actualizado permanentemente sobre la agenda internacional del desarrollo y sobre los debates y tendencias de la CID. Ha de poseer familiaridad con la terminología propia y la cultura institucional de los diferentes agentes y es preciso contar con una buena práctica y manejo en la aplicación de las metodologías, herramientas e instrumentos empleados en el sector, sobretodo en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos (GCP, Marco Lógico, Nuevos Instrumentos, etc.).

Finalmente, las organizaciones y agencias públicas de cooperación valoran en estos profesionales el activismo, la participación, el compromiso solidario con el desarrollo de las personas y los países, la sensibilidad social o la disponibilidad para fijar residencia en países y comunidades pobres donde el confort, las comunicaciones y las condiciones básicas de vida serán duros. En resumen, hay que cultivar la capacidad de empatía y alteridad (ponernos en el lugar de los otros pero con la forma de pensar y de actuar de los otros no con la nuestra propia) con las poblaciones locales y con los grupos sociales beneficiarios de la CID, es decir la disposición a implicarse con realidades sociales ajenas para vivirlas como propias.

Conclusiones

La CID es un sector consolidado en los países desarrollados, aunque está experimentando una severa contracción (y mayores cuestionamientos en las opiniones públicas) en los próximos años como consecuencia del impacto de la crisis económica y de la disciplina fiscal que se está imponiendo. En los países en desarrollo y en las potencias emergentes, se trata de un sector en auge, como consecuencia de la expansión de los programas de cooperación técnica del sector público (en sus modalidades de Cooperación Sur – Sur y Triangular) y de la internacionalización de empresas y organizaciones de la sociedad civil de países emergentes que se involucran activamente en la provisión de bienes y servicios o en la ejecución de proyectos de cooperación en otros países en desarrollo.

En los dos casos, la CID constituye un importante campo de la actividad de un número creciente de agentes de las Relaciones Internacionales. Así Estados, Organismos Multilaterales, Empresas, ONG, Fundaciones, Universidades, Sindicatos y una variada gama de actores han ido desarrollando en los últimos cuarenta años un conjunto de metodologías, instrumentos y técnicas que, en diferentes grados y medidas, intentan responder a la complejidad del objetivo del desarrollo y de transformación de la realidad.

El futuro profesional de la CID debe conocer todo este utillaje y el instrumental teórico, práctico y operativo que manejará. Las Universidades no siempre proporcionan este tipo de conocimiento orientado eminentemente a la acción y la gestión, en parte por su concentración en otras áreas (comercio exterior, seguridad y defensa, etc.) por el desconocimiento sobre las formas de participación de actores privados en la CID y, en parte, por la carencia en sus planes de estudio de materias vinculadas con estas dimensiones. La dificultad de encontrar profesores y especialistas es otro factor explicativo importante. Por estos motivos, y por la necesidad que experimentarán en breve muchos países en desarrollo de contar con técnicos cualificados y con competencias específicas en el terreno de la CID, es más urgente que nunca pensar en solucionar estas deficiencias.

Hemos repasado en estas páginas cuestiones clave que nos ofrecen un punto de partida, con elementos de referencia, para la reflexión, el estudio y la profundización en la amplia gama de problemas que están relacionados con el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la cooperación internacional.

La CID es uno de los sectores profesionales más prometedores para los estudiantes de RI, no solamente en los países desarrollados, tradicionales donantes de ayuda al desarrollo, también en los países en desarrollo que como Brasil asumen un papel protagonista en este siglo XXI con su implicación directa en acciones de Cooperación Sur – Sur. Tanto en el ámbito público como en el privado, la demanda de especialistas en formulación y ejecución de acciones orientadas al desarrollo se ha incrementado sustancialmente.

Esta explosión solidaria más o menos organizada, presenta algunas carencias destacables. Una de ellas es la ausencia de referencias que permitan entender a los futuros profesionales de la cooperación, el contexto histórico en el que surge, evoluciona y funciona la CID. Al mismo tiempo, la clarificación conceptual sobre los términos más manejados en este campo se torna cada vez más necesaria habida cuenta de la confusión y complejidad que se va instalando en el trabajo cotidiano de los más variados actores de cooperación internacional: organismos multilaterales, agencias, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones privadas, etc.

El desafío de Brasil pasa, en este sentido, por construir una política pública de cooperación, sostenible y duradera, más allá de los compromisos personales de sus líderes políticos. Por eso, es urgente, mejorar la gestión así como su definición estratégica y operativa que permitan a la sociedad y a las instituciones brasileñas avanzar en la elaboración de una política de estado en materia de cooperación internacional al desarrollo.

Una política pública que puede asentar un modelo propio de cooperación, basada en las características institucionales, sociales e históricas que la sociedad brasileña ha ido dibujando en su transición de país en desarrollo a potencia emergente con aspiraciones globales. En este proceso, la participación más amplia de otros agentes nacionales (más allá de la diplomacia) será decisiva. A día de hoy, esta discusión es limitada y circunscrita al

campo de las instituciones federales implicadas directamente en la ejecución de la cooperación de Brasil. Pero es necesario agregar a otros agentes como las Organizaciones No Gubernamentales, las Universidades y las diferentes comunidades epistémicas en los variados sectores temáticos de actuación (medio ambiente, salud, educación) pues todos estos agentes tienen aportaciones relevantes que realizar.

Referencias bibliográficas

AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN. **"O que é a ABC"**. *Via ABC,* nº 1, Brasília, julio. http://www.abc.gov.br/documentos/via-ABC.pdf 2005.

ALONSO, José Antonio. **"El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje"**. *The European Journal of Development Research*, Vol.16, No.4, Winter, 2004, p.845–867.

AYLLÓN, Bruno. 2007**. "La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificativas en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales"**. *Carta Internacional*, outubro, São Paulo, vol.2, nº 2, pp.32-47.

AYLLÓN, Bruno. 2006. **"O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas"**. *Revista Economia e Relações Internacionais*, FAAP, São Paulo, vol.5, nº 8, pp. 5-23.

CÁMARA, Luís. 2003. **Planificación estratégica**. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral. Madrid, CIDEAL.

CASTELLANO, Hernán. **Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto**. Caracas, CENDES. 2000.

DAES/ONU. 2010. **Development Cooperation for MDGs: Maximizing Results**. New York, United Nations.

GOMEZ, Manuel y SAINZ, Héctor. **El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación**. 8º edición, Madrid, CIDEAL. IPEA/ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasilia. 2010.

IPEA/ABC. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Relatório de Acompanhamento, Brasília. 2010.

KHARAS, Homi. **"La ayuda al desarrollo en el siglo XXI"**. *Sistema*, Madrid, nº 213. 2009, p.3-35.

KHARAS, Homi. **"The new reality of aid"**. *Working Paper*, Wolfenshon Center for Development at Brookings, Washington, August. 2007.

LAGUNAS, Raquel. **Gestión del conocimiento, calidad de la ayuda y equidad de género**. Una propuesta de trabajo para la cooperación española, Fundación Carolina, Madrid, Documento de trabajo nº 35. 2009.

MARTÍN, Juan. **Funciones básicas de la planificación económica y social**. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES/CEPAL). Santiago de Chile, Serie Gestión Pública nº 51. 2005.

NORAD (Agencia Noruega de Desarrollo). **El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.** Bilbao/Madrid, EPV/IUDC-UCM, edición en español. 2008.

PFEIFFER, Peter. **"O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças"**. *Revista do Serviço Público*, Brasilia, Ano 51, nº 1, janeiro-março, p.81-122, 2000.

PICHARDO, Arlette. **Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y proyectos Sociales**. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica. 1991.

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN. **Planificación y Desarrollo**. monográfico, Madrid, primavera-verano, nº 20, primavera-verano. 2007.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas***.* Barcelona, Ariel. 2008.

TOLEDANO, Juan Manuel et. al. Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. **Rendición de cuentas y transparencia**, Madrid, IUDC/UCM – La Catarata. 2008.

UNCETA, Koldo. 2011. **La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación**, Vitoria, UPV/Hegoa.

VARELA, Fernando. 2007. **La calidad de las intervenciones de Desarrollo. Fundamentos y herramientas para mejorar el diseño**, Madrid, CIDEAL/EPTISA.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

RESENHA:

NON-WESTERN INTERNATIONAL RELATIONS THEORY
ACHARYA, A., & BUZAN, B. (Eds.). London: Routledge, 2010.
ISBN 978-0-415-47474-0

TAINÁ DIAS VICENTE[1]

Non-Western International Relations Theory: perspectives on and beyond Asia, dos editores Amitav Acharya[2] e Barry Buzan[3] é uma leitura para conhecer diferentes perspectivas sobre o internacional. Ao abordar uma crítica à hegemonia do ocidente em Teoria de Relações Internacionais (TRI), o livro expõe:

a) as dificuldades no desenvolvimento de teorias originais, fora da área de influência das teorias tradicionais, em locais que não sejam a Europa e os Estados Unidos;

b) as possíveis fontes para novas abordagens teóricas;

c) o modo como as Relações Internacionais, enquanto área do conhecimento, têm crescido na Ásia. O objetivo primeiro, no entanto, parece ser inquietar.

Partindo de análises não ocidentais das relações internacionais[4], o livro indica a não existência de uma teoria além das provindas do ocidente, mas revela um grande potencial dos analistas asiáticos em mudar essa situação. Existem, na Ásia, vários níveis de sistematização do entendimento das relações internacionais. Alguns se aproximam mais, outros menos, do que se convém chamar de teoria. Apesar de terem potencial para constituírem abordagens não ocidentais de Relações Internacionais, esses novos olhares originários da Ásia não têm força para ser conhecidos e reconhecidos amplamente. A ideia

[1] Mestranda em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP) e bolsista CAPES.
[2]Amitav Acharya é professor de Relações Internacionais e chefe do Centro de Estudos sobre ASEAN da American University, Estados Unidos.
[3]Barry Buzan é professor da London School of Economics and Political Science, Reino Unido.
[4]Ao longo do texto será trabalhada a expressão Relações Internacionais, com iniciais maiúsculas, para se referir à área do conhecimento e disciplina de estudos. Já a expressão relações internacionais, com iniciais minúsculas, para se referir aos processos e à dinâmica do meio internacional.

do livro é, segundo os editores, trazer aos ocidentais uma introdução ao pensamento não ocidental de Relações Internacionais.

A questão "Por que não há Teoria não ocidental de Relações Internacionais?" é o fio condutor desse livro. A fim de encontrar uma resposta, o livro se fundamenta na crítica à hegemonia ocidental dentro das Relações Internacionais. Essa hegemonia, baseada na elaboração de Antônio Gramsci, impõe obstáculos à construção e utilização de novos modelos para a compreensão das relações internacionais, diferentes dos propagados pela Europa e pelos Estados Unidos. Por isso, os textos que compõem o livro constroem seus argumentos desconstruindo a TRI ocidental como modelo ideal e chamam a atenção para exemplos históricos locais como fontes de novos modelos de análise. Isso é feito a partir da alegação de Robert Cox, leitor de Gramsci, de que toda teoria é feita para alguém e com algum propósito.

Os editores iniciam o livro pelo principal pressuposto: TRI ocidental é incompleta e, por isso, não suficiente à compreensão do mundo de onde quer que se fale. As particularidades de cada país ou região colaboram para uma melhor compreensão do "internacional". A Ásia é composta por uma diversidade de tradições e culturas.

Na China, Japão e Índia, países com maior peso na região e cujas tradições ofereceram maior resistência à influência ocidental, o desenvolvimento de análises originais em Relações Internacionais é maior, há maior inclusão de elementos locais. Nesses países a área do conhecimento está mais consolidada e institucionalizada. Nos outros casos, como Coreia do Sul, Indonésia e países do Sudeste Asiático (como Cingapura), a influência da visão e do modelo ocidental de entendimento das relações internacionais, ou seja, a TRI ocidental, ainda é forte. Isso implica na inibição de ensaios analíticos originais que poderiam dar forma a TRI não ocidental.

Mesmo sem explicitar e sem discutir a utilização dos termos ocidente e oriente, o livro tende a não utilizar "oriente" para se referir à Ásia. Predominantemente, os autores utilizam apenas "não ocidente". Essa mensagem que fica nas entrelinhas também pode ser

entendida como uma crítica à construção de um bloco, o "oriente", apenas em oposição ao outro, o "ocidente". A Ásia é tomada como fonte plural, mas não única fora do ocidente.

Publicado em 2010, pela editora Routledge, o livro é resultado de uma iniciativa não muito recente. De acordo com os próprios editores, Acharya e Buzan, nos anos 1990 a questão central do livro era recorrente nos diálogos entre eles. Em 2005, o tema do livro foi objeto de uma conferência em Cingapura, na Universidade Tecnológica de Nanyang, realizado pelo Instituto de Defesa e Estudos Estratégicos, hoje, chamado de Escola de Estudos Internacionais S. Rajaratnam. Em 2007, seis artigos, que fazem parte desse livro, foram publicados pela revista International Relations of the Asia-Pacific[5] em uma edição especial. O longo processo de criação e amadurecimento explica o trabalho consolidado de reflexão necessária para se abrir as mentes pensantes.

O livro é composto por dez artigos que se complementam. Três deles podem ser classificados como textos de reflexão mais ampla (o primeiro, o nono e o décimo). Os outros sete são análises específicas sobre China, Japão, Coréia do Sul, Índia, Sudeste asiático, Indonésia e mundo islâmico.

O primeiro capítulo, "*Why is there no non-Western international relations theory? An introduction*" de Amitav Acharya e Barry Buzan, demonstra a origem da questão central do livro. Os autores fazem analogia ao questionamento de Martin Wight, 40 anos atrás, sobre a real existência de uma teoria internacional. Acharya e Buzan também questionam se haveria, hoje, uma teoria internacional não ocidental. A hipótese dos autores é a de que a ausência de uma TRI não ocidental está relacionada à hegemonia, ao etnocentrismo e a políticas de exclusão ocidentais. Partindo da percepção de Cox, os autores argumentam que na Ásia faltam teorias próprias que contenham perspectivas do próprio interesse dos asiáticos. Mesmo que as teorias se proponham universalistas, isso não é possível. Por isso, há necessidade de dar destaque a novos olhares. O realismo e o liberalismo, correntes

[5]A revista International Relations of the Asia-Pacific é uma revista da Oxford Journals cujos editores-chefes são, atualmente, Yoshihide Soeya, professora da Keiko Universisty, no Japão, e G. John Ikenberry, professor da Princeton University, nos Estados Unidos. É uma revista que foca nas discussões atuais sobre as transformações de poder mundial e a influência da Àsia nesse novo mundo em formação.

teóricas tradicionais nas Relações Internacionais, não são, segundo os autores, paradigmas suficientes para explicar o mundo não ocidental.

"*Why is there no Chinese international relations theory?*" de Yaqing Qin[6], tenta explicar que apesar da não existência de uma teoria chinesa para explicar as relações internacionais, há substrato para isso no país. O autor desenvolve um debate com autores ocidentais e demonstra uma reflexão profunda sobre a necessidade de ser original nas análises internacionais. Yaqing descreve que a inserção no país das Relações Internacionais, enquanto disciplina, ocorreu por meio de traduções de textos ocidentais. A partir de 1979, o autor acredita que houve um grande desenvolvimento da área na China. A abertura econômica do país, desde então, colaborara para o aumento da demanda por estudos internacionais. Dividindo os períodos do desenvolvimento das Relações Internacionais, o autor indica que a China já teria passado pelo período da pré-teoria, pelo período de aprendizado de TRI, mas não pelo processo de criação. A principal explicação para o não desenvolvimento mais profundo é a de que a China sempre foi muito voltada para o doméstico. Aos poucos os chineses estão criando uma consciência do que seria o internacional. As potenciais fontes de uma escola chinesa de TRI seriam elementos essencialmente particulares do país, que não podem ser traduzidos por nenhuma prática ocidental. Dentre outros fatores, o modo de pensar chinês é predominantemente holístico, enquanto que o do ocidente é dualístico. Sinteticamente, na China o raciocínio não ocorre por oposição, algo corrente a elaboração das teorias de matriz ocidental, e sim pela análise do todo. Por fim, Yaqing identifica que uma maior participação internacional da China deve levar a uma criação original de TRI no país.

Em "*Why are there no non-Western theories of international relations? The case of Japan*", Takashi Inoguchi[7] destoa dos demais textos. Diferentemente dos outros autores, Inoguchi defende que há TRI do Japão, mas está desencorajada. Isso porque o país fora um Estado hegemônico e, como tal, criador de teorias. Argumenta que a área está sendo

[6]Yaqing Qin é professor de Relações Internacionais na Universidade de Relações Exteriores da China (CFAU, na sigla em inglês) e vice-presidente da Associação Nacional da China para Estudos Internacionais.
[7]Takashi Inoguchi é professor emérito da Universidade de Tóquio - Japão.

beneficiada pela crescente profissionalização dos acadêmicos no país. Inoguchi faz referência a autores que chama de teóricos japoneses. Esses teriam dado origem a teorias que hoje contam com audiências universais e cujos textos foram traduzidos para o inglês. Os teóricos são Nishida Kitaro, Tabata Shigejiro e Hirano Yoshitaro. Os três são caracterizados, respectivamente, como construtivista, teórico da soberania popular do direito internacional e teórico marxista da integração regional. Todos eles fogem do ocidental positivismo, ao estilo americano, o que os tornaria originais. As teorias desses autores nos levam a pensar que não seriam pensamentos originais, mas similares aos desenvolvidos no ocidente. De qualquer forma, seriam TRI desenvolvidas com uma percepção diferente, não ocidental.

"*Why is there no non-Western international relations theory? Reflextions on and from Korea*", de Chaesung Chun[8], é um texto que começa se justificando. TRI não poderia ter se desenvolvido na Coreia do Sul, pois o país passou por muitas rupturas históricas. Devido a isso, os estudiosos não tiveram tempo de ponderar sobre o assunto. O internacional passou efetivamente a ser pensado a partir de 1945, quando o país se libertou do imperialismo japonês. Antes disso, a maior influência do pensamento na Coreia era proveniente da China. Com a libertação do Japão, o país começou a ser muito influenciado pelo ocidente, principalmente pelos Estados Unidos. A dominação norte-americana nos estudos internacionais, como um todo, é evidente, mas na Coreia do Sul parece ser mais forte. A área de Relações Internacionais foi construída, em grande parte, com intercâmbio estudantil e com o intercâmbio de alta política entre Coreia e Estados Unidos. Chun acredita que nos anos 1960 houve ensaios de originalidade de TRI coreana, mas não pode ser observado um grande avanço. À medida que os debates ocorriam no ocidente, assim também caminhavam na Coreia. Nos anos 1970 houve uma tentativa de acompanhar os movimentos do Terceiro Mundo, e a Teoria da Dependência teve uma grande influência no país. Com o fim da Guerra Fria, a influência dos Estados Unidos diminuíra, mas de acordo com o autor, ainda hoje não se pode observar TRI não ocidental no país. Um dos fatores

[8]Chaesung Chun é professor adjunto no departamento de Relações Internacionais da Universidade Nacional de Seul - Coreia do Sul.

para isso acontecer é o fato de que as TRI ocidentais colaboram na explicação da realidade coreana, especialmente o realismo e os estudos de segurança. Contudo, Chun argumenta que as TRI são induzidas a partir de realidades históricas. O autor indica, como solução, que atingir a pós-modernidade nos estudos das relações internacionais facilitará a inclusão do olhar não-ocidental. Isso porque, "ao contrário da modernidade que compartimentaliza, a pós-modernidade inclui". O desafio para os acadêmicos coreanos seria participar da criação do conhecimento pós-moderno. Esse texto é muito interessante por abordar expressamente a supremacia dos Estados Unidos na área de Relações Internacionais. Talvez por isso, inclusive, o autor não tenha conseguido levantar possíveis fontes para a criação de uma TRI original na Coreia, e tenha baseado seu argumento em uma possibilidade de reestruturação geral das ciências.

"*Re-imagining IR in India*", de Navnita Chadha Behera[9], defende claramente que não há uma escola de Relações Internacionais indiana e, portanto, nenhuma TRI não ocidental criada na Índia. A área do conhecimento no país é pobre no que se refere a produção de conceitos. Porém, a ideia principal da autora não é criar uma TRI indiana, mas partir para uma reflexão sobre uma redefinição de Relações Internacionais como um todo. O desafio não é descobrir ou produzir uma TRI não ocidental na Índia, mas fazer com que a comunidade indiana da área trabalhe para estabelecer uma TRI pós-moderna. A TRI não deve ser nacionalista. Por isso, são necessárias alternativas para a construção do pensamento "fora da caixa" do ocidente. Behera traz uma percepção bastante interessante. Além de indicar os elementos nacionais e locais para um novo olhar, se preocupa também com uma reflexão mais complexa. Para a construção de uma TRI original não são necessárias expressões de nativismo. Para isso, é necessário criar espaços alternativos onde as vozes não ocidentais possam ser ouvidas. Será possível aprender com elas e passar a utilizar os *insights* locais associados às vozes do hemisfério ocidental, para então criar as Relações Internacionais sob uma perspectiva pós-ocidental. Para a autora, as contribuições indianas seriam possíveis a partir da releitura de historiadores e filósofos locais, pois

[9] Navnita Chadha Behera é professora do departamento de Ciência Política da Universidade de Delhi - Índia.

somente por meio do entendimento do passado é que se pode fazer uma boa reflexão do presente. Fundamentalmente, como já exposto no segundo capítulo por Yaqing Qin, não se deve pensar o mundo de forma dualística, ou binária. Exemplo disso seria a oposição "dominante-dominado" ou "eu-outro". A ideia é criar espaços não hegemônicos onde diferentes tradições possam dialogar e coexistir. Para isso, é preciso desmantelar a hierarquia entre o ocidente e o não ocidente.

"*Southeast Asia: Theroy between modernization and tradition*?", de Alan Chong[10], acaba sendo um texto genérico, por abarcar experiências de muitos países. O Sudeste Asiático, do qual Chong fala, compreende Brunei, Birmânia/Myanmar, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã. O autor defende que, mesmo que as correntes ocidentais sejam hegemônicas, há possibilidades para o pluralismo nas Relações Internacionais. Para isso, seriam utilizados como fontes estudos híbridos e em transição, que sejam compostos por elementos tanto ocidentais como originais (do mundo não ocidental), além de tradições resultadas da interação política do período anterior à colonização nesses países. Historicamente são territórios que foram explorados pela colonização e, portanto, são Estados fracos. Por serem fracos, hoje são espaços em disputa pelas potências. Ainda que não sejam mais colônias, o processo de modernização pelos qual todos os países passaram é como se fosse uma continuação da colonização. Para o autor, a influência do ocidente se mantém forte, o que ajuda a entender a não ocorrência de TRI não ocidental nos países da região. Assim como no caso da Coreia do Sul, os estudantes vão à "metrópole" estudar, promovendo e facilitando a reprodução do modelo ocidental. Chong faz um estudo quantitativo da produção das pesquisas realizadas no sudeste asiático entre 1979-2005 e chega à conclusão de que não existe TRI não-ocidental porque são países raramente livres da influência ocidental. A saída seria a contribuição dos teóricos do sudeste asiático para democratização e expansão do conhecimento da disciplina.

[10] Alan Chong é professor assistente da Escola de Estudos Internacionais S. Rajaratnam da Universidade Tecnológica de Nanyang - Cingapura.

"*Perceiving Indonesian approaches to international relations theory*", de Leonard C. Sebastian[11] e Irman G. Lanti[12], procura defender que hoje existe grande possibilidade de inovação teórica e renovação do pensamento em Relações Internacionais, e a Indonésia pode ser fonte desse processo. Essa expansão dos horizontes pode ser também emancipatória. Porém, as fontes originais na Indonésia se dividem entre as tradições de Java, a capital e principal ilha do país (origem do maior e mais antigo grupo étnico do país, e de onde vem a elite), e as tradições das demais localidades. A cultura do país é sincrética e os líderes são muito ligados ao mundo místico. Apesar de utilizar estudos ocidentais sobre sua própria história, o autor tenta indicar pontos que colaborariam para a criação de uma TRI não ocidental. O conceito de harmonia seria muito relevante em uma análise originária no país, pois, segundo os autores, é essencial no entendimento da vida social javanesa. Sebastian e Lanti se referem, principalmente, à facilidade em lidar com diferentes costumes e agrega-los como seus. Outra fonte seria o comportamento dos líderes. De acordo com os autores o estudo de Relações Internacionais na Indonésia é incipiente, o país não conta com nenhum programa de doutorado na área, e os acadêmicos que se profissionalizam não buscam o exercício de atividade docente. Afirmam ainda que, além de não haver incentivo à pesquisa, aquela que existe no país é orientada politicamente. Para os pesquisadores o doméstico é mais importante que o internacional, e Relações Internacionais é uma área essencialmente ocidental, portanto, não veem necessidade de questionar as interpretações tradicionais.

"*International relations theory and the Islamic worldview*", de Shahrbanou Tadjbakhsh[13], é o texto que mais destoa do conjunto organizado por Acharya e Buzan. A ideia do autor é mostrar as fontes de TRI não ocidental a partir de um ponto de partida não estatal. Esse capítulo dá destaque às possíveis fontes para análises a partir de uma visão do

[11] Leonard C. Sebastian é professor adjunto da Escola de Estudos Internacionais S. Rajaratnam, na Universidade Tecnológica de Nanyang - Cingapura.

[12] Irman G. Lanti é gerente do programa "Deepening Democracy" do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Indonésia.

[13] Shahrbanou Tadjbakhsh é diretor do Programa de Paz e Segurança Humana no Instituto de Estudos Políticos da Science Po - Paris.

Islã. O autor sustenta que é possível usar o islamismo como base para teorizações, as quais proporcionam diferentes formas de ver o mundo. Uma TRI islâmica é possível, só é preciso colocá-la em prática. O Islã, para Tdjbakhsh, é como uma visão de mundo, uma variante cultural, religiosa e ideacional, que, diferente do ocidente, parte de fundamentos diferentes do que seria verdade e *good life*. Segundo o autor, o atual contato entre o Islã e o ocidente tomou formas muito ruins, o que prejudica a propagação de sua visão pelo mundo. Para ele, as fontes para a TRI islâmica seriam encontradas nos livros fundamentais (Corão, Hadith, Sunnah e ijtihad) e nos discursos dos líderes islâmicos.

O nono capítulo, "*World history and the development of non-Western international relations theory*", de Barry Buzan e Richard Little[14], traz o foco para a necessidade de olhar para o caminho percorrido pela História. Os historiadores não ocidentais tiveram um importante papel em ajudar a história mundial a romper a hegemonia do pensamento eurocêntrico. Da mesma maneira, os teóricos de Relações Internacionais não ocidentais devem colaborar para escapar da ocidentalização. E para isso, a perspectiva histórica é a saída. A ideia é que a TRI não ocidental siga a trajetória da História. A ambição dos autores é que desse modo não haverá apenas transformação do entendimento das Relações Internacionais no mundo não ocidental, mas também será possível reconstruir o desenvolvimento da área no mundo ocidental.

Por fim, no capítulo de conclusão "*Conclusion: On the possibility of a non-Western international relations theory*", dos editores Amitav Acharya e Barry Buzan, os autores chegam à conclusão de que a corrente construtivista das Relações Internacionais tem sido a melhor maneira de olhar a realidade não ocidental. Isso no curto prazo. À medida que incitam o debate, Buzan e Acharya parecem pretender que o não ocidente possua ferramentas novas, originais, para analisar a dinâmica internacional. Mesmo que China, Índia e Japão, enquanto centros estejam mais próximos de uma TRI não ocidental, os autores defendem que pensar autonomamente uma TRI, em termos de conceitos tradicionais históricos e culturais, não precisa ser tarefa exclusiva de grandes países ou centros de

[14] Richard Little é professor Emérito de Sociologia, Política e Estudos Internacionais da Universidade de Bristol – Grã-Bretanha.

civilizações. Porém, a dificuldade de tornar isso realidade fica evidente ao longo do livro. A visão ocidental do mundo não deve ser substituída por uma visão não ocidental, isso seria trocar uma hegemonia por outra. São necessárias mais vozes. O papel de TRI não ocidentais é mudar a balança de poder dentro dos debates, e assim, mudar as prioridades, perpectivas e interesses.

A Ásia pode ser fonte de muitas perspectivas diferentes para a análise das relações internacionais. Alguns autores ofereceram maior destaque às possibilidades de novos olhares, enquanto outros destacaram mais as dificuldades desse processo. O livro ajuda a compreender o quanto a área de Relações Internacionais está suscetível ao jogo de poderes, uma vez que as análises provenientes de países centrais e dominantes acabam tendo mais facilidade em ser predominantes. A ideia é, não obstante, colocar essa realidade na frente daqueles que pensam o internacional e induzir que o *status quo* seja desafiador. Considera-se, após inúmeras reflexões, que a história acaba sendo mais importante para pensar o internacional que a própria sistematização de uma teoria. Entretanto, é curioso pensar que um livro tão inquietador, até desafiador da supremacia ocidental, seja uma iniciativa do ocidente. Mais ainda, as críticas contidas em suas páginas têm sua origem na teoria crítica de Robert Cox, também um ocidental.

Fica, no entanto, um anseio ao final desse livro: o de que surjam iniciativas para revelar possíveis fontes de TRI em outros lugares do "não ocidente" e de que elas aqueçam esse importante debate para o desenvolvimento na área das relações internacionais.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

NOTAS SOBRE A EMERGÊNCIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DIFERENCIADA PARA INDÍGENAS NO CONTEXTO MUNDIAL (1948-2007)

MARTA COELHO CASTRO TROQUEZ[1]

Resumo: A partir do final dos anos 1970 aos anos 1980, no Brasil, houve intensa mobilização no campo indigenista em favor da garantia de direitos dos indígenas, entre eles o direito à diferença. Fez parte das reivindicações do movimento a proposição e efetivação de processos de escolaridade diferenciados. Tal mobilização culminou com a garantia de direitos coletivos relativos a questões territoriais, culturais, linguísticas, educativas, entre outras. Este trabalho parte do pressuposto de que as mobilizações no campo indigenista brasileiro contribuíram para as garantias legais em torno de processos de escolarização diferenciados para os indígenas, entretanto, procura mostrar que este processo faz parte de um movimento maior, circundado por ações, agentes e por documentos de agências internacionais. Neste sentido, procura apresentar a emergência do direito à educação diferenciada para indígenas no contexto mundial a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 aos anos mais recentes (2007). Evidencia-se que as políticas públicas dos estados nacionais voltadas à questão da educação escolar indígena estão concatenadas às declarações, convênios e acordos de organismos internacionais.
Palavras-chave: Direitos indígenas; Educação diferenciada; Educação escolar indígena.

Abstract: From the late 1970s to the 1980s in Brazil there had been a mobilization in the indigenous area in favor of the indigenous people´s rights guaranty specially the right to the difference. Among the claims of this motion there was the proposition and the execution of the differentiated scholarity processes to the indigenous. Such mobilization culminated with the guarantee of the collective rights related to territorial, cultural, linguistic and educational issues *inter alia*. This work presupposes that the mobilizations in the Brazilian indigenous field contributed to the legal guarantees related to differentiated schooling processes for the indigenous people, however it intends to show that this process takes part of a larger motion surrounded by actions, agents e by international agencies documents. Accordingly, this work aims to present the emergence of the right of a differentiated education for indigenous people on the worldwide context from the Universal Declaration of the Human Rights in 1948 to the most recent years (2007). It evidences that the public politics focused on the indigenous education issue are intertwined to the declarations, covenants and agreements of international organizations.
Key words: indigenous rights, differentiated education, indigenous education.

[1] Mestre em História pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Doutoranda em Educação pela UFMS. Técnica de Assuntos Educacionais na UFGD.

INTRODUÇÃO

Desde o período colonial até final dos anos 80, a educação escolar indígena no Brasil, como em outros países da América Latina, esteve marcada por um viés notadamente etnocêntrico e integracionista o qual desconsiderava as diferenças étnicas, linguísticas e culturais, entre outras, dos indígenas enquanto grupos humanos ou povos específicos.

No período colonial, a educação escolar dos índios esteve a cargo de missionários católicos da Companhia de Jesus até sua expulsão em 1759[2] e o ensino seguiu uma orientação para a catequese religiosa e para a civilização dos índios considerados povos primitivos e selvagens. O etnocentrismo europeu, diante do outro, buscou demonstrar superioridade cultural, religiosa e "racial"[3]. Sob este enfoque, houve uma restrição da humanidade, da virtude e da racionalidade aos cristãos europeus (FERREIRA NETO, 1997). Nesta perspectiva, catequizar era relativo a "humanizar" e/ou a "domesticar".

De acordo com Ferreira da Silva e Azevedo (1995: 150), no período do império, "a educação indígena permaneceu a cargo de missionários católicos de diversas ordens, por delegação tácita ou explícita da Coroa Portuguesa". A política integracionista foi orientada para a mestiçagem (branqueamento da raça) e para a preparação de mão de obra indígena para substituir a mão de obra dos escravos negros. Desta forma, a proposta de "catequese e educação" para "civilizar" os indígenas permaneceu a mesma.

A criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) em 1910, no período republicano, não trouxe muitas mudanças nas orientações oficiais para a educação escolar dos índios no Brasil, pois foi dada "maior ênfase no trabalho agrícola e doméstico, com vista à integração

[2] Com a saída dos jesuítas, outras missões católicas assumiram a educação dos índios.

[3] Estavam na base deste enfoque teorias que pretendiam marcar a superioridade europeia sobre outros povos por critérios biológicos - os quais identificavam, por exemplo, através de exames biométricos, traços relativos a raças superiores ou inferiores - e culturais (a teoria do evolucionismo cultural pressupunha a existência de culturas mais adiantadas/complexas em detrimento de outras consideradas mais atrasadas/simples). Tais teorias foram questionadas e superadas pela influência de estudos antropológicos desenvolvidos a partir do século XX. Os estudos revelaram a complexidade extraordinária dos povos considerados "selvagens" e seus elaborados processos de abstração, "nem sempre abarcáveis pela razão ocidental" (FERREIRA NETO, 1997: 321).

dos índios à sociedade nacional, enquanto produtores de bens de interesse comercial para abastecer o mercado regional" (FERREIRA, 2001: 75). Sob o enfoque integracionista, voltado à homogeneização cultural, o objetivo era transformar os indígenas em trabalhadores nacionais através da imposição da cultura dominante/ocidental visando sua total integração à sociedade "civilizada". Este período também foi marcado pela inclusão das missões evangélicas protestantes no processo de educação nas áreas indígenas (e fora delas também).

Com a extinção do SPI e a criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em 1967, houve modificações nas orientações oficiais, uma vez que o Brasil estava sob o regime da ditadura militar. A FUNAI, que desejava instituir uma política indigenista aceita internacionalmente, instaurou o ensino bilíngue. Na época, havia acusações internacionais contra o Brasil, quanto ao extermínio cultural dos povos indígenas (KINDELL *apud* MELIÁ, 1979: 50). Ainda, a alfabetização na Língua Portuguesa a crianças cuja língua materna era a de seu grupo étnico era responsável por insucesso escolar e consequente abandono da escola. Com o Estatuto do Índio (Lei 6.001 de 1973), o ensino das línguas nativas nas escolas tornou-se obrigatório e a alfabetização indígena deveria ser feita "na língua do grupo" (Artigo 49).

Para a execução do ensino bilíngue, a FUNAI recorreu ao *Summer Institute of Linguistcs* (SIL) - em português, Instituto Linguístico de Verão. O SIL era uma Instituição missionária protestante ligada à missão internacional *Wycliffe Bible Translators* e atuava em mais de 50 países junto a grupos indígenas em projetos de evangelização, alfabetização e tradução da Bíblia.

O SIL propôs, à época, uma educação pautada por um enfoque bilíngue-bicultural, para o qual a educação escolar deveria estar centrada na língua materna dos grupos indígenas e no respeito às suas diferenças étnicas. As teorizações que sustentaram esse modelo foram produzidas pelos próprios missionários do SIL, especializados em estudos na área da Linguística, e estavam relacionadas às facilidades de se obter melhores resultados no processo de alfabetização através do uso da língua materna.

Mesmo com a instituição da educação bilíngue o enfoque integracionista permaneceu, pois "a educação bilíngue se firmou, assim, como tática para assegurar interesses civilizatórios do Estado, favorecendo o acesso dos índios ao sistema nacional" (FERREIRA, 2001: 76) através da "substituição gradativa da cultura indígena pela chamada cultura nacional" (FUNAI *apud* BRITO, 1995: 100).

Contudo, no campo indigenista, fomentado por militantes de forças progressistas da igreja católica, especialmente, missionários do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), prevalecia um movimento contrário ao modelo educacional etnocêntrico e integracionista por considerá-lo responsável pela substituição de "valores indígenas tradicionais por outros da sociedade dominante" (FERREIRA, 2001).

A partir do final dos anos 1970 aos anos 1980, no Brasil, houve intensa mobilização no campo indigenista que envolveu agentes indígenas ("caciques", professores, agentes de saúde) e não indígenas (membros de organizações não governamentais, professores/pesquisadores universitários) em favor da garantia de direitos dos indígenas, entre eles o direito à diferença. Fazia parte das reivindicações do movimento a proposição e efetivação de processos de escolaridade diferenciados.

De acordo com Brito (1995: 109), "partindo do pressuposto básico de que o Brasil é um país pluriétnico e plurilíngue", o movimento indigenista destacava os direitos dos povos indígenas "consignados em tratados e acordos internacionais assinados pelo governo brasileiro". Este período na história da educação escolar indígena no Brasil foi caracterizado pela mobilização e participação de organizações não governamentais "pró-índio"[4] na articulação de "encontros nacionais de educação para índios[5]" e na criação de projetos

[4] Estas organizações assumiram uma postura de militância em prol da garantia e da defesa dos direitos indígenas relacionados à garantia de territórios, educação diferenciada, saúde, entre outros. Entre elas: a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI/SP), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), a Associação Nacional de Apoio ao Índio (ANAÍ) e o Centro de Trabalho Indigenista (CTI). Também, resultantes de setores progressistas da Igreja Católica, são criadas a Operação Anchieta (OPAN) em 1969 e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) em 1972.

[5] O "I Encontro Nacional de Educação Indígena" foi organizado pelo CPI/SP em 1979 e deu origem a vários outros encontros nacionais e "regionalizados", os quais reuniam indigenistas e especialistas em diferentes áreas do saber para discutir questões relacionadas à educação escolar indígena no país.

alternativos de educação escolar para os indígenas em áreas indígenas (FERREIRA, 2001: 87).

Desta forma, foi se constituindo, no cruzamento do campo indigenista com o campo acadêmico, um discurso de diferenciação educacional de enfoque basicamente comunitário (voltado aos interesses de cada etnia e/ou povo indígena[6]), centrado na ideia da especificidade (histórica, cultural, linguística) dos grupos ou povos envolvidos. Tal diferenciação deveria abarcar tanto a construção de escolas específicas em áreas indígenas com inclusão de professores índios no processo escolar quanto a construção de currículos e materiais didáticos específicos.

Tal mobilização culminou com as prerrogativas legais da Constituição Federal de 1988 que, especificamente, no Artigo 231 reconheceu "aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam". E, no Artigo 210, § 2º, assegurou às comunidades indígenas "a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem" no ensino fundamental. Estas prerrogativas inauguraram uma nova orientação no trato com as questões indígenas no país, especialmente no que diz respeito aos processos de escolarização. Passando a escolarização diferenciada a se configurar como um direito dos índios no país.

A partir da Constituição Federal de 1988, outros documentos oficiais foram criados no sentido de instituição e normatização de uma educação escolar diferenciada para os indígenas. Os principais documentos são: *Diretrizes para a política nacional de Educação Escolar Indígena/1993b; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº. 9.394/1996 (Artigos 32; 78 e 79); Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas/*1998[7]; *Parecer nº. 14/1999; Resolução Nº. 03/1999; Plano Nacional de Educação. Lei Nº 10.172/*2001 (capítulo *9. Educação Indígena*); *Referenciais para Formação de Professores*

[6] Atualmente, estima-se uma população indígena no Brasil superior a 800.000 indivíduos distribuídos em torno de pelo menos 225 grupos étnicos e 180 línguas e que possuem diferentes dinâmicas culturais, histórias e saberes próprios.

[7] Um estudo detalhado dos documentos curriculares para a escolarização indígena no Brasil é realizado por Troquez (2012).

*Indígenas/*2002; Decreto Nº 6.861, de 27 de maio de 2009, o qual "dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências".

No plano prático, foi criada a categoria diferenciada de escola indígena no sistema de ensino brasileiro, a modalidade de educação escolar indígena na educação básica, a categoria de professor indígena e a instituição de cursos específicos de formação de professores índios em diversas universidades e instituições formadoras, entre outras ações.

Dessa forma, as mobilizações no campo indigenista brasileiro contribuíram para as garantias legais em torno de processos de escolarização diferenciados para os indígenas, entretanto, mostraremos mais à frente que este processo fez parte de um movimento maior, circundado por ações, agentes e por documentos de agências internacionais. Neste sentido, apresentamos a emergência do direito à educação diferenciada para indígenas no contexto mundial a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 aos anos mais recentes (2007).

Embora haja consenso entre estudiosos de que as garantias legais em favor de uma escolarização diferenciada para indígenas no Brasil tenham a sua origem relacionada às reivindicações do movimento indígena e indigenista interno, a proposição de escolas diferenciadas se insere no contexto educacional mais amplo e "global" orientado pela tônica da "educação para todos".

Para além das fronteiras do indigenismo, a construção da escola diferenciada para indígenas surgiu no bojo de um processo mais amplo de mudanças no mundo, que trouxe novas demandas para a educação, as quais possibilitaram a construção de um discurso de inclusão aliado ao discurso da "escola para todos", especialmente no que diz respeito ao atendimento de grupos considerados diferenciados.

A inclusão da diferença na "escola para todos"

Uma questão que não pode deixar de ser mencionada é a emergência no cenário mundial, sobretudo, a partir dos anos 1960, dos grandes movimentos sociais constituídos a partir de reivindicações de grupos socialmente marginalizados, trabalhadores, minorias raciais, étnicas, de gênero, de mulheres, entre outros, por melhores condições de vida (saúde, trabalho, educação) e contra práticas discriminatórias e de exclusão social e política.

Já em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), estabelecia em seu artigo I que "todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade". Ainda, entre outros direitos, ficou afirmado o direito à educação elementar obrigatória: "Art. 26 – I. Toda pessoa tem direito à instrução. [...] A instrução elementar será obrigatória". E, no Art. 27, declara a proteção à cultura no seu aspecto comunitário.

Análises como as de Mendes (2006), Silva (2011), entre outros, destacam duas conferências que repercutiram no ideário da inclusão no âmbito mundial. A primeira, a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*, em Jomtien, Tailândia (1990), foi promovida pelo Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Nesta Conferência participaram educadores de diversos países do mundo, ocasião em que aprovaram a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, na qual todos os países signatários se comprometeram a assegurar o direito à educação de qualidade para todos.

A preocupação com as desigualdades e/ou diferenças educativas, bem como com as disparidades, no que diz respeito ao acesso e à permanência na escola de grupos minoritários, considerados excluídos, entre eles, os povos indígenas, reveladas nos levantamentos que foram apresentados na Conferência de Jomtien, levaram os signatários a

se comprometerem com a meta básica da "educação para todos": uma educação que seja inclusiva, que atenda os diferentes. Dessa forma,

> ARTIGO 3.4 - Um compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais deve ser assumido. Os grupos excluídos — os pobres; os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais; os nômades e os trabalhadores migrantes; **os povos indígenas**, as minorias étnicas, raciais e linguísticas, os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação — não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais. (BRASIL, 1993a[8]: 75, grifo nosso).

Embora a ideia de inclusão nos agrade e nos forneça certo conforto, há uma tônica colonialista nela, a qual reifica a existência dos excluídos, dos desiguais, dos "diferentes", pois não são questionadas as razões/condições materiais e históricas de sua produção. É como se elas fossem parte constitutiva da sociedade, é como se os "excluídos" sempre estivessem (e sempre estarão) lá/aqui, só precisamos "incluí-los" na escola, garantir-lhes o acesso (quiçá, o sucesso).

Cortesão e Stoer (1999: 14) apoiados em análises de Sousa Santos chamam a atenção para o fato de que

> [...] apesar da desigualdade e da exclusão estarem intrinsecamente ligadas ao próprio processo da modernidade, contraditoriamente ambas as situações são, na atualidade, consensualmente reconhecidas e classificadas, pelo menos no nível da retórica como 'não legítimas'. Assim sendo, a sociedade e o Estado são forçados a fazer aquilo que ele designa por 'gestão controlada' destes dois fenômenos. É que, apesar de a desigualdade e a exclusão estarem indissociavelmente ligadas ao processo de desenvolvimento capitalista, essa mesma sociedade e o Estado não podem permitir a si próprios tolerá-las de forma explícita, e sobretudo não podem deixar transparecer que eventualmente, têm alguma possibilidade de tirar partido delas.

Segundo análises de Ramos, a classe burguesa, dominante, "utilizava-se da ideia do diferente com um fim de justificar e legitimar as desigualdades, a dominação, a sujeição e os privilégios" (RAMOS, 2008: 02). Desta forma, o discurso da inclusão parece omitir que as

[8] Texto da Conferência de Jomtien integrante da publicação do Plano Decenal de Educação para Todos, realizada dentro do Acordo MEC/UNESCO.

exclusões são produtos das desigualdades sociais e econômicas estruturais produzidas pela mesma sociedade capitalista que "estende a mão" aos excluídos.

A segunda conferência a repercutir no ideário da inclusão no âmbito mundial foi a *Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais: Acesso e Qualidade*, promovida pelo governo da Espanha e pela UNESCO, em junho de 1994, que resultou na elaboração da *Declaração de Salamanca*[9].

De acordo com Mendes (2006: 395) a *Declaração de Salamanca* é tida como "o mais importante marco mundial na difusão da filosofia da educação inclusiva". Ainda conforme análises da autora,

> A partir de então, ganham terreno as teorias e práticas inclusivas em muitos países, inclusive no Brasil. No contexto mundial, o princípio da inclusão passa então a ser defendido como uma proposta da aplicação prática ao campo da educação de um movimento mundial, denominado inclusão social, que implicaria a construção de um processo bilateral no qual as pessoas excluídas e a sociedade buscam, em parceria, efetivar a equiparação de oportunidades para todos, construindo uma sociedade democrática na qual todos conquistariam sua cidadania, na qual a diversidade seria respeitada e haveria aceitação e reconhecimento político das diferenças. (MENDES, 2006: 395).

Neste contexto, advoga-se o respeito à diversidade humana, e o princípio da inclusão ganha terreno, não apenas no que diz respeito à inclusão de pessoas portadoras de "deficiências". De acordo com Silva (2011: 5), este princípio surge como tentativa de "'incluir' os demais grupos minoritários que, historicamente, são excluídos dos serviços sociais básicos, em especial, a Educação": pessoas (crianças) que vivem nas ruas; que trabalham; populações distantes ou nômades; minorias linguísticas; étnicas ou culturais; bem como, outros grupos ou zonas marginalizadas. Desta forma,

> Como é sabido, as tendências atuais, em matéria de princípios, políticas e práticas educativas, vão claramente no sentido da promoção da escola para todos, no

[9] Cumpre destacarmos, conforme nos alerta SILVA (2011), que ambas as declarações devem ser analisadas como parte das prescrições neoliberais elaboradas a partir do Consenso de Washington, em meados dos anos 80, do século XX, onde os países do primeiro mundo definiram o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento, e especificamente, o papel do Estado gestor.

> sentido da promoção da escola inclusiva. Estrutura educativa de suporte social que a todos receba, que se ajuste a todos os alunos independentemente das suas condições físicas, sociais, étnicas, religiosas, linguísticas, ou outras, que aceite as diferenças, que apoie as aprendizagens, promovendo uma educação diferenciada que responda às necessidades individuais deixando assim de ser institucionalmente segregadora. (COSTA *et al.*, 2000: 01).

A década de 90 foi caracterizada por reformas educativas e curriculares em diversas partes do mundo orientadas pelos acordos ou tratados assinados pelos países em âmbito internacional desencadeadas, sobretudo, pelos compromissos assumidos em Jomtien (1990).

No contexto brasileiro, o Ministério da Educação (MEC) elaborou, em consulta com algumas entidades da sociedade brasileira, em 1993, dentro do acordo MEC/UNESCO, o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993a: 12).

"Com esse plano, o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado" (SHIROMA, 2000: 62). No que diz respeito à educação para indígenas projetou-se "o atendimento da criança indígena, com programa de ensino bilíngue e pluricultural" (BRASIL, 1993a: 48) e afirmou-se o compromisso em oferecer uma educação diferenciada, não só aos indígenas, mas também a outros grupos minoritários:

> A Região Nordeste, as zonas rurais, as populações de baixa renda e a clientela que ingressa precocemente na força de trabalho, devem ser foco prioritário das ações. Da mesma forma, os indígenas devem receber atenção diferenciada, levando-se em conta os aspectos lingüísticos e culturais, além dos métodos de aprendizagem próprios de suas comunidades. Como também os portadores de necessidades especiais de educação, cujo contingente é ainda expressivo no Brasil. (BRASIL, 1993a: 33).

Neste intuito propunha-se diferenciar "modalidades, métodos e estratégias educativas apropriadas às necessidades de aprendizagem de indígenas, crianças de áreas rurais pobres de expansão de fronteiras, bem como de trabalhadores de setores informais" (p. 38). No mesmo ano (1993), o MEC, juntamente com o Comitê de Educação Escolar

Indígena, formado por diversos pesquisadores/assessores e indigenistas[10], publicou o documento Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena (BRASIL, 1993b). Primeiro documento emitido pelo MEC, na época, Ministério da Educação e do Desporto, com orientações curriculares específicas para a escolarização indígena. Este objetivou subsidiar e servir de "instrumento essencial" na implantação de uma política que garantisse, "ao mesmo tempo, o respeito à especificidade dos povos indígenas (diante dos não índios) e à sua diversidade interna (linguística, cultural, histórica)" (BRASIL, 1993b: 9).

Dessa forma, os documentos curriculares no Brasil foram sendo construídos num contexto marcado por fortes influências externas (conferências, fóruns e determinações de organismos internacionais) e internas (reforma do Estado, movimentos sociais, indigenistas, reforma constituinte, conferências nacionais de educação, entre outros). criou o documento *Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena/*DPNEEI (BRASIL, 1993b).

Ainda, cumpre destacarmos a emergência, no cenário mundial de direitos específicos dos indígenas, entre eles o direito à educação diferenciada.

Direitos indígenas internacionais: o direito à educação diferenciada

Em 1953, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) publicou o documento *The use of vernacular language in education*, estabelecendo que a melhor forma de alfabetização deveria/deve ser através da língua materna do aluno. E, neste sentido, "inicia uma série de reorientações nos fundamentos técnicos e políticos que passam a influenciar os discursos oficiais a respeito da educação escolar para sociedades indígenas" (MONTE, 2000: 120). Assim, o axioma do ensino na língua materna passa a orientar a proposição de programas de educação escolar bilíngue para grupos indígenas, especialmente na América Latina.

[10] Comitê de Educação Escolar Indígena: Marineusa Gazzetta, Nelmo Roque Scher, Ruth Maria Fonini Montserrat, Bruna Franchetto, Rui Rodrigues da Silva, Maria Aracy Lopes da Silva, Luis Donisete Benzi Grupioni, Raquel Figueiredo A. Teixeira, Marina Silva Kahn, Jussara Gomes Gruber, Daniel Matenhos Cabixi, Domingos Veríssimo, Euclides Pereira, Nino Fernandes, Sélia Ferreira Juvêncio, Andila Inácio Belfort.

Em 1957, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção 107 a qual tratava da Proteção e Integração das populações indígenas e tribais, primeiro instrumento internacional a tratar e reconhecer especificamente direitos sociais, econômicos e culturais dos povos indígenas. Por conter alguns aspectos que foram considerados negativos, o texto da Convenção passou por um processo de revisão. O novo texto foi aprovado pela OIT, em 1989[11] e denominou-se Convenção 169 Sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989[12]. Segundo Barbosa,

> A maior qualidade da nova Convenção é ter superado a perspectiva integracionista da Convenção anterior que tratava como se os povos indígenas fossem realidades transitórias, aliás, como a Constituição brasileira de 1988 já fizera. O que a Convenção 169 impõe aos países signatários é o respeito aos povos indígenas de continuarem a viver em suas terras, segundo os seus valores e costumes, devendo poder decidir livremente sobre o seu futuro e serem consultados e ouvidos pelos órgãos do Estado em todos os assuntos que digam respeito a suas terras e interesses e nada podendo ser feito contra sua vontade e sem o seu integral conhecimento de causa. (BARBOSA, 2007: 09).

Entre os diversos direitos a serem resguardados aos indígenas, a Convenção trouxe orientações específicas para a área da educação:

> **Artigo 27**
> 1. Os programas e os serviços de educação destinados aos povos interessados deverão ser desenvolvidos e aplicados **em cooperação com eles** a fim de responder às suas **necessidades particulares**, e **deverão abranger a sua história, seus conhecimentos e técnicas, seus sistemas de valores e todas suas demais aspirações sociais, econômicas e culturais.**
> 2. A autoridade competente deverá assegurar a formação de **membros destes povos e a sua participação na formulação e execução de programas de educação**, com vistas a transferir progressivamente para esses povos a responsabilidade de realização desses programas, quando for adequado.
> 3. Além disso, os governos deverão reconhecer o direito desses povos de **criarem suas próprias instituições e meios de educação**, desde que tais instituições

[11] Cabe ressaltar que as disposições para a nova Convenção foram estabelecidas com a colaboração das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e da Organização Mundial da Saúde, bem como do Instituto Indigenista Interamericano (OIT, 1989).

[12] Esta Convenção foi ratificada pelo governo brasileiro, após muitos debates, em 19 de abril de 2004, por meio do Decreto N° 5.051, através do qual o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, decretou que a Convenção 169 da OIT, sobre Povos Indígenas deveria ser inteiramente executada e cumprida no Brasil.

> satisfaçam as normas mínimas estabelecidas pela autoridade competente em consulta com esses povos. Deverão ser facilitados para eles recursos apropriados para essa finalidade.
>
> **Artigo 28**
> 1. Sempre que for viável, dever-se-á ensinar às crianças dos povos interessados a ler e escrever na sua própria língua indígena ou na língua mais comumente falada no grupo a que pertençam. [...]. (BRASIL, 2004. Grifos do autor).

Durante os anos 1980, intensificaram-se os debates sobre os direitos indígenas no cenário internacional ao ponto de se criar na Organização das Nações Unidas (ONU) um Foro Internacional Indígena que deu forma ao projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovado na Assembleia Geral da ONU em 2007.

Durante os anos 1990 houve uma preocupação da ONU no que diz respeito à cooperação internacional no sentido de resolver problemas colocados aos povos indígenas relativos aos direitos humanos, ao meio ambiente, ao desenvolvimento, à saúde, à cultura e à educação, o que desencadeou uma série de resoluções emitidas pelo órgão em suas assembleias.

Os anos 1990 foram marcados no cenário mundial pelas determinações das grandes conferências organizadas pela ONU e por diversos organismos internacionais para tratar de temas diversos que envolviam/envolvem a humanidade e a vida no planeta. Ainda, na mesma década, foram tornadas públicas várias declarações e acordos no plano das relações internacionais envolvendo princípios de tolerância e paz, bem como respeito à diversidade cultural e linguística, como a Declaração de Barbados III (Rio de Janeiro, Brasil, 1993), que defendia o direito à diversidade das comunidades alternativas e dos grupos sociais diferenciados.

Em 1966, a Declaração sobre Princípios de Cooperação Cultural Internacional, da UNESCO, reconheceu a diversidade cultural como patrimônio da humanidade, enfatizando que todas as culturas deviam ser preservadas e respeitadas. No ano de 1978, a UNESCO aprovou a Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, reafirmando os direitos de preservação cultural e o direito à diferença aos indivíduos ou grupos. E, no ano de 1995, a Conferência Geral da UNESCO aprovou a Declaração de Princípios sobre a Tolerância, a

qual, entre outras coisas, defendia "a diversidade das culturas de nosso mundo" e destacava a relevância da Educação para o estabelecimento da tolerância.

Em 1996, em Barcelona, várias instituições e organizações não governamentais com o apoio da UNESCO foram signatárias da Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, cujo texto inicial foi proposto pelo PEN Internacional[13]. Esta declaração, em sua introdução, faz referência a várias outras declarações, pactos, acordos, realizados em comissões e assembleias de organismos internacionais no período que correspondeu aos anos entre a sua publicação e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Tais documentos contribuem para justificar a defesa da proteção aos direitos individuais dos membros de comunidades linguísticas e coletivos dos grupos linguísticos, especialmente no que diz respeito a grupos linguisticamente minoritários.

No que diz respeito à educação, essa declaração defende "o direito ao ensino da própria língua e da própria cultura" (Art. 3º, Inciso 2º) como direito coletivo dos grupos linguísticos e, ainda, no Artigo 29º, defende: "1. Todos têm direito ao ensino na língua própria do território onde residem".

Em 2001, por meio da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, a UNESCO declarou a diversidade cultural como "patrimônio da humanidade" e destacou o "compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones". Ainda, em seu Art. 5º, reforçou o direito ao uso da língua materna nas formas de expressão e o respeito à identidade cultural nos processos educacionais, como segue:

> [...] Toda pessoa deve, assim, poder expressar-se, criar e difundir suas obras na língua que deseje e, em particular, na sua língua materna; toda pessoa tem direito a uma educação e uma formação de qualidade que respeite plenamente sua

[13] PEN corresponde à abreviatura de Poetas, Ensaístas e Novelistas. Trata-se de um clube internacional fundado em Londres, em 1921, composto especialmente por escritores que se empenham na defesa da liberdade de expressão e de direitos e valores humanitários. Essa ideia inspirou a fundação de outros clubes pelo resto do mundo, como o PEN Clube do Brasil, o PEN Clube Português, entre outros. O PEN Internacional está credenciado na UNESCO como órgão consultor para assuntos ligados à literatura e à cultura em geral. Fonte: História do PEN Internacional. Disponível em: http://www.penclubedobrasil.org.br/inter1.html. Acesso em: nov. 2011. Ver também: http://www.penclubeportugues.org/.

> identidade cultural; toda pessoa deve poder participar na vida cultural que escolha e exercer suas próprias práticas culturais, dentro dos limites que impõe o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Além dos instrumentos específicos que tratam da questão indígena, como a Convenção 169 da OIT, há cláusulas sobre povos indígenas em outros instrumentos de organismos internacionais que contribuem para a defesa dos direitos defendidos. Um exemplo seria a Convenção [internacional] sobre os Direitos da Criança que defende, no artigo 30, os direitos linguísticos culturais das minorias étnicas ou linguísticas ou de origem indígena.

Jófej-Kaingang (2006: 124) relaciona e discute, entre outros, eventos e organizações internacionais que contribuíram para a defesa ou proteção do Patrimônio cultural indígena no cenário internacional em seus vários aspectos:

> [...] a convenção da diversidade Biológica (CDB); a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI ou WIPO); a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO); a Conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento (UNCTAD); o Alto comissionado sobre Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHCHR) e a Organização Mundial de Comércio (OMC ou WTO).

Em 2007, em assembleia geral, a ONU aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, reafirmando compromissos assumidos em outros documentos, no que diz respeito à autodeterminação dos povos indígenas sobre seus destinos (ocupação de territórios, realização de práticas culturais, saúde, educação). Essa declaração procurou equilibrar a defesa da igualdade de direitos ao respeito à diferença "afirmando que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e reconhecendo ao mesmo tempo o direito de todos os povos a serem diferentes, a se considerarem diferentes e a serem respeitados como tais." No que diz respeito à educação, declarou:

> Artigo 14 - 1. Os povos indígenas têm o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições educativos, que ofereçam educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem.
> 2. Os indígenas, em particular as crianças, têm direito a todos os níveis e formas de educação do Estado, sem discriminação.

> 3. Os Estados adotarão medidas eficazes, junto com os povos indígenas, para que os indígenas, em particular as crianças, inclusive as que vivem fora de suas comunidades, tenham acesso, quando possível, à educação em sua própria cultura e em seu próprio idioma.

Observamos (à frente) no *Quadro 1 – Direitos indígenas no cenário internacional: do direito à inclusão a direitos específicos*, que gradativamente, os direitos indígenas foram ganhando espaço nos documentos/instrumentos internacionais (declarações, pactos, convenções). Tais conquistas, com certeza, não foram resultado de um processo fácil[14].

Contudo, interessa-nos destacar que a proposição de práticas inclusivas aliada à defesa de uma cultura de tolerância e paz; de defesa da diversidade cultural e linguística, do direito à diferença, da liberdade de manifestações culturais de grupos específicos, do ensino nas línguas maternas, ajudou a consubstanciar o discurso da escola diferenciada e, por extensão, do currículo diferenciado para indígenas em toda América Latina e no Brasil, especialmente, nos anos 1980 e 1990.

Quadro 1* – Direitos indígenas no cenário internacional: do direito à inclusão a direitos específicos

ANO	DOCUMENTO - EVENTO	DESTAQUE	ÓRGÃOS ENVOLVIDOS
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	Direito à igualdade; Direito à educação	ONU
1953	*The use of vernacular language in education*	Direito à alfabetização na língua materna do estudante	UNESCO
1957	Convenção 107 - da Proteção e Integração das populações indígenas e tribais	Direitos específicos dos povos indígenas	OIT
1966	Declaração sobre Princípios de Cooperação Cultural Internacional	Reconhecimento da diversidade cultural como patrimônio da humanidade	UNESCO
1978	Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais	Direito à diferença; Direitos de preservação cultural;	UNESCO
1989	Convenção 169 - Sobre os Povos Indígenas e Tribais	Revisão da Convenção 107 – direitos gerais dos povos	OIT – em colaboração com a ONU, a FAO, a

[14] Não é objetivo fazer este estudo aqui, mas sabemos que para que estes documentos tenham sido aprovados houve muitas lutas, debates, manifestações, fóruns regionais, nacionais, internacionais, revisões que contaram com sanções, supressões, reescritas de trechos, etc. Ainda, mesmo que haja aspectos positivos a serem destacados a favor da defesa dos direitos dos povos indígenas, cumpre destacar que os documentos merecem um estudo crítico no sentido de detectar as contradições inerentes, pois foram produzidos no contexto da sociedade capitalista, extremamente contraditória no que diz respeito à garantia de **todos** os direitos declarados a **todos** os indivíduos.

		indígenas e direitos relacionados à educação específica.	UNESCO, a OMS, bem como o Instituto Indigenista Interamericano.
Anos 80	Foro Internacional Indígena	Vários debates que deram forma ao projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas	ONU
1990	Conferência Mundial sobre Educação para Todos - Jomtien	*Declaração Mundial sobre Educação para Todos* – afirmação de compromissos no cumprimento do direito à educação	Banco Mundial, UNESCO, UNICEF – vários países signatários
1994	Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais: Acesso e Qualidade	*Declaração de Salamanca* – direito à inclusão	governo da Espanha e pela UNESCO
1995	Declaração de Princípios sobre a Tolerância	Defesa da "diversidade das culturas do mundo" e da relevância da Educação para a tolerância	Conferência Geral da UNESCO
1996	Declaração Universal dos Direitos Linguísticos - Barcelona	Defesa de direitos linguísticos individuais e coletivos; Defesa da educação na própria língua e na própria cultura	PEN com apoio da UNESCO
2001	Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural	Defesa da diversidade cultural como "patrimônio da humanidade"; Defesa do direito ao uso da língua materna nas formas de expressão e do respeito à identidade cultural nos processos educacionais	UNESCO
2007	Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas	Vários direitos, entre eles a educação diferenciada.	Assembleia geral da ONU

*Organização do autor.

Considerações Finais

É importante ressaltar que as políticas públicas brasileiras e dos outros estados nacionais voltadas à questão da educação escolar indígena diferenciada estão concatenadas às declarações, convênios e acordos de organismos internacionais.

A ressonância política e legal da educação diferenciada começou a se fazer sentir, a partir dos anos 1980, quando muitos países do continente americano introduziram

modificações em suas cartas constitucionais, reconhecendo o caráter multicultural ou pluriétnico de seus Estados-nações. Nas formulações gerais de suas legislações, foram incluídos artigos a favor de uma modalidade específica de educação para as populações indígenas (MONTE, 2000: 119).

Neste contexto, é que foram desencadeadas as mobilizações no campo indigenista brasileiro as quais contribuíram para as garantias legais em torno de processos de escolarização diferenciados para os indígenas, sobretudo a partir da constituição Federal de 1988.

No contexto da América Latina, a década de 1990 foi fértil em congressos e documentos emitidos a favor de direitos específicos dos indígenas o que inclui o direito à educação diferenciada[15]. Em 26 de fevereiro de 1997 foi aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Projeto de Declaração Interamericana sobre os Direitos dos Povos Indígenas que estabelece o direito aos povos indígenas de definir e aplicar seus próprios programas educacionais, bem como currículos e materiais didáticos específicos.

As orientações e pressões internacionais forçaram os órgãos oficiais em diversos momentos de sua história a responderem de forma mais respeitosa diante da alteridade indígena, como no caso das denúncias internacionais contra o Brasil no que diz respeito ao extermínio cultural dos povos indígenas que forçou a FUNAI a iniciar o ensino bilíngue nas reservas indígenas.

No que diz respeito à orientação escolar, as principais mudanças na política educacional brasileira para a educação escolar indígena ocorreram no contexto das reformas educativas e/ou curriculares dos anos 1990, desencadeadas, sobretudo, pelos compromissos assumidos em Jomtien (1990). Nesse contexto, através do Plano Decenal de Educação para Todos, o MEC projetou "o atendimento da criança indígena, com programa

[15] Artigos sobre o contexto da educação escolar indígena na América Latina e documentos emitidos em conjunto por países latino-americanos podem ser encontrados na Revista Iberoemericana de Educação, números 13 e 17. Disponível em: http://www.rieoei.org.

de ensino bilíngue e pluricultural" (BRASIL, 1993a: 48) e criou políticas públicas específicas para o oferecimento de educação escolar indígena diferenciada no país a partir de então (BRASIL, 1993b).

Dessa forma, embora haja consenso entre estudiosos de que as garantias legais em favor de uma escolarização diferenciada para indígenas no Brasil tenham a sua origem relacionada às reivindicações do movimento indígena e indigenista, a proposição de escolas diferenciadas também se insere no contexto educacional mais amplo e "global" orientado pela tônica da "educação para todos".

A discussão aqui tecida em torno dos *direitos indígenas no cenário internacional: do direito à inclusão aos direitos específicos* evidencia que o movimento interno brasileiro em torno de processos de escolarização diferenciada para os indígenas, bem como as garantias legais adquiridas nesta direção, não foi um fato apenas local ou isolado, mas fez parte de um movimento histórico maior que extrapolou/extrapola as fronteiras do país.

De acordo com Monte (2000: 118), a movimentação em torno de reivindicações por processos de escolarização diferenciados para os indígenas tem sido entendida por estudiosos como "um fenômeno global", "configurando parte das chamadas lutas sociais do final do século XX".

Como parte deste fenômeno global, a consolidação de um campo de estudos específicos sobre educação escolar indígena está estreitamente relacionada com a evolução histórica do processo de escolarização dos índios e das movimentações no campo indigenista por agentes oficiais e não oficiais, indígenas e não indígenas (pesquisadores, legisladores, missionários, assessores) não só no Brasil, mas em outras partes do mundo, especialmente na América Latina.

O campo da educação escolar indígena no Brasil, entendido como campo de estudos e de práticas/lutas sociais, é tomado como: um construto reflexo de legislações, de tendências teórico-metodológicas, de multiobjetos (de pesquisa) e, principalmente, das propostas organizadas em torno da escolarização dos índios. Sob esta perspectiva, podemos dizer, abrem-se muitas possibilidades de estudos e pesquisas no terreno da

história, do direito internacional e da educação (entre outros) que podem contribuir para revelar a educação escolar indígena e os possíveis "objetos" que a constituem como produtos/construtos sociais inseridos em um movimento histórico (maior) influenciado por acordos/tratados/decisões/ações de organismos internacionais.

Referências Bibliográficas

ANAYA, S. James. **"Os direitos humanos dos povos indígenas"**. In. Ana Valéria Araújo et al. Povos indígenas e a lei dos "brancos": o direito à diferença. Brasília, MEC/SECAD/LACED/Museu Nacional, 2006, p.167-203.

BARBOSA, Marco Antonio. 2007. "**Os povos indígenas e as organizações internacionais: Instituto do Indigenato no direito brasileiro e autodeterminação dos povos indígenas"**. Revista Eletrônica História em Reflexão, Dourados, 1 (2): 1-14. In: http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/384/292. (acessado em 19 de agosto de 2011).

BRASIL**. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, 1988**.**

_____. **DECRETO FEDERAL Nº 5.051,** Promulga a Convenção Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. 2004.

_____. **DECRETO FEDERAL Nº. 6.861,** Dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências. 2009.

_____. **LEI FEDERAL Nº 9.394,** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996.

_____. **LEI FEDERAL Nº 10.172.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001

BRASIL. **Ministério da Educação e do Desporto.** Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília, DF, MEC, 1993a. Versão atualizada. p.120.

_____. **Ministério da Educação e do Desporto.** Secretaria de Educação Fundamental. 1993b. Diretrizes para a política nacional de educação escolar indígena. Brasília, DF, MEC/SEF/DPEF.

_____. **Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas.** Brasília, DF: MEC/SEF. 1998.

_____. **As Leis e a Educação Escolar Indígena**. Programa Parâmetros em ação de Educação Escolar Indígena. Brasília, DF, MEC/SEF. 2002.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. PARECER Nº 14,1999. Brasília, DF, MEC/CNE/CEB.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. RESOLUÇÃO Nº 03,1999. Brasília, DF, MEC/CNE/CEB.

BRITO, Silvia Helena Andrade de. 1995. **Escola e Movimento Indigenista no Brasil: da educação alternativa para o índio à educação escolar indígena (1970-1994).** Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

CORTESÃO, Luiza; STOER, Sthephen R. 1999. **"Levantando a pedra": da pedagogia inter/multicultural às políticas educativas numa época de transnacionalização**. Santa Maria de Feira, Edições Afrontamento.

COSTA, Ana M. Bénard da et al. 2000. "Diferenciação Curricular e Inclusão". In: **Currículos Funcionais - Manual para Formação de Docentes**. Instituto de Inovação Educacional do Ministério da Educação. In: http://malhatlantica.pt/ecae-cm/Inclusao.htm. (acessado em 12 de novembro de 2009).

DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, 2007. In: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. (acessado em 22 de agosto de 2011).

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. In: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. (acessado em 19 de agosto de 2011).

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS LINGUÍSTICOS, 1996. In: http://www.letras.ufscar.br/linguasagem/edicao01/declaracao.pdf. (acessado em 22 de agosto de 2011).

DECLARAÇÃO UNIVERSAL SOBRE A DIVERSIDADE CULTURAL, 2001. In: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf. (acessado em 22 de agosto de 2011).

FERREIRA NETO, Edgard. 1997. "História e etnia". In: CARDOSO, Ciro Flamarion Santana; Vainfas, Ronaldo (Org.). **Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia.** Rio de Janeiro, Campus, pp. 313-328.

FERREIRA, Mariana Kawall Leal. 2001. "A educação escolar indígena: um diagnóstico crítico da situação no Brasil". In: SILVA, A. L.; FERREIRA, M. K. L. F. (Orgs.). **Antropologia, História e Educação: a questão indígena na escola.** São Paulo, Global, pp. 71- 111.

JÓFEJ–KAINGANG, LÚCIA FERNANDA. 2006. "A proteção legal do patrimônio cultural dos povos indígenas no Brasil". In: Ana Valéria Araújo et al. **Povos indígenas e a lei dos "brancos": o direito à diferença.** Brasília, MEC/ SECAD/LACED/Museu Nacional, pp. 122-145.

MELIÁ, Bartomeu. 1979. **Educação indígena e alfabetização**. São Paulo, Loyola.

MENDES, Enicéia Gonçalves. 2006. "A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil". **Revista Brasileira de Educação**, 11(33):387-559, set./dez.

MONTE, Nietta Lindenberg. 1994. **A construção de currículos indígenas nos diários de classe: estudo do caso Kaxinawá/Acre.** Niterói. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal Fluminense.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 1989. Convenção 169 Sobre os Povos Indígenas e Tribais. In: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100907.pdf. (acessado em 9 de novembro de 2011).

RAMOS, Maria de Lourdes Lôpo. 2008. "Educação e currículo: as políticas públicas educacionais dos anos 90". Alpharrabius: **Revista do Curso de História**, Paraíba, 2(1): 1-13. In: http://eduep.uepb.edu.br/alpharrabios/v2-n1/pdf/EDUCACAO_E_CURRICULO.pdf. (acessado em maio de 2011).

SHIROMA, Eneida Oto et al. 2000. **Política educacional.** Rio de Janeiro, DP&A.

SILVA, Marcio Ferreira da; AZEVEDO, Marta Maria. 1995. "Pensando as escolas dos povos indígenas no Brasil: o Movimento dos Professores Indígenas do Amazonas, Roraima e Acre". In: SILVA, A. L.; GRUPIONI, L. D. B. (Orgs.). **A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus.** Brasília, MEC/MARI/UNESCO, pp. 148 - 164.

SILVA, Régis Henrique dos Reis. 2011. A universalidade das políticas públicas da diferença: O caso das políticas de educação especial dos Estados Unidos, Espanha e Brasil. In: http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/BC04.pdf. (acessado em 10 de março de 2011).

TROQUEZ, Marta Coelho Castro. 2012. **Documentos curriculares para a educação escolar indígena: da prescrição às possibilidades da diferenciação.** Tese de Doutorado em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

CONTEXTUALISMO ENQUANTO METAFÍSICA DA PRESENÇA: A DESCONSTRUÇÃO DO HISTORICISMO CRÍTICO PÓS-ESTRUTURALISTA.

HENRIQUE TAVARES FURTADO[1]

RESUMO: A teoria das Relações Internacionais foi influenciada pela filosofia contemporânea francesa das décadas de 1960 e 1970. Autores pós-estruturalistas como Walker, Thomson, Bartelson e Campbell buscaram contrapor a rígida ontologia neo-realista através da historiografia crítica e seu método contextualista. O presente artigo visa desconstruir a condição de possibilidade desse contextualismo **–** a oposição metafísica presente/passado – através da filosofia derridiana. Conclui-se que o contexto, enquanto uma categoria que representa o conjunto de acontecimento, regras linguísticas e estruturas epistêmicas presentes ao fenômeno estudado é logicamente inatingível tanto às abordagens sincrônicas estruturalistas quanto à lógica diacrônica do pós-estruturalismo.
Palavras-Chave: Teoria das Relações Internacionais; Pós-Estruturalismo; Desconstrução; Historicismo.

ABSTRACT: Theory of International Relations was influenced by French contemporary philosophy of the 1960's and 1970's. Poststructuralist authors like Walker, Thomson, Bartelson and Campbell sought to oppose neo realism's rigid ontology through a critical historiography and its contextualist method. The present paper aims to deconstruct the condition of possibility of this contextualism – the opposition present/past – through derridian philosophy. It is concluded that the context, as a category that represents an aggregate of events, linguistic rules and epistemic structures presents to the phenomena studied is logically unachievable to both synchronic structuralist approaches and poststructuralism's diachronic logic.
Keywords: Theory of International Relations; Poststructuralism; Deconstruction; Historicism.

[1] Mestre em Política Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Doutorando em Política pela Universidade de Manchester (Inglaterra).

INTRODUÇÃO

Pós-estruturalismo é um dos nomes comumente atribuídos a uma série de autores que se contrapõe ao *mainstream* teórico das Relações Internacionais (RI). Não se trata de uma corrente homogênea[2], como a utilização de um nome próprio pode dar a entender, mas de uma resposta absolutamente diversa a não observância das práticas da violência metafísica no campo. A partir da década de 1980 autores distintos se movimentaram no sentido de se contraporem à análise temporalmente "congelada" das abordagens sistêmicas da disciplina. Através desse "movimento" foi constituído um corpo de pensamento critico das RI.

No neo-realismo (Waltz 1979; Mearsheimer 2002), liberalismo (Keohane 1984; 1998; Keohane & Nye 2001), construtivismo (Wendt 1992; Kubalkova et al. 1998; Wendt 1999) e marxismo (Wallerstein 1974; Cox 1986) o processo de ontologização de categorias historicamente situadas e seu emprego fora de horizontes temporais específicos se traduzem na exclusão da passagem do tempo enquanto uma variável de análise significativa[3]. Para o *mainstream* a passagem do tempo natural não traz mudanças semântico-espistemológicas, ou quando o faz, as inscrevem numa ordem do transcendental, na dinâmica do imutável (Ashley 1988). Toda mudança, pensada como diferença empírica instituída, é estruturada na forma de uma reorganização espacial – *capabilities* realistas, instituições liberais, identidades construtivistas, modos de produção marxistas. Todas essas abordagens disciplinam as contingências e particularidades sobre

[2] Esta observação também e valida para todas as correntes teóricas descritas no presente artigo. É por demais problemático falar de "teorias", "correntes" ou "movimentos" que englobam autores extremamente complexos e distintos dentro de um só "ismo" supostamente homogêneo, e se ganha muito pouco ao fazê-lo. Isto é certamente uma falha, e criticas que lhe forem direcionadas serão absolutamente bem vindas. Ao se falar de "correntes teóricas" corre-se o risco de ironicamente exercer a violência metafísica que se pretende resistir: apagando as diferenças e contingências de trabalhos particulares na coerência e unidade de um "ismo" abstrato. Contudo tal falha não só não prejudica a completude dos objetivos do presente artigo, como lhes é fundamental e absolutamente necessária. É um problema que se deve assumir para prosseguir, o que não o torna sob nenhuma circunstancia menos problemático.

[3] Isto não significa dizer que o pós-estruturalismo é a primeira corrente a abordar o estudo histórico na disciplina. Significa dizer que os autores pós-estruturalistas possuem um conceito de historicidade que lhes é particular, e que traduz a pretensão de resistir ao máximo a mecânica do discurso moderno de submissão do contingente ao transcendental (Ashley 1988).

um conceito metafísico. O contexto histórico, entendido como o presente (passado) particular aos fenômenos políticos estudados, torna-se supostamente "insignificante" porque invariável. Afinal, para o *mainstream*, a diferença ente a vida no futuro e no passado é apenas a existência do aparelho de GPS[4] (Gray 1999).

O pós-estruturalismo inverte essa lógica. Seu particular conceito de historicidade faz da passagem do tempo algo significativo. As diferenças espacialmente concebidas pela tradição se mesclam ao fluxo contínuo da temporalidade no conceito de *différance* (Derrida 1994; 2008; 2009). Torna-se virtualmente impossível alcançar a universalidade pretendida pelo racionalismo na medida em que passado, presente e futuro são concebidos como dimensões heterogêneas da realidade temporal. Os autores pós-estruturalistas buscam na historicidade uma ferramenta que os permita desafiar a "política ontológica" das abordagens sistêmicas.

Mas tal estratégia apresenta seus próprios problemas. A História, como toda forma de conhecimento possui suas próprias condições de possibilidade. O historicismo pós-estruturalista é dependente da secção da realidade temporal entre passado e presente. Valorizando a presença de um contexto passado ausente ao presente do qual se faz história, o historicismo se inscreve na lógica da metafísica ocidental. Uma lógica que implica a construção de hierarquias axiológicas e epistemológicas e a consequente pratica política de subordinação e exclusão.

O presente trabalho visa desconstruir a oposição metafísica presente/passado sob a qual se estabelece a crítica pós-estruturalista. São descritos os trabalhos de Walker (1993), Thomson (1994), Bartelson (1995) e Campbell (1998), e analisado o papel da genealogia enquanto forma de historicismo crítico dependente do contextualismo epistemológico. Esse "imperativo contextualista", cuja condição de possibilidade é a mencionada heterogeneidade entre passado e presente é, por fim, desconstruído através da lógica da *différance*: do arqui-passado.

[4] Uma alusão ao título do artigo *Clausewitz rules, ok? The future is the past: with GPS* (1999).

O Pós-Estruturalismo nas Relações Internacionais

Enquanto ramo das Humanidades, a teoria de RI também sofreu influências da filosofia contemporânea francesa. As obras de Michel Foucault (1987; 1997; 2005; 2008) e Jacques Derrida (1994; 2008; 2009) foram fundamentais para a formação de uma corrente de pensamento critico na disciplina, consciente de sua própria historicidade e sua condição essencialmente arbitrária. Walker (1993), Thomson (1994), Bartelson (1995) e Campbell (1998) dentre outros, passaram a atacar os axiomas basilares ao *mainstream* disciplinar, advogando pela natureza histórica de cada um. Os ataques, em geral, se concentraram em torno de uma categoria especial: a soberania.

Para a tradição teórica neo-realista as questões e os dilemas enfrentados pelos Estados no processo de interação respondem por padrões de comportamento tipo-lei que, mantida a condição de anarquia sistêmica, permaneceriam constantes ao longo do tempo. Os constrangimentos e incentivos sistêmicos à ação estatal nos dias de hoje não seriam, a princípio, diferentes daqueles enfrentados pelos primeiros macabeus do período bíblico (Waltz 1979), pelo Império Assírio, Roma, China Antiga, Império Asteca, Esparta, Atenas ou ainda pelos senhores medievais (Copeland 2000; Kaufman; Little *et al*. 2007). A rigor, o realismo define o internacional como o reino do recorrente, como o ambiente no qual a mudança é circunscrita a um rearranjo espacial das diferenças e as promessas de progresso e libertação se mostram, ao final, impossíveis (Walker 1993).

É aqui que o conceito de soberania entra como constituinte das RI enquanto disciplina autônoma. Pensar o internacional como um espaço apolítico, de padrões comportamentais recorrentes e relações quase mecanicistas entre entidades independentes é pensá-lo em oposição ao espaço político doméstico. A Teoria de RI, para justificar sua separação da disciplina da Ciência Política, precisaria seccionar a realidade entre o domínio da política doméstica, para dentro dos Estados, e da política internacional, para além destes, opondo-as na dicotomia dentro/fora (Walker 1993).

Entretanto, a demarcação entre o domestico e o internacional não é algo independente de consenso intersubjetivo. Essa secção da realidade é antes uma resposta moderna à crise de lealdades que se seguiu ao desmembramento da cristandade (Walker 1993; Campbell 1998). Através do princípio da soberania, foi possível conceber um novo "nós", espacial e temporalmente delimitado, distinto do "nós" pensado pelo medievo. Essa identidade antes universal passou a ser concebida sob a lógica particularista do conceito de cidadania. Assim, o principio da soberania estabeleceu o internacional como um vácuo político, um objeto particular que necessita de uma disciplina própria.

A disciplina de RI deve, então, ser lida mais como expressão dos limites da concepção moderna de espaço político do que propriamente uma explicação acerca da realidade objetiva (Walker 1993). Dessa forma, o *mainstream* teórico aparece não como meio de acesso ao internacional, mas como prática discursiva por meio da qual esse internacional é construído, reconstruído e suas contradições são disciplinadas (Bartelson 1995; Campbell 1998). Não ser trata uma ferramenta abstrata de predição comportamental, mas de uma conseqüência do discurso moderno que subjulga o local ao universal.

Mas essa condição histórica precisa ser "camuflada" pela criação de uma grande tradição do pensamento político internacional. Uma tradição transcendental que tem como ponto de partida Tucídides, passando por Rousseau, Maquiavel, Hobbes, Carr e Morgenthau (Walker 1993). Uma continuidade sintetizada através da estratégia discursiva do apagar das diferenças e do ressaltar das semelhanças. Ao final é estabelecida uma linearidade através da qual todo o saber político caminha evolutivamente para a obra *Theory of International Politics* (1979). Para os autores pós-estruturalistas, todavia, as contradições silenciadas durante esse processo de construção discursiva não resistiriam a um rigoroso estudo histórico, que evidenciasse a arbitrariedade daquilo que é tomado por natural, bem como as descontinuidades do que se pensa ser linear.

Thomson (1994) expõe o anacronismo inerente às concepções weberiana e giddensiana de soberania estatal[5]. Quando vislumbrada do ponto de vista histórico, tal

[5] O entendimento do Estado como uma entidade política que deteria o monopólio do uso (legítimo) da força, pensada enquanto violência, para aquém e para além das fronteiras da política doméstica.

concepção se vê seriamente contestada. Até meados do século XIX o "Estado" não foi o único detentor de meios coercitivos no ambiente externo, e tampouco reivindicava sê-lo (Thomson 1994). A violência era tratada como uma espécie de *commodity* e a existência e continuação dessa condição era encorajada pelas restrições de projeção de poder "estatal". A força de trabalho militar, a mão de obra guerreira, foi durante grande parte da história ocidental um fator "internacionalizado". O recrutamento e a contratação de mercenários, corsários e companhias de comércio era um meio economicamente interessante aos monarcas, na medida em que evitava o dispêndio desnecessário de recursos. Era comum, pois, delegar certas missões a esses agentes privados sob a promessa de que poderiam tomar para si parte dos espólios de guerra.

Os dados de Thomson (1994) são impressionantes: em 1751, cerca de 25% do contingente militar espanhol era constituído por estrangeiros. Na França pré-revolucionária o número era da ordem de um terço, sendo a marinha composta inteiramente por corsários. Em 1701 a Grã Bretanha contava com 54 estrangeiros em suas tropas e em 1743 o exercito da Prússia era composto por cerca de 66% de não prussianos. Nos anos de 1807 mais de seis mil norte americanos se alistariam na real marinha britânica, enquanto em 1878 60% dos marinheiros estadunidenses havia nascido fora do território americano (Thomson 1994). Em termos gerais, a nacionalidade e a naturalidade não eram critérios fundamentais para o serviço militar, regido pela lei da oferta e demanda internacional da violência. Para lutar pela França, por exemplo, bastava que se estivesse disposto a fazê-lo, e que se cobrasse um preço razoável, no limite, dentro das condições do contratante. A dependência em relação a exércitos mercenários era em verdade mais comum do que a realidade contemporânea nos leva a pensar.

Foi só através de uma mudança na concepção de soberania que a violência seria excluída do mercado internacional. Transportada do monarca para o povo, a soberania então obrigava os governantes a arcarem com a responsabilidade de todo e qualquer ato de violência que emanasse de seu território. A partir desse ponto, o recurso à violência privada tornou-se impraticável. O que de início fora economicamente proveitoso,

transformou-se em algo por demais arriscado. Só então, segundo Thomson (1994), as unidades políticas se preocuparam com a criação de forcas armadas nacionais.

Bartelson (1995) constrói um estudo histórico-genealógico do princípio de soberania. A soberania, enquanto um conceito, esta intimamente ligada à estrutura epistemológica[6] da modernidade. Assumir que o que hoje é entendido por soberania, e suas conseqüências políticas, teriam o mesmo valor semântico e objetivo em outros tempos, cujas formas de construção do saber fossem absolutamente diferentes, seria no mínimo ingenuidade. As condições de possibilidade do conhecimento e o conceito de soberania variaram com passar do tempo, e isso se refletiu nas relações de identidade e alteridade na vida política global.

Do fim do medievo à Renascença, quando as palavras e as coisas não eram exatamente separadas, saber era desvendar as relações de semelhança (Foucault 1987). O *outside* da comunidade política era, na realidade, ocupado por outro *inside* sobreposto: a cristandade. O tempo se tornara eterno e a mudança, embora possível, não traria mais do que a recorrência. O horizonte de possibilidades era limitado: O mundo sempre fora e sempre seria da forma como era. Nesse ambiente nasceu a teoria geral do Estado, que associava as figuras do monarca, de Deus e da lei de modo a proteger o "Estado" – provedor de ordem social – de seu "outro", entendido vagamente enquanto a contingência e a *fortuna*.

Na época da *mathesis* conhecer significava identificar não mais somente aquilo que fosse semelhante entre as coisas, como na construção epistêmica anterior, mas seus respectivos graus de diferenças qualitativas ou quantitativas. Nesse processo, o objetivo era construir uma grade de ordenamento, uma taxonomia (diferenças qualitativas) ou matriz (diferenças quantitativas) capaz de descrever e ordenar o mundo com exatidão. O saber deveria partir sempre de uma partícula mínima, indivisível, a partir da qual o todo se tornaria inteligível. A soberania se constituiu como essa partícula, capaz de ordenar e significar o conhecimento político.

[6] Conceito pensado por Michel Foucault (1987), que significaria uma série de inter-relações discursivas e não-discursivas que representariam as condições de possibilidade do conhecimento de uma determinada época histórica.

O dualismo autorreferente entre o corpo do rei o corpo político – que circunscrevia uma comunidade política particular – tornava cognoscível o chamado processo de análise de interesses. A cada Estado, com base em seus atributos econômicos, geográficos e sociais era atribuída uma máxima atemporal que conectasse passado, presente e futuro constituindo sua essência. Através do ordenamento dos interesses particulares era possível identificar um ordenamento hierárquico-axiológico entre as diversas unidades políticas. Para além da taxonomia de Estados, não havia possibilidade de conhecimento. O teor universalista da *mathesis* permitia supor que cada partícula se comportasse de maneira igual, assimilando a possibilidade de previsão do comportamental.

É só através da configuração epistemológica moderna que a soberania é construída enquanto relação dialética entre doméstico e internacional, como uma membrana que ao mesmo tempo separa e confere existência a esses dois reinos políticos. A partir do final século XVIII conhecer passa a significar compreender as forças subjacentes à superfície visível dos seres e entender a temporalização do mundo. Ao mesmo tempo, o homem passa a ser duplamente sujeito cognoscente e objeto cognoscível, e toma para si o lugar da soberania. É criado o Estado-Nacional, cujo outro constituinte é o domínio "entre as nações". Na era moderna, o mundo é permeado pela historicidade (Foucault 1987) e essa compreensão temporalizada permite a construção das grandes narrativas. O passado deixa de ser um reservatório de exemplos empíricos (Koselleck 2006) e o presente se emancipa rumo a um futuro indeterminado. Nesse contexto é possível finalmente conceber o sistema internacional: o conjunto de leis e relações subjacentes que determinam ou compelem as unidades, condicionando sua existência individual e possibilidade de progresso.

Campbell (1998) analisa o papel da ameaça na formação e reprodução de uma categoria que, com a virada construtivista (Wendt 1992; Kubálková; Onuf *et al*. 1998; Wendt 1999) tornou-se prolífera nas RI: a identidade estatal. Seu estudo perpassa a construção e reconstrução da identidade americana ao longo da história. Para Campbell, a idéia de América é constituída pela ameaça a qual seria contraposta, pelo risco frente ao qual se

faria necessária. O discurso acerca da identidade americana precisaria, pois, justificar sua existência através do medo.

Supostamente, se assumirmos a lógica contratualista, a função máxima do Estado é a proteção de seus cidadãos. Quando estes se veem ameaçados se pode dizer que o Estado se encontra em seu momento áureo, aquele para o qual existe. Nesse sentido, não seria absurdo inferir que, enquanto logicamente dependente da ameaça contra a qual se coloca, o Estado a reforçasse ao invés de subtraí-la. É complicado pensar numa instituição que trabalhasse na direção contraria a sua perpetuação. Portanto, a lógica da identidade Estatal/Nacional é a de construção e constante reafirmação de seu contraposto, daquilo que ameaça seus cidadãos, daquilo que a torna significativa. Campbell evidencia uma "América" construída pelo que aprendera a temer ao longo do tempo. Nativos, súditos da coroa britânica, espanhóis, mexicanos, comunistas e usuários e traficantes de drogas foram todos "vítimas" da prática discursiva de (re) construção da identidade americana e seu processo de normalização. Estas "minorias" serviram por diferentes períodos históricos de pontos de contraposição a partir dos quais se fazia possível pensar uma "América" branca, livre, puritana, democrática, sadia e, é claro, ameaçada.

Assim, a política externa, compreendida tradicionalmente enquanto o esforço de aproximação entre dois Estados tem sua lógica radicalmente invertida. Existe não para "construir pontes", mas para separar domínios que não são claramente distinguíveis. Procede a partir de um processo de exclusão da alteridade no espaço circunscrito a uma comunidade particular. A "Política Externa", reflexo institucional burocrático de uma "política da exterioridade" responderia pela conexão de elementos domésticos subversivos à ameaças externas, numa espécie de "dupla exclusão" (Campbell 1998). Desse modo, a "Política Externa", enquanto prática discursiva e não-discursiva constituiria arbitrariamente uma identidade nacional, dividindo uma realidade política muito mais complexa do que a representação *inside/outside* poderia sugerir.

O Historicismo Crítico

O processo de desconstrução das categorias "racionalistas" (Neumann & Wæver 1997) de Estado, identidade e violência perpassa de algum modo a lógica historiográfica. A desconstrução da ontologia disciplinar se dá a partir do estudo histórico dos conceitos empregados pelo *mainstream*, de modo a revelar suas condições de possibilidade temporalmente circunscritas. O pós-estruturalismo concebe a análise "racionalista" como tomada por anacronismos na medida em que, dada sua pretensão científica de universalidade, extrapola o horizonte temporal de concepções historicamente delimitadas.

Opondo o quadro sincrônico-racionalista que subverte a possibilidade das diferenças semântico-temporais em uma estrutura de diferenças espaciais, autores pós-estruturalistas aderem a uma espécie de historicismo particular, que concebe o tempo enquanto agente ativo da mudança epistemológica. Como subconjunto do grande gênero histórico pós-estruturalista é possível citar a genealogia, prática política que ilustra o funcionamento e as particularidades da historicidade crítica.

A genealogia é um projeto nietzscheo-foucaultiano (Harland 1987; Best & Kellner 1991; Dosse 1993; Best 1995) de construção de uma "história efetiva" (Foucault 2008). Por história efetiva Foucault compreende o estudo histórico que não se deixa levar pelo "mito da origem", que não seja guiado pelo princípio metafísico da busca da essência. Ao contrário do fazer histórico positivista e hermenêutico, a genealogia deve ser anti-científica, pois não se pretende um saber totalizante, e não-ontológica, pois não busca demonstrar a verdadeira face do mundo mas, ao contrário, mostrar através da história que tal face não existe. A genealogia ensina "que atrás das coisas há 'algo inteiramente diferente': não seu segredo essencial e sem data, mas o segredo que elas são sem essência" (Foucault 2008: 18).

Para a "história efetiva" tudo aquilo que faz parte de nosso tempo presente tem, em si mesmo, uma historicidade própria. Negando a certeza arquimediana da qual se valem

finalismo, presentismo e hermenêutica [7] a genealogia descarta qualquer apoio transcendental e busca na contingência, na particularidade e na descontinuidade as armas contra a sujeição do sujeito às práticas discursivas que o normalizam. A história, para a genealogia, não é composta puramente de continuidades, destinos, evoluções lineares, mas também pela luta entre diferentes interpretações e perspectivas. A uma história efetiva não cabe legitimar, mas contestar as bases institucionais vigentes. A genealogia desmascara o exercício do poder em um mundo no qual a "política é a continuação da guerra por outros meios" (Foucault 1997; 2008).

Embora ambas façam parte do grande paradigma historicista, a genealogia se opõe à hermenêutica:

> Onde a interpretação hermenêutica buscaria revelar realidades passadas por traz das aparências do passado, a genealogia busca explicar a mobilidade histórica entre aparência e realidade; por traz do véu das aparências a história genealógica não encontra a realidade, mas somente outra interpretação da diferença entre aparência e realidade. Para a genealogia, o existente é uma questão do como essa dicotomia é organizada e reorganizada através da história. (Bartelson 1995: 75)[8]

Nesse sentido, uma "história efetiva" compreende a verdade **–** aquilo que nos permite distinguir entre fato, ficção, realidade e ilusão **–** não como um dado transcendental, mas como o resultado de um conjunto de regras tanto social quanto historicamente constituídas. "Do ponto de vista genealógico, o presente é inteiramente história, no sentido

[7] O termo hermenêutica é complexo e sua utilização varia amplamente. Enquanto uma corrente abstrata de pensamento ela também se sujeita à violência metafísica particular aos "ismos" disciplinares. O que Bartelson descreve como abordagem hermenêutica se relaciona intimamente com o trabalho de Quentin Skinner, mas difere de outras possibilidades de compreensão do termo. É preciso ressaltar que hermenêutica a qual Bartelson contrapõe o saber histórico genealógico não é a mesma hermenêutica de Gadamer (1999), por exemplo, que já incorpora parte da crítica pós-moderna. Em uma nota de rodapé o autor afirma claramente: "Skinner's Hermeneutic approach should be carefully distinguished from the kind of Hermeneutics advocated by Husserl and Gadamer, and the kind of primordial identity between subject and object that they are based on." (Bartelson 1995: 258). O mesmo vale para os termos "presentismo" e "finalismo", que podem apresentar significações não vislumbradas em *A Genealogy of Sovereignty* (1995).

[8] Where a hermeneutic interpretation would seek to uncover past realities behind past appearances, genealogy seeks to account for the historical mobility of appearances and realities; behind the veil of appearance, a genealogical history does not find reality, but only another interpretation of the difference between appearance and reality. To genealogy, what happens to exist is a matter of how this divide is arranged and rearranged throughout history (tradução livre).

de que tudo nele possui uma história" (Bartelson 1995: 74)[9]. A hermenêutica seria uma forma de historicismo limitado ao desconsiderar o caráter histórico das bases epistemológicas de apreensão do valor verdade. Embora o hermeneuta compreenda o sentido lingüístico atribuído a determinadas afirmações, bem como caráter ilocutório das proposições enquanto dependentes de um contexto histórico, ele insiste em julgá-los com base em um conhecimento situado fora do tempo. Ora, se tudo o mais é histórico em sua natureza, porque também não seriam o princípio metafísico de não contradição e a racionalidade? O que nos faz pensar, novamente, para além de uma "arrogância liberal" (Bartelson 1995), que o conceito de verdade do presente valeria para alem de seus horizontes temporais?

Portanto, a genealogia põe em prática uma espécie de expansão da "historicidade do mundo" – que numa história hermenêutica não engloba o conceito de verdade – para além dos sentidos e das afirmações, chegando até as práticas discursivas e não-discursivas que condicionam as possibilidades do conhecimento. Assim, ao invés de buscar a verdade dos acontecimentos, no real sentido por trás das aparências, a genealogia demonstra que a verdade nada mais é do que uma "espécie de erro que tem a seu favor o fato de não poder ser refutado" (Foucault 2008: 19).

Ironicamente, Bartelson critica aquilo que denomina "história contextualista" por não levar em conta justamente o contexto histórico-epistemológico dos enunciados. A hermenêutica parece deixar de levar ao máximo a idéia moderna de que passado e presente são "dimensões" profundamente diferentes (Best 1995; Fasolt 2004; Koselleck 2006). O hermeneuta não compreende que tal diferença comporta, inclusive, uma heterogeneidade quanto às faculdades do próprio pensar. Ele se engana ao tentar escrever a história por antecipação: sabendo, *a priori*, o *a priori* histórico que deveria buscar (Bartelson 1995).

Como uma forma de historicismo-crítico (Bevir 2008) que leva às últimas conseqüências o relativismo inerente à historiografia de Chladenius, Drossey e Dilthey

[9] From a genealogical point of view, the present is all history, in the sense that everything in it has a history (tradução livre).

(Barros 2011) a genealogia tem no contextualismo uma ferramenta metodológica singular. Se passado e presente são dimensões temporais heterogêneas, como admite todo saber histórico moderno (Fasolt 2004) então para compreender um fenômeno histórico deve-se vislumbrá-lo à luz de seu contexto específico (Seabra 2007).

Mas o que seria o contexto senão a gama de acontecimentos presentes no momento em que um determinado fenômeno acontecesse? E o que seria a história, a arqueologia e a genealogia senão tentativas de sua re-presentação[10]?

Quando Walker (1993) opõe o Maquiavel renascentista à caricatura (re) produzida pelo discurso neo-realista, quando Bartelson (1995) descreve as descontinuidades históricas da compreensão do conceito de soberania, quando Campbell (1998) revela a *rationale* peculiar de Colombo ao aportar nas Américas e quando Thomson (1994) traz a tona o quão recente é a monopolização da violência internacional por parte do Estado, todos eles estão fazendo uso – seja ou não na forma abertamente proclamada de uma genealogia – do imperativo metodológico historicista: o "imperativo contextualista". Eles estão, a rigor, buscando re-presentar o presente de um passado que não se faz mais presente, que se foi para além da esfera da experiência imediata e abre espaço ao erro e ao anacronismo.

Mas a lógica historicista não é auto-evidente. Ela se baseia numa oposição presente/passado que é, ao mesmo tempo, fruto de uma racionalidade histórica específica e atrelada à tradição ocidental de pensamento metafísico.

A Ilusão do Contexto como Presença

A desconstrução diz respeito ao (não) método criado pelo filósofo francês Jacques Derrida (Harland 1987; Derrida 1994; Culler 1997; Stocker 2006; Derrida 2008; 2009). Seu propósito é semelhante ao da história foucaultiana: evidenciar, através das vicissitudes e contingências de um tempo fluido e inapreensível no instante, a ilusão logocêntrica da essência/estrutura/ontologia.

[10] A escrita do termo representação como "re-presentação" é uma estratégia discursiva da filosofia derridiana para reforçar a tentativa presente no processo de representação de reproduzir uma presença originária que se faz ausente.

Para Culler, a desconstrução deve ser usada:

> Como uma estratégia dentro da filosofia e uma estratégia para lidar com a filosofia [...] Em uma tradicional oposição filosófica, não temos uma pacífica coexistência de termos contrapostos, mas uma violenta hierarquia. Um dos termos domina o outro (axiologicamente, logicamente, etc.), ocupa a posição de comando. Desconstruir a oposição é, acima de tudo, reverter a hierarquia em determinado momento (Culler 1997: 99).

A palavra "filosofia", no trecho acima, se refere à tradição ocidental do pensamento logocêntrico-metafísico. A despeito das diferentes interpretações para o termo metafísica, o sentido que lhe é atribuído por Derrida, e será portanto utilizado aqui, é algo próximo a uma transcendentalização, uma "violência" que consiste na "redução da força, do valor e da duração" (Derrida 2009: 28) das diferenças empíricas que constituem o fluxo caótico dos vividos, sob uma forma atemporal: seja um *eidos* (forma), *ousia* (essência/substância), estrutura ou espírito. O logocentrismo, em busca de uma verdade absoluta, "eternizada" na metáfora da luz e do sol, incorreu ao longo da história na supressão das diferenças que "ameaçavam" a unidade do Ser, de Deus e da essência.

Dizer que a Metafísica subordina a força à forma, que ele apaga as diferenças de uma realidade empírica caótica em prol da unidade do ser é, dentro da lógica derridiana, acusá-la do exercício de abstração (Stocker 2006). Toda a vez que uma característica determinada é abstraída de um todo ou de uma coletividade qualquer, o que ocorre, invariavelmente, é o apagamento das múltiplas diferenças empíricas para que se dê à consciência apenas o alvo da abstração. A forma (*eidos*) abstraída, portanto, é aquilo que sobrevém às vicissitudes da empiria caótica, representando a essência fora-do-tempo dos existentes particulares. Ela se constitui enquanto atemporal porque não sofre as ações da temporalidade. O *eidos* é aquilo que permanece a despeito do fim dos particulares que o carregam. O gênero é aquilo que não deixa de existir caso um de seus "participantes" definhe. Ao contrário, ele é o que dita os particulares, aquilo que faz com que suas diferenças desapareçam frente a uma unidade abstrata. Esse é o papel da *ousia*, o papel da identificação de uma presença essencial, abstraída em meio ao caos empírico, que dita a natureza do ser.

Mas essa essência, para Derrida, não é mais que uma ilusão. Ela é, como se verá adiante, resultado da reprodução temporal de um sentido arbitrariamente construído. O saber metafísico institui o que se convencionou chamar de oposições binárias (Derrida 1994; 2008; 2009). Uma oposição binária é construída quando dois termos são sobrepostos de modo a criar uma hierarquia axiológico-espistemológica (Culler 1997). O primeiro termo é geralmente valorizado em detrimento de um segundo termo que representaria sua ausência, caracterizando-se enquanto sua forma decaída. São exemplos de oposições metafísicas as dicotomias verdade/mentira, justiça/injustiça, certo/errado, homem/mulher, entendimento/desentendimento e sentido/ausência de sentido. Em todas as oposições existe uma valorização da presença frente à ausência, o que faz do logocentrismo uma espécie de "metafísica da presença" (Derrida 2008).

É nesse exato contexto **–** da metafísica da presença **–** que o imperativo contextualista se mostra parte da história da metafísica. Nessa ferramenta historiográfica está implícito o mesmo mecanismo logocêntrico de valorização da presença. Compreender os fenômenos à luz de seu respectivo tempo histórico é, como dito, compreendê-los tendo em vista os acontecimentos presentes ao seu próprio tempo. Assim, o historicismo institui a hierarquia da presença – na forma da representação histórica – de um passado ausente à ausência de um presente vivo: a oposição presente/passado. Presente como termo privilegiado, mas não o presente do agora, e sim o contexto histórico presente ao fenômeno que se deseja estudar. Passado como termo decaído, mas não o passado no sentido do objeto da historiografia, e sim enquanto presente vivo, no sentido da ausência daquele.

Mas o saber metafísico não é isento de contradições. Para desconstruir, isto é, inverter a oposição presença/ausência (sob a qual todas as outras oposições convergem) é preciso evidenciar essa incoerências, as aporias presentes no discurso logocêntrico, e mostrar como estas exercem um papel, ao mesmo tempo, de suas condições de possibilidade e impossibilidade.

Ilustrativo é o paradoxo de Zenão (Culler 1997; Zehfuss 2002; Stocker 2006). Imagina-se um arqueiro portando um arco e flecha. Uma flecha é retirada da aljava e então disparada, percorrendo um movimento parabólico no ar até acertar seu alvo. Onde estava a

flecha durante o movimento? Ora, é quase natural admitir que a flecha é. Ela é empunhada, é manipulada e por fim, é solta. Ela é capaz de voar, é feita de madeira e é eficiente em sua função de acertar o alvo. Ela pode ser leve ou pesada, mas sem dúvida alguma a flecha é. Seria tolice afirmar o contrário.

Mas o que significa "ser" (*το ον*) de acordo com a metafísica/ontologia/filosofia primeira? Ser, em qualquer um dos múltiplos sentidos que possui significa, dentre uma infinita gama de possibilidades de significação, estar presente[11]. "Eu sou" quer dizer eu estou. "Eu sou" quer dizer também que hei de me ausentar em minha morte. "Eu sou" quer dizer, afinal, que eu sou mortal (Derrida 1994).

Tendo em vista o sentido de ser enquanto presença, voltamos à pergunta inicial: Onde estava (presente) a flecha durante o movimento? Para respondê-lo, é preciso pensar o movimento espacial temporalmente, e considerar o vôo da flecha como uma sucessão de pequenos instantes nos quais esta esteve presente em determinado lugar. Num instante *a* é possível dizer que a flecha se encontra presente no ponto x^1. Num instante *b* ela passa a estar presente num outro ponto x^2. No instante *c* em um ponto x^3 e assim por diante.

Existem ao menos duas maneiras possíveis de responder a esse paradoxo. A primeira seria concluir que o movimento é uma ilusão advinda da sucessão de "presenças pontuais" da flecha em diferentes pontos do espaço. Mas isso seria simplesmente corroborar a noção de "ser como presença" própria à metafísica. Não é o caso em Derrida (1994; 2008; 2009). Para ele, não é o movimento que se mostra ilusório através do paradoxo de Zenão, mas sim a noção de ser enquanto presença (Culler 1997; Zehfuss 2002). Invertendo a lógica da resposta metafísica, é possível pensar que a presença é uma ilusão "macroscópica" de um infindável fluxo temporal, de um constante movimento interminável. Ora, o que vem a ser um instante? Certamente ele não é uma espécie de unidade indivisível que ordenaria o tempo. Quanto dura um instante? Um segundo? Meio segundo? Um milésimo de segundo? Seria possível definir as fronteiras temporais do instante, quando o presente efetivamente se torna passado? Seria, no mínimo, absurdamente complicá-lo dizê-lo. Afinal, o tempo é

[11] Vale lembrar que esta é a interpretação derridiana sobre a ontologia metafísico-ocidental.

uma convenção, o que faz do instante uma mera ilusão. O passado e o presente, de fato não se dissociam, são partes de um mesmo fluxo (Fasolt 2004).

A desconstrução explora a impossibilidade de se pensar o ser enquanto presença numa realidade que se dê no tempo. A ontologia, a noção de que os existentes possuam uma essência é incompatível com a compreensão do tempo fluido, inapreensível pelo instante. Ao conceber a possibilidade da natureza/estrutura/ontologia/identidade ignora-se o fato de que os fenômenos acontecem no e ao longo do tempo. "O ser é assim oposto a toda temporalidade. Segundo Parmênides, o ser 'não foi' e 'não será' porque isso implicaria mudança" (Weizsäcker 1968: 55)[12]. Ora, o que seria da essência se fosse sujeita à mudança? O que seria da identidade se fosse um mero acidente?

Para lidar com esse duplo movimento de vir-a-ser-tempo no espaço e vir-a-ser-espaço no tempo Derrida (1994; 2008; 2009) cria o conceito de *différance*. A *différance* é um neologismo que associa o termo francês *différence* (diferença) ao sufixo "*ance"*, que denota uma ação (Culler 1997). Significando ao mesmo tempo diferir, diferença e diferimento, a *différance* é talvez mais facilmente compreendida como uma conjunção, uma fusão dos conceitos de diferença espacial saussuriana e da ação temporalmente diferida (*nachträglich*) de Freud.

"Tudo começa pela reprodução", admitira Freud, "sempre já, isto é, depósitos de um sentido que nunca esteve presente, cujo presente significado é sempre reconstituído mais tarde, *nachträglich*, posteriormente**"** (Derrida 2009: 311). Não há presença viva que não seja desde já uma reprodução, um rastro originário. A presença, que já se dá de início como re-presentação, se dissolvendo tão logo é percebida, retorna à sua ausência originária.

A *différance* serve à desconstrução da idéia de origem, de uma presença anterior a tudo. Ela revela a "ilusão ontológica" do exercício de abstração atemporal que mascara uma importante "verdade" do processo de significação. "Algo pode ser uma seqüência significante somente se é iterável, somente se pode ser repetido em vários contextos"

[12] El ser es así opuesto a toda temporalidad. Según Parménides, el ser "no fue" y "no será", porque eso implicaria cambio (tradução livre).

(Culler, 1997: 138). O sentido de uma coisa, só pode existir, se houver a possibilidade de sua repetição ao infinito, mantendo-se semelhante.

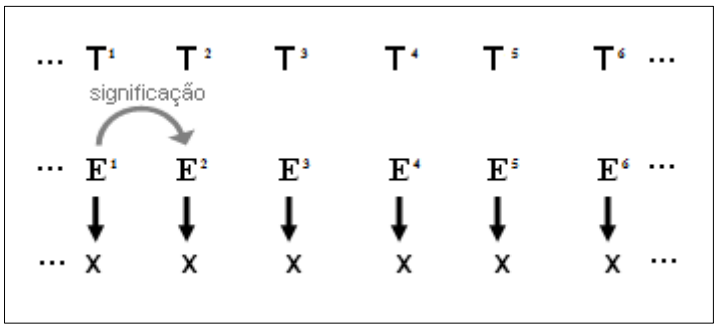


Figura 1: Iterabilidade e Significação

A significação é uma função da possibilidade de repetição/ iteração com a continuação do sentido. Na origem da cadeia de significação, onde ($E^1 = x$), é impossível saber ao certo o sentido do significante *E*, sem vislumbrar a seqüência da cadeia. A única forma de conceber ($E = x$) é construir um estrutura sincrônica que desconsidere a variável *T*, a temporalidade. Tão logo essa estrutura é inserida no tempo a igualdade se desfaz enquanto essência e se transforma numa função da repetição. Como mostra a figura 1, o significante E^1 só é associado ao significado *x* na medida em que se repete em um momento T^2 como E^2, mantendo-se *x* constante. Se, hipoteticamente, o significado do significante *E* variasse com o passar do tempo *T*, *E*, ao final nada significaria. Se em T^2 E^2 significasse, suponhamos, *y* ao invés de *x* e em T^3 E^3 significasse *z* então não seria possível identificar em T^1 o que E^1 significa. A conseqüência lógica é a impossibilidade da presença plena (e ao mesmo tempo significativa) na origem. Aquilo que acreditamos ser a identidade, ou a essência de *E*, é na realidade fruto da repetição, uma "ilusão ontológica" do processo de iteração. O que entendemos por natureza significativa de *E* é fruto de sua permanência de sentido no tempo, conseguida através da repetição. Se tentássemos retroceder na cadeia de significação ao máximo jamais alcançaríamos a origem. Só a partir do momento T^2 é que se torna possível aferir o significado *x* de *E* – Assumindo que, ao longo da cadeia, ele continuará o mesmo.

O que entendemos enquanto o significado de *E* é o efeito diferido de T^1, a mesma *nachträglich* da relação consciente-inconsciente. Assumindo o significado como fruto de sua permanência em meio à repetição, tem-se que *E* só efetivamente significa posteriormente em T^2. A significação se dá na diferença entre T^2 e T^1, uma diferença espaço-temporal, que repercute na ausência de significado em T^1.

No entanto, ainda observamos a existência em um tempo T^1 de um significante E^1 cujo significado é *x*. Como afinal E^1 chegou a significar *x*? Sabemos que a ilusão ontológica de ($E = x$) só se torna inteligível, só é construída, a partir de T^2, mas também sabemos que na origem T^1, E^1 significa *x*. Uma solução seria pensar ($E = x$) estaria de fato presente no momento T^1, e que os instantes que se seguem, a re-presentariam. Mas a lógica da *différance* não nos permite fazê-lo. Ela admite que tudo é em si mesmo repetição, e portanto, que a "origem" T^1 é igualmente uma ilusão.

Na origem, não há presença, somente o rastro originário:

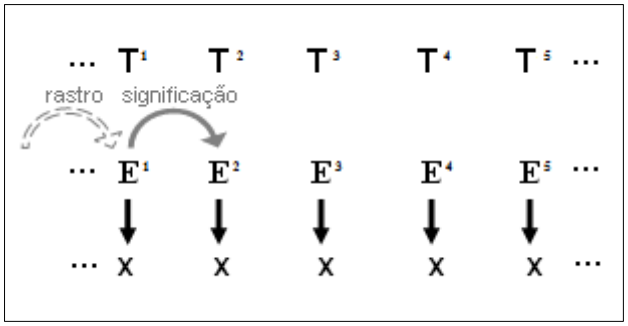


Figura 2: O rastro originário

A relação do significante E^1 com *x*, no instante T^1 só nos é dada enquanto significativa porque, a rigor, ela já se dá como repetição. Repetição, rastro, adição originária de uma origem que nunca esteve presente. Retroceder mais ainda na cadeia não adiantaria, o significado pleno nunca é encontrado. A suplementação originária é uma relação ao infinito.

Se não há presença plena na semiologia, não há razão de haver na história. O que tomamos como "contexto" no sentido particularista a ele atribuído pela tradição historicista, se compreendido enquanto um presente-passado de um tempo que nos é ausente seria,

desde já, a ausência de contexto. Pensar a história – assim como Derrida (2008) a pensa ao afirmar que "não há nada fora do texto"– enquanto uma sequencia de eventos significativos que poderiam ser lidos do mesmo modo que qualquer outro significante, o "texto mundo" (Stocker 2006), é pensá-la a partir do rastro originário. O presente, para que faça sentido, para que se constitua como um evento histórico, precisa ser, desde já um passado, um suplemento, uma repetição.

Conclusão

O historicismo crítico pós-estruturalista faz parte da historia da metafísica ocidental. Entre as oposições ser/não-ser, justo/injusto, fala/escritura, natureza/cultura e significado/significante há a oposição presente/passado. Enquanto condição de possibilidade da historiografia moderna (Fasolt 2004) essa dicotomia secciona a dimensão temporal entre um tempo presente, imediatamente acessível e um tempo passado, ausente à experiência imediata. Na metafísica historicista, preza-se a presença do presente vivo em detrimento da ausência do passado morto. Isto, conseqüentemente, gera o imperativo contextualista, uma ferramenta historiográfica de blindagem contra anacronismos. No fim, cabe ao historicista a compreensão de que passado e presente são dimensões fundamentalmente heterogêneas.

Mas o imperativo metodológico da historiografia crítica esbarra na inexistência da presença plena. A lógica da *differánce* destrói a esperança de uma presença originária de sentido, seja no significado ao qual reporta o significante ou mesmo no passado ao qual reporta a evidência. Se "não há fora do texto" (Derrida 2008: 194) a semiologia opera também na história, e a re-presentação das fontes históricas não é senão uma forma de significação. As evidências não correspondem à verdade dos acontecimentos passados, mas a "significantes" sujeitos à interpretação e ao erro (Fasolt 2004). Significantes que nunca reportam exatamente a seus significados, mas somente a outros significantes numa série que retrocede ao infinito.

Se não há a presença originária, se não existe sentido pleno que seja imediatamente presente em um presente vivo, então a busca pela compreensão dos fenômenos à luz de seus contextos históricos, sejam eles semânticos, epistemológicos, factuais, se vê diante sua impossibilidade lógica. O presente-passado que se pretende representar já é, desde sempre, a representação de uma ausência originária, de um tempo que, supostamente presente, sempre fora desde já passado. A irredutibilidade do tempo em um instante indivisível, em uma categoria que excluísse a economia da significação e o espaçamento (Derrida 1994; 2008; 2009) transformam, no limite, o "imperativo" contextualista em não mais que uma sugestão.

Nesse sentido, a crítica diacrônico-historicista do pós-estruturalismo à análise sincrônico-anacrônica das teorias tradicionais se vê fragilizada. Uma vez compreendidas as conseqüências da *differánce* para a metafísica da presença historiográfica, Walker *et al*. parecem estar tão fora do contexto, do ponto de vista lógico, quanto Waltz (1979)[13]. Nenhuma das obras aqui vislumbradas é capaz de acessar a presença plena do passado, do contexto, que pretende contrapor à sua ausência completa no transcendentalismo racionalista. Isso não por falha de seus autores, ou do método utilizado, mas pela simples impossibilidade do objetivo proposto. Tudo é passado, *nachträglich*, diferimento. O que chamamos de presente e pensamos experimentar imediatamente nada mais é que uma espécie de subtipo de passado, ou melhor, de um "arqui-passado": do rastro originário que revela a arbitrariedade da oposição metafísica (Culler 1997).

Não se quer dizer aqui, tal como não se quis dizer em Fasolt (2004), que se deveria abandonar o método pós-estruturalista, o historicismo-crítico ou a genealogia. Tampouco que a análise sincrônica do método estrutural é a forma correta de se compreender as Relações Internacionais. Não se trata de defender ou atacar essa ou aquela abordagem, esse ou aquele "ismo". Antes, a questão é aplicar a desconstrução ao limite e desconstruir aquilo que nos parece ser mais natural. E no que tange a tal questão, o contexto histórico se faz sempre uma ilusão: uma presença que inevitavelmente nos escapa. O descolamento

[13] Adimitindo-se a impossibilidade, ou ao menos dificuldade, de se pensar em um gradiente de "presença" ou "ausência" a nível macroscópico. Não parece haver ½ ou 2/3 de presença. Algo está ou não está.

entre análise e contexto não é algo que se possa simplesmente resolver. Lembrando Walker, Se "A teoria positiva de Maquiavel faz pouco sentido a não ser que seja lida no contexto do significado clássico da vida em uma comunidade política" (Walker 1993: 41)[14] então é possível que ela não nos faça sentido jamais. Tal contexto, em sua condição de passado, é inatingível.

[14] Machiavelli's positive political theory makes little sense unless read in the context of the classical account of life within a political community (tradução livre).

REFERÊNCIAS

ASHLEY, R. (1988) Untying the sovereign state: a double reading of the anarchy problematique. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 17, n.2, p. 227-262, June 1988.

BARROS, J. D. A. (2011) **Teoria da história: os primeiros paradigmas: positivismo e historicismo.** Petrópolis: Vozes, 246 p.

BARTELSON, J. (1995) **A genealogy of sovereignty**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 317 p.

BEST, S. (1995) **The politics of historical vision: Marx, Foucault, Habermas**. New York: Guilford Press, 249 p.

BEST, S.; KELLNER, D. (1991) **Postmodern theory: critical interrogations.** New York: Guilford Press, 324 p.

BEVIR, M. (2008) "What is genealogy?", **Journal of the Philosophy of History**, Vol 2, Nº 3, 2008, p. 263-275.

CAMPBELL, D. (1998) **Writing security: United States foreign policy and the politics of identity.** Rev. Minneapolis: University of Minnesota Press, 289 p.

COPELAND, D. C. (2000) **The origins of major war**. Ithaca: Cornell University Press, 322 p.

COX, R. W. (1986) "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", **Millennium: Journal of international studies**, Vol 10, Nº 2, 1986, p. 126-155.

CULLER, J. (1997) **Sobre a desconstrução: teoria e crítica do pós-estruturalismo**. Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Ventos, 347 p.

DERRIDA, J. (1994) **A voz e o fenômeno: introdução ao problema do signo na fenomenologia de Husserl.** Rio de Janeiro: Zahar, 117 p.

_____. (2008) **Gramatologia**. São Paulo: Perspectiva, 386 p.

_____. (2009) **A escritura e a diferença**. 4 ed. São Paulo: Perspectiva, 436 p.

DOSSE, F. (1993) **História do estruturalismo**. São Paulo: Ensaio.

FASOLT, C. (2004) **The limits of history**. Chicago: University of Chicago Press, 326 p.

FOUCAULT, M. (1987) **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 502 p.

_____. (1997) **A arqueologia do saber**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitaria.

_____. (2005) **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France**, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 12. ed. São Paulo: Edições Loyola.

_____. (2008) Nietzsche, a genealogia e a história. In: MACHADO, R. (Ed.). **Microfísica do poder.** 26. Rio de Janeiro: Edições Graal, p. 15-38.

GADAMER, H. (1999) **Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

GRAY, C. (1999) "Clausewitz rules, ok? The future is the past: with GPS", **Review of International Studies,** Vol 25, 1999, p. 161-182.

HANSEN, L. (2006) **Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war**. London; New York: Routledge, 259 p.

HARLAND, R. (1987) **Superstructuralism: the philosophy of structuralism and post-structuralism**. London ; New York: Methuen, 213 p.

KAUFMAN, S. J.; LITTLE, R.; WOHLFORTH, W. C. (2007) **The balance of power in world history.** Basingstoke England; New York: Palgrave Macmillan, 279 p.

KOSELLECK, R. (2006) **Futuro Passado.** Rio de Janeiro: Ed. Puc-Rio, 368 p.

KEOHANE, R. O. (1984) **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.** Princeton: Princeton University.

_____. (1998) International Institutions: two approaches**. International Studies Quarterly**, v. 32, n.4, p. 379-396, Dec 1998.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. (2001) **Power and interdependence**. 3rd ed. New York: Longman.

KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N. G.; KOWERT, P. (1998) **International relations in a constructed world.** Armonk, NY: ME Sharpe, 214 p.

MACHIAVELLI, N. (2002**) O príncipe**. 23. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 158 p.

MEARSHEIMER, J. (2002) **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 555 p.

NEUMANN, I. B.; WÆVER, O. (1997) **The future of international relations: masters in the making?** London; New York: Routledge, 380 p.

SEABRA, S. (2007) **Fronteiras de literatura e história : a escrita de Sérgio Buarque de Holanda em Caminhos e fronteiras.** f. 227. Tese (Doutorado). Faculdade de Letras, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

STOCKER, B. (2006) R**outledge philosophy guidebook to Derrida on deconstruction.** London; New York: Routledge, 212 p.

THOMSON, J. E. (1994) **Mercenaries, pirates, and sovereigns: state-building and extraterritorial violence in early modern Europe**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 219 p.

WALKER, R. B. J. (1993) **Inside/outside: international relations as political theory**. Cambridge England; New York: Cambridge University Press, 233 p.

WALTZ, K. N. (1979) **Theory of international politics**. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co, 251 p.

WEIZSÄCKER, C. F. V. (1968) **La importancia de la ciencia**. 2. ed. Barcelona: Labor, 172 p.

WENDT, A. (1992) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", **International Organization,** Vol 46, Nº 2, 1992, p. 391-425.

_____. (1999) **Social theory of international politics**. New York: Cambridge University Press, 429 p.

ZEHFUSS, M. (2002) **Constructivism in international relations: the politics of reality. Cambridge** ; New York: Cambridge University Press, 289 p.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

DOHA FORA DOS TRILHOS? DESAFIOS PARA A "NOVA" GOVERNANÇA GLOBAL E AS ESPECIFICIDADES DO SISTEMA GATT/OMC

FILIPE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA[1]
DANIEL SILVA[2]

RESUMO: O presente ensaio tem por objetivo refletir sobre o papel dos Estados Unidos nas estruturas de governança global, com especial destaque para a estrutura GATT/OMC em perspectiva histórica. Afirma-se que o *mainstream* dos autores que trabalham com Governança Global não nos ajudam a captar a essência do problema: o papel central dos Estados Unidos nos regimes multilaterais de comércio e o papel central que estes arranjos ocupou (e ainda ocupa) no projeto de poder deste país, gerando importantes distorções. A hipótese deste ensaio é que a literatura sobre Governança Global ignora as especificidades do sistema GATT-OMC, o que abre possibilidades para que se cometam alguns equívocos na interpretação do funcionamento deste regime. Concluí-se que a Rodada Doha não está fora dos trilhos, mas caminha fortemente dentro de um padrão historicamente institucionalizado.
Palavras-Chave: Governança Global, Estados Unidos, GATT, Rodada Doha.

[1] Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP-UNICAMP-PUC/SP. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: Filipe@ie.ufu.br

[2] Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: Daniel_m105@hotmail.com

INTRODUÇÃO

De tempos em tempos assistimos a ascensão de conceitos ou terminologias que prometem dar conta dos novos aspectos da ordem internacional, que afirmam poder revolucionar o campo de estudos de Relações Internacionais. Tais movimentos são importantes, tentam adaptar as interpretações teóricas à realidade mundial, sempre dinâmica: equilíbrio de poder, no pós II Guerra, interdependência, da década de 1970, globalização no pós-guerra fria, e atualmente o Governança Global, entre outros, são alguns exemplos. O final da guerra fria e a virada neoliberal contribuíram igualmente para a construção de um cenário propício para a ascensão de estudos que entendiam o período como sem precedentes na história.

Na década de 1990 a bola da vez foi os estudos sobre Globalização. Embora já estivessem presentes na década de 1980, é na década de 1990 que o conceito ganha milhares de adeptos. É importante salientar que o debate em torno da globalização nunca foi consensual (Hirst e Thompson, 1998). Enquanto alguns autores usam o conceito para refletir sobre o novo equilíbrio de poder, outros o empregam para entender a ordem econômica internacional. Esta dualidade, além de refletir uma importante diferença na interpretação dos fatos, é sintomática a medida que nos permite visualizar a ambigüidade na definição do conceito. Três interpretações distintas se destacaram, com ênfase nas alterações no sistema econômico internacional: os entusiastas (ou ultraglobalistas) (Ohmae, 1999), os céticos (Krasner, 1999) e os moderados (Dicken, 2007)[3].

[3]A perspectiva dos ultraglobalistas se fundamenta na crença de que o cenário internacional passa por uma fase de alterações estruturais que têm em sua principal causa a intensa integração econômica dos mercados em decorrência da grande difusão geográfica das atividades produtivas. Os representantes dos céticos da globalização procuram demonstrar que o conceito de globalização e os debates que se seguiram superestimam a realidade mundial. Para afirmar tal posicionamento estes autores afirmam que a) a economia internacional já foi mais integrada em períodos anteriores, b) não vivenciamos a formação de uma economia global e c) os Estados nacionais se mantém como atores principais da regulação política e econômica. Já os moderados afirmam que as alterações no sistema econômico internacional estão relacionadas a aspectos qualitativos que modificam a estrutura e as relações entre os Estados e atores internacionais.

Parece haver, entretanto, um consenso: a queda do muro de Berlim no início da década de 1990 e, conseqüentemente, o final da guerra fria, abriu uma destas janelas históricas responsáveis por "revoluções" no modo de se pensar as Relações Internacionais. Os debates sobre a "nova" arquitetura de poder internacional explodiram, aumentando também a procura por interpretações que dessem conta dos novos processos. As principais correntes teóricas tiveram que se adaptar, repensando o mundo agora sem a presença da URSS. Além disso, alguns autores tais como Perraton (2003), parecem concordar com a idéia de que há uma queda relativa de importância dos assuntos de segurança tradicionais para os assuntos de segurança econômica no pós-guerra fria. Segundo a interpretação do período, embora a possibilidade do conflito permaneça, sua probabilidade tornou-se menor. Quando Bill Clinton assume a presidência dos Estados Unidos, estas idéias ganham ainda mais força. Suas prioridades, pelo menos no discurso, estavam voltadas para as questões econômicas, contribuindo para a percepção de que a segurança deve ser entendida como sinônimo de prosperidade material. "It is the Economics, Stupid!", frase que tornou sua campanha conhecida mundialmente. No mesmo sentido, Smith e Woolcock (1994:464) afirmam que "the end of the Cold War has thus resulted both in a shift in the relative importance of security and economic issues in US-European relations and in a new set of linkages between them".

A livre circulação dos fluxos econômicos, segundo Ohmae (1999), deveria ser entendida como uma das principais características desta ordem internacional em formação, combinada com a vitória dos princípios liberais tanto na política internacional como na economia. Para Fukuyama (1992:69) a década de 1990 vivenciou um período onde havia "um só competidor, como uma ideologia de validade potencialmente universal: a democracia liberal, a doutrina da liberdade individual e da soberania popular". O liberalismo político e econômico marca um momento histórico no qual o progresso levaria as nações a adotarem os princípios do livre mercado e da democracia no plano político doméstico. De acordo com esta perspectiva, a interdependência econômica altera profundamente a dinâmica geográfica e os limites das fronteiras nacionais. A realidade internacional deve ser compreendida através de uma

economia cada vez mais sem fronteiras onde os Estados nacionais, enquanto entidades tradicionais do sistema internacional perdem a sua relevância. A regulação da vida doméstica e internacional desmorona diante do estabelecimento de fronteiras flexíveis controladas pelos mercados globais (Ohmae, 1999; Keohane, 2002)

Não nos cabe prosseguir nesta direção. Vale apenas destacar, para os propósitos deste ensaio, que a globalização tornou-se uma espécie de "modismo acadêmico", mas sem uma definição clara. Devido a dificuldade de definição, o conceito é apropriado por cada corrente teórica de uma forma. Ao mesmo tempo, por ser um conceito da moda, é amplo demais, se referindo a fenômenos muito distintos um dos outros, o que acaba inviabilizando a sua utilização científica.

Pelo que nos parece, atualmente assistimos uma explosão parecida com o termo Governança Global. Young (1999) parece concordar. Segundo este autor, "the demand for governance in world affairs has never been greater". Ba e Hoffmann (2005:5) fazem o alerta: "Tal como acontece com o termo globalização, [Governança Global] também pode ser um termo ou área de pesquisa inteiramente frustrante. Embora pareça cada vez mais onipresente, [Governança Global] também permanece um termo indefinido (tanto analiticamente quanto em termos de políticos)". Além disso, ao mesmo tempo em que se pretende ser um conceito analítico, o termo tem sido entendido por muitos como um projeto.

Em 1992, por exemplo, foi criado a Comissão da Governança Global, com apoio das Nações Unidas e da União Européia. Em 1995, a comissão publicou um relatório intitulado "Our Global Neighborhood", onde se definiu as bases do que seria este projeto de governança global (Whitman 2009; Young 1999). Entre suas reivindicações, encontramos temas tais como a necessidade da criação de um conselho econômico internacional, o fim ao poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança; a criação de um novo órgão parlamentar de "sociedade civil" com representantes de ONGs e outras entidades, e a criação de um novo Tribunal de Justiça Criminal, entre outras coisas.

Para a Comissão da Governança Global, governança deve ser definida como "a soma das diferentes formas que os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerem seus assuntos comuns. É um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas" (Commission on Global Governance, 1995). Para isso, seria necessário instituições formais e regimes com capacidade retaliatória (*compliance*) para impor a conformidade, bem como arranjos informais consensuais entre as pessoas e instituições.

A definição da comissão não é isenta de valores teóricos. Está muito ligado a idéia de democracia global, como se ela fosse possível de existir com os padrões institucionais atuais, além de enfatizar como baluarte as noções liberais de "liberdade". Em outras palavras, trata-se de um projeto de cunho liberal que prega um aprofundamento da democracia e da livre-iniciativa, não muito diferente daqueles valores e projetos defendidos pelos ultraglobalistas.

Não obstante, o problema é muito mais profundo: esta definição não é consensual, e nem poderia ser diferente. Semelhante ao que ocorreu com o termo globalização, não existe consenso nas definições de Governança Global. Ba e Hoffman (2005) encontraram nove diferentes definições ao examinarem a literatura sobre o tema: 1-) Regimes Internacionais; 2-) Sociedade Internacional, 3-) Estabilidade Hegemônica; 4-) Dinâmica da globalização; 5-) Busca dos objetivos compartilhados entre FMI/Banco Mundial/ONU; 6-) Ordem Global; 7-) Reestruturação da ordem econômica mundial; 8-) Governo Mundial; 9-)Sociedade Civil global. Estes mesmos autores definem Governança como "some sort of order (rules, patterns, institutions, norms, etc.) in anarchic spaces". Portanto, não há como desvincular a definição de governança da teoria. Colocando de outro modo, Governança Global é um termo que exige teorização.

A literatura sobre o tema, grosso modo, se diferenciam na ênfase a uma das três agendas de pesquisa mencionadas abaixo. Em primeiro lugar, os defensores da Governança Global afirmam ser irrealista pensar as questões relevantes no cenário contemporâneo sem considerá-las em termos globais (Keohane, 2002; Young, 1999; Rosenau, 1992; Perraton, 2003).

Este é o elemento essencialmente novo na ordem internacional contemporânea para estes autores. Dentro desta perspectiva, a política mundial deve responder a uma série de questões novas (se não são novas de fato, a novidade estaria na intensidade), tais como a destruição do meio ambiente, os refugiados, a pobreza, a AIDS, o desenvolvimento econômico, a promoção do sistema capitalista global, entre outros, que precisam ser tratados ou geridos em escala global.

Em segundo lugar, o debate em torno da Governança Global é normativo. Quer isso dizer que, além de fornecer possíveis soluções aos problemas considerados, a teoria aponta para quais soluções são mais desejáveis (Czempiel, 1992; McGrew, 2002; Koenig-Archibugi, 2003). Tal juízo de valor não é visto de maneira pejorativa: segundo esta perspectiva, a razão, entendida como pensamento superior, nos leva necessariamente a tomadas de decisão deste tipo, sendo este nosso dever histórico[4]. Em curtas palavras, a Governança Global, nos direcionaria a um projeto liberal global, amplamente ancorado na democracia como principal sistema político e o livre-comércio como princípio inquestionável, este último com status não muito diferente ao de uma "vaca sagrada", para ficar com um termo de Goldstein (1988:187).

Em terceiro lugar, a Governança global incorpora em seu arcabouço visões de mundo de novos atores: para esta perspectiva, vivemos num mundo em transformação, com uma diminuição paulatina da centralidade dos estados e governos na condução dos assuntos globais, com destaque para indivíduos e organizações internacionais que tem se mostrado mais adequados na condução destes assuntos (Koenig-Archibugi, 2003; Woodward, 2003). Para esta perspectiva, é preciso fomentar a proliferação de centros de autoridade, o que traria

[4] Em linhas gerais, dois grupos derivam de tais considerações: o inter-governamentalismo e o cosmopolitismo. Este primeiro, como nos mostra Grimm (1995), partem do pressuposto de que a inclusão de novos atores nos processos decisórios globais tornam suas ações mais legítimas, evitam a exclusão e fomenta a solidariedade, e por isso devem ser fomentados. Não muito diferente, os cosmopolitas entendem, como nos mostra Falk (1995), entre outras coisas, ser necessário a construção de múltiplos canais que garantam o pluralismo e democratização das instituições internacionais, o que aumentaria sua efetividade e legitimidade.

resultados positivos em termos de *accountability* e intensificação da transparência, que teria como efeito a diminuição de conflitos. Segundo Rosenau (2009:4), "the more centers of authority proliferate, the less is any one country or group of countries likely to dominate the course of events". Além dos tradicionais "novos atores", tais como organizações não governamentais, multinacionais, sociedade civil, organizações transnacionais, grupos étnicos, organizações internacionais, Rosenau afirma que devemos considerar também burocracias internacionais, organizações híbridas, agências do Estado e as comunidades locais, fundações privadas, comunidades epistêmicas e comunidades migrantes. Todos são exemplos destes novos atores que podem (e devem) conquistar cada vez mais espaço nos principais fóruns de decisões globais.

Cada um ao seu modo, podemos dizer que existe certo consenso entre as três perspectivas mencionadas acima em torno das seguintes questões: Em primeiro lugar, estes autores refutam a tradicional hierarquização das questões internacionais (entre low e high politics) e passam a atribuir importância a novos temas; Em segundo lugar, estas análises tendem a focar as regras ou o sistema de regras que constrangem ou influenciam a conduta dos atores no cenário internacional, em detrimento do tradicional foco em questões clássicas; Em terceiro lugar, partem do pressuposto que a política internacional tem se tornado cada vez mais complexa e dinâmica, o que demandaria uma estrutura decisória mais eficiente, com participação do maior número de atores.

Embora existam autores que trabalham com Governança Global em outros termos, estes não parecem ser a maioria. Expostas de maneira bastante rápida, como o *mainstream* dos autores que trabalham com Governança Global, nos termos explorados acima, nos ajudam a entender o sistema GATT-OMC? Não existe resposta simples a esta questão, e também não pretendemos esgotá-la neste ensaio. Entretanto, vale algumas considerações. A hipótese guia deste trabalho é que esta literatura ignora as especificidades do sistema GATT-OMC, o que abre possibilidades para que se cometam alguns erros sobre o funcionamento deste regime.

As especificidades do sistema GATT-OMC

O regime multilateral de comércio é um dos regimes mais citados pelos estudos sobre Governança Global nos termos mencionados acima. Não a toa este exemplo geralmente aparece com certo destaque nestas análises, com papel central nas obras de autores tais como Keohane (2002), Young (1999) e Michie (2003). Os demais regimes, tais como o de segurança, extremamente hierarquizado, o de direitos humanos, que não conta com a participação efetiva e comprometida das principais potências, o de combate ao crime, geralmente ineficientes por não contar com a cooperação de muitos países, entre outros, possuem muitas barreiras que impedem a participação de novos atores e tencionam os debates na direção dos países mais poderosos. Não obstante, o regime de comércio seria "agregador", permitindo a participação de inúmeros países com o mesmo poder de voto e permitindo a criação de coalizões com pautas diversas. Além disso, seus acordos estão sob o princípio do "compromisso único" (single undertaking) e possuem um sistema de solução de controvérsias que, a princípio, serve como "dentes", constrangendo os Estados membros a cumprirem o acordado, independente de seu peso militar ou econômico.

Em primeiro lugar, estes pressupostos são inadequados, pois generalizam a partir do regime multilateral de comércio sem considerar as suas especificidades. Em linhas gerais, usa-se deste regime, e sem grandes considerações, generaliza-se para os demais, muito embora não possuam as mesmas características e instituições de apoio. Dani Rodrik e Arvind Subramanian (2003, p.33) apresentam algo semelhante ao afirmar que "as inovações institucionais não necessariamente se deslocam bem". Em outras palavras, a natureza das instituições não é constante, muito menos dada de maneira exógena, mas é contextual, ou seja, pode variar com as circunstâncias, de acordo com as necessidades de cada localidade ou cada tempo histórico. Tal pressuposto neoliberal parece ignorar as especificidades de cada caso ao aconselhar a implementação de um padrão institucional homogêneo de acordo com seus princípios pré-estabelecidos de forma atemporal (Vide Chang, 2004).

Além disso, embora não se discuta a importância que o comércio tem para os países, tal literatura atribui pesos semelhantes para as diferentes questões, ignorando o fato dos países atribuírem pesos desiguais as questões postas em pauta pelos teóricos da Governança Global. Como exemplo disso, vale destacar que o comércio internacional, quando comparado ao sistema financeiro internacional, possui dimensões pequenas o que inviabilizaria qualquer comparação direta entre estas duas questões (Epstein, 2005; Felix, 2005). Para complicar ainda mais, grande parte das decisões de comércio é tomada pelos formuladores de política macroeconômica, sendo pouco útil a separação do comércio com os demais aspectos da política econômica.

Blecker (2005:200) parece concordar quando diz que "money is not neutral when nominal exchange rates determined by autonomous financial dynamics affect real trade flows". A cisão entre "comércio" e "finanças", embora possa ter sido útil nas explicações do período Bretton Woods, até pelas características intrínsecas a este sistema, não fazem mais sentido na conjuntura atual, onde o mercado financeiro ganha dimensões volumosas, superando muito em importância o comércio clássico. Na mesma linha, o GATT, criado desde o pós-segunda guerra mundial, tinha como área de competência apenas o comércio, primeiro o setor de manufaturas, depois o de serviços e por último o agrícola. Fazia parte, portanto, de um projeto de poder patrocinado pelos Estados Unidos. Com o fim de Bretton Woods, o poder decisório em termos de comércio migrou para outro lugar, e o GATT passou a discutir apenas seus efeitos.

Na mesma direção, temas como segurança e defesa, direitos humanos, meio ambiente, recebem conotações distintas, e, portanto possuem pesos distintos: existem questões que recebem um papel menor dentro das estratégias dos países, alterando a maneira como este inserirá a questão no plano internacional. Percebe-se variações deste tipo até mesmo dentro do próprio regime de comércio: um país que fundamenta sua política de desenvolvimento econômico no setor exportador atribuirá um peso diferente ao comércio que outro país com estratégias diferentes. Em outro extremo, o próprio sistema GATT-OMC possui suas

contradições inerentes, para se adequar as estratégias de seus principais patrocinadores. O mais evidente é a maneira como a propriedade intelectual é tratada neste regime: ao mesmo tempo em que se fomenta um sistema de livre-concorrência comercial entre os países, quando se discute propriedade intelectual o diagnóstico é justamente o contrário. Neste caso, deve-se restringir, criar barreiras, proteger, etc. Em suma, a eficiência e o comprometimento variam de acordo com a questão em pauta, a posição internacional do país e o estágio de desenvolvimento econômico.

Por último, vale destacar também uma obviedade pouco dita: déficits comerciais não têm a mesma conotação e/ou impacto nos países, principalmente quando entendemos os Estados Unidos (e o dólar) como a principal potência e reguladora econômica. O crescimento econômico mundial depende, em grande medida, do déficit americano e, em contrapartida, este déficit não tem o mesmo impacto que teria em outros países, pois o dólar ocupa uma posição diferenciada nas relações macroeconômicas internacionais. Como Gilpin (2004) afirmou: todos os países estão sujeitos mais ou menos às mesmas regras, exceto um, justamente a principal potência. O sistema funciona, portanto, na base n-1. Há efeitos colaterais, e isso se torna evidente quando se acompanha os debates existentes no Congresso norte-americano. Entretanto, existem mecanismos institucionais que, embora já tenham sido mais eficientes no passado, dão suporte aos setores prejudicados como, por exemplo, o Trade Adjustment Act, a seção 201, entre outros mecanismos (Vigevani, 2005, *et al;*; Destler, 2005; Goldstein 1988).

Além disso, o princípio do "compromisso único" (single understaking), somado ao poder de voto igualitário, não está isento de fortes influências dos países mais desenvolvidos. Na verdade, pode até fomentar ainda mais a sua existência, agora, porém, com uma roupagem diferente, mais "legítima" por ter sido "consensual". Em outras palavras, é um equivocado supor que todos os países têm o mesmo peso nas negociações. Uma estratégia largamente utilizada pelos Estados Unidos é a adoção de negociações paralelas, que acontecem geralmente em termos bilaterais, e que, como consequência, tenciona as votações. Além disso,

a necessidade imposta pelo "compromisso único" como parte dos trade-offs, faz com que grande parte do conteúdo acordado não traga benefícios aos assinantes, principalmente para os PEDs.

Já para os Estados Unidos, o sistema GATT-OMC está subordinado a sua estratégia de projeção de poder global, e não o contrário: este país possui mecanismos de *enforcement* muito mais poderosos, e sem a necessidade da existência de consensos. Já em 1962, o Trade Expansion Act garantia ao presidente amplo poder de retaliação contra barreiras agrícolas 'injustificáveis' e autoridade para certas retaliações, desde que justificáveis. O Trade Act de 1974 tornou esta autoridade presidencial discricionária e expandida, com o objetivo de retaliar contra barreiras externas irrazoáveis, além de obrigar o USTR a apresentar relatórios ao Congresso a cada seis meses listando as questões com maior possibilidade de aumentar as exportações dos Estados Unidos. O Trade Agreement Act de 1979 (Seção 301-306) especificava que o presidente deveria usar sua autoridade para impor acordos de comércio e esclarece a aplicabilidade das retaliações no setor de serviços, além de estabelecer procedimentos para investigações mais detalhadas, incluindo prazos para ações; O Trade and Tariff Act de 1984 (Seção 301-307) concedeu ao USTR a possibilidade de iniciar investigações e recomendar ações para o presidente, além de autorizar retaliações no setor de serviços e incluir pela primeira vez cobertura aos investimentos intelectuais e estrangeiro direto. Já a Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 (Seção 301-310) garantiu de uma vez por todas ao USTR autoridade para retaliar, além de tornar o mecanismo automático, exigindo do USTR a identificação de prioridades do comércio, incluindo a designação de 'países prioritários e práticas' a serem investigadas sob a seção 301. O mecanismo também estabeleceu a "301 especial" para promover a afirmação mais agressiva de direitos de propriedade intelectual, além de estabelecer novos prazos para a ação em casos que envolvam o GATT, resolução de litígios ou propriedade intelectual. Em suma, o fim era o mesmo (promover o livre-comércio no

mundo), os meios poderiam variar (por vezes via regime internacional de comércio, por vezes via práticas unilaterais)[5].

A utilização da Governança Global como categoria analítica, até mesmo ao tratar do sistema GATT-OMC, tem pouco a contribuir caso desconsidere estas questões. O papel central dos Estados Unidos nos regimes multilaterais de comércio e a importância que estes arranjos ocuparam (e ainda ocupam) no projeto de poder deste país geram importantes distorções. Portanto, generaliza-se a partir de análises problemáticas sobre o regime de comércio, o que praticamente inviabiliza a utilização do conceito. O sistema GATT-OMC possui muitas especificidades e, para melhor compreende-las, dividiremos o período de seu funcionamento em três partes: A primeira vai da Rodada Genebra em 1947 até a Rodada Kennedy, encerrada em 1967; A segunda do lançamento da rodada Tóquio, em 1973, até o término da rodada Uruguai, em 1994; A terceira vai da criação da OMC em 1995 até os impasses da Rodada Doha.

As primeiras décadas do sistema GATT: 1947-1967

As rodadas de negociação do sistema GATT-OMC aconteceram em um primeiro momento, com o objetivo de promover, periodicamente, uma diminuição de tarifas comerciais básicas. Tais tarifas não poderiam (nem deveriam) ser elevadas, mas apenas diminuídas. Desde o considerado fracasso da *Smoot-Hawley tariff*[6], ratificada em 1930, como forma de proteção às crises econômicas da década de 1930, as interpretações norte-americanas da época estabeleciam fortes relações causais entre as elevações tarifárias que ocorreram no início da década e a grande depressão (Frieden e Rogowski 1996:48). O gráfico 1 nos ajuda a visualizar o argumento. Nota-se que as altas tarifas patrocinadas pela Smoot-Hawley tiveram impacto negativo no PNB norte-americano. Por este motivo, alguns autores chegam a demonizar tal experiência institucional. Shoch (2001:4), por exemplo, afirma que "a lição

[5] Ver também Ricupero (2002:14); Destler (2005).
[6] Para saber mais sobre a Smooth-Hawley, veja Irwin (1998).

persistente da desastrosa Smoot-Hawley Tariff Act de 1930 [é que] o protecionismo produz guerras comerciais, o colapso econômico, e repúdio ao partido com o qual está associado". Na mesma linha, em artigo publicado em 1935 por Abraham Berglund (1935), a relação entre o protecionismo e as dificuldades econômicas já estava clara: "É razoável, no entanto, assumir que os papéis desempenhados pelas altas barreiras tarifárias e outras restrições comerciais foram importantes e ainda atuam como um impedimento a recuperação do comércio".

Gráfico 1: Correlação entre Tarifas Comerciais e o Crescimento Econômico nos Estados Unidos (1929-1953)

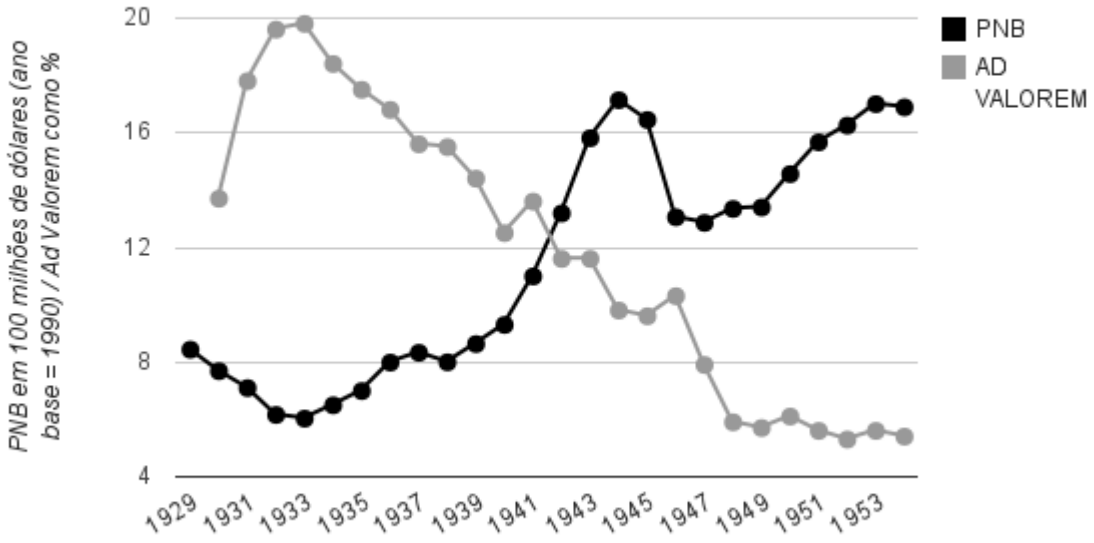


Gráfico elaborado pelos autores a partir de dados extraídos de Maddison (2008) e Congressional Report (1955)

Na impossibilidade de se ratificar a Carta de Havana, que criaria a Organização Internacional do Comércio, as rodadas de Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genebra (1955-1956) e Dillon (1960-1961) cumpriram este papel, focando as negociações na redução das barreiras tarifárias. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT),

sobretudo nestas primeiras rodadas, teve como consequência a diminuição e consolidação das tarifas de bens industriais e o aumento do número de países participantes do comércio internacional. A tabela 1 é ilustrativa: as seis primeiras rodadas tiveram como única preocupação as barreiras tarifárias, além de um número reduzido de participantes. Não podemos entender, entretanto, tal arranjo sem fazer algumas breves notas sobre seu contexto histórico:

Tabela 1: As primeiras rodadas do GATT (1947-1967)

Ano	Nome da Rodada	Principais assuntos	Países Envolvidos
1947	Geneva	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Geneva	Tarifas	26
1960-1961	Dillon Round	Tarifas	26
1964-1967	Kennedy Round	Tarifas e medidas Anti-dumping	62

Tabela extraída de http://www.wto.org

O GATT foi criado dentro de um projeto de poder que tinha como um dos seus pilares o livre-comércio, sobre forte patrocínio dos Estados Unidos. A esta altura, os EUA eram seu principal patrocinador, tolerando violações de seus aliados a princípios clássicos como a "cláusula da nação mais favorecida". Com isso, o liberalismo no pós-guerra ganhou um status "incontestável" e seria o principal remédio para evitar dois "grandes traumas" do século XX (Hobsbawm, 1995) e serviu para a continuidade do escoamento da indústria norte-americana que tanto lucrou com a segunda guerra (Block, 1989). Além disso, o crescimento "espetacular" no imediato pós-guerra fortaleceu esta ideia, colocando os Estados Unidos na liderança do Sistema Internacional. Em suma, era preciso evitar práticas restritivas de comércio: "Pregar o

evangelho do livre comércio em todo o mundo tornou-se o objetivo primordial da política econômica internacional dos Estados Unidos", indica Dryden (1995:6)[7].

As análises de Winham (1986:31) caminham na mesma direção. Para este autor o livre comércio para os norte-americanos "was an attractive goal in ideological term, and it was consistent with national interest, since the United States was favorably positioned to benefit from freer trade" e conclui afirmando que "the preeminent position of the United States in early postwar system was the decisive factor [para a criação do GATT]". Em resumo, o sistema nasce com várias características específicas norte-americanas. Vale destacar duas delas: em primeiro lugar, o GATT incorpora em suas normas um valor americano no tocante a relação entre o governo e a economia. Segundo este autor, "Americans historically have tended to be more suspicious of the role of government in economic life than their European counterparts" (Winham 1986:30). Em segundo lugar, o formato das leis do GATT, desde as normas em torno da não-discriminação até os mecanismos de solução de controvérsias, partiram da experiência americana, e tinham por objetivo principal intensificar a presença deste país no comércio mundial[8].

Além disso, o contexto industrial no pós II guerra era de total liderança dos Estados Unidos. Não havia um único país capaz de se aproximar aos norte-americanos em termos industriais. É importante lembrar que as outras potências da época assistiram seus parques

[7] Isto ficou claro em um dos discursos do presidente Kennedy quando ele afirmou que "Se quisermos trazer paz ao mundo [...] e evitar a Terceira Guerra Mundial [...] o esforço deve ser baseado principalmente na cooperação econômica" (apud DRYDEN, 1995, p.34). Para evitar a repetição desses "acontecimentos catastróficos", afirmava-se que não havia mais espaço para manter o isolacionismo da política externa norte-americana em relação à Europa. Era preciso um novo conjunto de propostas para o comércio internacional. Assim, os Estados Unidos passaram a liderar a construção de um regime de comércio liberal, o qual teria como consequência a promoção da paz e um ambiente propício aos seus interesses (O'SHEA, 1993).

[8] Portanto, o sistema foi criado dentro de um arranjo institucional muito mais amplo, onde faz-se presentes também o Banco Mundial, o FMI, da OIC, que não saiu do papel. Este arranjo tinha por objetivo reordenar o sistema, evitar com que conflitos das proporções da Segunda Guerra mundial se repetissem e arranjar o sistema de forma que favorecesse os interesses estratégicos dos Estados Unidos. Portanto, já nasce como parte de um projeto de difusão internacional de poder. O Departamento de Estado, liderado por Cordell Hull, não participou de forma marginal nas negociações. Hull era um dos principais formuladores da política externa norte-americana e um dos defensores mais ferrenhos do livre-comércio em escala global (Block, 1980).

industriais serem diretamente afetados pela segunda guerra, diferentemente dos norte-americanos que se beneficiaram com o distanciamento geográfico dos principais enfrentamentos da segunda guerra mundial. Segundo Maddison (2008), os Estados Unidos foram responsáveis, durante toda a década de 1950, por algo em torno de 26% do produto bruto mundial, portanto, responsável por cerca de um quarto de tudo o que se produziu mundialmente, cabendo a todos os outros países dividir os outros ¾. Evidente que o mercado doméstico norte-americano não seria capaz de absorver todo este excedente, o que criou fortes estímulos para a abertura comercial em termos multilaterais.

Neste período de negociações, as rodadas não incorporavam questões relacionadas ao desenvolvimento. Foi apenas nas rodadas Dillon e Kennedy, em 60 que se observa o aprofundamento das preocupações quanto ao não atendimento dos interesses dos PEDs. E isso se deu por conta do posicionamento dos grandes países do Terceiro Mundo, como Brasil e Índia (que já faziam parte do comércio multilateral desde 1947). Para Guimarães, o fator considerado essencial que modificou o quadro das negociações do GATT durante os últimos anos do sistema, foi a "inclusão de regras de exceção à agenda negociadora do regime (...) com a inclusão da Parte IV ao documento GATT 1947 em 1965." Esta modificação representou o atendimento de uma demanda que enxergava diferenças estruturais entre os países desenvolvidos e os países de economia menos consolidadas uma vez que na teoria não sujeitava os últimos à regra da reciprocidade. (GUIMARÃES, 2006).

Em suma, a necessidade de escoar seu excesso de produção numa ordem onde os Estados Unidos desempenhavam um papel central: tanto na manutenção de alianças quanto na construção de regimes, amparados por uma moeda aceita internacionalmente como principal reserva de valor, além de possuir mecanismos domésticos capazes de pressionar os países que não aderissem às regras do jogo. Estes fatores combinados formaram o contexto de criação do GATT.

As rodadas Tóquio e Uruguai (1973-1994)

Os países em desenvolvimento tiveram participação fraca (ou nula) nas discussões que geraram o GATT durante este período. Somente na década de 1960 que há os primeiros sinais de contestação por parte dos países do terceiro-mundo. Como assinalou Velasco e Cruz (2005:34), dois grandes fatores motivaram a participação destes no comércio multilateral: as condições geopolíticas do período, onde os PEDs buscavam uma visão alternativa à influência direta dos Estados Unidos e o sentimento de exclusão frente às trocas comerciais globais em comparação ao mundo desenvolvido. Embora ainda sem muita expressão no que tange o sistema GATT, a década de 1970 assistiu um novo esforço de mobilização, mas ainda sem impacto significativo na agenda.

A Rodada Tóquio foi marcante neste sentido, contribuindo para um processo maior de harmonização de políticas públicas que chegariam a seu ápice na Rodada Uruguai. (Winham 1986). Nesta rodada, os países em desenvolvimento passam a influência um pouco mais nas negociações, incluindo questões consideradas estratégicas para a região nas negociações. A inclusão de novos temas, uma nova conjuntura econômica de crise na década de 1970 e o aumento do número de participantes, sobretudo nos países do Terceiro Mundo, contribuíram para que nos anos seguintes se aprovasse o que ficou conhecido como "framework agreements". Além de garantir algumas exceções em algumas situações impostas pelo balanço de pagamentos e para a indústria nascente, segundo Hudec (1987:85)

> "the framework text included a decision of the GATT Contracting Parties, called the Enabling Clause, which was meant to be a de facto amendment of the MFN obligation in Article I. The Enabling Clause gave permanent legal authorization for (a) GSP preferences; (b) Preferences in trade between developing countries; (c) 'more favorable' treatment for developing countries in other GATT rules dealing with non-tariff trade barriers; (d) specially favorable treatment for the least-developed developing countries.

O número de países envolvidos na Rodada Tóquio (tabela 2), na sua grande maioria países em desenvolvimento, serviu para a inclusão destas demandas. Tais inclusões, entretanto, não vieram sem um custo (Hudec, 2011; Winham, 1986). Desde o início da rodada os Estados Unidos pressionavam para a intensificação de mecanismos de combate ao subsídio, nos moldes de sua legislação para *contervailing-duties*. Além disso, uma das exigências dos norte-americanos era o fim das políticas do estilo "*buy-national*", pressionando para liberalização de compras governamentais, questão tradicionalmente ausente no arcabouço original do GATT. Segundo Hudec, "this new rules would go into effect with, or without, the blessing of the developing-country bloc" (2011:84). Como resultado da rodada, as demandas dos países em desenvolvimento vieram, graças ao princípio do *single undertaking,*com a criação de mecanismos de *enforcement* muito mais árduos.

Tabela 2: As rodadas Tóquio e Uruguai (1973-1994)

Ano	Nome da Rodada	Principais assuntos	Países desenvolvidos
1973-1979	Tokyo Round	Tarifas, barreiras não tarifárias, "framework" agreements	102
1986-1994	Uruguay Round	Tarifa, barreiras não tarifárias, procedimentos, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, agricultura, criação da OMC, etc.	123

Tabela extraída de http://www.wto.org

A Rodada Uruguai dá prosseguimento a este processo iniciado na rodada Tóquio, onde as tarifas e cotas já eram questões desgastadas, havendo necessidade de se intensificar a integração entre os interesses e compromissos dos países. A pressão por alterações das normas da estrutura multilateral de comércio estavam amparadas na crença de que a as instituições do GATT, expressa principalmente no artigo I do acordo, não enxergavam diferenças entre os países ricos e pobres (Bhagwati e Hirsch, 1999). Desse modo, acreditava-se que, para que as negociações se tornassem mais benéficas para os interesses dos PEDs, seria preciso revisões profundas. No quadro anterior notamos o aumento dos principais assuntos

envolvidos na Rodada Uruguai. A institucionalização de "novos temas" (tabela 2) como serviços, propriedade intelectual e investimentos, contribuiu para tornar as negociações ainda mais complexas.

Quanto a propriedade intelectual, enquanto os Estados Unidos doutrinava o mundo via Special 301, pressionava a incorporação deste tema definitivamente. Segundo Zutshi (1999:47), "the TRIP Agreement that was finally accepted did impose several restrictions which the developing countries had opposed. This was due to a number of factors that accentuated the already existing unequal bargaining power between developed and developing countries". Como exemplo, Zutshi cita a pressão coordenada entre os países desenvolvidos a favor da inclusão de TRIPS, as dificuldades de manutenção das coalizões dos PEDs em grande parte devido a pressões bilaterais exercida pelos países desenvolvidos, entre outras questões. "At the end of the Day, it was the assessment of developing countries that they needed a multilateral trading system, based on principles of non-discrimination [...] and if the inclusion of TRIPS in the system was the price for that, they would have to pay it", conclui (Zutshi, 1999:48).

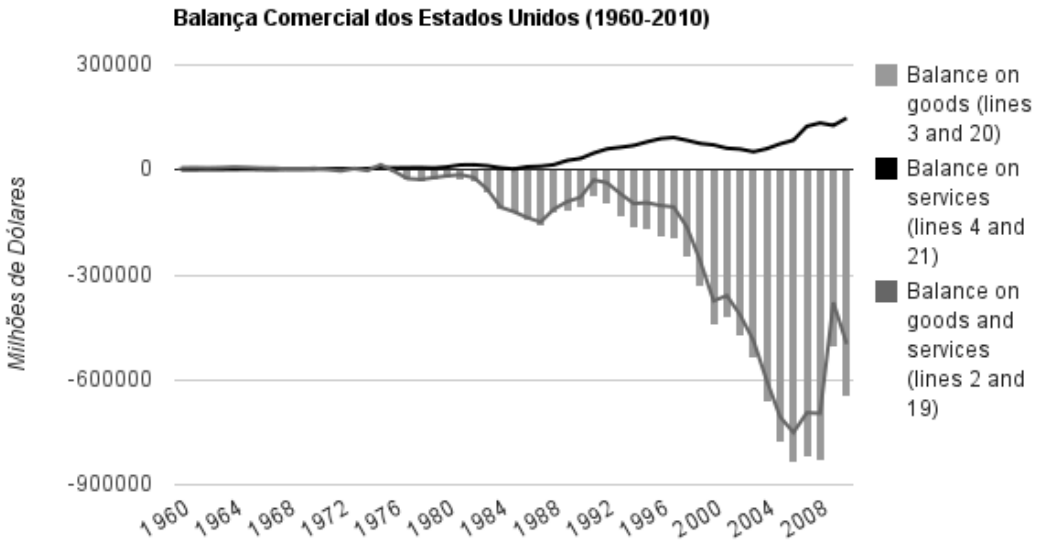
O acordo sobre Têxteis, outro setor importante para os PEDs e historicamente negligenciado, também ficou bastante distante de um acordo considerado satisfatório (Raffaelli, 1999). Já em Agricultura, outro tema sensível para os PEDs, foi totalmente excluída das discussões do GATT até a Rodada Uruguai (Ricupero, 1999:13; Yeutter, 1999). Graças a esforços conjuntos, com destaque para o Grupo de Cairns, a Rodada Uruguai foi significativa neste setor, incluindo disciplinas mais rígidas contra subsídios a produção e a exportação, além de criar mecanismos de controvérsia e regular questões sanitárias e fitossanitárias, muitas vezes usadas como barreiras. Mesmo nas negociações agrícolas a pressão exercida pelos Estados Unidos foi central. A Segundo Yetter (2002:65), "section 301 of the US trade Law was a swift, decisive, powerful trade policy weapon. It began to have an impact in bilateral negotiations on agriculture and in other trade dispute as well".

Para Caroline Brookings (*apud* 2002:73:Bagwati e Hirsch)

> The agreement was a remarkable achievement, bringing agricultural trade under the rules and discipline of the GATT for the first time. [...] In fact, the great tragedy for the agricultural sector and for the world economy is the nearly half century of time lost in getting this job started. If we had begun this process in 1947 when the GATT began its work in reducing industrial tariffs, we would have had a 50-year 'adjustment' period to transition down to full open markets in agriculture by 1997. And what difference that would have made"

É importante entender as mudanças nas economias desenvolvidas neste período. Afinal, grande parte das mudanças que ocorreram no sistema multilateral de comércio responde diretamente aos novos padrões industriais e aos novos desafios existentes nos países desenvolvidos. A indústria automobilística norte-americana é um bom exemplo: esta assistiu a uma elevação significativa de carros importados, principalmente do mercado japonês. Além disso, muitas indústrias norte-americanas migraram para outros países. A este respeito, Robert B. Cohen (1983) afirmou que "a fim de sobreviver, as empresas norte-americanas estão se movendo para o exterior, optando por utilizar a produção japonesa no fornecimento de linhas inteiras de plantas de carros subcompactos (GM) ou investir quantias significativas em plantas brasileiras e mexicanas para construção de motores para carros nos Estados Unidos (Ford e GM)". A utilização dos VERs (Voluntary Export Restraints) e do MOSS (Market Oriented Sector-Specific) são dois exemplos dos esforços para conter o déficit norte-americano no setor.

Em segundo lugar, o setor de serviços passa a ganhar cada vez mais destaque na composição das contas americanas. Devido a ascensão de novos polos industriais e o acirramento da competição no mercado internacional das empresas norte-americanas, muitos trabalhadores encontraram no setor de serviços uma nova oportunidade. O quadro abaixo é ilustrativo. Embora muito pequeno se comparado com o tamanho do déficit americano, o setor de serviços é superavitário nos Estados Unidos. Não é a toa que este setor aparece com força nas negociações da Rodada Uruguai.



A Organização Mundial do Comércio e os Impasses nas negociações da Rodada Doha

O principal legado da Rodada Uruguai foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora a ascensão dos países em desenvolvimento nos fizesse pressupor uma maior participação nas discussões sobre a estrutura da OMC, a adesão dos países em desenvolvimento ao acordo de Marrakesh, de acordo com Diana Tussie e Juliana Peixoto (2008), não foi acompanhada por uma avaliação prévia dos custos de implementação. Este padrão desigual tem se repetido nas conferencias da OMC. A primeira realizada, em 1996, em Cingapura tinha, de acordo com a declaração oficial do encontro, o objetivo de estabelecer a plena implementação dos acordos feitos na Rodada Uruguai. Enfatizou-se a busca por maior justiça e equidade nas negociações assim também como uma maior integração com os países em desenvolvimento e os de menor desenvolvimento relativo. As compras governamentais passaram a ser discutidas no campo multilateral, com o objetivo de evitar efeitos distorcidos das medidas nacionais sobre compras governamentais de todos os membros da OMC. Normas trabalhistas, tema sensível aos PEDs, também foram levadas em consideração neste encontro defendidas pelos PDs, com maior ênfase pela Comunidade Européia e Estados Unidos.

A Segunda Conferência foi realizada em Genebra, no ano de 1998. Novos países que se encaixam na categoria de nações em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento como o Congo, a República Democrática do Congo, Mongólia, Nigéria e Panamá passam a fazer parte do corpo de membros da OMC. Mas foi só em Seattle (1999) que temos o primeiro sinal de contestação significativo. A conferência tinha um importante papel estratégico para os Estados Unidos, onde se buscava lançar uma nova rodada de liberalização do mercado mundial intitulada de "Rodada do Milênio". Esta rodada destacaria os setores agrícolas e o de serviços. Nesta ocasião, não houve consenso acerca dos temas que seriam debatidos para consolidar um acordo que definiria uma nova rodada de negociação. O fracasso ficou ainda mais evidente devido aos protestos antiglobalização ocorrido na cidade sede do encontro, com bastante repercussão na impressa internacional. Segundo a interpretação norte-americana, a insistência dos países em desenvolvimento no sentido de repensar as condições para novas rodadas era a principal causadora da falta de diálogo.

Em 2001, liderados por Estados Unidos e União Européia, há uma nova tentativa de retomar as negociações para liberalização comercial. Além do objetivo de busca por um maior dinamismo no comércio multilateral, esperava-se também melhorar as relações entre os dois blocos, que se encontravam em tensão por conta principalmente da não assinatura do protocolo de Kyoto pelos Estados Unidos e a conseqüente insatisfação dos governos europeus com as políticas do ex-presidente George W. Bush. A busca por uma maior coesão política após os ataques terroristas em setembro de 2001 nos Estados Unidos, os problemas econômicos mundiais, bem como o aumento dos arranjos regionais comerciais foram importantes, segundo Fergunsson (2008), para a participação americana nesta iniciativa. Assim, a Rodada Doha de Desenvolvimento foi iniciada na capital do Qatar, na IV Conferência Ministerial da OMC em 2001.

Na época havia a percepção de que a Declaração de Doha, ao enfatizar o desenvolvimento como um dos principais fios condutores das negociações, tencionaria um padrão histórico. Afirmava-se que as rodadas anteriores do GATT beneficiaram os países

desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento. Questões consideradas vitais para a periferia, como a agricultura, receberiam destaque na agenda. Esta preocupação entrou na declaração formal de abertura da rodada, afirmando que "devemos continuar somando esforços com o objetivo de garantir que os países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos deles, assegurem uma parcela do crescimento do comércio mundial comensurável com as necessidades de seu desenvolvimento econômico" (WTO, 2001).

Em suma, estabeleceu-se o desenvolvimento como fio condutor das negociações que se iniciariam naquele ano e que perduram até hoje. O documento destacava a necessidade de fazer com que os PEDs colhessem os benefícios do livre-comércio assim como os PDs. Acesso a mercado, um sistema de regras equilibrado, mecanismos de financiamento, programas de capacitação humana, entre outros temas, foram destacados como ferramentas úteis para se atingir tais objetivos e foram considerados temas-chave para as negociações que se iniciariam.

De 2001 a 2011, período vigente da Rodada Doha, foram realizadas cinco conferências ministeriais (tabela 3): Doha, em 2001, Cancún, em 2003; Genebra, em 2004; Hong Kong, em 2005 e Genebra em 2009. A 5ª Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, aparece referenciada no parágrafo 45 da declaração da Conferencia de Doha com o objetivo de "fazer um balanço dos progressos realizados nas negociações da Agenda de Desenvolvimento Doha, fornecer orientação política necessária e tomar decisões quando necessário."(WTO,2003). Esta reunião foi marcada principalmente pela coalizão do G20 comercial e uma notável bipolaridade nos temas agrícolas, o que intensificou o impasse, particularmente na liberalização do mercado de algodão. A criação do G20 Comercial, agrupamento que contou com grandes países exportadores agrícolas do terceiro mundo, colapsou o diálogo de Doha, de acordo com Susan Schwab, quando estes expressaram insatisfação pela percepção de esforço dos PDs em impor encargos excessivos na forma de novas questões e obrigações. (SCHWAB, 2011).

Tabela 3: Encontros Ministeriais na OMC

Local	Tipo	Data	Principais Objetivos do encontro	Resultados Alcançados
Cingapura	Encontro Ministerial	9–13/12/1996	Reforçar o papel da OMC enquanto órgão de negociação e liberalização do comércio.	Não houve consenso entre os PEDs e os PDs em investimento, políticas de concorrência, transparência em compras públicas e facilitação de negócios; Plano de Ação para os países com menor desenvolvimento relativo.
Genebra	Encontro Ministerial	18-20/05/1998	Reforçar os mecanismos de implementação e consolidação da OMC	Implementação do Acordo de Informação Tecnológica, negociações de telecomunicações e serviços financeiros.
Seattle	Encontro Ministerial	30-3/12/1999	Tentativa de lançar uma nova rodada de liberalização intitulada de Rodada do Milênio	- Não houve nenhum consenso acerca dos temas que seriam debatidos para consolidar um acordo que definiria uma nova rodada de negociação, principalmente por conta dos subsídios agrícolas, da problemática dos transgênicos. - Protestos Anti-Globalização
Doha	Encontro Ministerial	9–14/11/2001	Declaração ministerial lança uma nova rodada multilateral; declaração de TRIPS e acesso a medicamentos e saúde pública; decisão sobre questões de implementação dos acordos da Rodada Uruguai.	Subsídios agrícolas foi tema de maior divergência
Cancun	Encontro Ministerial	10-14/09/2003	Estabelecer modalidades para negociações agrícolas e NAMA. Temas de Cingapura passam a ser controversos	Impasse; maior grau de organização dos países em desenvolvimento na defesa de temas com o G20 comercial
Genebra	Encontro para tentar destravar os impasses de Cancún	Jul/04	Objetivo de fechar um programa de trabalho para as negociações de Doha	Acordo para o Programa de Trabalho/ Pacote de Julho/Framework Agreements que tinha por objetivo criar as bases para as negociações do ano seguinte.

Paris	Reunião Mini-Ministerial Encontro de preparação para Hong Kong	Mai/05	Discutir o processo negociador em Doha com ênfase em agricultura, acesso a mercados a NAMA, comércio de serviços, regras de defesa comercial e temas de desenvolvimento.	Acordo sobre a metodologia de conversão das tarifas não ad-valorem em equivalentes ad-valorem. Impasse nas demais questões (NAMA e agricultura)
Hong Kong	Encontro Ministerial	13-18/12/2005	Destravar a agenda	Declaração de Hong Kong (Conjunto de acordos em várias áreas de negociação); de acordo com o documento os PDs aboliriam o subsídio para produtos agrícolas até 2013. Também haveria em conjunto com alguns PEDs concessão na isenção de impostos alfandegários; acesso a mercado sem quotas para todos os produtos dos países subdesenvolvidos antes de 2008
Genebra	Encontro para destravar Doha	Jul/06	Objetivava concluir a rodada antes do término do Fast Track Norte-Americano, que se encerraria em 2007	Conversas ficam suspensas. Não há progresso na negociação dos principais pontos: subsídios à agricultura e as tarifas de importação de bens industrializados.
Potsdam	Encontro para destravar Doha	Jun/07	Buscar um pré-acordo para Doha	Impasse em questões dos cortes de subsídios e na redução de tarifas agrícolas. Brasil e Índia se retiram da negociação com o G4 - grupo que reúne ainda UE e EUA.
Genebra	Encontro para destravar Doha	2008	Resolver questões de Doha	Colapso da rodada. Conflito de interesse entre alguns emergentes (caso da Índia que reclama o Mecanismo de Salvaguarda Especial, rejeitado por exportadores agrícolas como o Uruguai e o Paraguai.)
Genebra	Encontro Ministerial	30-2/12/2009	Discutir processos da rodada Doha.	Não houve progresso significativo do ponto de vista técnico

Um dos maiores obstáculos foi a impossibilidade de consenso em torno dos temas de Cingapura (investimento direto, compras governamentais, transparência e política de competição) NAMA (acesso a mercados para bens não agrícolas) e Agricultura, a falta de flexibilidade de alguns países, mas principalmente a enorme diferença de posição entre os países desenvolvidos representados principalmente pelos interesses dos Estados Unidos e União Européia e os países em desenvolvimento, que a partir de Cancún centralizaram-se em um grupo liderado por Brasil, Índia e China[9]. (Fergusson, 2008).

O elemento novo na rodada foi uma posição diferenciada dos países emergentes e menos desenvolvidos na busca por uma voz e poder de decisão nas negociações. No entanto, foi em Doha, particularmente em Cancun que surge uma organização e unicidade em torno das demandas e posições dos PEDs (Tabela 4). Algumas coalizões foram formadas em reuniões preparatórias para à Reunião Ministerial de Doha em 2001 ou até mesmo antes. Exemplo são o Grupo Africano, o Grupo dos Países Menos Desenvolvidos (LDC) e o Grupo dos Países Afins (LMG). Estas são consideradas coalizões de bloco para Narlikar (2004), uma vez que conseguiam dialogar sobre vários temas de acordo com "as necessidades prementes do dia".

Grupos Regionais

Grupos	**Descrição**	**Países**
ACP	Países Africanos, Caribenhos e do Pacífico.	Angola, Antíguae Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarão, República Centro-Africana, Chade, Congo, Costa do Marfim, Cuba, República Democrática do Congo,Djibouti, Dominica, República Dominicana, Fiji, Gabão, Gambia, Gana, Granada, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Jamaica, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malaui, Mali, Mauritânia, Maurício, Moçambique, Namíbia, Niger, Nigéria, Papua Nova Guiné, Ruanda, São Cristóvão e Neves, Santa Lucia, São Vincente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, África do Sul, Suriname, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Trinidade e Tobago, Uganda, Zâmbia, Zimbábue

[9]O autor também propõe que a finalização da rodada Cancún, pelo chairman da reunião, o ministro de assuntos estrangeiros do México, Luis Ernesto Derbez, foi conduzida de maneira falha porque não insistiu na tentativa de mover o diálogo para as áreas específicas, onde ele poderia ter tido algum progresso.

Grupo Africano	Todos os países-membros africanos da OMC	Angola, África do Sul, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, Congo (República Democrática), Costa do Marfim, Djibouti, Egito,Gabão, The Gambia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malaui, Mali, Mauritânia, Mauricia, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Niger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, , Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.
APEC	Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico	Austrália, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, República Popular da China, Hong Kong,Indonésia, Japão, República da Coréia,Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Singapore, Chinese Taipei, Tailândia, Estados Unidos e Vietnã.
EU	União Europeia, na OMC oficialmente conhecida como Comunidade Europeia	Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Reino Unido
MERCOSUR	Acordo aduaneiro	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai.

Grupos com Interesses Comuns

Grupos	**Descrição**	**Países**
Grupo Cairns	Países agroexportadores pressionando por liberalização em acordo agrícola	Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia, Uruguai
G-10	Coalizão de países pressionando para que a agricultura seja tratada como diversa e especial devido a preocupações não relacionadas ao comércio.	Taiwan, República da Coréia, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Mauricia, Noruega e Suíça.
G-20	Coalizão de países em desenvolvimento pressionando por reformas ambiciosas na agricultura dos países desenvolvidos com alguma flexibilidade para os PEDs.	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue
G-33	Também chamados de "Amigos dos Produtos	Antígua& Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botswana, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Dominica, República

	Especiais" na agricultura. Coalizão de países em desenvolvimento que pressiona para a flexibilidade para que os PEDs empreendam abertura limitada na agricultura.	Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia,Jamaica, Quênia, Coréia, Mauricia, Madagascar, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, São Cristóvão e Neves, Santa Lucia, São Vincente e Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzânia, Trinidade& Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia, Zimbabwe
G-90	Coalizão de países africanos ACP e os menos desenvolvidos	Angola, Antigua e Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Camarão, República Centro Africana, Chade, Congo, Costa do Marfim, Cuba, República Democrática do Congo, Djibouti, Dominica, Republica Dominicana, Egito, Fiji, Gabão, Gana, Granada, Guiné (Conakry), Guiné Bissau, Guiana, Haiti, Jamaica, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malaui, Maldivas, Mali, Mauritânia, Mauricia, Marrocos, Moçambique, Myanmar, Namíbia, Nepal, Níger, Nigéria, Papua Nova Guiné, Ruanda, São Cristóvão e Nevis, Santa Lucia, SãoVincentee Granadinas, Senegal, Sierra Leone, Ilhas Salomão, África do Sul, Suriname, Swaziland, Tanzânia, The Gambia, Togo, Trinidad & Tobago, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue
Cotton-4	Principais africanos produtores de algodão	Benin, Burkina Faso, Chade, Mali

Tabela extraída do site da Organização Mundial do Comércio, disponível em www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_brief08_e.doc

A principal demanda do G20 era a liberalização do comércio agrícola nos países desenvolvidos com redução de subsídios e ampliação de mercados para os países em desenvolvimento. Esta coalizão, diferentemente das anteriores, possuía elementos das categorias "alianças" e "bloco", ou em outras palavras "instrumentalidade" e "identidade". Para Narlikar (2004), o G20 é um exemplo de *new coalition* porque se manteve com um alto grau de coesão (o que geralmente não era sempre possível devido as concessões bilaterais feitas aos países em desenvolvimento que acabava em abandono na posição do grupo) . Suas ações não se preocupavam no bloqueamento da negociação, também se pautaram em uma agenda proativa, isso quer dizer, discutindo *trade-offs* e propondo novas medidas.

As intensas consultas técnicas e políticas feitas pelos membros deste grupo resultaram em propostas baseadas em 3 pilares ou modalidades das negociações agrícolas: acesso a

mercados, apoio interno e subsídios a exportação. É no último ponto que o grupo conseguiu maior avanço e atendimento de demandas. Os países desenvolvidos deveriam reduzir de 36% a 21% dos subsídios com base nos níveis de 1986-1990, no período de 6 anos. (ARAÚJO 2003). Além disso, foi dado aos PEDs um tratamento diferenciado nesta área, ao estabelecerem uma redução de 10% de gastos no período de 10 anos. Sobre acessos à mercado, ficou decidido que os PDs iriam propiciar acesso sem impostos aos produtos tropicais e outros que representem menor volume das importações dos PEDs. Houve pedido de suspensão de salvaguarda agrícola especial aos PDs e a implementação de um mecanismo do mesmo tipo aos PEDs. Em todas as três áreas houveram referências ao tratamento especial e diferenciado, buscando disposições que levassem em conta os diferentes níveis de desenvolvimento econômico entre os países, dando preferência e enfoque diferenciado àqueles de menor desenvolvimento relativo (ARAÚJO, 2003). Esses são alguns dos acordos que o G20 obteve em resposta às suas demandas, durante Doha. Pela primeira vez "um agrupamento de países em desenvolvimento contribuiu e alterou decisivamente a negociação de documento complexo e abrangente que define os compromissos centrais que resultariam de uma Rodada de negociações comerciais multilaterais." (ITAMARATY, 2011).

Entretanto, o cenário mais atual não é tão animador. Entre Doha e Cancún, as negociações sofreram alterações significativas. O desenvolvimento, que havia sido definido como pedra angular das negociações em Doha, deixou de ser em Cancun, isso porque neste período não houve movimentações significativas nos seus principais instrumentos. Ao contrário disso, uma agenda liberalizante em temas sensíveis aos PEDs foi reiteradamente apregoada pelos países desenvolvidos, como por exemplo, a inclusão dos Temas de Cingapura (comércio e investimento; políticas de competição; transparência nas compras governamentais). O constante impasse na questão agrícola é outro exemplo de desvio da rota pró-desenvolvimento e representou outra violação aos princípios estabelecidos na Declaração de Doha.

A Conferência Ministerial realizada em Genebra em 2004 aprovou o Framework Agreement ou, Programa de Trabalho, uma das principais realizações para o desenvolvimento da Rodada Doha. Nele foram estabelecidas as orientações para os países negociarem, mas não havendo referência às concessões específicas. Isto possibilitou uma retomada no diálogo para que fosse acordada alguma decisão nas modalidades em questão na Conferencia Ministerial de Hong Kong em dezembro de 2005. Naquele ano, Estados Unidos e União Europeia anunciaram a proposta de reduzirem seus subsídios agrícolas. Embora a ideia inicial fosse estabelecer ainda em 2003 as propostas e compromissos, foi em 2005 que os países passaram a discutir detalhes maiores sobre o que seria implementado nos 3 elementos da negociação de agricultura.

Dentre o tripé que sustenta a negociação agrícola em Doha "acesso a mercados, subsídios a exportação e apoio doméstico" o primeiro pilar tem sido o mais oneroso, já que não se entrava em acordo a respeito de uma "fórmula mista" de reduções tarifárias. Entre Genebra e Hong Kong, palco da conferência ministerial de 2005, passando por Paris, a questão referente a fórmula de redução tarifária foi central, culminando na substituição da fórmula mista para outra mais sensível aos PEDs. Na declaração da VI Conferência Ministerial da OMC houve menção a maiores compromissos nesta área entre os ministros embora não houvesse números específicos e fórmulas para os cortes de subsídio e tarifas. O resultado mais concreto foi o estabelecimento de 2013 como último prazo para eliminação de subsídios à agricultura. (ICTSD, 2005). O documento intitulado "Manifesto dos Ministros de Hong Kong", acordava mais uma tentativa de redução de subsídios agrícolas, entre outras matérias da negociação, como serviços e NAMA.

À medida que as conferências aconteciam, aumentava-se o número de temas englobados, como saúde e meio ambiente, que podem ser vistos como preocupações em algumas cláusulas. Na conferência de 2005, por exemplo, chegou-se introduzir um mandato com o objetivo de examinar a relação entre comércio e transferência de tecnologia nos países em desenvolvimento, criando-se um grupo de trabalho para executar a análise, que na visão

de alguns analistas e países desenvolvidos beira a uma simples finalidade acadêmica. (ICTSD, 2005). Estes acreditam que o aumento de preocupações por parte muitas vezes dos PEDs gera um atraso nas discussões e não contribuem com o desempenho da rodada. (ICTSD, 2005)

Em junho de 2007 aconteceu a última reunião do G4, grupo composto por Estados Unidos, União Européia, Brasil e Índia que tentavam formar um pré-acordo de Doha, para facilitar um acerto entre os membros e concluir os problemas da rodada. Não houve avanços na discussão sobre temas agrícolas e uma pressão pelos dois grandes países desenvolvidos para uma abertura maior nos temas industriais.

A reunião informal em Genebra de 2008 foi considerada aquela em que realmente colapsou todo o progresso feito até então. Acreditava-se que esta seria talvez a última chance real de existir um acordo final para Doha, uma vez que ainda sob o mandato do presidente George W. Bush seria possível manter os compromissos assumidos por ele desde que iniciou-se a rodada. "Não faz sentido manter rodeios, esta reunião entrou em colapso, os membros simplesmente não foram capazes de ultrapassar as suas diferenças", afirmou Pascal Lamy (BBC, 2008), diretor da OMC. De acordo com a matéria, a Rodada Doha entrou em colapso em Genebra devido, entre outras coisas, à intransigência norte-americana principalmente sobre o mecanismo de salvaguarda especial (*Special Safeguard Mechanism, SSM*) para países em desenvolvimento. Estes teriam o direito de reagir a distúrbios dos mercados domésticos com a aplicação temporária de tarifas alfandegárias protecionistas. No entanto, a Índia e os EUA não chegaram a um acordo sobre as tarifas alfandegárias e os níveis de ação.

Considerações Finais

A Rodada Doha encontra-se paralisada. Ao que tudo indica, os países desenvolvidos não diminuirão seus subsídios e tarifas agrícolas a menos que tenha garantias em acesso a mercados dos países emergentes. O tema da agricultura é, portanto, a chave explicativa de um dos maiores obstáculos para o encerramento das negociações de Doha e a principal causa dos conflitos de interesses entre os países ricos e pobres. Soma-se a isso o princípio de "single undertaking", a situação é mais complicada ainda para os PEDs, tal como afirma Narlikar e Woods (2001), uma vez que há o temor em revelar sua discórdia e com isso barrar propostas positivas para outros PEDs, podendo trazer implicações negativas nos acordos preferenciais com os países desenvolvidos. Como o tema da agricultura é importante para todos os países, os comitês não avançam até que se tenha uma definição mais clara nessa negociação.

Em abril de 2011, o secretário-geral da OMC, Pascal Lamy divulgou um documento que reunia os textos dos grupos de trabalho. Esta medida teve o objetivo de esclarecer o estado em que se encontra Doha. De acordo com alguns representantes das negociações, as perspectivas para a conclusão de Doha estão cada vez mais longe de ocorrer, como disse o ex-presidente das negociações agrícolas neozelandês Crawford Falconer em uma conferência em Canberra em maio de 2010: "The reality is that the way we are going in Geneva, right now we won't make it" (Lynn 2010).

A visão negativa de que um acordo de liberalização do comércio equilibrado possa ser negociado entre países ricos e pobres cria incentivos a acordos de livre comércio bilaterais e regionais, o que deixa Doha em descrédito e aumenta exponencialmente o poder de barganha dos países ricos. Susan Scwhab (SCWHAB, 2011) afirma que já são mais de 200 acordos desde o início de Doha, mas que com qualidades bastante desiguais.

O tratamento preferencial aos PEDs é um dos temas que não pode ficar de fora de uma verdadeira rodada pró-desenvolvimento. Com relação à questão agrícola, para uma verdadeira rodada pró-desenvolvimento, faz-se necessário que todos os países desenvolvidos se

comprometam a eliminar totalmente os subsídios. Stiglitz e Charlton (2005) buscam demonstrar que será inviável atingir os objetivos originais de Doha sem avanços nesta questão. Além disso, a eliminação da proteção comercial aos setores que utilizam mão-de-obra não qualificada, a criação de mecanismos que permitam mobilidade internacional deste tipo de trabalhador e a eliminação das barreiras não-tarifárias são temas que deveriam estar no núcleo da pauta, uma vez que possuem grande potencial desenvolvimentista.

Da mesma forma, deve-se chamar a atenção para os temas que não deveriam estar na agenda por não serem "simpáticos" ao desenvolvimento. Propriedade Intelectual é um deles. O conhecimento é um bem público, afirmam os autores, e o regime de propriedade intelectual petrifica a desigualdade, ferindo a noção de *fairness*. Os autores também criticam os mecanismos de *dumping*, *antidumping* e direitos compensatórios, além de políticas que restringem a ação dos países em desenvolvimento, como regulação em investimentos ou nas flutuações cambiais. Todos estes assuntos devem ficar de fora das negociações de Doha por não se saber ao certo seus impactos nas políticas de desenvolvimento, concluem.

Todas estas questões são apresentadas de forma convincente pelos autores, mas estes falham ao desconsiderar o cenário político doméstico dos países desenvolvidos e seus interesses históricos, com especial destaque para os Estados Unidos. A liberalização agrícola destes países deveria ser, segundo os autores, consequência de justiça social. Contudo, ao analisar o setor agrícola norte-americano, por exemplo, notamos que a proteção deste setor possui causas domésticas muito mais profundas. Os autores não utilizam o método criado para os países em desenvolvimento, ou seja, considerar as especificidades das regiões, para os países desenvolvidos. Ao fazer isso, nos deixam-nos sem resposta para a seguinte pergunta: como vender tal agenda pró-desenvolvimento aos países ricos?

Considerando que a Rodada Doha deveria ser a rodada do desenvolvimento, poderíamos afirmar que esta rodada está fora dos trilhos. Em outras palavras, estaria a agenda das negociações em curso em descompasso com seus princípios originários, ao abandonar as demandas dos países em desenvolvimento. A história nos ensina justamente o contrário: Doha,

ao abandonar as necessidades e demandas dos países em desenvolvimento, avança energicamente na direção que sempre teve. Uma das chaves para se entender este impasse é a posição adotada pelos Estados Unidos e seu papel histórico nas estruturas de governança globais.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Leandro Rocha de; LOUREIRO, Patrícia. 2005. **Negociações agrícolas na rodada de Doha:** Revista de direito econômico internacional : RDEI, Florianópolis, n. 8, ago. Disponível em: <http://www.iribr.com/hongkong/Negociações_Agrículas_na_Rodada_de_Dhora.asp>. Acesso em: 21 jul. 2008.

ARAUJO,Leandro Rocha de; JANK, Marcos Sawaya. 2003. **A agenda brasileira nas negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC:** Revista de Economia e Relações Internacionais. v 2. nº 3 Julho de. São Paulo: Fundação Armando Álvares Penteado.

ARRIGHI, Giovanni. 1994. **O longo século XX:** Editora UNESP: São Paulo.

BA, Alice D. e HOFFMANN, Matthew J. 2005. **Contending Perspectives on Global Governance: Coherence, contestation and world order. Routledge**.

BAER, Mônica, CINTRA, Marcos A. M., STRACHMAN, Eduardo e TONETO, Rudinei Jr. 1995**. Os desafios à reorganização de uma padrão monetário internacional. Campinas: RevistaEconomia e Sociedade:** Nº4 jun.

BBC BRASIL. 2006. **Encontro da OMC acaba em impasse em Genebra.** http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2006/07/060701_omcreuniaoimpasse_ba.shtml Acesso no dia 01/05/2011.

BBC Mundo. 2008. **Colapsó la ronda de Doha**: Disponível em http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7531000/7531366.stm. Acesso no dia 01/05/2011.

BERGLUND, Abraham. 1935. **The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934:** The American Economic Review, vol.25, n.03, p.411-425, September.

BHAGWATI, Jagdish e HIRSCH, Mathias. 2002. **The Uruguay Round and Beyond:** Essays in Honor of Arthur Dunkel. The University of Michigan Press.

BLECKER, Robert A. **Financial Globalization, Exchange Rates and International Trade:** IN EPSTEIN, Gerald A. **Financialization and the World Economy:** Edward Elgar Publishing. 2005

BLOCK, Fred. L. 1989. **Los orígenes del desorden económico internacional: La política monetaria internacional de los Estados Unidos, desde La segunda Guerra Mundial hasta nuestros dias:** Fondo de Cultura Económica.

CHANG, Ha-Joon.Chutando. 2004. **A escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica:** Editora UNESP. São Paulo.

COHEN, Robert. 1983. **The Prospects for Trade and Protectionism in the Auto Industry:** IN CLINE, William R. (org) Trade Policy in the 1980s. Washington: Institute for International Economics. MIT Press.

CONGRESSIONAL REPORT – SENATE. 1955. **Average ad valorem rates of duty on imports into the United States, by years, under specific tariff.**

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS. 2002. **Economic Report to the President:** Disponível em<http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. Acesso em: 01 fev 2006.

CRS REPORT FOR CONGRESS. 2008. **World Trade Organization Negotiations: The Doha Development Agenda:** Janeiro ,18. Ian F. Fergusson. Congressional Research Service.

CZEMPIEL, Ernst-otto.Governance and Democratization.IN Rosenau, James N. 1992. **Governance Without Government: Order and Change In World Politics:** Cambridge University Press.

DESTLER, I. M. 2005. **America trade politics.**:4ª Ed. Massachusetts: Institute for International Economics.

DICKEN, Peter. Global shift. 2007. **Mapping the changing contours of the world economy(5th edition):**London: Sage.

DRYDEN, Steve. 1995. **Trade warriors: USTR and the American crusade for free trade:** New York: Oxford University Press.

EPSTEIN, Gerald A. 2005. **Financialization and the World Economy:** Edward Elgar Publishing.

FALK, Richard. 1995. **On Humane Governance: Towards a New World Politics:** Cambridge: Polity.

FELIX, David. 2005. **Why International Capital Mobility Should be Curbed and How It Could Be Done:** IN EPSTEIN, Gerald A. 2005. **Financialization and the World Economy:** Edward Elgar Publishing.

FERGUSSON, Ivan F. 2008. **World Trade Organization Negotiations: The Doha Developent Agenda:** Washington, Congressional Research Service.

FRIEDEN, Jeffrey A; ROGOWSKI, Ronald. 1996. **The impact of the International Economy on national policies: an analytical overview:** In: KEOHANE, Robert O; MILNER, Helen V. (orgs.). 1996. **Internationalization and domestic politics:** Cambridge: Cambridge University Press.

FUKUYAMA, Francis. 1992. **O Fim da História e o Último Homem:** Rocco. Rio de Janeiro.

GILPIN, Robert. 2004. **O Desafio do Capitalismo Global: a economia mundial no século XXI:** Rio de Janeiro: Editora Record.

GOLDSTEIN, Judith. 1988. **Ideas, institutions, and American trade policy:** International Organization, vol.42, n.01, p.179-217, Winter.

GOLDSTEIN, Judith; GOWA Joanne. 2002. **US national power and the post-war trading regime:** World Trade Review, vol.01, n.02, p.153-170, 2002.

GOWAN, Peter. 2003. **A roleta global: uma aposta faudiana de Washington para a dominação do mundo:** São Paulo: Record.

GRIMM, Dieter. 1995. **Does Europe Need a Constitution?:** European Law Journal, 1, 282-302.

GUIMARAES, Feliciano de Sá. **O fim do tratamento diferenciado e a adoção da regra de reciprocidade para países em desenvolvimento na Rodada Uruguai da OMC:** *Rev. Sociol. Polit.* [online].2006, n.27, pp. 77-105.ISSN 0104-4478.doi: 10.1590/S0104-44782006000200007.

HELD, David. COLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Cambridge:** Polity Press.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as**

HOBSBAWM, Eric. 1995. **A era dos extremos: o breve século XX:** São Paulo: Companhia das Letras.

HUDEC, Robert. 1987. **Developing Countries in the GATT Legal System:** Cambridge University Press.

ICTDS (International Centre for Trade and Sustainable Development) 2005. **Série de Briefings da Rodada Doha:** http://ictsd.org/downloads/2008/06/doha_hong_kong_update_portugese.pdf . Acesso no dia 01/05/2011.

IRWIN, Douglas A. 1998. **The Smoot-Hawley Tariff: a quantitative assessment:** The Review of Economics and Statistics, vol.80, n.02, p.326-334, May.

ITAMARATY. 2011. Balanço de política externa 2003-2010. **Negociações comerciais. G20**: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/4.1.1-negociacoes-comerciais-g20-comercial/?searchterm=%20g20 Acesso no dia 01/05/2011.

ITAMARATY. **G20 Comercial:** http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial Acessado em 06/11/2011.

KELLNER, Douglas. 2002. **Theorizing Globalization**: Sociological Theory, Vol. 20, No. 3, Nov. p. 285-305

KEOHANE, Robert O. 2002. **Power and Governance in a Partially Globalized World:** Routledge.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias.Global Governance.IN MICHIE, Jonathas. 2003. **The Handbook of Globalization:** Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited.

KRASNER, S. Globalization and Sovereignty.IN SMITH, David A; e SOLINGER, Dorothy J.TOPIK, Seten C. 1999. **States and Soverignty in the Global Economy:** London And New York: Routledge.

LUZ, Rodrigo Teixeira. **Relações Econômicas Internacionais: teorias e questões:** Rio de Janeiro: Elsevier.

LYNN, Jonathan. 2010. **WTO needs political miracle for 2010 Doha deal:** Disponível em http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE62H0FN20100318. Acesso dia 01/05/2011

MADDISON, Agus. 2008. **Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2006 AD:** Last update: October.

McGREW, Anthony. 2008. **Liberal Internationalism: Beetween Realism and Cosmopolitarism:** IN HELD, D. e McGREW, A. Governing Globalization. Cambridge: Polity, 2002

MICHIE, Jonathas. 2003. **The Handbook of Globalization. Massachusetts:** Edward Elgar Publishing Limited.

NARKILAR, A. e TUSSIE, D. 2004. **Coalizões Internacionais O G20 e a Reunião Ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. Revista Brasileira de Comércio Exterior** : RBCE, Rio de Janeiro, OMC (p.47-64).

NARLIKAR, Amrita e WOODS, Ngaire. 2001. **International and the Emergence of New Inter-state Coalitions:** LATN Working Paper, nº 16. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencia Sociales (FLACSO). Disponível em <http://www.flacso.org.ar>.

NINA, Alexandre Mendes. 1999. **A Teoria Da Estabilidade Hegemônica E Os Desequilíbrios Cambiais No Mundo Pós-Bretton Woods.** Contexto Internacional. Vol. 21, Nº 1.

OHMAE, Kenichi. 1999. **O Fim do Estado-Nação:** São Paulo: Publifolha.

O'SHEA, Timothy J. C. 1993. **The domestic political setting of U.S. Trade Policy:** In: WALTERS, Robert S. (ed.). 1993. **Talking trade: U.S. policy in international perspective**: Boulder: Westview Press.

PATEL, MAYUR. Bridges Monthly Review Ano 11, No. 5, ago. 2007. Tradução e adaptação pela equipe Pontes.

PERRATON, Jonathan. 2003. **The Scope and Implications of Globalization:** IN MICHIE, Jonathas. 2003. **The Handbook of Globalization:** Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited.

PRADO, Débora F. M. 2009. **A Atuação Internacional dos Governos Locais Via Rede: O Caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10:** Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

PRESSER, Mário Ferreira; MADUREIRA, Frederico Quaresma; LENK, Wolfgang. 2004. **Negociações em Agricultura na OMC:** Economia Política Internacional Análise Estratégica. Nº 1- julho.

RAFAELLI, Marcello. Bringing Textiles and Clothing into the Multilateral Trading System.IN BHAGWATI, Jagdish e HIRSCH, Mathias. 1999. **The Uruguai Round and Beyond: Essays in Honor of ArthirDunkel:** The University of Michigan Press.

REBRIP. **Negociações se Concentram na OMC:** Disponível em http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/20/File/boletim%20maio%20final.pdf Acesso no dia 01/05/2011

RICUPERO, Rubens. 1999. **Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System:** IN BHAGWATI, Jagdish e HIRSCH, Mathias. The Uruguai Round and Beyond: Essays in Honor of Arthir Dunkel. The University of Michigan Press.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind. 2003. **The primacy of institutions (and what this does and does not mean):** Finance&Development, June. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/rodrik.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2009.

ROSENAU, James N. 1997. **Along the domestic-foreign Frontier: exploring governance in a turbulent world:** Cambridge: Cambridge Studies in International Relations.

ROSENAU, James N. 2005. **Global Governance or Global Governances?**: IN WHITMAN, Jim. Palgrave advances in global governance. Palgrave.

ROSENAU, James N. 1992. **Governance order and change in world politics**. IN Rosenau, James N. 1992 **Governance Without Government: Order and Change In World Politics:** Cambridge University Press, 1992

SCHWAB, Susan. 2011. **After Doha: Why the negotiations are doomed and what we should do about it:** Foreign Affairs, cidade. 90(3): 104-118.

SHOCH, James. 2001. **Trading Blows:** Chapel Hill: University of North Carolina Press.

SMITH, Michael; WOOLCOCK, Stephen. 1994. **Learning to cooperate: the Clinton administration and the European Union:** International Affairs, vol.70, n.03, p.459-476, July.

STIGLITZ, Joseph E. e CHARLTON, Andrew H.G. 2005. **Fair Trade For All: How Trade can promote Development:** Oxford University Press.

TAVARES, Maria da Conceição. 1997. **"A retomada da hegemonia norte-americana":** in TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís, organs. Poder e Dinheiro. Uma Economia Política da Globalização. Petrópolis: Vozes.

TUSSIE, Diana e PEIXOTO, Juliana. 2008. **Tomorrow never dies? O colapso de Doha e as lições da história:** CADENO ADENAUER IX. Nº9

VELASCO e CRUZ, Sebastião. 2005. **Comércio Internacional em um mundo partido: o regime GATT e os países em desenvolvimento:** In: Cadernos CEDEC nº77. São Paulo: CEDEC, Agosto.

VELASCO e CRUZ, Sebastião. 2005. **O Sistema multilateral de comércio e os países da periferia: uma análise política:** Mimeo.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. 2005. **Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução:** In: Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (coord.). 2005. **Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento:** São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. (2° Relatório científico – 2ª fase, apresentado à FAPESP).

WHITMAN, Jim. 2005. **Palgrave advances in global governance:** Palgrave.

WINHAM, Gilbert R. 1986. **International Trade and the Tokyo Round Negotiation**: Princiton University Press.

WOODWARD, Richard. 2003. **'Nation' not a 'nation': the globalization of world politics:** IN MICHIE, Jonathas. 2003. **The Handbook of Globalization:** Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Eighth WTO Ministerial Conference. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min11_e/min11_e.htm Acessado em 06/11/2011

WORLD TRADE ORGANIZATION. Seventh WTO Ministerial Conference. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/min09_e.htm. Acessado em 06/11/2011.

YEUTTER, Clayton. 1999. **Bringing Agriculture into the Multilateral Trading System**: IN BHAGWATI, Jagdish e HIRSCH, Mathias. 1999. **The Uruguai Round and Beyond: Essays in Honor of ArthirDunkel:** The University of Michigan Press, 1999

YOUNG, Oran T. 1999. **Governance in World Affairs:** Cordell University Press.

ZUTSHI, B. K. 1999. **Bringing TRIPS into the Multilateral Trading System:** INBHAGWATI, Jagdish e HIRSCH, Mathias. 1999. **The Uruguai Round and Beyond: Essays in Honor of Arthir Dunkel:** The University of Michigan Press.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR – Faculdade de Direito de Relações Internacionais
Dourados – MS
http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes

RESENHA:

THE NEW TRANSNATIONAL ACTIVISM

TARROW, Sidney. *The New Transnational Activism*. 3a. Edição, New York: Cambridge University Press, 2007. ISBN 978-0-521-61677-5.

KATIUSCIA MORENO GALHERA ESPÓSITO[1]

A internacionalização dos movimentos sociais é um fenômeno que vem sendo crescentemente observado por analistas de Política Internacional. Muitos dos temas relacionados a esses processos ainda não têm, na Academia, um longo histórico de pesquisas, como: a formação de coalizões transnacionais, a relação entre os atores internos e externos ao Estado, a formação de redes, etc.

The New Transnational Activism (não publicado no Brasil), de Sidney Tarrow (professor de Sociologia na Universidade de Cornell), é uma obra que busca, através de uma análise lúcida e abrangente, preencher essas lacunas analíticas, aprofundar temas já abordados e desmistificar outras problemáticas relacionadas à internacionalização dos movimentos sociais. Para tanto, o autor versa sobre questões tão plurais quanto os movimentos trabalhista, ecológico, indígena, feminista e negro, dentre outros. O livro faz parte da coleção de estudos de Cambrigde em *Contentious Politics*[2], e está organizado em onze capítulos e cinco partes: o primeiro capítulo é a introdução, e cada uma das cinco partes a seguir se compõe de dois capítulos.

[1] Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

[2] As outras obras que compõem a coleção são: *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics,* de Ronald Aminzade et al.; *The Marketing of Revolution,* de Clifford Bob; *Political Movements and Violence in Central America,* de Charles Brockett; *Social Movements and Organization Theory,* de Gerald F. Davis, Doug McAdam, W. Richard Scott e Mayer N. Zald; *States, Parties and Social Movements,* de Jack. A Goldstone; *Dynamics of Contentious,* de Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly; *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000* e *The Politics of Contentious Violence,* de Charles Tilly; e *Contesting Citizenship in Latin America,* de Deborah Yashar.

Na introdução/primeiro capítulo, Tarrow apresenta três grandes questões, que permearão os estudos direcionados em seu trabalho:

1. Como e em que medida a expansão do ativismo transnacional muda atores, suas conexões, formas de demandas e estratégias? Em outras palavras, o que há de novo nesses movimentos?
2. Este ativismo diminui as barreiras que separam os atores internos e externos aos Estados?
3. Em caso afirmativo, como isso afeta nosso entendimento da autonomia da política interna com relação à externa?

Na primeira parte, *Structure, Process and Actors* (que compreende os capítulos dois e três: *Internationalism and Contention e Rooted Cosmopolitans and Transnational Activism*), o autor se dedica à definição de conceitos essenciais para o entendimento do livro. Assim, em *Internationalism and Contention,* explica a diferença entre globalização e internacionalização, e ilustra quais são as três grandes linhas teóricas das Relações Internacionais (RI) que permearão seu trabalho: o neo-realismo, quando assume que os Estados em relações assimétricas são os principais atores do Sistema Internacional; o construtivismo, ao partir da premissa que as normas e identidades dos Estados afetam seu comportamento; e o (neo)liberalismo institucional, ao considerar que os Estados criam práticas, regimes e instituições internacionais para resolver seus problemas de ação coletiva e monitorar tanto seu comportamento quanto o de outros atores. Também realiza uma revisão bibliográfica sobre as teorias dos movimentos transnacionais para apontar a direção em que segue o livro.

No terceiro capítulo, *Rooted Cosmopolitans and Transnational Activism,* Tarrow define o que são *rooted cosmopolitans*[3], relaciona-os ao ativismo transnacional e ilustra alguns estudos de caso (nem sempre ligados à filantropia ou a movimentos visando o bem comum, como, por exemplo, os atos do 11/9).

[3] "... are a broad stratum of individuals and groups that exist in the past and among social activistis today. Supported by technological change, economic integration, and cultural conections, the phenomenon expresses itself most dramatically in the ease with which young people participate in demonstrations outside their own borders" (p. 56).

A segunda parte, *The Global in the Local* (reunindo os capítulos quatro e cinco: *Global Framing* e *Internalizing Contention),* é dedicada à percepção de conexão das demandas locais com a globalização. *Global Framing* analisa o caso das *community gardens,* também conhecidas como *Green Guerillas* e *Green Oasis* em Nova Iorque. Esse movimento ambiental, ao promover a distribuição gratuita de plantas, obteve apoio da prefeitura da cidade e formou coalizões com movimentos sociais na batalha de Seattle. Sidney Tarrow conclui que, se os movimentos nacionais variam em seu modo de trabalho, é porque os ativistas devem atuar dentro das culturas e estruturas de poder de seus próprios países. Em outras palavras, para o autor, poucos cidadãos locais se engajam naturalmente no "global thinking", e precisam ser persuadidos para que suas reclamações locais possam ser resolvidas em nível transnacional; a limitação das pessoas em suas comunidades ou países pode até ser um fator indigesto para os ativistas internacionais (p. 75).

No quinto capítulo, *Internalizing Contention*, Tarrow toma como exemplo a ocasião em que dois jornalistas franceses foram detidos por insurgentes em Najaf, quando da ocupação da cidade por tropas americanas, em protesto contra a proibição dos véus nas escolas pelo Estado francês, para ilustrar como a xenofobia francesa trouxe à tona a capacidade de ingerência de grupos da sociedade civil na legislação da França.

O autor chega a algumas conclusões sobre o movimento do "Global para o Local": (i) ainda que a globalização tenha recebido atenção da literatura, há sinais de resistência a ela; (ii) as manifestações nem sempre se opõem às instituições, pois as respostas domésticas às pressões externas podem tornar o momento "institucional" o mais crítico; e (iii) quando sofrem pressão externa, os Estados podem responder a demandas de forma positiva e eficaz (p. 95).

A terceira parte, *Transitional Processes* (englobando os capítulos seis e sete: *Diffusion and Modularity* e *Shifting the Scale of Contention*), problematiza a internacionalização dos movimentos sociais. Em *Diffusion and Modularity,* Tarrow argumenta que a internacionalização de demandas sociais é resultado da oportunidade política vislumbrada por seus ativistas (como no caso dos bombardeios suicidas do 11/9). Para o autor, a segmentação dessas redes horizontais limita o seu alcance, e o encontro de dois

movimentos com as mesmas demandas não é suficiente para transformá-los em um único movimento transnacional: para que isso aconteça, é necessário um trabalho baseado em confiança e coordenação (p. 118-119). Essa constatação dará margem à abordagem do que Tarrow chama de *scale shift*[4]*,* no próximo capítulo.

Shifting the Scale of Contention, descreve, portanto, as questões relacionadas ao processo, que, segundo o autor, possui dois movimentos: ora as ações locais transbordam de seus locais de origem, ora uma prática geral é adotada em um nível menor. Seja qual for o sentido, aponta Tarrow que a Internet desempenha sempre um papel crucial.

A quarta parte, *The Local in the Global*, abrange os capítulos oito e nove: *Externalizing Contention* e *Building Transnational Coalitions*. Aqui, Sidney Tarrow argumenta que os processos pelos quais as reclamações são externalizadas ocorrem através da ação coletiva internacional. A externalização é apenas a primeira etapa do processo para a busca de aliados externos, sendo a formação da coalizão é a maneira pela qual tais demandas são atendidas (p. 179).

Em *Externalizing Contention*, o autor busca demonstrar a externalização de demandas domésticas. Para ele, esse processo passa por algumas etapas necessárias, como o contexto doméstico (i.e. o déficit democrático interno a um país), a projeção da "causa" no plano internacional, diferentes formas de ação coletiva, monitoramento de informação, acesso às instituições internacionais e ação direta, dentre outras.

No nono capítulo, *Building Transnational Coalitions,* é desenvolvida uma tipologia das coalizões internacionais, que considera duas variáveis: duração e intensidade do envolvimento. São elas: coalização instrumental (que conta com as duas variáveis baixas), federação (duração alta e envolvimento baixo), a coalizão por evento (alto envolvimento e curta duração) e campanha de coalizão (que possui as variáveis em seus níveis mais altos). Cada tipo de coalizão se encaixa nas necessidades específicas de cada movimento social.

[4] *Scale shift* é o processo de "... começar com entraves de tolerância, espalhar quando as condições são favoráveis, e expandir para a inclusão de um regime mais amplo" (O'Brien *apud* Tarrow: 120), que inclui "... uma mudança no número e nível de ações coordenadas para um ponto focal diferente, envolvendo novos atores, diferentes objetos e reclamações mais amplas" (McAdam, Tarrow e Tilly *apud* Tarrow: 121).

Na quinta e última parte, *Transnational Impacts at Home and Abroad* (composta dos capítulos dez e onze: *Transnational Impacts on Domestic Activism* e *Transnational Activism and Internalization*) são considerados os resultados dos processos que Tarrow aborda ao longo do livro. Em *Transnational Impacts on Domestic Activism,* o autor busca ilustrar os resultados da *Truth and Reconciliation Comission* em duas cidades completamente distintas, não fosse a questão racial: Cape Town, na África do Sul, e Greensboro, nos Estados Unidos. O argumento apresentado aqui é que os impactos domésticos do ativismo transnacional dependem de uma combinação de mecanismos que os conectem à política doméstica. Para que isso ocorra, quatro mecanismos são sugeridos: difusão, *brokerage,* mobilização e certificação.

À guisa de conclusão, Tarrow delineia os prospectos para a fusão dos movimentos internos e externos no capítulo onze, *Transnational Activism and Internalization.* O autor retoma os processos de transnacionalização dos movimentos sociais (projeção via questões "guarda-chuva", internalização, difusão, *scale shift,* formação de coalizão e externalização), para responder às questões formuladas na introdução do livro:

1. De novidade, há a presença de novas atitudes lideradas principalmente pela juventude, o papel essencial da internet, a mobilidade e sua consequente simpatia às causas/bandeiras.
2. A resposta à possibilidade de diminuição das barreiras que separam os atores internos e externos aos Estados é, para Tarrow, "talvez" e/ou "em parte". A diluição das barreiras pode ser vista no colapso da capacidade de resistência das estruturas domésticas, nas mudanças dos repertórios das demandas domésticas e na crescente conexão entre os conflitos domésticos e internacionais.
3. Por fim, a política interna passa a ter uma nova relação com a externa, ainda que os impactos dessa relação sejam mais visíveis no âmbito interno aos Estados. Assim, instituições, regimes e tratados internacionais continuarão a refletir a relação de poder entre os Estados, mas os ativistas transnacionais passam a ter maior projeção, e seus objetivos, maior alcance.

Sidney Tarrow consolidou sua carreira nos estudos relacionados aos movimentos transnacionais e/ou internacionalizados. Como bom acadêmico, mostra em seu livro paixão pelo objeto de estudo ao mesmo tempo em que o analisa criticamente. *The New Transnational Activism* é leitura obrigatória para os especialistas do tema e de grande importância para os pesquisadores da política internacional.