



Associação Brasileira de
Relações Internacionais

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 9, Nº 1

Janeiro-Junho de 2014

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SUMÁRIO

Origens do Sistema de Inteligência dos Estados Unidos: 1775-1946 | 3

Marco Aurélio Chaves Cepik

As relações econômicas entre China e África: uma perspectiva sistêmica | 19

Helton Ricardo Ouriques

**Antagonismo, Equivalência, Logocentrismo:
uma análise do discurso sobre as “novas guerras” | 44**

Aureo de Toledo Gomes

**Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública:
análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012 | 59**

Carlos R. S. Milani; Roberta Nunes Lopes

A grande fragmentação na América Latina: Globalizados, Reticentes e Bolivarianos | 79

Paulo Roberto de Almeida

Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil | 94

Thiago Lima

A Dialética da Anarquia: sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz | 105

Lara Selis

**Brasil e Índia na Reforma do Conselho de Segurança da ONU:
o posicionamento dos membros permanentes e os apoios regionais | 121**

Bruna Kunrath; André Luiz Reis da Silva

**Desdobramentos da crise financeira de 2007-08: reforma da arquitetura financeira
tradicional e inovações no desenho institucional do regime financeiro internacional | 144**

Marília Romão Capinzaiki; Jaime César Coelho

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
Vol. 9, Nº 1
Janeiro-Junho de 2014

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carta Internacional é uma revista eletrônica de publicação semestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A **Revista Carta Internacional** foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <http://www.cartainternacional.abri.org.br>.

© 2014 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.

Editor-chefe:
Paulo Pereira

Editor-assistente:
Fabrício Henricco Chagas Bastos

Diagramação:
Samuel Tabosa

Revisão:
Luiz Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta internacional:
Cinda Airá Murta

Conselho Científico
Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell,
Antônio Augusto Cançado Trindade,
Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva,
Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña,
Fernando Augusto Albuquerque Mourão,
Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega,
Henrique Altermani de Oliveira,
José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista,
Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali,

Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves,
Paulo Fagundes Vizontini, Peter Demant,
Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Indexação

Os artigos publicados na Carta Internacional estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais: / *Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:* Academic Search Complete, DataÍndice, Fonte Acadêmica, Informe Acadêmico, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester.

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente:
Paulo Lavigne Esteves / PUC Rio

Secretária Executiva:
Antônio Carlos Lessa / UnB

Secretário Adjunto:
Cristiano Garcia Mendes / PUC Minas

Tesoureiro:
Carlos Enrique Ruiz Ferreira / UEPB

Diretores:
Hector Luis Saint-Pierre / UNESP
Deisy Ventura / USP
Paulo José dos Reis Pereira / PUC SP
Carlos Arturi / UFRGS

Conselho Fiscal:
Alexandre Ratsuo Uehara / FRB
Elsa Sousa Krachete / UFBA

Correspondência:
Avenida Dom José Gaspar, 500 - Prédio 04 - Sala 01
Coração Eucarístico
Belo Horizonte, MG
CEP: 30535-901
Tel.: +55 (31) 3054-0336
email: cartainternacional@abri.org.br

Origens do Sistema de Inteligência dos Estados Unidos: 1775-1946

The Origins of United States Intelligence System: 1775-1946

Marco Aurélio Chaves Cepik*

Resumo

Este artigo descreve em linhas gerais a trajetória dos serviços de inteligência governamental dos Estados Unidos da América desde a Guerra de Independência até o final da Segunda Guerra Mundial. Marcada por descontinuidades organizacionais e tensões entre objetivos políticos distintos (*e.g.* maximizar segurança do Estado e garantir as liberdades individuais previstas pela Constituição), a evolução histórica rumo à consolidação de um Sistema Nacional de Inteligência foi menos linear do que as narrativas tradicionais assumem no caso dos Estados Unidos. Primeiro, porque trata-se de um processo secular de especialização institucional nos âmbitos da Segurança Institucional, Defesa Nacional, Diplomacia e Provimento de Ordem Pública, algo em si mesmo complexo. Em segundo lugar, porque tal processo foi o resultado de pressões estruturais externas, disputas políticas internas e difusão adaptativa de soluções organizacionais. O artigo está dividido em três seções delimitadas temporalmente (1775-1865; 1865-1939; 1939-1946).

Palavras-chave: Inteligência Governamental, Estados Unidos, Estudos Estratégicos Internacionais.

Abstract

This article briefly traces the trajectory of the United States of America's governmental intelligence services since the War of Independence until the end of the Second World War. Characterized by organizational discontinuity and tensions between different political goals (*e.g.* maximize state security *versus* to uphold civil liberties enshrined in the Constitution), the historical evolution towards the consolidation of a National Intelligence Systems is much less linear than assumed by traditional narratives of the United States' case. First, because it was a centennial process of institutional specialization regarding Institutional Security, National Defense, Diplomacy, and Public Order, a complex process itself. Second, because such a process was the result of external structural pressures, internal political disputes, and adaptative diffusion of organizational solutions. The article has three main parts, periodically organized (1775-1865; 1865-1939; 1939-1946).

Keywords: Governmental Intelligence – United States – International Strategic Studies.

* Doutor em Ciência Política, Professor Associado na UFRGS, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq, pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Email: marco.cepik@ufrgs.br

The Constitutional convention has done well, therefore, in so disposing of the power of making treaties, although the President must, in forming them, act by the advice and consent of the Senate, yet he will be able to manage the business of intelligence in such a manner as prudence may suggest.

John Jay, *The Federalist*, 1787-1788, nº 64.

1 Introdução

A recente publicação do relatório do Comitê de Inteligência do Senado dos Estados Unidos da América sobre o Programa de Detenção e Interrogatório (incluindo práticas de tortura), conduzido pela *Central Intelligence Agency* (CIA) entre 2001 e 2006, enseja uma retomada dos estudos sobre o papel e os riscos da atividade de inteligência em regimes democráticos.¹ Neste artigo procuro revisar as próprias origens do sistema de inteligência naquele país e sua evolução antes da criação da CIA.

Comparado com as potências europeias, a história da atividade de inteligência nos Estados Unidos é muito mais recente². Isso não significa que não tenham tido qualquer experiência antes da II Guerra Mundial e da criação da *Central Intelligence Agency* (CIA). Ao contrário, as agências norte-americanas procuram recuar suas raízes históricas à experiência militar de George Washington nas guerras contra os franceses e contra os índios no século XVIII. Embora se trate, em grande parte, de evidente tentativa de autolegitimação, principalmente considerando a descontinuidade histórica desses esporádicos envolvimento com espionagem nos duzentos anos que precederam a criação do sistema atual, o relato desses antecedentes pode ser útil para o esclarecimento das fases mais recentes do desenvolvimento do Sistema de Inteligência norte-americano e suas implicações para as relações internacionais³.

Nesse sentido, o presente artigo mostra como surgiram os primeiros serviços de inteligência norte-americanos a partir de processos de especialização funcional de certas práticas anteriormente integradas à diplomacia, ao fazer a guerra e ao policiamento. Embora o Sistema de Inteligência americano tenha se desenvolvido de forma mais robusta a partir de 1945, algumas de suas organizações remontam ao período entre a segunda metade do século XIX (caso do órgão de inteligência da marinha, o *Office of Naval Intelligence* – ONI, criado em 1882) e as primeiras décadas do século XX (caso da divisão de inteligência da polícia federal, o FBI, criada em 1919 para combater o comunismo e o anarco-sindicalismo).

1 Na verdade, o relatório completo e classificado como secreto tem mais de 6.000 páginas, custou 40 milhões de dólares e mais de cinco anos para ser compilado. Em 09 de dezembro de 2014, o United States Senate Select Committee on Intelligence (SSCI) divulgou apenas um extrato de 525 páginas com as principais conclusões e evidências. Cf. <http://www.intelligence.senate.gov/study2014.html> (Acesso em 10/12/2014).

2 Para uma referência histórica comparativa, embora focada em um período mais recente, ver WARNER (2014); RICHELSON (1995). A configuração atual do sistema de inteligência dos Estados Unidos pode ser verificada em LOWENTHAL (2012); RICHELSON (2012). Para um levantamento bibliográfico bastante completo até a década de 1990, ver LOWENTHAL (1994).

3 Para redigir este artigo, a principal referência bibliográfica que utilizei para sintetizar o período de 1776-1946 foi o livro do renomado historiador de Cambridge, Christopher ANDREW (1995), especialmente os capítulos 1-4. Cobrindo um período bastante similar, ver também: O'TOOLE (1991), especialmente os capítulos 01 a 04. Consultei também os verbetes históricos e biográficos em O'TOOLE (1988). Outras fontes secundárias e documentos consultados estão mencionados nas notas. Para uma discussão sobre as fontes e métodos no estudo da inteligência, ver WARNER (2009).

Por um lado, o artigo demonstra como as disputas internas e debilidades organizacionais impediram um uso mais efetivo dos recursos de inteligência por parte dos Estados Unidos até a II Guerra Mundial. A partir daí, as necessidades impostas pelo Sistema Internacional fizeram com que os Estados Unidos percebessem, cada vez mais, a importância da inteligência e a importância da coordenação de esforços para obtenção de informações relevantes para a tomada de decisão. Por outro lado, fica evidente que também no caso desse país as atividades de inteligência cumpriram funções coercitivas além de informacionais (CEPIK, 2003).

A evolução das organizações de inteligência dependeu, portanto, de um desenho intencional por parte dos governantes, comandantes militares e outras autoridades, mas também decorreu, desde o início, de pressões estruturais internacionais que independem da natureza do regime político ou das doutrinas de inteligência assumidas oficialmente.

2 Das origens à Guerra Civil (1775-1865)

Menções ao uso de inteligência aparecem na correspondência de George Washington antes mesmo de ele assumir o comando do exército Continental em 1775, em Cambridge, Massachusetts. Ao que parece, o general americano queria evitar os erros que ele presenciara o general Braddock cometer vinte anos antes, quando os ingleses foram surpreendidos e derrotados pelos franceses a caminho de Fort Duquesne (atual Pittsburgh) em 1755. Como um dos comandantes que liderou a tomada final de Fort Duquesne em 1758, Washington valorizava informações adequadas sobre o terreno e o inimigo. Assim, durante a Guerra de Independência, os americanos usaram, pela primeira vez, espiões e informantes para relatar as movimentações das tropas britânicas.⁴

Ainda em 1775, o Segundo Congresso Continental estabeleceu Comitês de Correspondência na Europa para obter informações, principalmente em Londres, Dublin e Paris, onde Benjamin Franklin utilizou os recursos do comitê local durante suas negociações para obter o apoio dos franceses⁵. Como não se tratavam de organizações profissionais, muitos dos agentes ligados aos comitês eram apanhados. O caso mais conhecido foi o do capitão Nathan Hale, um recém-

4 "There is nothing more necessary than good intelligence, and nothing that requires greater pains to obtain". [Trecho da carta de George Washington para Robert Hunter Morris, Jan. 05, 1766. *Apud* ANDREW, 1995:546n.]. Não havia qualquer *staff* especializado em inteligência nas forças norte-americanas, formadas em grande parte por milicianos. Por isso, Washington dirigia pessoalmente muitas das operações de espionagem e logro ["*deception*"]. Para uma descrição mais detalhada (e, ao menos em certos aspectos, plena de anacronismos) de diversos aspectos das operações e da organização das atividades de inteligência, segurança e contra-inteligência durante a Guerra de Independência dos Estados Unidos, ver: U.S. GOVERNMENT (s/d).

5 Os Comitês de Correspondência emergiram como representações informais nas Treze Colônias, paralelamente ao poder exercido pela Coroa Britânica e seus oficiais. Inicialmente com caráter temporário e objetivos específicos, os Comitês passaram gradativamente a formalizar sua existência. Ao reunirem líderes locais e promover discussões políticas, tais organizações foram responsáveis pela disseminação das interpretações das colônias acerca das leis impostas pela Grã-Bretanha e, portanto, pela origem da mobilização contra tais atos. Na medida em que eram estabelecidos, os Comitês compartilhavam com seus semelhantes nas Treze Colônias e na Europa informações e estratégias de ação. A instituição do Primeiro Congresso Continental, por exemplo, deu-se fundamentalmente pela mobilização do Comitê de Correspondência de Maryland. O Segundo Congresso Continental consistiu, por sua vez, no encontro de representantes das Treze Colônias em 1775, na Filadélfia, com o objetivo de organizar estrategicamente o esforço de guerra a ser conduzido contra a Grã-Bretanha. O Segundo Congresso ocorreu poucos meses após o início da Guerra de Independência norte-americana e estava previsto desde sua primeira edição em 1774, caso não houvesse a suspensão dos Atos Intoleráveis. AXELROD (2002,115) aponta que o Congresso votou por mobilizar 13.600 unidades para combate contra as forças britânicas estacionadas em Boston, além de convidar milícias locais em toda a Nova Inglaterra a unirem-se à causa revolucionária.

graduado da universidade de Yale que George Washington enviara para Long Island e que foi capturado e enforcado numa esquina de Manhattan em 1776⁶. Além disso, a espionagem militar e a contrainformação desempenharam um papel decisivo em dois momentos da guerra: na escapada ao cerco em Valley Forge, Pennsylvania, durante o inverno de 1777-1778, e na ofensiva contra as tropas de Lord Cornwallis em Yorktown, Virginia, em 1781⁷.

Em 1777, após a derrota em Brandywine Creek, Washington preparou documentos falsos sobre regimentos não existentes de infantaria e cavalaria, passando-os para os ingleses por meio de agentes duplos. Segundo George O'Toole (1991, 42), essa informação fez os ingleses desistirem de lançar um ataque contra o que consideraram uma força superior, abastecida por recursos recém-chegados. Isso permitiu aos americanos ganharem tempo e escaparem de Valley Forge.

No caso de Yorktown, em 1781, os britânicos esperavam um ataque contra o general Sir Henry Clinton em Nova York desde o início do ano, quando mensageiros americanos haviam sido capturados transportando os planos para a campanha franco-americana de libertação daquela cidade. Sabendo disso, George Washington decidiu deslocar-se para o sul em agosto e tentar atacar Lord Cornwallis na Virginia. Novamente usou uma operação diversionista, enviando, por meio de agentes, indicações de que atravessaria Nova Jersey e tentaria ocupar Staten Island. Manobrando dessa forma, obteve grande vantagem durante o cerco a Yorktown.

Durante essa operação, Washington leu mensagens britânicas capturadas, decodificadas por James Lovell, um professor de Boston que é considerado o precursor da criptologia norte-americana. É curioso notar que, embora Nathan Hale seja considerado o primeiro espião dos Estados Unidos, a principal rede de espionagem organizada durante a Guerra Revolucionária de independência foi dirigida pelo major Benjamin Tallmadge. Conhecida como *Culper spy ring*, a rede dirigida por Tallmadge trabalhou, em 1788, para obter informações sobre as tropas comandadas pelo general Clinton durante a ocupação britânica da cidade de Nova York.

Como presidente dos Estados Unidos (1789-1797), George Washington requereu e o Congresso aprovou, em 1 de julho de 1790, a criação de um fundo secreto para operações diversas, que incluía desde espionagem e pagamentos de propinas a estrangeiros até o pagamento de resgates (Warner, 1987, p. 50). O *Contingency Fund of Foreign Intercourse Act* ficou conhecido e passou à história como *Secret Service Fund*, mas não deve ser confundido com o Serviço Secreto, organização criada apenas em 1865. Quando foi aprovado em 1790, o valor do fundo de contingência era de quarenta mil dólares, mas, três anos depois, chegara a um milhão e duzentos mil dólares, o que correspondia então a 12% do orçamento federal. Jamais na história posterior do governo norte-americano o orçamento secreto chegou a um percentual tão alto do orçamento federal. Questionado pelo Senado sobre os usos específicos e os destinatários dessas verbas secretas, Washington conseguiu a aprovação do entendimento

6 Considerado oficialmente como o primeiro espião dos Estados Unidos, Nathan Hale aparece em selos filatéticos comemorativos e tem duas estátuas, uma no *campus* antigo da universidade de Yale e outra na frente da sede da CIA em Langley-VA. Cf. o verbete biográfico em: O'TOOLE (1988).

7 Para um enquadramento da Guerra de Independência norte-americana a partir do programa de pesquisa clausewitziano, com o desenvolvimento original de uma teoria da logística e uma análise mais detalhada da Campanha de Saratoga (1777), ver DUARTE (2013), especialmente o capítulo 4.

de que o poder executivo deveria apenas informar ao Congresso os montantes gastos, mantendo segredo a respeito dos usos específicos e das fontes de informações.

Do mandato de George Washington até o período da Guerra Civil, o interesse da presidência no uso da espionagem declinou fortemente. Nesse sentido, tanto na guerra de 1812 contra a Inglaterra, quanto na guerra de 1846 contra o México, as narrativas históricas ressaltam a grosseira falta de informações militares sobre as capacidades e intenções dos adversários, bem como a resistência dos dirigentes políticos em modificar suas convicções à luz de evidências e alertas avançados.

Em 1814, por exemplo, o exército só detectou o avanço britânico quando as tropas estavam a apenas vinte e cinco quilômetros de Washington D.C. Ainda assim, o secretário da Guerra, John Armstrong, recusou-se a acreditar que os britânicos realmente fossem atacar a capital da república e não tomou precauções para evacuar a cidade até que a invasão tivesse começado. O resultado foi que os soldados britânicos tomaram literalmente a sopa quente posta sobre a mesa do presidente Madison, pouco antes de queimarem a mansão executiva, a qual, depois de reconstruída, passou a ser chamada de *White House* por causa da tinta utilizada para ocultar as marcas do incêndio.

Na guerra de 1846, somente depois de um ano de hostilidades, num lugar em que sequer o terreno era conhecido adequadamente, o então presidente Polk autorizou a criação de uma força de reconhecimento avançado chamada de *Mexican Spy Company*. Formada basicamente por bandoleiros, a companhia era dirigida por Manuel Rodríguez e foi remunerada em pouco mais de dezesseis mil dólares por seus serviços. A “companhia” operou especialmente durante as batalhas que antecederam a ocupação da capital mexicana.

Já durante a Guerra Civil (1861-1865), a União e os Confederados utilizaram serviços de inteligência razoavelmente regulares. Inicialmente, Lincoln contratou a agência de detetives Pinkerton e usou forças policiais como os *U.S. Marshals* para uma campanha – algo caótica – contra o “inimigo na retaguarda”. Os exageros cometidos na luta contra a “subversão”, junto com as falhas do primeiro comandante do exército do Potomac, general McClellan, que hesitou em atacar os sulistas em Richmond durante a campanha de 1862, levaram Lincoln a demitir McClellan junto com seu chefe de inteligência, o próprio Allan Pinkerton⁸. Em 1863, foi criado o *Bureau of Military Intelligence*, um órgão com foco de atuação mais definido e subordinado ao novo comandante do exército do Potomac. Sob as ordens do general George G. Mead, o *Bureau* passou a ser uma força razoavelmente efetiva, adquirindo prestígio, principalmente, por informar sobre a força e a movimentação dos Confederados antes e durante a batalha de Gettysburg.

Porém, como os departamentos da Marinha, do Estado e da Guerra operavam unidades de inteligência separadas, as recém-iniciadas operações de interceptação de comunicações e de reconhecimento padeciam da falta de recursos e de coordenação. Mesmo assim, em 1863,

8 O Exército de Potomac fora a principal força de combate utilizada pela União na Guerra de Secessão norte-americana, representando a figura de Abraham Lincoln. Surgido da fusão entre o que restou do derrotado Exército da Virgínia Nordeste com as forças dos Departamentos de Washington, da Pensilvânia e de Shenandoah e sob o comando do General George McClellan, o Potomac tinha dois objetivos primários: o primeiro consistia em combater o Exército Confederado da Virgínia do Norte e o segundo em proteger a cidade de Washington D.C. da investida sulista. Segundo AXELROD (2002, 256), o Potomac surgiu da destacada capacidade organizadora de McClellan, que conseguiu transformar o conjunto de unidades indisciplinadas em um exército organizado. Todavia, suas habilidades de comando no campo de batalha foram consideradas insuficientes a frente do Exército do Potomac.

os criptoanalistas (*codebreakers*) da União decodificaram mensagens de telégrafo que revelaram onde a moeda dos confederados estava sendo cunhada e impressa em Nova York. As matrizes e vários milhões de dólares Confederados foram apreendidos em Manhattan por agentes do *U.S. Marshals*. Antes disso, em 1861, foi realizada a primeira transmissão de informações de uma plataforma aérea para a terra – no caso, um balão equipado com telégrafo que enviava informações diretamente para Lincoln na Casa Branca. Mesmo tendo sido desmobilizado dois anos mais tarde, o *Balloon Corps* da União foi reconhecido, principalmente, por ter detectado sozinho uma importante concentração de tropas Confederadas preparando-se para atacar Fair Oaks, na Virginia. Do lado Confederado, além de um uso mais intenso de espões, destacou-se também o *Signal and Secret Service Bureau*, dedicado principalmente à criptologia e à obtenção de jornais e de outras fontes ostensivas de informações do norte⁹.

Em 1865, logo após o fim da Guerra Civil e do assassinato de Lincoln, alguns quadros do recentemente desmobilizado *Bureau of Military Intelligence* foram aproveitados na criação do *U.S. Secret Service* (USSS), uma organização subordinada ao Departamento do Tesouro e inicialmente dedicada a combater a falsificação e outros crimes contra a moeda. Desde 1902, menos de um ano depois do assassinato do presidente McKinley, o Serviço Secreto tornou-se também responsável por prover segurança pessoal para o presidente e os membros do governo, uma de suas atribuições centrais até hoje.

3 Inteligência Governamental na Era Industrial (1865 – 1939)

Nas duas décadas seguintes, a ausência de ameaças relevantes e presidências relativamente passivas aos assuntos internacionais e de defesa conjugaram-se para manter o governo norte-americano afastado das atividades de inteligência.

Todavia, a Guerra do Pacífico (1879-1882), na qual o Chile lutou contra a Bolívia e o Peru, incentivou os departamentos da Marinha e da Guerra a reconstruir serviços permanentes de inteligência. Em 1882, foi criado o *Office of Naval Intelligence* (ONI), enquanto o exército criaria, em 1885, sua *Military Intelligence Division* (MID). A influência da Guerra do Pacífico foi clara, embora a criação das novas organizações nos Estados Unidos também tenha sido influenciada por outros fatores. Por meio dos acordos de Ancón, o Chile obteve o controle da região salitreira que se estende de Antofagasta a Tacna, tomando da Bolívia o que era então seu litoral, ao norte do deserto de Atacama. A Guerra do Pacífico introduziu aspectos da moderna guerra naval no hemisfério ocidental, e a criação do ONI decorreu diretamente da descoberta de que a frota chilena à época era maior do que a frota norte-americana. Combinado à corrida imperialista da Europa, cujo marco foi a Conferência de Berlim sobre a partilha da África em 1884, e aos temores de intervenção europeia nas Américas, esse foi o principal fator impulsor da modernização da frota norte-americana e da criação dos novos departamentos de inteligência.

Entretanto, a criação simultânea pela Marinha e pelo Exército de seções especializadas em inteligência nos respectivos estados-maiores refletia também a tendência internacional

⁹ Cf. U.S GOVERNMENT (1996: A2).

de integração paulatina dessa função informacional à organização típica dos estados-maiores gerais baseados no modelo prussiano, o qual evoluíra desde o final das Guerras Napoleônicas (1815) até a vitória contra a França (1870). Apenas para citar um exemplo, a Grã-Bretanha introduziu no *War Office* e no comando do Almirantado as figuras de diretores de inteligência, responsáveis pelo monitoramento da evolução das forças estrangeiras, ambos na década de 1880¹⁰.

No caso dos Estados Unidos, o ONI era formado inicialmente por quatro oficiais e a MID consistia de um único oficial, enquanto alguns analistas civis auxiliavam em ambas as organizações. Mais tarde, sob a direção de Theodore Roosevelt, primeiro como Secretário Assistente da Marinha e depois como Presidente, os serviços de inteligência foram fortalecidos, atuando não somente na Guerra de 1898 contra a Espanha, mas também apoiando ativamente a campanha de 1907 pela construção da “Grande Frota Branca” norte-americana, com a qual Roosevelt pretendia projetar os Estados Unidos como potência global.

Além de direcionar as análises de inteligência para justificar suas políticas, considera-se também que Ted Roosevelt foi o primeiro presidente norte-americano a utilizar, em tempo de paz, o que posteriormente ficaria conhecido como “ação encoberta”. No contexto do chamado corolário Roosevelt da doutrina Monroe (qual seja, o uso do *big stick* para garantir o exercício de poderes de polícia na região), o uso de operações encobertas foi antecipado pelo incitamento à rebelião do Panamá contra a Colômbia, em dezembro de 1903, por meio da qual os Estados Unidos obtiveram a concessão do Canal dois meses mais tarde.

No começo do século XX, o uso de recursos de inteligência para fins militares ou de política externa foi acompanhado pelo fortalecimento dos aparatos de segurança e vigilância internos.

Em 1908, foi criado o *Bureau of Investigation* (BOI) do Departamento de Justiça, uma polícia federal com atribuições de investigação criminal e combate contra a “subversão”, representada, à época, principalmente pelo sindicalismo e pelo movimento anarquista. Inicialmente, a nova agência foi formada com alguns agentes fornecidos pelo Serviço Secreto do Departamento do Tesouro (USSS). Porém, em 1916 o *Bureau* já empregava mais de trezentos policiais e possuía missões diversificadas, as quais iam desde a perseguição de criminosos interestaduais até o combate ao contrabando na fronteira com o México, a espionagem na América Central e a repressão contra os “subversivos”. A mais importante força policial dos Estados Unidos seria renomeada em 1935, tornando-se o *Federal Bureau of Investigation* (FBI)¹¹.

A atual *National Security Division* (inteligência) do FBI surgiu ainda em 1919, quando era chamada de *Radical Division*. A causa imediata de sua criação foi a ocorrência, logo após a I Guerra Mundial, do chamado *Big Red Scare*, um temor quase histérico de que uma revolução comunista pudesse eclodir nos Estados Unidos como ocorrera na Rússia e na Alemanha.

10 De modo geral, na virada do século XX, a maioria dos países já incorporara a divisão entre as seções de operações e de inteligência em seus estados-maiores, embora ainda na II Guerra Mundial as funções de ambas fossem algo sobrepostas e confusas. Sobre inteligência militar, ver: HANDEL (1989). Do mesmo autor, ver: HANDEL (1990). Ver ainda: MCKERCHER & NEILSON (1992), KEEGAN (2003) e FERRIS (2005). Por fim, vale mencionar o artigo de BURKE (1999) e o mais recente trabalho de KENNEDY (2013), principalmente no que se refere ao impacto da inovação tecnológica e uma ponderada apreciação do papel da inteligência durante a guerra.

11 Uma extensa bibliografia comentada sobre o FBI foi preparada por THEOHARIS (1994). Sobre a história do FBI, ver também THEOHARIS (1993); KESSLER (1993; 2003). Para uma perspectiva mais atualizada sobre a historiografia do FBI em conexão com os Estudos de Inteligência, ver JEFFREYS-JONES (2009).

Treinados pelo Serviço Secreto na luta contra os sindicalistas anarquistas, a então *Radical Division* se especializou em combater os “comunistas”. Mais tarde, a divisão passou a ser chamada de *General Intelligence* e, posteriormente, de *Intelligence Division*, adquirindo a denominação atual apenas nos anos 1990.

A divisão de inteligência do órgão foi dirigida desde a sua criação por J. Edgar Hoover, um jovem promotor cujo desempenho à frente da caçada aos dissidentes internos e “comunistas” catapultou sua carreira à Direção-Geral do *Bureau*, assumida por ele em 1924, aos 28 anos. Hoover se manteve no cargo até sua morte, em 1972. Além da chamada inteligência interna ou de segurança, a contraespionagem foi acrescida à lista de missões da divisão de inteligência do *Bureau* logo após a I Guerra Mundial, especialmente devido aos esforços alemães de espionagem e sabotagem durante a guerra, mas também de modo a monitorar os britânicos.

De fato, a inteligência britânica desempenhou um papel significativo no processo que levou ao envolvimento militar norte-americano na guerra. Nem mesmo o presidente Woodrow Wilson, que, em 1914, ainda defendia o uso da diplomacia aberta e sequer acreditava que os demais governos europeus utilizassem espionagem ou operações encobertas como ferramentas regulares de governo, conseguiu manter seu ceticismo diante das revelações sobre as campanhas de sabotagem e propaganda alemã em território norte-americano. Por seu turno, segundo Andrew (1995, 30-74) quando os alemães afundaram o navio britânico *Lusitania* em 1915, ocasionando a morte de 128 americanos, os serviços de inteligência britânicos exploraram o impacto causado na opinião pública norte-americana, em campanha para romper a neutralidade dos Estados Unidos.

O ponto de ruptura foi alcançado em 1917, quando foram apresentadas ao presidente Wilson as interceptações decodificadas do tráfego diplomático e naval alemão, com evidências de que os alemães tentavam atrair o governo mexicano para a guerra com os Estados Unidos em troca do Texas, Arizona e Novo México caso a Alemanha fosse vitoriosa. Conhecidas coletivamente como Telegrama Zimmerman, as comunicações interceptadas foram importantes na polêmica que desencadeou a sessão conjunta do Congresso de 2 de abril de 1917, na qual os Estados Unidos declararam guerra à Alemanha.

Em junho daquele mesmo ano, o exército criou uma seção de inteligência de sinais encarregada de construir códigos seguros para as comunicações militares e de interceptar e decodificar o tráfego de comunicações inimigas. Conhecida como MI-8 no exército e como *Cypher Bureau* no governo, a organização era subordinada à divisão de inteligência do estado-maior. Desde a sua criação, foi dirigida por Herbert Yardley, um operador de telégrafo e autodidata em criptologia que trabalhava para o Departamento de Estado desde 1912. Durante a I Guerra Mundial, Yardley recebeu a patente de tenente para comandar o *Cypher Bureau* da MID.

Os principais alvos da pequena equipe de vinte e cinco pessoas (tradutores, matemáticos, linguistas e auxiliares) foram os códigos alemães, espanhóis e latino-americanos. Em 1919, após as conferências de paz de Versalhes, a organização de Yardley tornou-se conhecida como *American Black Chamber* e passou a ser mantida com fundos dos Departamentos de Estado e da Guerra¹². Seu maior sucesso foi a decodificação do tráfego diplomático japonês

¹² Sobre a experiência da *American Black Chamber*, ver RICHELSON (1995, 69-77) e também KAHN (1996, 351-369).

durante a Conferência Naval de Washington, em 1921. Mesmo com orçamento e prestígio declinantes ao longo dos anos de 1920, a organização teria resolvido, entre 1917 e 1929, mais de 45.000 telegramas codificados de Alemanha, Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Espanha, França, Grã-Bretanha, Japão, Libéria, México, Nicarágua, Panamá, Peru e União Soviética. Entretanto, o recém-eleito presidente Herbert Hoover não considerou esse sucesso como condição suficiente para sua manutenção e ordenou o fim da pequena organização. Além dos recursos cada vez mais escassos fornecidos pelos Departamentos da Guerra e de Estado, a legislação também se tornava paulatinamente mais restritiva. Como a *Black Chamber* não possuía recursos para a interceptação de sinais de rádio, dependia bastante da cooperação das companhias *Western Union Telegraph* e *Postal Telegraph*, bem como, após 1923, da Guarda Costeira. Como, a partir das provisões do *Radio Act of 1927*, a interceptação e a divulgação de telegramas passara a ser proibida, essa cooperação cessou, destituindo Yardley de fontes de informação. Finalmente extinta em 1929, os recursos e acervos de códigos da *Black Chamber* foram transferidos para o novo órgão de sinais do exército, o *Signal Intelligence Service*, dirigido por William F. Friedman¹³.

Sintetizando coisas aparentemente tão díspares como o clima isolacionista e o auge do otimismo wilsoniano, o então Secretário de Estado Henry Stimson declararia anos mais tarde que “cavalheiros não leem a correspondência uns dos outros”¹⁴. Assim, foi apenas sob a presidência de Franklin D. Roosevelt e já durante a II Guerra Mundial que terminou definitivamente a época da inocência nos Estados Unidos, ao menos em relação às atividades de inteligência.

4 II Guerra Mundial e o debate sobre a CIA (1939-1946)

As primeiras tentativas de coordenar os esforços dos departamentos da Marinha, Justiça, do Estado e da Guerra ocorreram entre 1939 e 1941, quando foi criado o *Office of Coordination of Information* (COI). A criação do COI, contudo, não superou a preferência de Roosevelt por canais privados de informações sobre acontecimentos no exterior¹⁵. Por meio desses canais pessoais e de interesses comuns, a cooperação entre Grã-Bretanha e Estados Unidos começou no início da guerra europeia, antes mesmo de Churchill se tornar primeiro-ministro no lugar de Neville Chamberlain.

13 Falido e com raiva durante a recessão do início dos anos 1930, Yardley escreveu vários livros sobre os códigos e operações norte-americanas à época. Apreendido pela justiça, o manuscrito original de *The American Black Chamber* só foi “desclassificado” em 1979. Como decorrência, o Congresso aprovou em 1933 uma lei criminalizando empregados do governo que concedessem informações sobre fontes, métodos e produtos de Inteligência de sinais. Cf. RICHELSON (1995, 69-77). Ainda em vigor, essa legislação aparece como item 952 do capítulo 18 do *U. S. Code*, podendo ser acessada em: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section952&num=0&edition=prelim>. Acesso em: 14/05/2014.

14 A sempre citada frase de Stimson [*“Gentlemen do not read each other’s mail”*] foi escrita na verdade em 1940, quando ele já havia deixado o Departamento de Estado e era Secretário da Guerra de Roosevelt. A frase pretendia explicar por que os Estados Unidos tinham operações de interceptação contra o Japão, mesmo nos diferentes contextos históricos da paz e da guerra. Cf. HOLT (1995: 23). Para uma abordagem mais detalhada acerca da atuação da inteligência Americana no período entre guerras, ver ANGEVINE (1992).

15 Para FDR: *“Intelligence was little more what a military attaché could learn at dinner over the coffee cups”*. Apud LOWENTHAL (1992, 07).

Nesse sentido, apesar de certo exagero nos relatos históricos disponíveis, o agente William Stephenson, do *Secret Intelligence Service* britânico (o SIS, conhecido como MI-6), parece ter cumprido um papel destacado como mediador na relação entre Churchill e Roosevelt. Considerando a atitude no mínimo ambígua em relação a Alemanha de Chamberlain e do embaixador norte-americano em Londres, Joseph Kennedy (pai do futuro presidente John F. Kennedy), Stephenson teria mediado, sem o conhecimento de ambos, o intercâmbio de informações e acordos nas áreas de pesquisa nuclear e de operações de inteligência. Certo é que Stephenson chegou a Washington em maio de 1940 e foi posto em contato com o diretor do FBI e com William Donovan, um veterano da I Guerra que Roosevelt nomeara chefe do COI. Sendo um Republicano ativo e advogado milionário com então 57 anos, Donovan era aceitável para Churchill e isso facilitou o intercâmbio entre os serviços britânico e norte-americano durante a guerra. Conhecido desde a juventude como “*Wild Bill*”, Donovan viajou extensamente pela Europa ocidental e pelos Bálcãs entre 1940 e 1941, enviando posteriormente Allen Dulles para a Suíça, de onde foram coordenados os principais esforços norte-americanos de espionagem durante a II Guerra¹⁶.

Enquanto isso, em Washington, a nova agência não era bem recebida pelo ONI, MID e FBI. De um lado, o almirante Nimitz e o general MacArthur garantiram exclusividade para o ONI e para a MID nas operações de inteligência na região do Pacífico. De outro, o diretor do FBI J. Edgar Hoover também lutou para manter as “suas” operações e conseguiu de Roosevelt a exclusividade nas atividades de espionagem nas Américas Central e do Sul. Sendo assim, as atividades do COI ficaram restritas aos teatros europeu e norte-africano e ao Oriente Médio.

A despeito das tentativas de coordenação, os Estados Unidos entraram na guerra em dezembro de 1941, após o ataque dos japoneses à frota do Pacífico, cujo comando estava sediado em Oahu, no arquipélago do Hawaii. Como se sabe, em 7 de dezembro de 1941, uma força-tarefa japonesa comandada pelo contra-almirante Nagumo e formada por 33 vasos de guerra, dos quais seis porta-aviões, chegou a 354 quilômetros ao norte de Oahu, de onde foram lançadas duas ondas sucessivas de ataque, envolvendo 350 aeronaves de caça e bombardeio. Foram afundados ou pesadamente danificados 18 navios de guerra e 190 aeronaves de combate norte-americanas, além de 2.403 mortos e 1.178 feridos. Os porta-aviões norte-americanos não foram atingidos, pois haviam sido deslocados de Oahu previamente. O ataque a Pearl Harbor passou a ser considerado pelos norte-americanos como a maior falha estratégica de inteligência até então em sua história¹⁷.

16 Allen W. Dulles, advogado bem-sucedido de Wall Street, começou sua carreira de espião no OSS (Office of Strategic Services) durante a II Guerra. Neto de um Secretário de Estado e sobrinho de outro, Dulles ingressou na carreira diplomática (U. S. Diplomatic Service) em 1916, na esperança de um dia ser o terceiro secretário de estado da família. Em 1953, foi nomeado pelo presidente Eisenhower como Director of Central Intelligence (DCI) da CIA, onde permaneceu até 1961. Juntamente com seu irmão John Foster Dulles, Secretário de Estado no governo Eisenhower, Allen Dulles promoveu uma expansão global das atividades da CIA em um período posterior ao analisado neste artigo. Para um primeiro aprofundamento sobre este período posterior da história da CIA, remetemos o leitor para CORKE (2009).

17 A melhor análise disponível sobre o episódio, do ponto de vista das falhas de inteligência, é o trabalho de WOHLSTETTER (1962). A extensão do ataque e o deslocamento prévio dos porta-aviões alimentaram dúvidas sobre a existência de conspiração no governo Roosevelt para permitir o ataque e vencer as resistências à estratégia oficial norte-americana na guerra contra o Eixo. Embora ainda reste dúvida razoável em torno da tese da conspiração, predomina a convicção de que, a despeito de diversos indicadores e sinais de que os japoneses poderiam atacar diretamente os Estados Unidos, a liderança em Washington D.C. (nomeadamente o secretário da Guerra Henry Stimson, o chefe do estado-maior do exército gen. George Marshall e os diretores do ONI e da MID) parecia mesmo acreditar que o passo japonês seguinte ao fracasso das negociações em torno do bloqueio estabelecido pela Inglaterra, Estados

Na Europa, o COI foi renomeado como *Office of Strategic Services* (OSS) em meados de 1942, sendo subordinado ao então recém-criado estado-maior conjunto das forças armadas, o *Joint Chiefs of State* (JCS). Recrutados nas universidades da costa leste dos Estados Unidos e treinados pelos britânicos, os quadros do OSS eram organizados em seções especializadas de pesquisa e análise (RAB), treinamento e atribuição de missões, espionagem, contra-inteligência (X-2), propaganda, subversão, sabotagem e operações paramilitares. Embora a contribuição do OSS para o esforço geral de guerra tenha sido relativamente limitada, a organização não só formou uma geração de analistas e operadores, mas também estabeleceu uma tradição diferente da britânica ao colocar os dois grupos numa mesma agência. Entretanto, além da desconfiança do próprio JCS sobre a validade geral das operações de espionagem e de resistência no teatro europeu, o OSS encontrou obstáculos na competição burocrática com as capacidades de inteligência desenvolvidas pelas próprias forças armadas, pelo FBI e pelo Departamento de Estado¹⁸.

No âmbito das forças armadas, destaca-se, na experiência norte-americana da II Guerra, o desempenho de suas unidades de reconhecimento aerofotográfico para produção de inteligência de imagens, bem como os esforços conjuntos com os britânicos na área de inteligência de sinais. Os ataques anglo-americanos aos códigos de comunicação japoneses e alemães são reconhecidos como um capítulo importante da história da II Guerra Mundial. A ruptura do código naval japonês JN25b, por exemplo, desempenhou papel decisivo nas batalhas do Mar de Coral e de Midway em 1942, bem como na emboscada e assassinato do Almirante Yamamoto em 1943. Do mesmo modo, desde as primeiras soluções (que receberam o código ULTRA) para as mensagens codificadas pelas máquinas alemãs ENIGMA em 1940, o esforço aliado em inteligência de sinais foi decisivo para encurtar a guerra, especialmente durante a Batalha do Atlântico¹⁹.

Com a morte de Roosevelt ao final da guerra, Harry Truman deu menos importância para as ações do OSS, embora Donovan tenha feito intensa campanha por uma organização civil que se reportasse diretamente ao presidente. Além dos temores da mídia sobre o risco de se reproduzir o modelo “Gestapo” nos Estados Unidos, o OSS também foi vítima de seu afastamento do teatro de operações do Pacífico, onde Truman envolveu-se profundamente até o lançamento das bombas atômicas e a rendição do Japão. Derrotado na luta palaciana, Donovan foi comunicado por carta do encerramento das atividades do OSS em setembro de 1945²⁰.

Unidos e Holanda seria um ataque ao sul, nas Filipinas, Malásia, Borneo ou mesmo Austrália. Falha estratégica da inteligência norte-americana em termos de coleta, análise e disseminação, Pearl Harbor também demonstrou a fragilidade da sua contra-inteligência, pois as medidas japonesas de *comsec* e de “*deception*” que precederam o ataque permitiram-lhes obter surpresa estratégica.

18 O *Research and Analysis Branch* do OSS foi a base de toda a experiência norte-americana de produção de inteligência entre a II Guerra e a década de 1960. Sobre o papel da análise e das estimativas no período anterior às duas Guerras Mundiais, ver o excelente livro editado por MAY (1986), especialmente o capítulo escrito por KAHN (1986) a respeito dos Estados Unidos.

19 Cf. RICHELSON (1995, 173-196). Um detalhamento da cooperação técnica anglo-americana durante a Segunda Guerra Mundial pode ser encontrado em SMITH (1988); WARNER (2014, 97-130); KAHN (1996, 478-512).

20 Trata-se da *Executive Order* # 9.621, de 20 de setembro de 1945 [*Termination of the Office of Strategic Services and Disposition of Its Functions*]. A mesma ordem executiva transferiu as seções de Pesquisa & Análise (RAB) e de Propaganda para o Departamento de Estado, enquanto as demais seções (espionagem, contra-inteligência, sabotagem *etc.*) foram transferidas para o Departamento da Guerra e unificadas em uma *Strategic Services Unit*. O então secretário de Estado James Byrnes foi instruído a organizar uma nova agência para coordenar a coleta de Inteligência externa. Cf. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=60673>. Acesso em: 15/05/2014.

Como continuidade aos debates que vinham ocorrendo durante a guerra, em junho de 1945 o secretário da Marinha James Forrestal encomendou um relatório sobre a reorganização e unificação dos serviços militares. O estudo dirigido pelo empresário Ferdinand Eberstadt recomendava a criação de uma agência central de inteligência, a formação de um conselho de segurança nacional e a unificação, sob uma autoridade comum, de três departamentos militares formados pela marinha, pelo exército e por uma força aérea independente do exército a ser criada²¹. Embora militares e diplomatas concordassem, em tese, com mais coordenação e unificação, na prática, a competição burocrática e o temor da perda de recursos escassos paralisaram qualquer decisão imediata.

Em posse de alternativas contraditórias e desprovido de uma fonte confiável e centralizada de informações na área de segurança nacional, além de vagamente comprometido com a ideia de “evitar um novo Pearl Harbor”, o presidente Truman assinou, em janeiro de 1946, a diretriz presidencial que estabeleceu a *National Intelligence Authority* (NIA) e o *Central Intelligence Group* (CIG), ambos coordenados pelo *Director of Central Intelligence* (DCI).

Desenhados muito mais como comitês de coordenação entre agências separadas do que como organizações autônomas, a NIA e o CIG dependiam da habilidade de seu diretor central. O primeiro DCI, Rear Admiral Sidney Souers, aceitou relutantemente a posição e ocupou o cargo por apenas seis meses.

Foi o segundo DCI, Lieutenant General Hoyt Vandenberg, que garantiu condições administrativas e expandiu as operações de coleta e análise do CIG, influenciando a legislação que estava sendo encaminhada ao Congresso para criação de uma agência autônoma com orçamento próprio. Foi também durante seu mandato que o CIG preparou a primeira estimativa nacional de inteligência (NIE) sobre as intenções e capacidades da União Soviética. Antecipando-se à legislação que vinha sendo considerada, Vandenberg criou, em dezembro de 1946, o *Office of Special Operations* (OSO), um braço operacional para a coleta de informações no exterior, dedicado principalmente à espionagem e formado por veteranos da organização de Donovan. Naquele momento, o número total de quadros do CIG era de 1.816 pessoas.

A movimentação do DCI Vandenberg refletia, ao menos parcialmente, o aprofundamento da Guerra Fria. Embora seja polêmico afirmar quando a Guerra Fria realmente começou (se foi apenas na conferência de Potsdam em agosto de 1945, se foi durante a II Guerra ou mesmo se ocorria desde a Revolução Bolchevique de 1917), sem dúvida o confronto consolidou-se ao longo de 1946 com o agravamento da tensão após a crise iraniana e as disputas diretas em diversas frentes (China, testes atômicos, reparações de guerra alemãs, Balcãs *etc.*).

Isso levou à fixação de bases doutrinárias para o conflito no começo de 1947. Nos Estados Unidos, os marcos históricos iniciais da escalada na Guerra Fria foram o discurso feito por Churchill em 1946 sobre a Cortina de Ferro no leste europeu, e a chamada Doutrina Truman sobre a necessidade de apoiar as nações ameaçadas pela União Soviética. Na sessão conjunta do Congresso de 12 de março de 1947, a doutrina de Truman foi formulada como justificativa para os 400 milhões de dólares que o presidente pedia aos parlamentares para “salvar” a Grécia e a

²¹ Segundo LOWENTHAL (1992, 14), seria provável que o *Eberstadt Report* estivesse prevendo apenas um papel coordenador para essa agência central, não sua transformação numa agência de análise e produção de Inteligência. Na minha opinião, a experiência prévia do RAB no OSS não autoriza essa interpretação.

Turquia da ameaça comunista. A reação soviética à Doutrina Truman se consolidou por meio do chamado Discurso Zhdanov sobre o antagonismo irreduzível entre o socialismo e o capitalismo²².

Nesse contexto de maior tensão internacional, em 26 de julho de 1947, o governo Truman conseguiu aprovar no Congresso o *National Security Act*, a lei que criou as bases da institucionalidade de defesa e inteligência do pós-guerra. A nova legislação criou o Conselho de Segurança Nacional (NSC), um embrião do que seria mais tarde o Departamento de Defesa (DoD), uma força aérea (USAF) separada do exército e uma agência central de inteligência (CIA) em substituição ao CIG, além de ter especificado algumas funções do estado-maior conjunto (JCS).

5 Conclusão

Para o Congresso Nacional dos Estados Unidos, a criação da CIA implicava custos de decisão política menores do que a unificação das forças armadas sob uma autoridade civil comum, como o Departamento de Defesa, ou mesmo o Estado-Maior Conjunto (*Joint Chiefs of Staff*) das forças armadas, criado pela mesma lei que criou a CIA²³. Além disso, a vagueza das missões e poderes da nova agência facilitava sua aprovação pelos parlamentares. Assim, o debate em relação a essa seção do *National Security Act* restringiu-se à proibição de que a CIA tivesse quaisquer poderes de polícia ou atribuições domésticas em inteligência, além de especificar sua subordinação ao NSC e prever que militares da ativa que se tornassem DCIs fossem proibidos de comandar unidades de combate²⁴. Porém, mesmo essas preocupações com o controle civil e a garantia das liberdades individuais dos cidadãos norte-americanos foram discutidas bastante superficialmente pelo Congresso, o que projetaria uma sombra sobre o futuro da agência e sua legitimidade.

A criação da CIA e o contexto internacional da Guerra Fria deram início a um período decisivo para a formação da *Intelligence Community* (IC). Embora os problemas de coordenação burocrática não tenham sido necessariamente resolvidos, tinha início um período em que a inteligência deixaria de ser esporádica, e passaria a ocupar lugar de destaque na política americana.

Como visto ao longo do artigo, o processo de institucionalização do Sistema de Inteligência norte-americano ganha força, em especial, a partir de 1939, motivado pelos novos desafios levados aos Estados Unidos pela II Guerra Mundial e pelo incipiente conflito com

22 Ver GADDIS (1988). Para uma avaliação atualizada do *Cold War International History Project* (CWHP), ver: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/theme/cold-war-history>. Acesso em: 15/05/2014. Para o acompanhamento dos estudos históricos sobre inteligência ver publicações da *International Intelligence History Association* (IIHA).

23 Nas sessões do Congresso que discutiram a criação da CIA, merece destaque um diálogo ocorrido durante o testemunho de Allen Dulles, ex-chefe de operações do OSS na Suíça e futuro DCI. Perguntado por um deputado Republicano se a nova agência não requeria muito pessoal para funcionar e não acabaria transformando-se numa grande burocracia, Dulles respondeu: "*I do not believe in a big agency (...) You ought to keep it small. If this thing gets to be a great big octopus, it should not function well. Abroad, you will need a certain number of people, but it ought not to be a great number. It ought to be scores rather than hundreds*". In: House Committee on Expenditures in the Executive Departments. *National Security Act of 1947, Hearings*, 80th Congress, 1st Session, 1947, pages 28-29. *Apud* HOLT (1995, 199).

24 O *National Security Act* recebeu diversas emendas desde sua aprovação em 26 de julho de 1947. Assim, referências ao *National Security Act "as amended"* indicam que a autoridade legal sendo discutida foi introduzida depois de 1947 e substituiu partes da lei original. Para maiores informações acerca da legislação de inteligência nos Estados Unidos até 2003, ver U.S GOVERNMENT (2003).

a União Soviética. Contudo, as necessidades de informação privilegiada para a tomada de decisão são fatores inerentes à política externa e de segurança nacional e levaram os dirigentes norte-americanos, na maioria das vezes, a recorrer a atividades de inteligência ao longo da história dos Estados Unidos, ainda que de forma desorganizada e não institucional. Os antecedentes aqui apresentados demonstram a evolução burocrática, plena de disputas por poder e recursos escassos, de um dos sistemas de inteligência mais ativos, controversos e relevantes para a política internacional.

Referências bibliográficas

ANDREW, Christopher. 1995. *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, 1ª ed. New York: HarperCollins. 660 p.

ANGEVINE, Robert. 1992. *Gentlemen do read each other's mail: American intelligence in the Interwar Era*. *Intelligence and National Security*, Vol. 7, Nº 2, 1992, p. 1-29.

AXELROD, Alan. 2002. *America's Wars*. New York: John Wiley & Sons Inc. 550 p.

BURKE, Colin. 1999. *Automating American Cryptanalysis 1930-45: Marvelous Machines, a Bit Too Late*. *Intelligence and National Security*, Vol. 14, Nº 1, 1999, p. 18-39.

CEPIK, Marco. 2003. *Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 232 p.

CORKE, Sarah-Jane. 2009. *The Eisenhower Administration and Psychological Warfare*. *Intelligence and National Security*, Vol. 24, Nº 2, 2009, p. 277-290.

DUARTE, Érico E. 2013. *A Independência Norte-Americana: guerra, revolução e logística*. Porto Alegre: Leitura XXI, 248 p.

FERRIS, John R. 2005. *Intelligence and Strategy: Selected Essays*. New York: Routledge. 395 p.

GADDIS, John. 1988. *Intelligence, Espionage and the Cold War Origins*. In: Thirteenth Military History Symposium: The Intelligence Revolution: A Historical Perspective. Colorado Springs: United States Air Force Academy.

HANDEL, Michael I. 1989. *War, Strategy and Intelligence*. London: Frank Cass and Company Limited.

HANDEL, Michael I. 1990. *Intelligence and Military Operations*. Abingdon: Routledge.

HOLT, Pat M. 1995. *Secret Intelligence and Public Policy*. Thousand Oaks: CQ Press College.

JEFFREYS-JONES, Rhodri. 2009. *The Historiography of the FBI*, p. 39-51. In: JOHNSON, Lock K. Ed. *Handbook of Intelligence Studies*. New York: Routledge, 382 p.

KAHN, David. 1986. *United States Views of Germany and Japan in 1941*, p. 476-501. In: May, Ernest R. *Knowing One's Enemies: Intelligence Assessment Before the Two World Wars*. New Jersey: Princeton University Press.

KAHN, David. 1996. *The Code-Breakers: The Story of Secret Writing*. 2nd ed. New York: Scribner.

- KEEGAN, John. 2003. *Intelligence in War: Knowledge of The Enemy From Napoleon to Al-Qaeda*. New York: Alfred A. Knopf.
- KENNEDY, Paul M. 2014. *Engenheiros da Vitória: os responsáveis pela reviravolta na Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Companhia das Letras, 485 p.
- KESSLER, Ronald. 1993. *FBI*. New York: Pocket Books.
- KESSLER, Ronald. 2003. *The Bureau: The secret history of FBI*. New York: St. Martin's Paperbacks.
- LOWENTHAL, Mark M. 1992. *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*. Westport: Praeger. 2ª Ed. 178 p.
- LOWENTHAL, Mark M. 1994. *The U.S. Intelligence Community: An Annotated Bibliography*. New York: Garland Publishing, 206 p.
- LOWENTHAL, Mark M. 2012. *Intelligence: from secrets to policy*. Thousand Oaks: CQ Press, 5ª Ed. 417 p.
- MAY, Ernest R. 1986. *Knowing One's Enemies: Intelligence Assessment Before the Two World Wars*. New Jersey: Princeton University Press, 561 p.
- MCKERCHER, B.J.C; NEILSON, Keith. 1992. *Go Spy the Land: Military Intelligence in History*. Westport: Praeger.
- O'TOOLE, G.J.A. 1988. *The Encyclopedia of American Intelligence and Espionage: From the Revolutionary War to the Present*. New York: Facts on File.
- O'TOOLE, G.J.A. 1991. *Honorable Treachery: A History of U. S. Intelligence, Espionage, and Covert Action from the American Revolution to the CIA*. New York: Atlantic Monthly Press.
- RICHELSON, Jeffrey T. 1995. *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press, 534 p.
- RICHELSON, Jeffrey T. 2012. *The U.S. Intelligence*. Boulder: Westview Press, 6ª Ed. 603 p.
- SMITH 1988. *Sharing Ultra in World War II*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 2, Nº 2, 1988, p. 59-72.
- THEOHARIS, Athan. 1993. *From the Secret Files of J. Edgar Hoover*. Chicago: Elephant Paperback.
- THEOHARIS, Athan. 1994. *The FBI: an annotated bibliography and research guide*. New York: Garland Publishing, 242 p.
- U.S. GOVERNMENT (s/d). *Intelligence in the War of Independence*. Washington D.C., CIA, s./d.
- U.S. GOVERNMENT. 1996. *Aspin-Brown*. In Appendix A – The Evolution of the U.S. Intelligence Community – An Historical Overview, 25 p. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-INTELLIGENCE/pdf/GPO-INTELLIGENCE-22-1.pdf>. Acesso em: 20/06/2014
- U.S. GOVERNMENT. 2003. *Compilation of Intelligence Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*". Disponível em: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/congress/intelligence_related_laws_2003.pdf. Acesso em: 14/05/2014.
- WARNER, John S. 1987. *Where Secrecy is Essential*. p. 45-64 In: U.S. GOVERNMENT. Extracts from Studies in Intelligence: to commemorate the bicentennial of the United States Constitution. 108 p.

WARNER, Michael. 2009. *Sources and Methods for the Study of Intelligence*, p. 17-27. In: JOHNSON, Lock K. Ed. *Handbook of Intelligence Studies*. New York: Routledge, 382 p.

WARNER, Michael. 2014. *The Rise and Fall of Intelligence: an international security History*. Washington DC: Georgetown University Press. 406 p.

WOHLSTETTER, Roberta. 1962. *Pearl Harbor: Warning and Decision*. Stanford: Stanford University Press, 426 p.

Recebido em: 20 jun. 2014.

Aprovado em: 01 out. 2014.

As relações econômicas entre China e África: uma perspectiva sistêmica

*The economic relations between China and Africa:
a systemic perspective*

Helton Ricardo Ouriques*

Resumo

Este artigo pretende discutir as relações econômicas entre China e África a partir dos anos 2000, com base em informações e dados estatísticos que evidenciam a crescente importância da presença chinesa no continente africano. Também pretende, dentro da perspectiva sistêmica, apresentar uma contribuição ao assunto, para além do debate existente na literatura acerca dos riscos e oportunidades dessa relação para os países africanos.

Palavras-chave: *China-África; Análise dos Sistemas-mundo; economia política internacional.*

Abstract

This article discusses the economic relations between China and Africa from the 2000s, based on statistical data and informations, that show the growing importance of the Chinese presence in Africa. Also intends to present a contribution to the subject, within the systemic perspective, in addition to the existing debate in the literature concerning the risks and opportunities of this economic relations for African countries.

Keywords: *China - Africa; World-Systems analysis; international political economy.*

* Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC. Email: helton.ricardo@ufsc.br

1 Introdução

A conjuntura da economia-mundo capitalista vem sendo muito impactada pelo ressurgimento da China, que está afetando significativamente outras regiões do planeta, como o continente africano. Neste artigo, pretende-se abordar o relacionamento econômico entre a China e a África a partir dos anos 2000, tentando mostrar o significado mais geral do aprofundamento dessas relações.

Embora o processo de reforma e abertura chinês tenha iniciado em 1978, sob a égide de Deng Xiaoping, podemos afirmar que somente no alvorecer do século XXI o notável processo de crescimento econômico daquele país tenha efetivamente sido percebido de forma mais atenta pelo meio acadêmico, pelos círculos políticos e empresariais e pela imprensa econômica internacional. Como não é objetivo deste artigo discutir as origens, fundamentos e características do processo de desenvolvimento chinês¹, vamos diretamente tratar das motivações por trás da maior aproximação econômica entre a China e o continente africano.

Na primeira seção, apresentaremos sumariamente uma discussão sobre o crescimento chinês no início do século XXI até os dias atuais. Na segunda seção, faremos uma descrição do aprofundamento das relações econômicas entre China e África no mesmo período. Na terceira seção, apresentaremos uma breve reflexão, na perspectiva da economia política dos sistemas-mundo, a respeito das relações China e África e, na quarta seção, como de praxe, apresentaremos nossas conclusões e considerações finais.

2 A internacionalização chinesa a partir dos anos 2000: a busca por recursos naturais

Com a estratégia de internacionalização das empresas chinesas sendo colocada em prática no início dos anos 2000, aliada à manutenção da economia chinesa como um gigantesco polo exportador, a demanda por recursos naturais aumentou sobremaneira. Neste contexto, a China tornou-se grande importadora de recursos naturais, em especial minerais e energéticos, indispensáveis para o abastecimento do seu parque manufatureiro. Assim, o aumento da importação de minério de ferro e petróleo e a expansão da própria demanda doméstica de carvão tornaram o país um dos maiores emissores de CO₂ do planeta. O ritmo da atividade exportadora chinesa aumentou a pressão competitiva sobre as economias do centro e das periferias. Os crescentes investimentos na indústria pesada e, portanto, a maior demanda por energia e matérias-primas afetaram a distribuição mundial da oferta e os preços das principais commodities, gerando impactos sobre toda a economia global (Cunha, 2008).

Nos anos 2000, as exportações chinesas continuaram a apresentar enorme crescimento, resultando no contínuo aumento dos saldos externos da China. Os fluxos externos de capital na China eram bastante reduzidos antes do início das reformas, situação que se altera com a criação das Zonas Econômicas Especiais, no final dos anos 1970. A partir de 1993, verifica-se

¹ Para a compreensão do desenvolvimento econômico chinês, ver, entre outros, Fenby (2011); Arrighi (2008); Hung (2008 e 2011).

um rápido crescimento dos fluxos, basicamente em virtude da expansão dos investimentos externos diretos (IED), tendo se tornado ainda mais expressivos desde o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), quando se tornou o maior receptor mundial de investimentos externos. De acordo com as estatísticas disponibilizadas pelo Banco Mundial, as exportações chinesas passaram de US\$ 770 bilhões em 2005 para US\$ 2,167 trilhões em 2012 (um crescimento de 255%!), com as importações passando de US\$ 645 bilhões em 2005 para US\$ 1,935 trilhões em 2012 (crescimento de 233%). O balanço em conta corrente, que era de US\$ 132 bilhões em 2005, passou para US\$ 193 bilhões em 2012. Mas é digno ainda de menção o crescimento das reservas internacionais, que saltaram de US\$ 831 bilhões em 2005 para US\$ 3,387 trilhões em 2012, evidenciando o crescente poder financeiro chinês. Por fim, cabe registrar que, em 2012, a China recebeu um total de US\$ 253 bilhões em IED, o que correspondeu a 16,79% do montante mundial, sendo o país que individualmente mais recebeu IED naquele ano.

Além disso, a China passou a ser também origem de IED, em particular em regiões periféricas, em particular a partir dos anos 2000. Após uma década (entre 1999 e 2009), o estoque de investimentos chineses no exterior passou de US\$ 25 bilhões para US\$ 230 bilhões. Somente em 2008, os fluxos de saída de investimento chineses atingiram na ocasião o recorde de US\$ 52 bilhões, superados pelos US\$ 87,8 bilhões de 2012, o que tornou a China, naquele ano, o terceiro colocado mundial, em termos de IED (BBVA RESEARCH, 2013). Desde 2000, a China passou a ter empresas figurando na lista das maiores corporações oriundas dos países em desenvolvimento. Algumas delas, inclusive, estão situadas entre as maiores de seus respectivos setores em âmbito internacional, conforme apontado em estudo de Proença et al. (2011). Como destacado por Cunha (2011),

A política de *'Going Global'* evidencia a estratégia chinesa de construir "campeões nacionais". Além de nuclear o esforço industrializante, os conglomerados chineses vêm sendo incentivados pelo governo a avançar em seus processos de internacionalização. Os conglomerados estatais na área de petróleo e gás, como a Sinopec, Cnooc e a Petrochina representam a articulação entre a busca de segurança energética, a política externa e a estratégia de crescimento de longo prazo. Ainda na área de commodities há outros gigantes com controle ou participação estatal, como a *Aluminum Corporation of China* (Chalco) e a Baosteel. No setor de bens de consumo, telecomunicações e produtos eletrônicos, há empresas como Huawei, TCL, Lenovo, Boe Technology e Galanz. Há, ainda, corporações que estão em trajetória de em setores como alimentos e bebidas (*Tsingtao e Cofco International*), comércio e navegação (*China Ocean Shipping Group e Sinochem Corp*) e construção civil (CHINA STATE CONSTRUCTION AND ENGINEERING COMPANY:16).

Medeiros (2006) destaca, ainda, o controle dos fluxos de capitais financeiros pelo governo, que tem exercido um papel relevante no sentido de manter a estabilidade da moeda chinesa, de modo a garantir a contribuição efetiva dos investimentos à economia, instrumento importante para a autonomia da política econômica e da trajetória de crescimento, o que diferencia a China das economias periféricas e semiperiféricas. Em estudo recente (OURIQUES ET AL, 2013), apontamos a utilização do fundo soberano de riqueza (ativos de propriedade estatal) como

um instrumento da estratégia de desenvolvimento do Estado chinês. Nesse caso particular, foi criado em 2007 o *China Investment Corporation* (CIC), com um portfólio mais amplo em sua atuação, inclusive buscando investimentos de maior risco e retorno. Tal fundo tem sido um instrumento importante de aquisição de ativos estratégicos no exterior por parte do Estado chinês, pois através do CIC a China tem adquirido participação e/ou controle em fontes de recursos naturais e energéticos em várias partes do mundo.

Pode-se dizer que a experiência chinesa de crescimento acelerado das últimas décadas reforça a ideia de que a intervenção do Estado na economia, com o intuito de promover uma política ativa de consolidação da indústria, na condução das políticas macroeconômicas e na criação de um ambiente atrativo para a captação de investimentos externos diretos é fator crucial do desenvolvimento. Embora o tamanho do desafio pareça refletir as dimensões de tudo que envolve a China, esse país demonstrou, até agora, saber lidar com os instrumentos de política econômica de modo gradualista e pragmático, atuando conforme as exigências das circunstâncias. O sucesso atingido pelo modelo chinês de “Estado Desenvolvimentista” demonstra a importância do papel do Estado, bem como fornece uma orientação para responder aos desafios impostos pela globalização, entendida aqui como uma trajetória de longo prazo na economia-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 2004). Neste sentido, pode-se afirmar que a China tem conseguido se beneficiar do padrão de distribuição de riqueza do capitalismo histórico, como herdeira do modelo de desenvolvimento instaurado na região do Leste Asiático desde os anos 1950 (ARRIGHI, 1997).

Focadas na absorção de tecnologias e investimentos estrangeiros, as políticas econômicas implantadas na China resultaram em um avanço considerável em muitos indicadores, a saber: aumento das reservas cambiais, fortalecimento do mercado e da demanda interna, elevação do nível de renda da população, redução da pobreza no campo, dinamização da indústria e da atividade exportadora gerando ganhos de escala, entre outros. O progresso e o crescimento constantes levaram a China a ocupar a posição de centro gravitacional do desenvolvimento regional asiático e exercer influência direta nas cadeias de produção e nos fluxos comerciais globais.

Além disso, a China é, hoje, uma verdadeira potência, com novas necessidades e demandas e maior participação no ambiente internacional. Sua elevada capacidade financeira, adquirida através do rígido controle das contas de capitais, tem permitido ao Estado desenvolvimentista chinês colocar em prática uma política externa de aproximação diplomática e comercial com países considerados estratégicos, em particular os países africanos, com a finalidade de estabelecer vínculos e garantir o fornecimento de insumos essenciais à manutenção de seu modelo econômico de crescimento. E é sobre isso que trataremos na próxima seção. Em linhas gerais, buscaremos abordar as relações estabelecidas entre a China e a África entre o final do século XX e o início do século XXI, discutindo ao mesmo tempo suas implicações teóricas e empíricas para o sistema econômico mundial.

3 Panorama sobre as relações entre China e África no século XXI

Desde a fundação da República Popular da China (RPC), em 1949, este país adotou uma política externa de aproximação com os países africanos, principalmente por motivos políticos², tendo como ápice a Conferência de Bandung, em 1955, na qual países asiáticos e africanos criaram o Movimento dos Não Alinhados, cujo objetivo era manter o afastamento em relação à União Soviética e ao imperialismo dos países ocidentais. Por circunstâncias ligadas à conjuntura interna chinesa (processo de reforma e abertura), ocorre no início da década de 1980 um relativo afrouxamento dos laços da China com o continente africano, mas, a partir da década de 1990, a China voltou sua atenção novamente para os países do chamado Terceiro Mundo. Alden (2007) menciona a visita do então Presidente Jiang Zemin ao continente africano em 1996, na qual ele apresentou a proposta dos cinco pontos³, que visava estabelecer os termos de uma nova relação com a região. A África tornou-se um dos principais focos da política de “parceria estratégica” chinesa e, desde então, a diplomacia chinesa empenhou-se em fortalecer suas ligações com os países africanos e a formar acordos não só econômicos e comerciais, mas também de cooperação técnica, política e militar.

Pautasso (2010) e Carmody e Owusu (2011) sugerem que isto se deve à exigência de uma maior participação nos negócios internacionais, por parte da China, com fins de manter o ritmo acelerado do crescimento econômico. Uma vez que a capacidade de exportação e o fortalecimento do mercado interno aumentaram a demanda por mercados e matérias-primas, e, conseqüentemente, fortaleceram o peso político-diplomático do país no contexto mundial, além de obrigarem a China a repensar sua posição geopolítica e formar novas alianças:

Assim, o final do Século XX reuniu elementos de inflexão rumo à universalização da diplomacia chinesa: 1) a repressão da Paz Celestial em 1989 forçou a diversificação das relações exteriores para evitar o isolamento promovido pelos EUA; 2) o crescimento econômico impulsionou a dependência crescente de importação de petróleo a partir de 1993, exigindo a ampliação e diversificação do fornecimento; 3) o fortalecimento macroeconômico gerou crescentes acúmulos de capitais ampliando a capacidade financeira do país em realizar investimentos diretos e fornecer créditos internacionais. Tais transformações têm criado condições objetivas ao país para reocupar seu status de potência mundial. E uma diplomacia voltada aos países periféricos (diplomacia zhoubian), com destaque ao continente africano, é parte fundamental da universalização da política externa chinesa (PAUTASSO, 2010:109).

Portanto, o interesse chinês pela África deve ser encarado como consequência desse reposicionamento estratégico, tendo em vista as necessidades de abastecimento de produtos naturais para a sustentação do modelo de desenvolvimento chinês⁴. O tamanho da população, a pouca disponibilidade de terras aráveis e a demanda energética são exemplos

2 Para detalhes, ver Muekalia (2004).

3 Os cinco pontos seriam os seguintes: a amizade confiável, a igualdade soberana, a não intervenção, o desenvolvimento mutuamente benéfico e a cooperação internacional.

4 Nesse contexto, o estudo de Hasnat (2013), ao comparar os investimentos dos EUA e da China no continente africano nos últimos anos, mostra que a motivação desses dois países é a mesma: o acesso e o controle das fontes de recursos naturais.

que explicam a grande necessidade chinesa por recursos naturais, existentes em abundância na África, sendo esta necessidade obviamente decorrência do modelo de crescimento da economia chinesa, baseado na expansão da indústria pesada, na expansão imobiliária e da infraestrutura e no próprio aumento da produção e consumo interno de bens manufaturados, como automóveis.

De acordo com o documento *The China Analyst* (setembro de 2013), os investimentos chineses na África passaram de quase US\$ 500 milhões em 2003 para US\$ 22,9 bilhões em 2012. Além disso, mais de 2.000 empresas chinesas investem na região, especialmente nos setores de mineração, finanças, manufaturas, construção e agroindústrias. Mas é perceptível que o maior interesse econômico da China na África está atrelado ao acesso a fontes energéticas, especialmente o petróleo. Não é de se estranhar, portanto, que países produtores de petróleo da região, como Angola, Nigéria e Líbia, estejam entre os principais parceiros comerciais da China. A África, em 2012, foi responsável por 10,9% da produção do petróleo mundial, de acordo com relatório da *British Petroleum* (2013). Segundo a mesma fonte, Angola respondeu por 2,1% da oferta; Nigéria ofertou 2,8% do petróleo mundial e Líbia, 1,7%. Assim, a China, grande consumidora de petróleo (11,7% do petróleo consumido no mundo em 2012), com oferta insuficiente para atender a demanda interna (produziu 5% do petróleo total do planeta em 2012), pragmaticamente estreitou suas relações econômicas com esses países africanos, produtores de petróleo, para diversificar suas fontes de abastecimento (diante da instabilidade do Oriente Médio, principal região produtora) e garantir, no longo prazo, combustível para sua máquina de crescimento econômico.

É importante assinalar aqui que a maior presença chinesa na África, através dos IED, está contextualizada na estratégia mais geral de internacionalização da economia chinesa. Em outras palavras, no contexto da expansão dos investimentos chineses em todas as regiões do planeta, seguindo o modelo "*Go Global*". E mais, quando falamos em África, temos que lembrar que a região não é a maior receptora dos fluxos de investimento daquele país e, além disso, tais investimentos estão concentrados em poucos países.

De acordo com Kobylinski (2012), no ano de 2012 os países que mais receberam investimentos chineses foram Nigéria (US\$ 15,4 bilhões), Argélia (US\$ 9,2 bilhões), África do Sul (US\$ 6,6 bilhões), República Democrática do Congo (US\$ 6,5 bilhões) e Níger (US\$ 5,2 bilhões). A mesma autora chama a atenção, ainda, para o peso relativamente pequeno que o continente africano possui no montante de fluxos de investimentos chineses no exterior⁵, pois representou 4,3% dos fluxos de IED da China em 2004, chegando a 9,8% em 2008 e ficando em 0,3% em 2010 (aqui, devemos levar em conta a crise econômica mundial, obviamente).

⁵ De acordo com várias fontes, os IED chineses têm um peso muito significativo em seu entorno imediato, isto é, a ASEAN, receptora de mais da metade dos investimentos chineses na última década.

TABELA I – Estoque de investimento externo da China em regiões selecionadas (2003-2012)
(US\$ milhões)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mundo	33222	44777	57206	75026	117911	183971	245755	317211	424781	531941
Desenvolvido	1523	2116	2815	3948	8268	10799	18175	29701	46651	73148
Em desenv.	31952	42454	53563	69643	107264	169289	222975	281597	370117	445739
Transição	108	207	827	1434	2378	3883	4604	5912	8013	13053
Am. Lat. & C.	4619	8268	11470	19694	24701	32240	30595	43876	55172	68212
África	491	900	1595	2557	4462	7804	9332	13042	16244	21730
Ásia	26470	33270	40471	47298	77767	128854	182586	224099	297921	354830
AL&C/Mundo	13,90	18,46	20,05	26,25	20,95	17,52	12,45	13,83	12,99	12,82
África/Mundo	1,48	2,01	2,79	3,41	3,78	4,24	3,80	4,11	3,82	4,09
Ásia/Mundo	79,68	74,30	70,75	63,04	65,95	70,04	74,30	70,65	70,14	66,70

Fonte: UNCTAD. Bilateral FDI Statistics 2014. Elaboração do autor.

Renard (2011) também chama a atenção para o peso marginal da África como parceira comercial da China, em relação a outras regiões. A Tabela I, acima, corrobora esse argumento, mostrando o estoque de investimento externo da China em regiões selecionadas entre 2003-2012. É perceptível o incremento dos investimentos na África, que saltaram de US\$ 491 milhões em 2003 para US\$ 21,7 bilhões. Mas, em termos de participação no total dos IED chineses, o incremento relativo foi muito pequeno, passando de 1,48% dos IED em 2003 para 4,09% em 2012 (e, segundo relatório do BBVA, a África superou apenas a Oceania como receptora dos investimentos chineses nesse ano). Percebe-se, na verdade, um peso significativo da Ásia como região receptora dos investimentos chineses.

Feitas essas ressalvas, é perceptível que a China, diante da sua própria conjuntura interna acima exposta, tenha direcionado suas atenções para a África com mais força a partir dos anos 2000, o que claramente impactou o crescimento econômico de vários países africanos que, como muitos países latino-americanos, entraram em uma fase que podemos denominar de *boom das commodities*. Isto é, a demanda chinesa e o próprio aumento dos preços dessas commodities (puxado pela maior demanda da China) foram motores da expansão econômica dessas duas regiões periféricas. No caso africano, vários autores destacam que grande parte do crescimento econômico da região é devido ao estreitamento do relacionamento econômico com a China (CARMODY; OWUSU, 2011; RENARD, 2011; PAUTASSO, 2010; EDOHO 2011). O Fundo Monetário Internacional (2013) mostrou que, dos anos 2000 em diante, a África Subsaariana foi a região que teve o segundo maior crescimento do PIB, perdendo apenas para a Ásia em desenvolvimento (que inclui China).

O crescimento econômico da África pode ser percebido a partir do aumento do valor das exportações da região (Tabela II). Contudo, em termos comparativos com o total da economia mundial, há nos anos 2000 um movimento que apenas parece estar começando a recuperar um terreno perdido ao longo dos anos 1980 e 1990. Afinal, a participação da África no valor das

exportações mundiais era de 5,92% em 1980 e é de 3,42 % em 2012. Muito diferente parece ser a trajetória da Ásia como um todo e da China em particular, que aumentaram significativamente suas participações no valor exportado em relação ao montante mundial. Em outras palavras, e isso será apresentado com mais vagar ao longo deste artigo, acreditamos que ainda é muito cedo para afirmar que a maior presença chinesa esteja alterando (ou possa alterar), em uma perspectiva sistêmica, o papel da África como periferia na economia mundial⁶.

TABELA II – Exportações de regiões selecionadas e total mundial (US\$ milhões)

Região	1980	1990	2000	2005	2010	2012
Mundo	2.049.407	3.495.585	6.448.851	10.499.521	15.283.481	18.402.184
África	121.378	104.923	147.656	311.127	393.529	630.023
África/Mundo em %	5,92	3,0	2,28	2,96	2,57	3,42
Ásia	372.473	589.649	1.536.462	2.903.030	5.016.456	6.447.694
Ásia/Mundo (em %)	18,17	16,87	23,82	27,62	32,82	35,04
China	18.099	62.091	249.203	761.953	1.577.754	2.048.714
China/mundo em %	0,88	1,77	3,86	7,25	10,32	11,13

Fonte: UNCTAD Yearbook of Statistics (2013). Obs.: Ásia inclui Japão e Israel.

Mas um fato é inegável: as estatísticas disponíveis mostram o crescimento dos fluxos comerciais e dos investimentos chineses em países africanos a partir dos anos 2000. No caso de Angola (Anexo I), por exemplo, que é o maior parceiro comercial chinês em montante exportado no continente africano, nota-se o impressionante crescimento das exportações no período 2000-2012, que saltaram de pouco mais de US\$ 1,8 bilhão em 2000 para pouco mais de US\$ 33 bilhões em 2012. O total de exportações de Angola, para 2012 (dados do Banco Mundial), girou em torno de US\$ 71 bilhões. Ou seja, somente a China foi responsável pela recepção de aproximadamente 47% das exportações angolanas em 2012, o que denota a forte conexão deste país com a economia chinesa. Nesse caso em particular, o elemento fundamental foi o fornecimento de petróleo, pois em 2010 Angola foi responsável por 25% das importações de petróleo por parte da China (Burgos e Ear, 2012). Além disso, há uma notória dependência de Angola em relação ao petróleo. Segundo Burgos e Ear (2012), *“crude oil accounts for 90-95% of export earnings, 80% of government revenues, and more than 50% of its gross domestic product (GDP)”* (p. 355).

O que os dados disponíveis também mostram, a respeito das exportações dos países africanos que mais têm relações comerciais com a China (em termos de valor das exportações), é a concentração da pauta exportadora em derivados do petróleo e outros minerais (Tabela III). Angola, Argélia e Nigéria têm mais de 90% de suas exportações individuais concentradas em três grupamentos de produtos. Sudão tem 81% de suas exportações concentradas em três grupos de produtos e a República Democrática do Congo tem 69% de

⁶ Foge ao escopo desse artigo uma discussão a respeito da dominação ocidental na África. Para uma primeira aproximação com essa temática, ver, entre outros, Ki-Zerbo (2011) e Hugon (2009).

suas exportações concentradas em três produtos. A exceção, nos países aqui selecionados, é a África do Sul, que possui uma pauta exportadora mais diversificada, pois nenhum produto responde por mais de 10% de suas exportações (o que expressa o fato, aliás, de ser a economia mais desenvolvida de toda a África). O crescimento das exportações para a China, por parte desses países, entre 2000 e 2012 (Anexo I), é explicado pela necessidade do país asiático em garantir o suprimento de recursos naturais para seu processo de desenvolvimento econômico, como já salientado.

TABELA III – Estrutura das exportações em países africanos selecionados 2011/2012

País e três principais produtos exportados	% das exportações do país	% do mundo
Angola		
a) petróleo bruto e petróleo betuminoso	97	3,99
b) petróleo pesado e petróleo betuminoso	1	0,07
c) pérolas preciosas e pedras semipreciosas	1	0,45
Argélia		
a) petróleo bruto e petróleo betuminoso	46,7	1,98
b) gás natural, liquefeito ou não	28,9	6,05
c) petróleo pesado e petróleo betuminoso	14,2	1,06
África do Sul		
a) prata, platina e metais platinados	9,6	12,8
b) minério de ferro e seus concentrados	7,6	4,98
c) ouro não monetário, excluindo minério	6,4	2,29
Sudão		
a) ouro não monetário, excluindo minério	48,7	0,33
b) petróleo bruto e petróleo betuminoso	28,0	0,03
c) petróleo leve	4,5	0,11
Nigéria		
a) petróleo bruto e petróleo betuminoso	78,2	5,76
b) gás natural, liquefeito ou não	8,3	3,04
c) petróleo pesado e petróleo betuminoso	6,2	0,79
República Democrática do Congo		
a) cobre	43,5	1,95
b) petróleo bruto e petróleo betuminoso	15,5	0,06
c) minerais metálicos	10,7	2,12

Fonte: UNCTAD Handbook of Statistics 2013

As Tabelas IV e V mostram a estrutura das exportações e importações da África segundo grupos de produtos, destino das exportações e origem das importações para os anos de 1995, 2005 e 2012. No tocante às exportações africanas, percebe-se uma redução da participação das economias mais desenvolvidas como destino para todos os cinco grupos de produtos (alimentos; matérias-primas de origem agrícola; minerais, metais, pedras preciosas e ouro; combustíveis; manufaturas). No agregado, a participação das economias desenvolvidas passou de 72,7% em 1995 para 54,7% em 2012. As economias em desenvolvimento (incluindo China) passaram e

receber percentuais maiores das exportações africanas para todos os cinco grupos de produtos. E em três desses grupos (matérias-primas de origem agrícola; minerais, metais, pedras preciosas e ouro; manufaturados), as economias em desenvolvimento passaram a receber mais da metade das exportações africanas. Em outras palavras, percebe-se um movimento de redução da importância das economias mais avançadas em benefício das economias em desenvolvimento, mostrando um movimento maior de comércio “Sul-Sul”.

TABELA IV – Estrutura das Exportações da África por grupos de produto e destino das exportações (em %)

	Ano	Economias desenvolvidas	Economias em transição	Economias em desenvolvimento
Todos os produtos	1995	72,7	0,7	25,5
	2005	69,3	0,5	29,2
	2012	54,7	0,5	44,5
Alimentos	1995	72,8	1,6	24,9
	2005	63,8	2,8	32,8
	2012	47,9	3,6	48,5
Matérias-primas de origem agrícola	1995	58,4	0,1	40,7
	2005	50,9	0,4	48,7
	2012	36,9	0,9	62,2
Minerais, metais, pedras preciosas e ouro	1995	77,6	0,3	21,3
	2005	69,1	1,3	29,6
	2012	43,4	0,8	55,7
Combustíveis	1995	79,7	0,8	17,4
	2005	73,9	0,0	25,3
	2012	61,0	0,1	38,5
Manufaturados	1995	61,3	0,4	37,7
	2005	61,0	0,6	37,9
	2012	47,8	0,7	51,5

Fonte: UNCTAD Handbook of Statistics 2013. Elaboração do autor

TABELA V – Estrutura das Importações da África por grupos de produto e local de origem (em %)

	Ano	Economias desenvolvidas	Economias em transição	Economias em desenvolvimento
Todos os produtos	1995	63,9	1,2	31,9
	2005	50,4	2,5	42,5
	2012	42,7	2,9	50,5
Alimentos	1995	60,7	0,6	37,7
	2005	45,6	3,8	49,8
	2012	38,8	7,2	53,9
Matérias-primas de origem agrícola	1995	62,0	6,4	31,0
	2005	57,3	6,6	35,7
	2012	65,3	5,3	29,3
Minerais, metais, pedras preciosas e ouro	1995	67,6	3,0	28,6
	2005	38,4	4,8	52,5
	2012	46,9	3,4	49,0
Combustíveis	1995	18,7	1,3	77,7
	2005	18,0	4,4	77,4
	2012	30,6	5,3	64,1
Manufaturados	1995	70,8	1,1	26,8
	2005	59,3	1,9	37,8
	2012	48,1	1,3	50,3

Fonte: UNCTAD Handbook of Statistics 2013. Elaboração do autor.

No que diz respeito à pauta de importações da África, percebe-se movimento similar ao das exportações, no período considerado (Tabela V). Para o total de produtos, a África passou a importar mais da metade (50,5%) das economias em desenvolvimento em 2012 (esse percentual era de 31,9% em 1995). O mesmo movimento se percebe em três dos cinco grupos de produtos (alimentos; combustíveis; manufaturados). E aqui o caso chinês é digno de menção, pois do que esse país exportou para a África em 2012, 94,5% foram de produtos manufaturados (o percentual foi de 86,1% em 1995), de acordo com a UNCTAD (2013). Temos aqui a configuração de uma relação comercial na qual a África importa da China basicamente produtos manufaturados, exportando produtos primários, alimentos, minerais e petróleo.

Em resumo, podemos perceber que na primeira década do século XXI houve um direcionamento maior dos fluxos comerciais da África para as economias em desenvolvimento, e que a pauta exportadora africana é extremamente concentrada em produtos considerados primários (minerais, petróleo e derivados e matérias-primas de origem agrícola) e que suas importações dizem respeito principalmente a produtos manufaturados. Isso parece ser, na verdade, uma característica histórica, estrutural, do continente africano como um todo.

Passemos, portanto, a um breve relato acerca de algumas situações recentes envolvendo a presença chinesa no continente africano. De acordo com *The China Analyst* (2013), em setembro de 2012 o governo da Tanzânia assinou um memorando de entendimento com a China a respeito da construção de um gasoduto de US\$ 1,2 bilhão entre Mnazi Bay para Dar es Salaam. No mesmo mês, a Autoridade Ferroviária Tanzânia-Zâmbia (Tazara) e o governo chinês celebraram

um acordo de US\$ 42 milhões para que a empresa implemente 12 projetos destinados a melhorar suas operações, com a previsão de que o número de locomotivas seja dobrado em 2015. Em novembro de 2012, a fabricante de veículos comerciais *Beiqi Foton Motor Corporation* assinou um memorando de entendimento com o governo de Camarões, para investir US\$ 500 milhões em uma fábrica no país, com capacidade de produção anual de 5.000 caminhões e vans. Segundo a fonte que estamos citando, em janeiro de 2013 o governo da Costa do Marfim anunciou que tinha obtido o empréstimo de US\$ 500 milhões do *China Exim Bank* para construir a maior barragem hidroelétrica no país, pela *Sinohydro Corporation*. Em janeiro de 2013, a empresa estatal chinesa *Shandong Taishan Sunlight Group* anunciou planos de investimento de até US\$ 2 bilhões em um projeto de exploração de carvão no Zimbábue. Em março de 2013, foram assinados vários acordos sobre infraestrutura, agricultura e comércio entre a China e a Tanzânia, durante a visita de dois dias do presidente Xi Jinping. Um dos maiores projetos é a construção de um porto de US\$ 10 bilhões, na zona industrial de Bagamoyo, que será construído pela *China Merchants Group*. E, em agosto de 2013, a *Yangzhou Perfect China* adquiriu a fazenda *Val de Vie*, marcando o primeiro investimento chinês na indústria vinícola da África do Sul. Esses poucos exemplos mostram o foco em investimentos em infraestrutura e recursos energéticos, mas também apontam para a diversificação de atividades (indústria vinícola, por exemplo), como apontado por outros estudos (Michel, 2008).

E é importante assinalar que tudo isso implicou no atrelamento de vários países africanos à própria dinâmica econômica chinesa. O FMI, no documento *“Sub-Saharan Africa: keeping the pace”* (2013), discute os ganhos da África a partir do comércio com a China. Relatando que este país se tornou o maior parceiro comercial da região nos últimos anos, e um dos principais investidores e provedor de ajuda para o desenvolvimento, esta entidade menciona um estudo que demonstrou que o aumento de 1 ponto percentual no crescimento dos investimentos em capital fixo na China tende a aumentar a taxa de crescimento da África Subsaariana em 0,6 ponto percentual. E que essa intensidade varia por grupo de países, com efeito maior para os países ricos em produtos naturais, especialmente petróleo, que representam uma grande parte das exportações da região para a China. Para os cinco principais países da África Subsaariana ricos em recursos, classificados pelo peso das exportações para a China como uma porcentagem do PIB (Angola, África do Sul, República do Congo, Guiné Equatorial e República Democrática do Congo), um aumento de 1 por cento no crescimento dos investimentos internos na China é acompanhado de um aumento de 0,8 ponto percentual na taxa de crescimento das exportações desses países. Em outras palavras, parte significativa do crescimento dessas economias africanas é explicada pela expansão chinesa.

4 As relações entre China e África em perspectiva sistêmica

Como vimos na seção anterior, os dados e relatos disponíveis sugerem uma maior proeminência chinesa no continente africano, impactando positivamente os fluxos comerciais desses países. Por conta disso é que, como destacado por Caniglia (2012), a maioria dos países africanos parece ver com bons olhos as novas oportunidades oferecidas pelas parcerias com

a China. Além dos ganhos econômicos provenientes da exportação de recursos naturais, os países africanos sentem que estão engajados em um diálogo entre iguais, pois a China adotou a política de não interferência nos assuntos internos dos países africanos, como também assinalado por Alden (2007 e 2012), Vines (2007) e Sautman & Hairong (2009).

Outro aspecto que merece ser mencionado: a presença maior da China no continente africano deu-se no contexto de um vácuo da participação ocidental na região, como destacado por Edoho (2011) e Caniglia (2011). Depois de pelo menos duas décadas de crise africana (anos 1980 e 1990), os anos 2000, como já mencionado nesse texto, marcam uma nova fase de crescimento econômico em muitos países do continente. Passemos então a uma breve contextualização da conjuntura sistêmica dos anos 1980 em diante.

Arrighi (2006) nos recorda que, no contexto das lutas pela libertação colonial e independência que varreram a África pós Segunda Guerra Mundial, vários países do continente tiveram desempenhos econômicos satisfatórios, até meados dos anos 1970. O colapso africano “foi parte integrante de uma grande mudança da irregularidade inter-regional do desempenho econômicos do Terceiro Mundo. Nesse período, desenvolveu-se uma forte bifurcação entre o desempenho em queda da África subsaariana, da América Latina e, do outro lado, o desempenho em ascensão da Ásia oriental e meridional” (p. 41). Essa bifurcação, para esse autor, liga-se à própria crise de hegemonia dos EUA dos anos 1970, que fez com que esse país, para tentar resolver seus problemas de legitimidade política e de crise de lucratividade⁷, promovesse uma virada em sua política econômica mais ampla, através da política de elevação dos juros, que redirecionou os fluxos de capitais para os Estados Unidos, em detrimento de algumas das regiões periféricas. Para Arrighi,

De um lado estavam aquelas regiões que, por razões históricas e geográficas, tinham mais vantagem na competição por uma parcela da crescente demanda norte-americana de produtos industrializados baratos. Essas regiões tenderam a beneficiar-se com o redirecionamento do fluxo do capital, já que a melhoria de sua balança de pagamentos reduziu a necessidade de competir com os Estados Unidos no mercado financeiro mundial. De outro lado estavam regiões que, por razões históricas e geográficas, tinham mais desvantagem na competição por uma parcela da demanda norte-americana. Essas áreas tenderam a enfrentar dificuldades na balança de pagamentos que as deixaram na posição desoladora de competir diretamente com os Estados Unidos no mercado financeiro mundial. Em linhas gerais, parece-me ser essa a fonte primária da bifurcação do destino das regiões do Terceiro Mundo que se iniciou no final da década de 1970 e se materializou por completo nos anos 1980. (Arrighi, 2006:48)

Para esse autor, em flagrante contraste com o Leste Asiático, no final dos anos 1970 a África subsaariana estava em desvantagem na luta competitiva, “não só em função da sua escassez estrutural de oferta de mão de obra barata e flexível como também da exiguidade do estrato empresarial local capaz de mobilizar de forma lucrativa a pouca oferta de mão de obra barata e flexível existente” (ARRIGHI, 2006: 49).

7 Em poucas palavras, a crise de legitimidade relacionou-se com o custo social e econômico oriundo da política de coação para conter o comunismo no Terceiro Mundo, exemplificada principalmente pelo fracasso na Guerra do Vietnã. A crise de lucratividade relacionou-se, principalmente, à maior pressão competitiva sobre as empresas em geral, por conta da própria entrada de competidores (empresas japonesas e europeias, principalmente alemãs) na disputa pelos mercados globais. Para detalhes, ver Arrighi (2006).

Castells (1999) também relata a conjuntura de crise generalizada na África a partir dos anos 1980. Segundo esse autor, a África subsaariana experimentou um processo de significativa deterioração de sua posição relativa no comércio, investimentos, produção e consumo em relação a todas as demais áreas do globo. Em perspectiva histórica, entre 1870 e 1970, durante a incorporação da África à economia-mundo capitalista, “as exportações africanas tiveram crescimento acelerado, com sucessivos aumentos da participação no total de exportações dos países em desenvolvimento” (CASTELLS, 1999:108). A década de 1980, contudo, marcou a reversão dessa tendência, segundo o autor, pois, “em 1950 a África respondia por mais de 3% das exportações mundiais; em 1990, contudo, por cerca de 1,1%” (idem, *ibidem*). Além disso, a concentração das exportações da região em bens primários e a própria fragilidade dos mercados internos fizeram com que a industrialização por substituição de importações e a produção agrícola para os mercados internos não se sustentassem. Isso fez com que a maioria das economias africanas dependesse da ajuda internacional e dos empréstimos externos. O que significou que a região recebesse 30% do montante destinado ao auxílio financeiro no mundo todo, e um salto da dívida externa total de 30,6% em 1980 para 78,7% em 1994 (em percentagem do PIB). Assim, foram impostas as políticas de ajuste e reestruturação⁸, que significaram, ao fim e ao cabo, a marginalização da África na economia global:

Globalization has contributed to the marginalization of Africa in the global economy. Africa’s marginalization can be explained in terms of the decline in the amount of Western investment and volume of trade, and the levels of economic aid and technical assistance to the region. Capital flight and brain drain have exacerbated Africa’s marginalization. The level of Western investment in Africa underscores the gravity of marginalization (EDOHO, 2011:104).

Nesse sentido, apesar das preocupações do Ocidente em relação à presença chinesa na África⁹, a maior inserção desse país no continente é também o resultado do próprio vácuo causado pelo ostracismo a que foi submetida a África pelos países centrais do Ocidente desde o início dos anos 1980. Ou seja, a China acabou se tornando cada vez mais importante economicamente para muitos países africanos simplesmente porque empresas e governos ocidentais deixaram de investir ou investiram muito pouco nos mesmos. O outro aspecto importante a ser aqui mencionado é a própria proeminência política que a China passou a ter aos olhos de muitas lideranças africanas, pois este país, através da disseminação da política de parceria estratégica (com a criação do Fórum de Cooperação China-África – FOCAC¹⁰) tem sido

8 Como diz Castells: “...cientes da impossibilidade de a África saldar a dívida, os credores do governo e as instituições internacionais valeram-se dessa dependência financeira para impor políticas de ajuste sobre os países africanos, exigindo subserviência em troca do perdão parcial da dívida ou de sua renegociação” (Castells, 1999:113).

9 Segundo a Chanceler alemã, Angela Merkel: “We Europeans should not leave the continent of Africa to the People’s Republic of China... We must take a stand in Africa” (citada em Campbell, 2008:92). Esse autor, alias, assinala: “The most serious worry for the USA was expressed by the spokespersons of the IMF and the World Bank, who complained that China’s unrestricted lending had undermined years of painstaking efforts to arrange conditional debt relief” (idem, p. 92).

10 Oliveira (2008) argumenta que a criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000, mostrou que China possui oficialmente uma “política africana” que gerou amplos fluxos financeiros da China para os países africanos, sem condicionalidades, e compras em grande escala de petróleo e matérias-primas. Segundo esse autor, são cinco os princípios que regem o relacionamento da China com os países estrangeiros e, mais especificamente, que regem as relações diplomáticas com os países africanos:

mais e mais encarado como um exemplo a ser seguido pelo “Terceiro Mundo”¹¹ e um parceiro nos negócios que não apresenta condicionalidades para investimentos e empréstimos, além de ter feito um gesto simbólico de perdão de dívidas externas de vários países africanos.

O estudo de Sautman e Hairong (2009) apresenta uma pesquisa com lideranças em vários países africanos, que constatou que há uma aceitação generalizada da presença chinesa, vista de forma muito diversa da antiga presença ocidental. De acordo com a conclusão desses autores:

China presents for some Africans an example of development fostered by encouraging domestic savings, the factor most likely to sustain growth. In contrast to Western aid, China's is not politically conditioned and, contrary to the prevailing discourse, its non-intervention policy may make China more, rather than less, popular among common Africans, as it obviates political obstacles to the speedy delivery of infrastructure. China has no history of colonialism and has not recently invaded other states. It has supported developing country attempts to redress grievances such as subsidies that impair their exports (SAUTMAN; HAIRONG, 2009:759).

A percepção de que a presença chinesa é distinta da ocidental parece estar embasada na própria história das relações África-Occidente e na forma distinta pela qual a China tem se apresentado perante as lideranças africanas. Campbell (2008), em uma excelente síntese a respeito do assunto, afirma o seguinte:

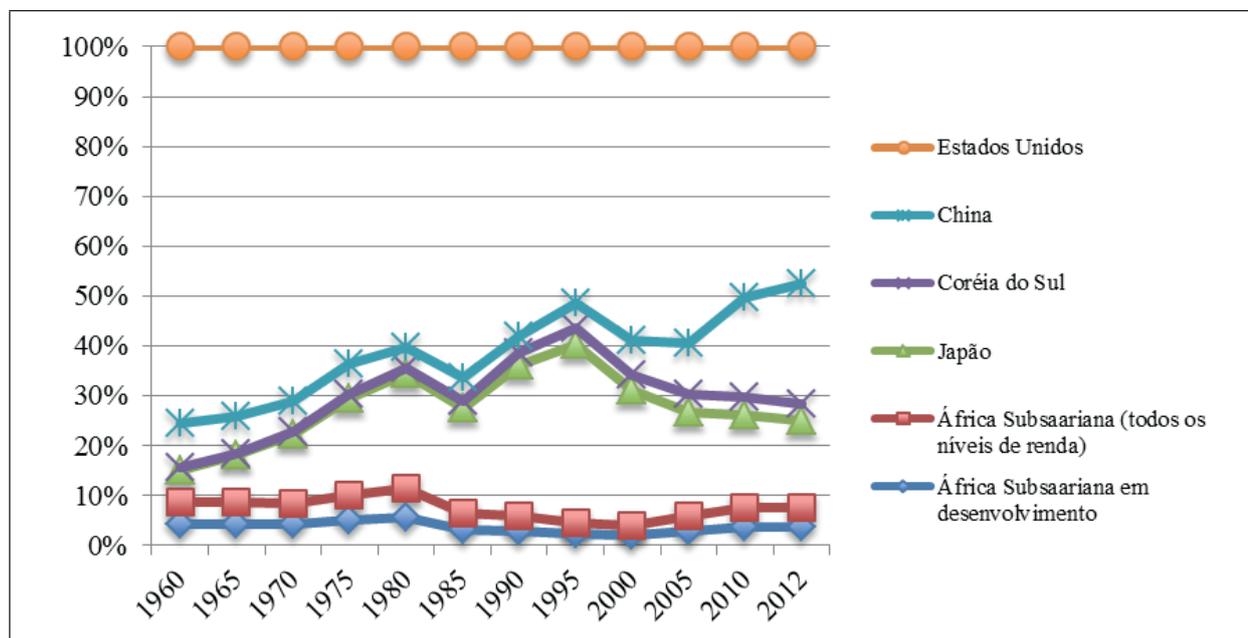
Despite the attempt of some Western pundits to place the stamp of imperialism on these new relations, there is a number of features of Chinese relations with Africa that distinguish China from the EU and the USA. First and most importantly, China was never a participant in the inglorious transatlantic slave trade. Second, there has been no tradition of Chinese colonialism, genocide and occupation in Africa. Third, China embraced the African liberation process with diplomatic, political, material and military support. Fourth, both China and the AU formed the part of the South-South in the WTO, opposing the patenting of life forms and the hegemonistic plans of US-based biotech corporations. Fifth, China has not been identified with the structural adjustment policies that impoverished Africa over the past 30 years” (CAMPBELL, 2008:100).

É nessa contextualização que deve ser entendida a afirmação de Arrighi de que “os líderes africanos buscam cada vez mais no Oriente o comércio, a ajuda e as alianças políticas, libertando-se dos vínculos históricos do continente com a Europa e os Estados Unidos” (ARRIGHI, 2008:217). Resta saber se a maior presença chinesa é capaz, por si só, de induzir mudanças estruturais na África, que em seu conjunto pertence à periferia da economia-mundo capitalista.

1) respeito mútuo da soberania e da integridade territorial; 2) não agressão mútua; 3) não ingerência nos assuntos internos; 4) igualdade e vantagens recíprocas; e 5) coexistência pacífica.

11 Alden (2005), por exemplo, destaca o simbolismo que a China exerce: “The symbolic attraction of China, a once-impoverished country victimized by Western imperialism and held back by its own pursuit of disastrous forms of socialism, clearly resonates with African elites looking for a positive development model from the Third World” (p. 156).

FIGURA I – PIB da África Subsaariana e países selecionados em relação ao PIB dos EUA
(Em % do PIB dos EUA) – 1960/2012



Fonte: Banco Mundial. World Development Indicators 2013. Elaboração do autor.

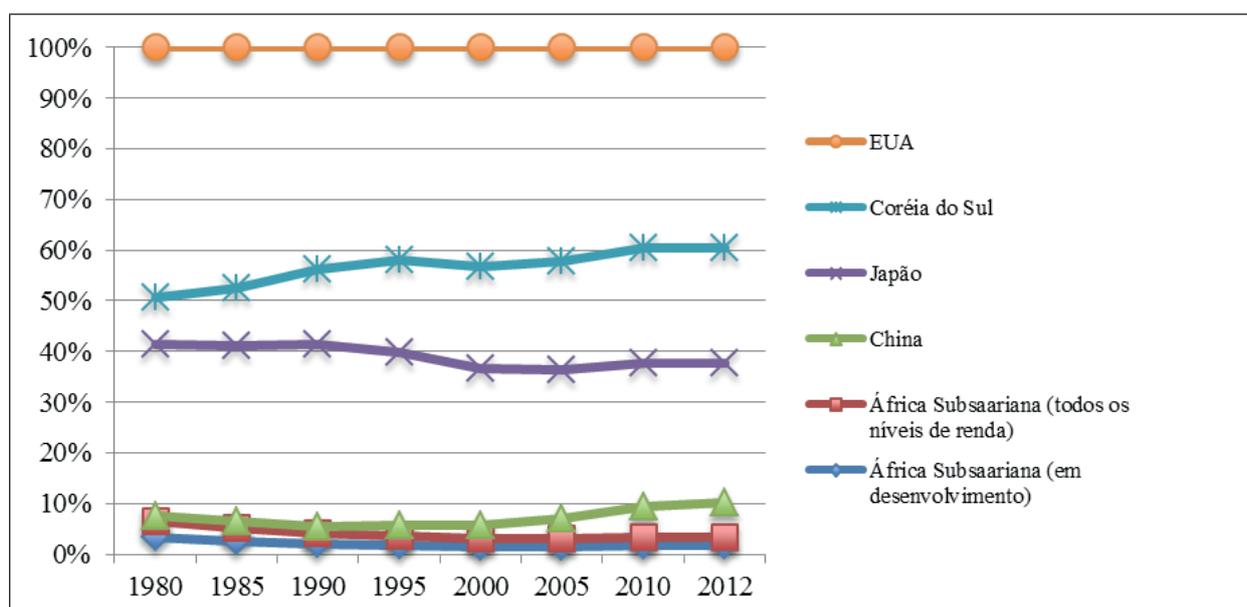
Em outras palavras, é preciso separar o que é conjuntural de situações estruturais. As Figuras I e II fornecem-nos uma primeira aproximação a respeito do assunto. Na primeira figura, percebemos a evolução do PIB de países e regiões selecionadas, entre os anos 1960 e 2012, em relação ao PIB dos EUA. Para a África Subsaariana considerada em desenvolvimento, o período 1960–1980 mostra um avanço em relação ao PIB dos EUA, pois o PIB da região passou de 5,7% em 1960 alcançando 9,48% em 1980 (ponto máximo, aliás). É notório o declínio entre 1980 e 2000, pois neste ano o PIB da África Subsaariana chegou ao ponto mais baixo na série, 3,32% do PIB dos EUA. Nota-se, desde então, um movimento de recuperação, chegando a 7,92% do PIB dos EUA em 2012 que, no entanto, ainda não alcançou o valor de 1980. Ou seja, *o período de 2000-2012 mostra não uma recuperação no sentido de avanço econômico, mas de tendência de retorno da África Subsaariana ao ponto onde se encontrava em 1980*. É perceptível a trajetória distinta apresentada pelo Japão, Coreia do Sul (para esses dois países, até 1995) e China para o período em questão, em especial o notável crescimento do PIB chinês em relação aos EUA no período pós-1980. O mesmo resultado da África Subsaariana pode ser observado com relação à evolução do PNB per capita em relação ao PNB per capita dos EUA, como mostra a Figura II. Mas aqui as observações devem ser mais detalhadas, como faremos na sequência.

A comparação (detalhada no Anexo II) entre o PNB per capita dos países africanos, do Japão, Coreia do Sul, China, Membros da OCDE e União Europeia com o PNB per capita dos EUA (a hegemonia mundial estabelecida no século XX) serve como um parâmetro para dimensionarmos criticamente o desenvolvimento econômico¹².

¹² O PNB per capita é a soma de todas as riquezas de residentes em um Estado (e inclui a renda recebida do exterior por esses residentes) e, nesse sentido, é uma medida de comando econômico. Aqui, está calculada em dólares correntes em paridade de poder de compra (dados brutos disponíveis na página eletrônica do Banco Mundial).

Na linha argumentativa exposta por Arrighi (1997), corroboramos a tese de que o desenvolvimento não passa de uma ilusão, entendido como equiparação ao padrão de bem-estar dos países do núcleo orgânico do sistema capitalista (pois as oportunidades de avanço econômico não estão disponíveis para todos ao mesmo tempo). Assim, apesar de todos os erros e acertos dos governos africanos das últimas décadas, apesar inclusive de todo o esforço de industrialização¹³, podemos perceber a estabilidade estrutural da condição periférica do continente africano como um todo.

FIGURA II – PNB per Capita da África Subsaariana e países selecionados em relação ao PNB Per Capita dos EUA entre 1980/2012 – (em % do PNB dos EUA)



Fonte: Banco Mundial. World Development Indicators 2013. Elaboração do autor.

A África Subsaariana em desenvolvimento, em 1980, tinha um PNB per capita que representava 6,6% do PNB per capita dos EUA. Esse percentual caiu para 4,2% em 2012. Chama a atenção o fato de a maioria dos países africanos, individualmente, terem piorado suas situações em relação aos EUA ou mantido posições quase idênticas nos dois extremos do período (1980 e 2012), como mostra o Anexo II. Dizendo de uma outra forma: *a maioria dos países africanos estava em 2012 praticamente na mesma situação em que se encontrava em 1980*. As exceções¹⁴, como de praxe, parecem confirmar a regra, pois são mais do que

¹³ Arrighi (2007) apresenta dados instigantes a esse respeito. Na África Subsaariana havia a participação de 43% da indústria manufatureira em 1960, em percentagem do Primeiro Mundo. Em 2000, esse percentual chegou a 77,8%. Ou seja, houve uma tendência à industrialização, como conjunto, da África Subsaariana. É o que esse autor chama de “convergência na industrialização”. Em outras palavras, o processo de industrialização efetivamente se espalhou pelo mundo. Contudo, não houve a “convergência de renda”, pois continuou em curso a polarização na economia mundial. É importante mencionar aqui que o estudo do Banco Mundial, *Una Nueva Geografía Económica* (2009), reconhece explicitamente que o desenvolvimento não gera prosperidade econômica a todas as partes do mundo ao mesmo tempo.

¹⁴ As exceções são Botswana (de 14,3% do PNB per capita dos EUA em 1980 para 30,5% em 2012), Guiné Equatorial (de 7,3% em 1985 para 35,3% em 2012), Ilhas Maurício (de 14,4% em 1980 para 28,6% em 2012), Cabo Verde (2,7% em 1980 para 9,4% em 2012) e Egito (de 8,7% em 1980 para 12,3% em 2012). No caso das Ilhas Maurício, devemos lembrar que se trata de um conhecido paraíso fiscal. Na atual fase de internacionalização financeira, é um fator que deve ser considerado em uma pesquisa específica. Os demais casos merecem uma análise mais detalhada que foge ao escopo deste trabalho.

compensadas pelos vinte e seis casos de declínio do PNB per capita em relação ao PNB per capita dos EUA (incluindo África do Sul, que tinha um PNB per capita que representava 32,4% do PNB per capita dos EUA em 1980 e 20,5% em 2012) e dezesseis casos de estabilidade na situação¹⁵.

Em outras palavras, para o continente africano, o período 1980-2012 revelou-se estável em uma coisa: sua histórica condição periférica foi mantida. E, desde 2000, apesar do *boom das commodities*, a posição relativa dos países africanos não foi alterada. Quando muito, há um crescimento nos anos 2000 que traz os indicadores para patamares próximos aos da década de 1980, como é o caso da Nigéria (PNB per capita de 4,6% dos EUA em 2012 contra PNB per capita de 4,2% dos EUA em 1985). Muito distinto, como a Figura II e o Anexo IV também evidenciam, foi o destino de Japão, Coreia do Sul e, mais recentemente, China. Os dois primeiros países claramente ascenderam na hierarquia da riqueza e a China deu um salto, que já pode ser considerado um milagre econômico, a partir dos anos 2000 (afinal, seu PNB per capita passou de 2% do PNB per capita dos EUA em 1980 para 17,2% em 2012).

Assim, o maior atrelamento das economias africanas à economia chinesa, perceptível a partir dos anos 2000, embora esteja trazendo vantagens conjunturais para vários países africanos (principalmente os exportadores de petróleo), devidamente apontada por vários autores¹⁶ – como uma maior dinâmica exportadora, projetos de assistência técnica e ajuda para o desenvolvimento e mesmo investimentos em infraestrutura local (incluindo escolas, hospitais) – não implica, por si só, que esteja ocorrendo uma mudança na estrutura histórica de posicionamento dos Estados africanos como periferias do sistema capitalista mundial.

5 Considerações finais

A maior presença chinesa no continente africano, no início do século XXI, suscitou e ainda suscita intenso debate acerca dos riscos e possibilidades para os países da África. Do ponto de vista dos riscos, vários autores destacam, como aspecto crítico da relação, a concentração dos investimentos chineses em poucos setores e o fato de muitos desses investimentos serem acompanhados pela importação de força de trabalho da própria China, o que causa e vem causando ressentimento em vários países. Também há alertas a respeito da manutenção da primarização de economias africanas ou mesmo de desindustrialização (como na África do Sul, por exemplo). Apesar disso, e por conta da forma distinta como lideranças chinesas buscaram a aproximação com a África, este país não é encarado como uma potência colonialista ou um novo imperialismo (SAUTMAN; HAIRONG, 2009; LUMUMBA-KASONGO, 2011; CAMPBELL, 2008).

Do ponto de vista das oportunidades, está presente em vários autores a percepção de que, face ao abandono a que foi submetida a África desde os anos 1980, a maior conexão com a economia chinesa pode significar uma oportunidade de avanço econômico. Alerta-se, nesse sentido, para que a África não fique refém tão somente da exportação de produtos primários

¹⁵ O Anexo II apresenta a série, em intervalos de cinco anos (entre 1980 e 2012), comparando o PNB per capita de cada Estado africano com o dos EUA.

¹⁶ Michel (2008), Lumumba-Kasongo (2011), (Caniglia (2011), Renard (2011), Ajakaiye (2006), entre outros.

(o que efetivamente ainda está ocorrendo!) e busque internalizar fases mais complexas das cadeias de mercadorias manufatureiras (EDOHO, 2011; ALDEN, 2012).

Indo além desse importante debate, tentamos trazer à baila a compreensão das relações entre China e África dentro da perspectiva da economia política dos sistemas-mundo. Nesse sentido, os bons resultados conjunturais de algumas economias africanas, principalmente aquelas dotadas de recursos considerados estratégicos, parecem apenas recolocar as economias locais exatamente onde se encontravam há pouco mais de trinta anos. Dadas as características fundamentais da economia-mundo capitalista, isto é, a desigualdade espacial e a polarização, é pouco provável que o continente africano como um todo, que novamente se apresenta como uma terra de renovadas e lucrativas oportunidades para velhos (EUA e Europa) e novos competidores no mercado mundial (China), consiga efetivamente ascender na hierarquia global de riqueza.

O que sugerimos, portanto, é que pesquisas futuras sejam feitas estudando relações bilaterais entre a China e países africanos específicos, com o foco na compreensão nas estruturas políticas e econômicas de mais longo prazo dessas sociedades africanas. Talvez consigamos avançar, nesse sentido, para além de análises que levantem riscos e possibilidades em vínculos econômicos conjunturais. Assim, poderemos ter uma compreensão mais crítica acerca de todo o mito que envolve o tema do desenvolvimento econômico, já que na trajetória do capitalismo histórico as oportunidades sempre ocorreram e continuam ocorrendo para poucos (países ou regiões) ao mesmo tempo. Na verdade, parece mesmo que a maioria dos países ou regiões, especificamente a África (independentemente de suas ações específicas), continuam e continuarão funcionando como periferias e semiperiferias nos quadros da economia-mundo capitalista.

Referências bibliográficas

AJAKAIYE, Olu. *China and Africa: opportunities and challenges*. 2006. A presentation at the African Union Task Force. Addis Abeba, Ehiopia, 14 p.

ALDEN, Chris. *China y África: un espejo distante para América Latina*. 2012. In: Colombia International, 75, p. 19-47.

_____. *China in Africa*. Survival: Global Politics and Strategy. 2005. London, 47:3, p. 147-164.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. 1997. Petrópolis, Vozes.

_____. *A crise africana: aspectos regionais e sistêmicos do mundo*. 2006. In: Contragolpes. Seleção de artigos da New Left Review. São Paulo, Boitempo, p. 31-60.

_____. *Globalização e desenvolvimento desigual*. 2007. In: Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. Volume 1, n. 1, 24p.

_____. *Adam Smith em Pequim*. 2008. São Paulo, Boitempo.

BANCO MUNDIAL. *Una nueva geografía económica*. 2009. Washington, Informe sobre el desarrollo mundial. Disponível em www.worldbank.org

- BBVA Research. *Economic Watch: China*. 2013. Hong Kong, Disponível em www.bbva.com
- BP Statistical Review of World Energy 2013. 2013. Londres, Disponível em www.bp.com/statisticalreview
- BURGOS, Sigfrido and EAR, Sophal. *China's oil hunger in Angola: history and perspective*. 2012. In: Journal of Contemporary China, 21(74), p. 351-367.
- CAMPBELL, Horace. *China in Africa: challenging US global hegemony*. 2008. In: Third World Quarterly, Vol. 29, n. 1, p. 89-105.
- CANIGLIA, Laura. *Western ostracism and China's presence in Africa*. 2011. In: China Information, 25, n. 2, p. 165-184.
- CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. 1999. São Paulo, Paz e Terra.
- CARMODY, Pdraig e OWUSU, Francis. *A expansão da China para a África: interesses e estratégias*. 2011. In: A China na nova configuração global: impactos políticos e Econômicos. Brasília, IPEA, p. 235-267.
- CUNHA, André M. *A China e o Brasil na nova ordem internacional*. 2011. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, volume 19, número suplementar, p. 9-29.
- _____. *A ascensão da China à condição de potência econômica: há algo de novo no modelo asiático?* 2008. In: Anais do XIII Encontro Nacional de Economia Política. João Pessoa.
- EDOHO, Felix. *Globalization and marginalization of Africa: contextualization of China – Africa relations*. 2011. In: Africa Today, volume 58, n. 1, p. 102-124.
- EISENMAN, Joshua. *China – Africa trade patterns: causes and consequences*. 2012. In: Journal of Contemporary China, 21 (77), september, p. 793-810.
- FENBY, Jonathan. *The Penguin History of Modern China – The fall and rise of a great Power 1850-2009*. 2009. London, Penguin Books.
- FMI. *Sub-Saharan Africa: Keeping the Pace*. 2013. Washington. Disponível em www.imf.org
- HASNAT, Baban. *The Us and Chinese Foreign Direct Investment in Africa*. 2013. In: China-USA Business Review. Vol. 12, n. 8, p. 735-745.
- HO-FUNG, Hung. *O Braço Direito dos Estados Unidos? O Dilema da República Popular da China*. 2011. In: Novos Estudos CEBRAP, número 89.
- _____. *Rise of China and the global overaccumulation crisis*. 2008. In: Review of International Political Economy, 15:2, p. 149-179.
- HUGON, Philippe. *Geopolítica da África*. 2009. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- KI-ZERBO, J. (org.). *História geral da África*. 2010. Brasília, UNESCO, volumes 1 a 8.
- KOBYLINSKI, Katarina. *Chinese investment in Africa: checking the facts and figures*. 2012. In: Association for International Affairs. Briefing Paper 7, July 2012.
- LUMUMBA-KASONGO, Tukumbi. *China – Africa relations: a new-imperialism or a new-colonialism? A reflexion*. 2011. In: African and Asian Studies, 10, p. 234-266.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática*. 2006. In: Revista de Economia Política, Vol. 26, n. 3, p. 381-400, São Paulo.

- MICHEL, Serge. *When China met Africa*. In: Foreign Police, n. 166, May 2008.
- MUEKALIA, Domingos J. *Africa and China's strategic partnership*. In: African Security Review, v. 13, n. 1, p. 5-12, 2004.
- OLIVEIRA, Amaury Porto de. *A política africana da China*. 2008. In: Anais da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional : o Brasil no mundo que vem aí. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- OURIQUES, Helton R.; VIEIRA, Pedro A.; ARIENTI, Patrícia F. F. *O fundo soberano chinês como instrumento da estratégia de desenvolvimento*. 2013. In: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. São Paulo, n. 36, p. 31-62.
- PAUTASSO, Diego. *A economia política internacional da China para Angola e os caminhos da transição sistêmica*. 2010. In: Século XXI: revista de relações internacionais. Escola Superior de Propaganda e Marketing do RS. Volume 1, n. 1, p. 107-126.
- PROENÇA, Adriano et alli. *Tecnologia e competitividade em setores básicos da indústria chinesa: estudos de caso*. 2011. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, vols. 1 e 2.
- RENARD, Mary-Françoise. *China's trade and FDI in Africa*. 2011. In: African Development Bank Group. Working Paper n. 126, 37 p.
- SAUTMAN, Barry and HAIRONG, Yan. *African perspectives on China – Africa links*. 2009. In: the China Quarterly, n. 199, p. 728-759.
- The China Analyst*. 2013. Hong Kong, The Beijing Axis.
- UNCTAD. *Handbook of Statistics*. 2013. Disponível em www.unctad.org
- _____. *Bilateral FDI Statistics 2014*. Disponível em www.unctad.org
- VINES, Alex. *China in Africa: a mixed blessing?* 2007. In: Current History, n. 9. p. 213-219.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *O declínio do poder americano*. 2004. São Paulo, Contraponto.

Recebido em: 30 maio 2014
Aprovado em: 01 out. 2014

ANEXO I – Balança comercial de países africanos com a China (em US\$ milhões)

África do Sul				República do Congo			
Ano	Exportação	Importação	Balanço	Ano	Exportação	Importação	Balanço
2000	335.189.211	995.892.151	-660.702.940	2000	323.715.357	18.340.097	305.375.260
2001	461.312.299	1.064.431.177	-603.118.878	2001	181.403.802	38.164.271	143.239.531
2002	450.297.736	1.359.398.873	-909.101.137	2002	251.274.424	39.608.590	211.665.834
2003	889.126.208	2.218.783.744	-1.329.657.536	2003	814.658.692	59.892.629	754.766.063
2004	1.055.745.855	3.574.928.108	-2.519.182.253	2004	1.569.060.979	93.031.845	1.476.029.134
2005	1.368.724.220	4.945.611.474	-3.576.887.254	2005	2.278.029.897	144.707.412	2.133.322.485
2006	2.108.756.567	6.879.455.492	-4.770.698.925	2006	2.791.641.670	241.473.522	2.550.168.148
2007	4.169.608.033	8.562.745.343	-4.393.137.310	2007	2.836.696.112	435.894.136	2.400.801.976
2008	4.309.779.843	9.909.266.189	-5.599.486.346	2008	3.731.701.410	614.280.961	3.117.420.449
2009	5.670.122.785	8.325.306.418	-2.655.183.633	2009	1.738.812.252	366.637.047	1.372.175.205
2010	8.132.362.140	11.499.173.479	-3.366.811.339	2010	3.122.346.533	353.709.296	2.768.637.237
2011	12.425.326.059	14.199.588.145	-1.774.262.086	2011	4.672.291.086	489.431.142	4.182.859.944
2012	10.139.147.647	14.637.865.857	-4.498.718.210	2012	4.555.407.364	520.991.355	4.034.416.009
2013	12.058.975.478	16.010.648.446	-3.951.672.968	2013	Sem dados	Sem dados	Sem dados

Angola				Sudão			
Ano	Exportação	Importação	Balanço	Ano	Exportação	Importação	Balanço
2000	1.842.692.967	33.735.509	1.808.957.458	2000	731.728.392	158.379.773	573.348.619
2001	721.828.095	45.721.834	676.106.261	2001	938.126.876	219.947.746	718.179.130
2002	1.087.049.343	61.310.901	1.025.738.442	2002	1.157.585.383	392.386.991	765.198.392
2003	2.205.934.880	145.791.215	2.060.143.665	2003	1.441.821.413	478.418.104	963.403.309
2004	4.717.339.146	193.517.905	4.523.821.241	2004	1.705.8756.565	815.887.020	889.989.734
2005	6.581.828.714	372.793.946	6.209.034.768	2005	2.614.461.953	1.293.592.219	1.320.869.734
2006	10.933.295.107	894.185.633	10.039.109.474	2006	1.943.481.721	1.410.328.737	533.152.984
2007	12.888.664.603	1.234.518.651	11.654.145.952	2007	4.171.239.208	1.554.461.271	2.616.777.937
2008	22.382.523.829	2.942.469.756	19.440.054.073	2008	6.325.889.462	1.874.333.641	4.451.555.821
2009	14.675.830.702	2.385.960.008	12.289.870.694	2009	4.684.821.913	1.705.392.045	2.979.429.868
2010	22.815.049.454	2.003.872.576	20.811.176.878	2010	6.671.907.016	1.950.772.734	4.721.134.282
2011	24.922.180.492	2.784.153.366	22.138.027.126	2011	9.541.533.519	1.994.639.833	7.546.893.686
2012	33.561.896.917	4.039.171.270	29.522.725.647	2012	Sem dados	Sem dados	Sem dados
2013	Sem dados	Sem dados	Sem dados	2013	Sem dados	Sem dados	Sem dados

Argélia				Nigéria			
Ano	Exportação	Importação	Balanço	Ano	Exportação	Importação	Balanço
2000	25.937.941	172.916.756	-146.978.815	2000	307.296.342	548.779.006	-241.482.664
2001	69.988.286	222.226.410	-152.238.124	2001	227.157.472	917.183.140	-690.025.668
2002	81.897.046	351.904.803	-270.007.757	2002	121.308.269	1.047.146.531	-925.838.262
2003	99.216.863	645.937.433	-546.720.570	2003	71.658.792	1.785.972.713	-1.714.313.921
2004	259.077.512	980.519.345	-721.441.833	2004	463.216.342	1.718.559.149	-1.255.342.807
2005	363.732.733	1.404.420.063	-1.040.687.330	2005	526.879.258	2.303.161.810	-1.776.282.552
2006	143.121.609	1.947.514.487	-1.804.392.878	2006	277.747.279	2.852.151.939	-2.574.404.660
2007	1.160.931.952	2.741.975.093	-1.581.043.141	2007	537.080.321	3.799.461.765	-3.262.381.444
2008	849.219.211	3.751.909.956	-2.902.690.745	2008	508.380.981	6.767.052.438	-6.258.671.457
2009	946.619.790	4.180.239.032	-3.233.619.242	2009	896.525.833	5.475.594.058	-4.579.068.225
2010	1.177.317.334	3.999.998.875	-2.822.681.541	2010	1.071.622.397	6.696.843.552	-5.625.221.155
2011	1.960.886.720	4.471.882.142	-2.510.995.422	2011	1.583.680.065	9.205.574.275	-7.621.894.210
2012	2.311.905.609	5.416.657.169	-3.104.751.560	2012	1.273.793.010	9.296.312.849	-8.022.519.839
2013	Sem dados	Sem dados	Sem dados	2013	Sem dados	Sem dados	Sem dados

Fonte: COMTRADE. Elaboração própria

**ANEXO II – PNB per capita em relação ao PNB per capita dos EUA (1980-2012) –
África, regiões selecionadas, China, Japão e Coreia do Sul**

País/região	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
África Subsaariana (em desenv.) (-)	6,6	5,3	4,6	4,1	3,5	3,7	4,2	4,2
África Subsaariana (toda) (-)	6,6	5,3	4,6	4,1	3,5	3,7	4,3	4,3
Oriente Médio e Norte da África (-)	16,5	15,6	13,2	13,1	12,2	13,1	-	-
Angola (=)	-	9,3	7,4	4,3	4,8	6,4	10,2	10,3
Burundi (-)	2,3	2,3	2,1	1,5	1,2	1	1,1	1
Benin (=)	4,1	3,9	3,3	3,2	3	2,8	2,9	2,9
Burkina Faso (=)	2,5	2,4	2,1	2,1	2,2	2,4	2,7	2,8
Botswana (+)	14,3	16,5	23,4	24,5	22,6	22,9	28	30,5
República Central Africana (-)	3,3	2,9	2,3	2	1,6	1,5	2	2,1
Costa do Marfim (-)	9,9	6,9	5,1	4,7	4,2	3,7	3,8	3,6
Camarões (-)	6,5	9,1	6,2	4,4	4,1	4,2	4,4	4,3
Congo (-)	10,3	13,3	9,1	5,3	5,3	5	6,3	6,6
Comores (-)	4,9	4,6	3,9	3,4	2,7	2,5	2,4	2,3
Cabo Verde (+)	2,7	3	3,1	4,3	5,6	6,3	8,7	9,4
Djibuti (-)	-	-	-	5,9	4,4	4,7	-	-
Argélia (-)	22,5	21,6	17,4	14,5	13,1	15	16,3	15,9
Egito (+)	8,7	9,3	9,7	10,2	10,3	10,3	12,9	12,3
Eritreia (=)	-	-	-	1,7	1,4	1,2	1	1
Etiópia (=)	0	1,7	1,6	1,4	1,2	1,4	2	2,1
Gabão (-)	55,4	50,5	40,2	37,2	27,2	25,7	25,5	26,8
Gana (=)	3,8	2,8	2,7	2,8	2,5	2,7	3,3	3,6
Guiné (=)	-	-	2,5	2,2	2	1,9	1,8	1,8
Gâmbia (-)	6,5	5,5	4,5	4,3	3,8	3,5	3,8	3,5
Guiné Bissau (-)	3,3	4,3	3,5	3,4	1,4	2,1	2,3	2,1
Guiné Equatorial (+)	-	7,3	5,7	6,3	14,6	28,4	31,9	35,3
Quênia (-)	5,1	4,3	4,2	3,6	3,1	3	3,3	3,3
Libéria (-)	5,3	3,2	-	-	0,8	0,5	1	1,1
Lesoto (=)	4,9	5,3	4,7	4,2	3,7	4	4,3	4,1
Marrocos (=)	8,7	7,8	8	7,1	6,9	7,8	9,4	9,6
Madagascar (-)	4,9	3,4	3	2,3	2,1	1,9	1,9	1,8
Mali (=)	3,1	2,2	2,2	2,1	2	2,1	2,4	2,2
Moçambique (=)	1,7	1	1,1	1,1	1,1	1,4	1,8	1,9
Mauritânia (-)	7,2	5,6	5	4,9	4,2	4,3	4,7	4,7
Ilhas Maurício (+)	14	14,6	18,5	20,9	21,9	22,7	28	28,6

País/região	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Malauí (-)	2,5	2,1	1,7	1,7	1,6	1,4	1,5	1,4
Namíbia (-)	15,9	11,7	12,4	13	10,9	11,8	13,1	13,8
Níger (-)	3,6	2,4	2,1	1,7	1,4	1,3	1,4	1,4
Nigéria (-)	6,1	4,2	4	3,8	3,1	3,4	4,4	4,6
Ruanda (=)	3,1	2,6	2,1	1,6	1,5	1,8	2,4	2,5
Sudão (=)	4	3	2,8	2,9	2,9	3,1	3,7	3,9
Senegal (-)	5,6	4,8	4,2	3,8	3,5	3,6	3,7	3,6
Serra Leoa (-)	4,3	3,5	2,7	2,1	1,7	1,9	2,2	2,5
São Tomé e Príncipe	-	-	-	-	-	3,1	3,5	3,4
Suazilândia (-)	-	-	12,6	12,2	10,4	10,8	10	9
Chade (=)	3,2	3,9	3,2	2,8	2,2	2,4	3	3,1
Togo (-)	4,4	3,1	2,8	2,3	2,1	1,8	1,7	1,7
Tanzânia (=)	-	-	2,5	2,2	2,1	2,3	2,9	3
Uganda (=)	-	1,8	1,7	1,9	1,8	2	2,5	2,5
África do Sul (-)	32,4	27	23,5	21,1	18	18,7	20,6	20,5
República Democrática do Congo (-)	3	2,5	1,9	0,9	0,6	0,6	0,7	0,7
Zâmbia (-)	5,4	4	3,5	2,8	2,4	2,4	2,8	3
Membros da OCDE (+)	67,7	66,2	67,9	68,5	67	67,1	70,5	70,5
China (+)	2	2,8	3,4	5,2	6,4	9,1	15,3	17,2
Japão (+)	68,6	73,2	81,7	81,2	71,2	69,6	71,3	69,9
Coreia do Sul (+)	18,8	23,7	33,6	43,6	46,4	50,9	57,8	57,4
União Europeia (+)	62,1	58,8	60,4	60,4	58,8	59,9	65,3	64,8
Estados Unidos	100							

FONTE: Banco Mundial. World Development Indicators 2013. Elaboração do autor. OBS: não há dados disponíveis para Zimbábue, Sudão do Sul e Líbia. São Tomé e Príncipe, dada a inexistência de dados anteriores a 2005, não entrou no cômputo geral. Os sinais, depois dos países e regiões, significam: (-) perda, (+) ganho ou (=) estabilidade. Foi considerado perda ou ganho a variação superior a 1 ponto percentual nos extremos das datas, para cada país/região.

Antagonismo, Equivalência, Logocentrismo: uma análise do discurso sobre as “novas guerras”

Antagonism, Equivalence, Logocentrism: a discourse analysis of new wars

Aureo de Toledo Gomes*

Resumo

Mediante a teoria do discurso de Ernesto Laclau e com base nas contribuições de Kalevi Holsti e Mary Kaldor, o artigo analisa o debate sobre as causas das novas guerras. A hipótese é que esse discurso foi construído de forma logocêntrica: ao enfatizar a análise das estruturas estatais para a compreensão das *guerras de terceiro tipo*, Holsti reforça uma narrativa eurocêntrica sobre a formação dos Estados; já Kaldor, partindo da ideia da *política identitária* como uma das causas das *novas guerras*, naturaliza uma visão depreciativa sobre a identidade daqueles considerados responsáveis por tais conflitos.

Palavras-chave: *segurança internacional; novas guerras; teoria do discurso.*

Abstract

Using Ernesto Laclau's discourse theory and based on contributions of Kalevi Holsti and Mary Kaldor, the article analyzes the debate about the causes of new wars. The hypothesis is that this discourse was constructed in a logocentric way: in emphasizing an analysis of state structures as a way to understand wars of the third kind Holsti reinforces an Eurocentric narrative about the formation of nation-states; at the same time, departing from the so-called *identity politics* as one of the sources of the new wars, Kaldor naturalizes a depreciative vision of those considered responsible for the emergence of new wars.

Keywords: *international security; new wars; discourse theory.*

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Visiting Scholar (2014 - 2015) no Humanitarian and Conflict Response Institute, University of Manchester, UK. E-mail: aureo@ie.ufu.br

1 Introdução

O debate sobre as causas das guerras civis dentro do campo de Segurança Internacional ganhou novos contornos após a Guerra Fria. Com base na constatação da maior incidência de conflitos intraestatais em detrimento de conflitos interestatais, diversos analistas defenderam a ideia de que estávamos diante um fenômeno inédito. Dessa forma, partindo da premissa de que tal ineditismo seria oriundo, sobretudo, de variáveis ligadas à natureza e aos motivos dos beligerantes e à forma como se travam os embates, as quais permitiriam também diferenciar os conflitos de hoje de guerras civis de outros períodos históricos¹, conceitos como “guerras de terceiro tipo” (HOLSTI, 1996) e “novas guerras” (KALDOR, 1999) passaram a dominar a discussão.

Dado o caráter controverso da discussão, tivemos um considerável debate no qual diversos autores se posicionaram diante o tema. Críticos como Kalyvas (2001) e Newman (2004) argumentam que uma das principais deficiências do conceito “novas guerras” seria a visão parcial sobre a natureza dos atores engajados e dos meios utilizados nos conflitos. Ambos sugerem que apreciações históricas mais aprofundadas mostrariam que as formas de violência imputadas aos beligerantes de agora não são um fenômeno novo. Especificamente, não haveria provas históricas que permitissem o delineamento de fronteiras tão rígidas sobre as maneiras como a violência se materializou ontem e hoje, além do fato de que o grande número das guerras civis em andamento na década de 1990 poderia ser melhor compreendido como reflexo do acúmulo de conflitos civis iniciados após o processo de descolonização da década de 1950.

Frente a tal quadro, o presente trabalho almeja intervir a partir de uma perspectiva distinta. Mediante a teoria do discurso de Ernesto Laclau, a proposta é realizar uma análise sobre o conceito de “novas guerras”. Com base no pressuposto teórico de que a realidade só ganha sentido a partir de um sistema discursivo que a cria e lhe atribui significados, o objetivo é averiguar quais são as condições que permitem que determinados conflitos em locais tão distintos do globo sejam entendidos como novos. Para tanto, as obras selecionadas são as de Holsti (1996) e Kaldor (1999) e tal escolha deve-se especialmente ao fato de que ambos os livros são duas das principais referências sobre a nova natureza dos conflitos civis da década de 1990, culminando na grande controvérsia seguida sobre o tema.

A hipótese que nos orienta é a de que o discurso sobre novas guerras foi articulado a partir de uma cadeia de equivalências que resulta em uma estrutura logocêntrica, isto é, repousa sobre dicotomias que se propõem autoevidentes e são acompanhadas de julgamento de valor sobre quais dos polos seria superior. De forma mais específica, Holsti, ao propor a análise das estruturas estatais para compreensão dos conflitos, reproduz uma narrativa eurocêntrica sobre a formação dos Estados nacionais. Já Kaldor, ao destacar o que chama de *política identitária* como uma das causas principais dos conflitos, reforça uma visão essencialista e pejorativa sobre a identidade dos contendores africanos e asiáticos.

¹ Convém ressaltar que desde a obra de Gurr (1970) até o trabalho de Kalyvas (2006), diversos autores também discutiram as causas dos conflitos civis, porém num registro distinto, avaliando o que leva um indivíduo a se engajar no combate, não se voltando necessariamente para o ineditismo dos conflitos. Trata-se de uma literatura riquíssima, mas que, por motivos de espaço e de recorte do objeto, não será aqui abordada. No Brasil, até o momento, o melhor balanço sobre essa discussão encontra-se em Freire (2011).

O artigo divide-se em três seções, excetuando-se esta introdução. Num primeiro momento, apresentamos o arcabouço teórico que nos orienta. Em seguida, procedemos à análise das obras propriamente ditas e apresentamos o que entendemos serem seus pontos problemáticos. Por fim, tecemos nossas considerações finais.

2 A Teoria do Discurso de Ernesto Laclau

Toda a construção teórica de Ernesto Laclau, sobretudo a partir da publicação de *Hegemony and the Socialist Strategy*, de 1985, e escrita a quatro mãos com Chantal Mouffe, pode ser entendida como um esforço intelectual com vistas a criar uma teoria que pretende interrogar o social como um terreno de disputas políticas constantes para a fixação de sentidos. Segundos os autores, qualquer apreensão da realidade demanda a inserção dos fatos físicos, naturais e humanos em sistemas de significação que os situem e os ordenem no mundo. Decorrência disso é que na teoria do discurso nenhum objeto tem significado *a priori* e os sentidos são resultados da constituição de campos discursivos, os quais tem caráter contingente e precário, pois sempre serão ameaçados por outras articulações igualmente possíveis.

São necessárias algumas considerações sobre a noção de discurso para que fique clara a proposta de Laclau. Primeiramente, há de se ressaltar que discurso é uma categoria teórica cuja meta é compreender as regras de produção de sentido por meio das quais um dado fenômeno encontra seu lugar no mundo social. Em segundo lugar, discurso é uma categoria que unifica palavras e ações, isto é, discurso é prática, visto que quaisquer ações empreendidas por sujeitos, identidades, grupos sociais, dentre outros, são ações significativas². Dito de outra forma, o que se nega não é o fato de que existem objetos externos ao pensamento, mas sim a ideia de que eles se constituem enquanto objetos fora de quaisquer condições discursivas de emergência. Em terceiro lugar, o discurso é resultado de uma prática articulatória e esta é definida por Laclau e Mouffe (1985) como qualquer prática que estabeleça uma relação tal entre elementos que suas identidades sejam modificadas como resultado da prática articulatória. É importante frisar que a articulação, da forma como é proposta pela teoria do discurso, ocorre sempre em torno de um ponto nodal, um signo privilegiado em torno do qual outros seriam ordenados, e que a totalidade estruturada resultante da prática articulatória seria o discurso.

Assim, a tarefa seria analisar o social buscando compreender as regularidades de sentidos desses sistemas discursivos. Para tanto, uma das maneiras mais eficazes para a constituição de articulações é o que Laclau e Mouffe (1985) chamam de lógica da equivalência. Segundo os autores, se afirmamos que A e B são equivalentes existiria obrigatoriamente um termo que não é nem A e nem B, mas que permitiria identificar a equivalência e que impediria que os

2 Para explicar sua noção de discurso e dizer porque rejeita a distinção entre práticas discursivas e não discursivas, Laclau se ancora na ideia de jogos de linguagem de Wittgenstein e traz o seguinte exemplo (LACLAU; BASKHAR, 2003, p. 13): “Se eu for ali e abrir a porta, por um lado, eu quero abrir a porta, por outro, isto me força a um ato material, que é abrir a porta. A performance desse ato é o que chamo discurso; não é que o discurso produza algum tipo de efeito material, mas que o ato material de produzi-lo é o que o discurso é”.

termos ganhassem objetividade. Ainda que longo, o exemplo proposto por Mendonça (2009, p. p. 157-158) é bastante didático e nos auxilia na compreensão da prática articulatória:

Um país que passa por um governo autoritário que, ao longo do tempo, é visto como corrupto, não acolhedor de demandas de variados setores da sociedade, além de, evidentemente, não democrático, passa a sofrer uma série de resistências dos mais variados grupos sociais. Desta forma, num primeiro momento, trabalhadores dos mais variados setores laborais, estudantes, grupos sociais os mais diversos veem que suas demandas particulares não têm sido acolhidas por este governo inepto. Isoladamente, esses diversos grupos sociais demandam suas questões específicas e sentem-se frustrados pela não acolhida das mesmas, quando não o são ainda brutalmente sufocados pelo aparelho repressor do Estado. Nesse momento inicial, segundo a perspectiva da teoria do discurso, estes grupos são vistos como elementos (...) São elementos, uma vez que não mantêm qualquer relação a priori entre si, mas tão somente com o frustrante governo autoritário. Num determinado instante – a partir de um discurso comum articulador de todas essas diferenças (ponto nodal), como por exemplo, a demanda comum por democracia no contexto daquele Estado – esses grupos se articulam e passam a ser momentos (...) de uma articulação que tem, como corte antagônico, o regime autoritário.

Além da construção de uma relação de equivalência, é possível depreender do exemplo acima dois outros pontos. Primeiramente, temos a ideia do antagonismo: a cadeia de equivalência entre as lutas só se tornou possível devido ao antagonismo frente o hipotético regime autoritário. Contudo, para Laclau (2011), antagonismo não deve ser entendido meramente como o embate entre duas identidades pré-constituídas. Para o autor, um discurso antagônico ameaça a constituição do discurso antagonizado ao mesmo tempo em que é sua condição de possibilidade, visto que este último só se constitui sob a ameaça da presença do primeiro. Ainda a partir do exemplo citado, podemos entender o caráter paradoxal do antagonismo: simultaneamente, a existência do discurso antagônico, no caso o regime autoritário, tentar frear a expansão da cadeia de equivalência, porém é a condição de possibilidade para a mesma.

Em segundo lugar, temos a ideia do significante vazio, um ponto nodal privilegiado que teria a capacidade de aglutinar múltiplos significados a ponto de perder seu sentido inicial justamente pelo excesso de significados incorporados e assim conseguir a adesão de um conjunto vasto e variado de indivíduos. No exemplo acima, a demanda por democracia seria um poderoso significante vazio, na medida em que conseguiria congregiar as demandas particulares dos segmentos da população. Contudo, a polissemia de sentidos seria limitada. Inicialmente, uma cadeia de equivalências em torno de um significante vazio teria liberdade para se expandir, mas uma vez estabelecido determinado núcleo, a expansão fica restrita, visto que certas relações seriam incompatíveis com as particularidades integrantes da cadeia.

Aos conceitos apresentados devemos acrescentar uma última categoria: a noção de hegemonia. Para Laclau e Mouffe (1985), hegemonia é uma forma de relação política que tenta estabelecer uma ordem dita universal. Dado que o terreno do social é caracterizado por constante disputa política pela construção de sentidos hegemônicos, hegemonia seria um projeto político particular no qual um determinado discurso (sobre, por exemplo, como o Estado,

economia e sociedade civil devem se organizar) consegue se impor sobre tantas alternativas possíveis. Tal imposição seria alcançada uma vez que, ao expandir seus sentidos mediante a construção de cadeias de equivalências, pontos nodais e significantes vazios, o discurso condensaria outros sentidos dispersos e conseguiria enfim se apresentar enquanto universal, porém um universal precário, dado que estaria sempre sob a sombra de outros discursos rivais, correndo o risco de ser deslocado e substituído por outro projeto hegemônico. Em suma:

Hegemonizar um conteúdo equivaleria, por conseguinte, a fixar sua significação em torno de um ponto nodal. Assim, o campo do social pode ser visto como uma guerra de trincheiras em que diferentes projetos políticos tentam articular em torno de si um número cada vez maior de significantes sociais. Da impossibilidade de se conseguir uma fixação total se derivaria o caráter aberto do social. (LACLAU, 1993, p. 45)³

3 As causas das “novas guerras”

Em nosso entendimento, Holsti e Kaldor organizam seus raciocínios a partir de um antagonismo entre tipos diferentes de guerra e de uma cadeia de equivalências em torno de pontos nodais específicos, mas que se concretizam de maneiras distintas. “Guerras de terceiro tipo” e “novas guerras” seriam categorias que pretendem designar manifestações empíricas que estariam ocorrendo majoritariamente em regiões do chamado Terceiro Mundo e que não seriam compartilhadas em outras regiões do globo:

Poderemos compreender as guerras de maneira mais apropriada se explorarmos o nascimento dos Estados e a forma como os mesmos são governados. O problema da legitimidade é particularmente agudo. Ruandas, Sri Lankas e Somálias de hoje e de amanhã – e haverá vários tipos desses países no futuro – são provocados, fundamentalmente, pela falta de legitimidade política entre governantes e as comunidades as quais eles governam. (HOLSTI, 1996, p. p. xi-xii)

Meu argumento central é que durante os anos 1980 e 1990, um novo tipo de violência organizada se desenvolveu, especialmente na África e no Leste Europeu, o qual é um aspecto da era globalizada de hoje. Descrevo esse tipo de violência como ‘nova guerra’. Utilizo o termo ‘novo’ para distinguir essas guerras das visões dominantes sobre guerra de épocas anteriores. (KALDOR, 1999, p. 1)

Os trechos acima transcritos são um primeiro indício de que os conflitos pelos quais esses países passam, a despeito de suas particularidades, possuem características e origens comuns e podem ser agrupados conjuntamente pelo fato de que esses traços específicos não ocorrem em nenhum outro lugar. Em outras palavras, a partir de uma comparação entre os conflitos de hoje e de outrora, forma-se uma relação de equivalência que torna todas as “novas guerras” – com o perdão da redundância – equivalentes, visto que suas características principais não

³ Todas as traduções do inglês e do espanhol para o português realizadas ao longo do texto são de nossa responsabilidade e para uso exclusivo neste trabalho.

são as mesmas das guerras interestatais de outros períodos. Assim, os sentidos produzidos contribuem simultaneamente para designar algo inédito relativo à natureza dos conflitos e para reafirmar um tipo específico de embate que ocorreu anteriormente e cujas origens são distintas das novas guerras. Porém, frise-se: não estamos tratando de fenômenos com identidades próprias, mas sim do fato de que essas identificações específicas emergem apenas mediante antagonismo e equivalência em torno de pontos nodais específicos, isto é, “guerras de terceiro tipo” e “novas guerras”.

A emergência e a possibilidade de se distinguir as causas dos conflitos contemporâneos de outros recebe contornos específicos em cada um dos autores. No caso de Holsti (1996), o fragmento acima transcrito presta-se como um mapa para o desenvolvimento de seu argumento, que pode ser assim sintetizado: (1) a carência de legitimidade política é a causa fundamental para a eclosão das guerras de terceiro tipo; (2) os países do Terceiro Mundo carecem de legitimidade política e, portanto, são mais suscetíveis a conflitos civis; (3) para a compreensão do porquê, nessas regiões, haveria essa carência, o melhor caminho seria a análise da formação desses Estados.

Conforme o autor, a questão da legitimidade política é fundamental uma vez que as guerras de terceiro tipo são travadas pelo controle do Estado e pela definição dos critérios que delimitam quem deveria ou não ser incluído na comunidade política. Para Holsti (1996), haveria duas dimensões que compõem a legitimidade política: a *vertical*, relativa aos princípios que embasam o direito a governar, e a *horizontal*, que se refere à definição da comunidade sob a qual o governo é exercido. Em Estados considerados bem sucedidos, os princípios e critérios que delimitam quem pode governar e sobre quem o governo é exercido são vistos como legítimos, diminuindo muito a suscetibilidade de conflitos civis. Em países em que tais pontos são ainda objetos de controvérsia, que tendem a polarizar a sociedade a tal ponto que leva os segmentos ao uso da violência, as guerras de terceiro tipo são uma realidade:

Guerras de terceiro tipo predominam no sistema internacional desde 1945. Elas persistem e persistirão no futuro. Por quê? Porque em muitas regiões do mundo a disputa em torno de quem controlará o Estado e a relação do mesmo com suas nações, comunidades e povos que vivem em suas fronteiras não foi resolvida com a descolonização. Em particular, Estados fracos – não no sentido militar, mas em termos de legitimidade e eficácia – são e serão os locais de guerra. (HOLSTI, 1996, p. 40)

Guerras de terceiro tipo têm diversas características únicas. Suas histórias variam, assim como seus resultados – derrota dos insurgentes na Malásia, vitória na Argélia, impasse na Caxemira e no Sudão – mas todas têm uma fonte comum: a definição da comunidade política legítima e a busca pela condição de Estado. A mística do Estado e da “nacionalidade” move as guerras de hoje, assim como equilíbrio de poder, sucessões, disputas por hegemonia e rivalidades sobre colônias moviam as guerras do século XVIII. (HOLSTI, 1996, p. 41)

A argumentação de Holsti (1996) caminha na direção de que é possível capturar a causa do problema dos países do Terceiro Mundo, mas que tal compreensão seria melhor vislumbrada à luz da experiência europeia. Durante o período de formação dos Estados na Europa, os esforços das elites para extrair recursos da população e assim se engajar em guerras contra inimigos

externos foi o estopim de um processo de centralização administrativa que permitiu a expansão das instituições estatais. Ademais, Holsti igualmente destaca a importância da definição dos critérios que delimitaram quem deveria fazer parte da comunidade política e como essa definição permitiu o apaziguamento da situação doméstica dos novos Estados.

Em diapasão oposto, o processo de formação dos Estados no Terceiro Mundo foi distinto, pois teve como um de seus traços definidores as heranças do colonialismo e do imperialismo do século XVIII. Assim, se um longo projeto histórico proveu sentido político para expressões geográficas como França e Alemanha, por exemplo, no caso da Ásia e da África, o processo de criação dos Estados teve suas próprias idiossincrasias (HOLSTI, 1996, p. 66):

(1) o Estado colonial foi criado para uma multiplicidade de propósitos, e nenhum deles tem relação com a criação de Estados; e (2) os limites territoriais das colônias foram impostos pelas metrópoles, novamente para atender a seus interesses e conveniências, e na maioria dos casos não havia correspondência alguma com reinos antigos ou com os limites, jurisdições e efetividade política das lideranças dessas localidades. As colônias eram ficções políticas alheias às realidades locais.

Com trajetórias tão diversas, as consequências seriam igualmente diferentes. Dentro das características estruturais dos Estados saídos do processo de descolonização, três saltam aos olhos. Em primeiro lugar, temos um nível baixo (ou mesmo completa ausência) de legitimidade vertical, isto é, parcelas substanciais da população rejeitam o Estado e negam lealdade às lideranças. Em segundo lugar, há uma personalização do Estado, o qual é muitas vezes apenas um reflexo do líder, tornando a distinção entre o público e o privado, no mínimo, opaca. Em terceiro lugar, tais países carecem de legitimidade horizontal, ou seja, não há uma única comunidade política; pelo contrário, há uma disputa para definir o critério de pertencimento, seja ele em termos de etnia, religião, classe, casta, dentre outros. Uma das implicações desse mosaico é que os movimentos nacionalistas nesses países não almejam, por exemplo, mudar a natureza do Estado colonial: o que se disputa é quem irá controlá-lo. Ademais, retomando Jackson (1990), Holsti afirma que tais Estados são reconhecidos internacionalmente como entes soberanos, mas não possuem as condições empíricas – dentre as quais se insere a legitimidade política – para se sustentarem enquanto entidades políticas autônomas.

Tal estado de coisas redundava no dilema Estado-força (*state-strength dilemma*). Conforme o autor, Estados procuram ganhar força que permitiria dar conteúdo à sua soberania doméstica externamente reconhecida. Contudo, tentativas para aumentar o poder gerariam resistências que acabariam por enfraquecer o governo. Dessa forma, para diminuir a resistência, as lideranças fariam uso de meios coercitivos contra os líderes locais, mas não lograriam êxito devido, sobretudo, à sua baixa legitimidade. Assim, seu direito de governar é minado por suas ações que são muitas vezes discriminatórias, de curto prazo e autointeressadas, além do fato de que a exclusão de parcelas importantes da população do processo de tomada de decisão ajudaria a aumentar as tensões sociais. Ao final, alcança-se a seguinte conclusão:

O Estado colonial, um organismo que deixou como legados fronteiras arbitrárias, um aparato burocrático e militar, foi disputado por lideranças que acreditavam que podiam ir adiante e criar nações *reais* e dominar o novo Estado. Alguns foram bem sucedidos. Muitos

fracassaram, e são estes fracassos que culminaram nas guerras de terceiro tipo. (HOLSTI, 1996, p. 71, itálico no original)

Em guerras de terceiro tipo não há fronts, campanhas, bases, uniformes, códigos de conduta, *point d'appui* e mesmo respeito pelos limites territoriais dos Estados. Não há estratégias e táticas. Inovação, surpresa e imprevisibilidade são necessidades e virtudes. Os fracos devem confiar na malícia, e sempre no crime, para levantar fundos para os bombardeios, assassinatos e massacres. Prisioneiros são usados como reféns para extrair ganhos políticos; incidentes terroristas são pensados para alcançar publicidade, não para derrotar o inimigo. O terror é usado para intimidar os fracos e indiferentes. (HOLSTI, 1996, p. p. 36-37)

Da forma como está estruturada, a narrativa de Holsti (1996) reforça uma visão particular sobre a formação estatal. De fato, existem diferenças históricas entre os Estados da África e Ásia de um lado, e da Europa e América do Norte de outro; porém, Holsti (1996) vai além e destaca a organicidade dos últimos em detrimento da artificialidade dos primeiros:

a universalização do formato Estado territorial não significa que todos os Estados compartilham as mesmas características. Em particular, Estados artificiais – criações de autoridades coloniais e de organizações internacionais – são em muitas maneiras fundamentalmente diferentes de Estados que se desenvolveram lentamente mediante um processo orgânico envolvendo guerras, centralização administrativa, provimento de direitos sociais e desenvolvimento de identidades e sentimentos nacionais. (HOLSTI, 1996, p. 79)

Confrontar e atestar a organicidade e/ou artificialidade é uma prática viável quando se trata os Estados como *like-units*, isto é, entidades com sistemas políticos relativamente uniformes e que buscam padrões de desenvolvimento comum. De acordo com Inayatullah e Blaney (2004), essa orientação epistemológica, que partilha da possibilidade de um espaço homogêneo de comparação, depende da diluição das histórias particulares das sociedades em tela e da fixação destas em categorias ou estágios, o que acaba, de um lado, universalizando um padrão particular de mudança social, e de outro, naturalizando a diferença como inferioridade.

Apropriando-se do argumento acima, três implicações precisam ser destacadas. Primeiramente, a despeito de todas as diferenças entre os países em tela, o autor acredita ser possível compará-los e encontrar o substrato comum de seus problemas. Em outras palavras, é possível agrupar países tão diversos a partir de uma relação de equivalência entre suas características estruturais que se fundamentaria no fato de que nenhum deles consegue desempenhar suas funções da mesma maneira que os países ocidentais o fazem, e que seria a solução ideal para os conflitos. A equivalência construída permitiria uma simplificação histórica e uma lente analítica que habilitaria o pesquisador a buscar a causa fundamental dos problemas.

Em segundo lugar, teríamos, ainda que por vezes de forma implícita, uma narrativa que salienta o mau desempenho dos países africanos e asiáticos *após o início* do processo de descolonização, mas que diminui a importância que atores internacionais e mecanismos de regulação internacional tiveram sobre a capacidade destes Estados *durante e após* o processo de descolonização (GROVOGUI, 2002). Ainda que reconheça os legados do colonialismo e saliente que a formação dos Estados do Terceiro Mundo foi distinta do processo europeu, Holsti (1996) dá ênfase, em nosso entender excessiva, às disputas domésticas pelo controle dos Estados,

mas deixa de lado o papel que atores externos tiveram, e ainda têm, para o prolongamento dos conflitos civis. De forma direta, essa crítica poderia ser construída na forma da seguinte pergunta: armas e dólares emergem mediante geração espontânea dos solos africanos e asiáticos?

O terceiro ponto refere-se à dita organicidade do processo de formação de Estados ocidentais. Com base nos trechos acima transcritos, é possível notar que, segundo o autor, haveria um processo que provê coerência orgânica aos Estados, culminando em altos níveis de legitimidade política e impedindo a emergência de conflitos civis. A partir da perspectiva teórica aqui adotada, é possível tensionar esse argumento afirmando que não há nada de natural ou necessário neste processo. Para Laclau, o social é marcado por uma constante disputa entre discursos que procuram hegemonizá-lo e são bem sucedidos aqueles que conseguem expandir sua cadeia de significações e condensar sentidos dispersos. Assim, determinados discursos conseguiram em dado momento histórico vencer a disputa frente outros possíveis e passaram a ser vistos como a encarnação da nação. Desta feita, não seria possível defender a ideia de que o processo europeu foi mais orgânico e superior visto que seguiu dado rito, enquanto em outras regiões não houve a mesma sequência.

Essa mesma tese da organicidade precisa ser desnaturalizada porquanto acaba por esconder detalhes que, na narrativa tradicional sobre a formação dos Estados nacionais na Europa, seriam considerados menores. Historicamente, é possível encontrar em momentos distintos que a construção de uma identidade nacional demandou a exclusão de minorias étnicas ou religiosas significadas enquanto ameaças para a coletividade. A construção dessa identidade nacional mediante uma relação antagônica pode ser exemplificada a partir dos casos coligidos por Rae (2002). Segundo a autora, a repressão e expulsão dos huguenotes na França no século XVII, assim como a dos judeus espanhóis que foram forçados a se converter ou a sair do território no século XV e o genocídio dos armênios pelos turcos durante a Primeira Guerra Mundial⁴ seriam exemplos de como a afirmação de uma dita identidade nacional demanda a identificação daquela que a ameaça. Assim, é apenas apagando esses detalhes que se torna possível defender a organicidade do processo em tela. E, da forma como procede, Holsti (1996) reforça essa visão hegemônica da história.

De outro lado, Kaldor (1999), mediante pesquisas sobre guerras civis no Leste Europeu, África e Ásia, apresentou inicialmente sua defesa das “novas guerras” enquanto um fenômeno inédito na história dos conflitos civis a partir de uma descrição do que seriam seus principais atributos, o contexto em que se desenrolam, e o que seria a causa que levaria indivíduos a se engajarem em armas. Dessa forma, com relação aos objetivos daqueles que se engajam nos conflitos, teríamos a seguinte descrição:

Os objetivos das novas guerras referem-se à política identitária (identity politics), em contraste com os objetivos geopolíticos e ideológicos das guerras de outrora (...) Por política identitária, designo a reivindicação do poder com base em uma identidade particular – seja

4 Com base nesses exemplos, Rae constrói o conceito de *homogeneização patológica*, que designaria um número de estratégias diferentes que os interessados em construir a ideia de unidade estatal e legitimidade da autoridade empregaram para criar um senso de coletividade. Tais estratégias incluem desde a negação de direitos para as minorias até conversões forçadas, expulsão territorial e genocídios.

ela nacional, clânica, religiosa ou linguística. Em alguma medida, toda guerra envolve um choque de identidades – britânicos contra franceses, comunistas contra democratas. Contudo, meu ponto é que estas identidades dos conflitos antigos estavam conectadas a alguma noção de interesse estatal ou a algum projeto progressista que pretendia unir a população – ideias relativas a como se organizar a sociedade, por exemplo. (KALDOR, 1999, p. 6)

Política Identitária tende a ser fragmentária, retrógrada e exclusivista. Agrupamentos políticos baseados em identidades exclusivistas tendem a serem movimentos de nostalgia, ancorados na reconstrução de um passado heroico, em memórias de injustiça, reais ou imaginadas, e em batalhas famosas, ganhadas ou perdidas. Adquirem sentido mediante insegurança, medo reacendido de inimigos históricos, ou mediante uma percepção de ameaça a partir daqueles considerados diferentes (...) No mínimo, política identitária envolve discriminação psicológica contra aqueles vistos como diferentes. No máximo, culmina na expulsão dessa população ou mesmo em genocídio. (KALDOR, 1999, p. p. 78)

Sobre os métodos de combate usado pelos beligerantes, Kaldor afirma que:

As estratégias de combate das novas guerras tiram lições das táticas de guerrilha e contrainsurgência, ainda que sejam distintas destas. Em guerras regulares, o objetivo é capturar o território mediante meios militares; batalhas são os encontros decisivos da guerra. Por sua vez, a guerrilha desenvolveu-se como uma maneira de se contornar as concentrações massivas de força militar características das guerras convencionais. Na guerrilha o território é capturado mediante o controle político da população em detrimento do avanço militar e batalhas são evitadas sempre que possível. As *novas guerras* também tendem a evitar batalhas e alcançar o controle do território por meio do controle político da população, mas, enquanto a guerrilha, ao menos na teoria articulada por Mao Tse-Tung e Che Guevara, objetivava capturar os corações e mentes, agora os métodos de combate, emprestando técnicas de desestabilização da contrainsurgência, miram semear o medo e ódio. O objetivo é controlar a população eliminando todos aqueles que tenham uma identidade diferente. Assim, o objetivo estratégico dessas guerras é a expulsão da população por meio de técnicas como assassinato em massa, assentamentos forçados, assim como o uso de instrumentos de intimidação políticos, econômicos e psicológicos. (KALDOR, 1999, p. p. 7-8)

Convêm apontar que, de acordo com a autora, os atributos acima descritos surgem à luz de dois contextos importantes. Primeiro, estaríamos presenciando a fragmentação do monopólio do uso legítimo da violência de alguns países, fato este que facilitaria a emergência dos novos conflitos civis. Trata-se de uma erosão por cima, ocasionada pela transnacionalização das forças militares, a qual acarreta a queda de capacidade de Estados fazerem uso unilateral da força contra outros países, uma vez que as tecnologias militares de hoje são mais destrutivas do que nunca, além do fato de que o acesso a essas mesmas tecnologias é muito mais amplo. De outro lado, há também a erosão por baixo, oriunda, sobretudo, da privatização da guerra, visto que agentes internos possuem capacidade bélica para desafiar a autoridade estatal.

Além disso, uma parte importante do argumento seria de que os conflitos de agora se materializam em um contexto de globalização, entendida aqui enquanto a intensificação da

interconectividade política, econômica, militar e cultural global. As novas condições impostas pelo fenômeno da globalização enfraqueceriam, principalmente, os países do Terceiro Mundo, ocasionando o surgimento de economias paralelas que demandariam proteção privada, criando poderosos incentivos para que agentes privados disputassem com o Estado a autoridade doméstica. Logo, essa nova conjuntura, associada à inabilidade ou relutância de governantes em executarem as funções clássicas dos Estados – tal como o monopólio do uso legítimo da violência e o monopólio da tributação –, permitiria a emergência das novas guerras.

A primeira narrativa construída por Kaldor (1999) apresenta a ideia de que determinadas conjunturas, no caso em questão, a erosão da autonomia do Estado e a globalização, atuariam como meios facilitadores para que determinados grupos perseguissem seus objetivos, os quais são descritos como política identitária. Em nosso entendimento, esse discurso repousa em dois pressupostos ontológicos altamente controversos e passíveis de questionamento, mas que aqui são reificados e apresentados como naturais. Primeiramente, há uma descrição própria para as identidades dos contendores das novas guerras, isto é, a política identitária é descrita como essencialmente retrógrada e particularista, fazendo uso dos meios mais hediondos para disputar o poder do Estado.

Em segundo lugar, temos um estatuto ontológico para a globalização, que podemos assumir como um processo inexorável, reduzida a mera fonte de estímulos e constrangimentos e responsável, de um lado, pela erosão da autoridade estatal e, de outro, como gerador de incentivos para as motivações econômicas das guerras civis mediante o transbordamento para além das fronteiras de formas de comércio legal e ilegal. Nesse sentido, frente a um processo indiferente às nacionalidades, os países devem procurar se adaptar a tal conjuntura, isto é, a globalização é um fenômeno que afeta igualmente a todos, mas que, enquanto alguns teriam mais resiliência para enfrentá-lo, outros padeceriam por serem relutantes ou não terem desenvolvido as capacidades necessárias para tanto. Por essa via, o foco da análise restringe-se a como essa conjuntura incentiva a emergência dos embates, porém, ao ser compreendida como apenas provendo as condições para o início dos enfrentamentos, é isenta de responsabilidades sobre os motivos que levam os beligerantes a se engajarem e mesmo sobre a origem e desenvolvimento da política identitária.

Nessa primeira manifestação, “novas guerras” seria um conceito que encerraria as principais características de uma manifestação empírica concreta. Contudo, Kaldor (2013) revisitou seu argumento e trouxe algumas inovações, das quais duas são importantes para os fins deste trabalho. Certamente a que salta aos olhos é a ideia de que o conceito “novas guerras” não deve ser compreendido como uma categoria empírica, mas sim como uma maneira de apreender a lógica dos conflitos contemporâneos e assim oferecer simultaneamente uma estratégia de pesquisa e um guia para a ação política. Em suma, novas e velhas guerras devem ser entendidas enquanto tipos ideais. De outro lado, em termos dos parâmetros para diferenciá-las, os mesmos permanecem: atores, objetivos e métodos ainda são os traços distintivos. Contudo, para rechaçar a crítica de que haveria elementos das novas guerras em outros conflitos, Kaldor (2013, p. 3) argumenta que:

O adjetivo 'nova' é uma maneira de excluir 'velhos' pressupostos sobre a natureza da guerra e para proporcionar uma nova base para novas metodologias de pesquisa. O objetivo ao descrever os conflitos dos anos 1990 como 'novos' é mudar a maneira que pesquisadores os investigam e assim transformar a forma como policy-makers e policy-shapers os percebem.

A outra reformulação refere-se ao estatuto da política identitária. De acordo com a autora, política identitária ainda é a lógica que informa os objetivos dos contendores; porém, se antes era possível depreender do argumento de Kaldor de que tal objetivo já seria algo pronto cuja construção prescindia da mobilização para a guerra, agora temos a ideia de que a política identitária é construída durante o conflito. Inobstante a mudança, a natureza da política identitária ainda é a mesma: mesmo durante a construção, as identidades são forjadas mediante medo e ódio e, em última instância, almeja-se tomar o Estado para determinado grupo em detrimento de projetos progressistas que atendam a um maior interesse público. Em suma:

As narrativas políticas das novas guerras são baseadas em interesses particularistas; são exclusivistas ao invés de universalistas. Violam as regras e normas da guerra. São racionais apenas no sentido instrumental. Mas não são razoáveis. Razão tem a ver com normas aceitas universalmente que sustentam regras de direito doméstico e internacional. (KALDOR, 2013, p. 12)

A despeito das reformulações, Kaldor (2013) não consegue escapar das reificações e essencialismos sobre os quais seu raciocínio repousa. Se antes o conceito exprimia tanto o fenômeno empírico quanto sua essência, agora este ainda é analiticamente útil visto que seria possível capturar, mediante uma comparação entre velhas e novas guerras, ao menos as lógicas que informam os conflitos de hoje e de outrora e, ainda que por vezes implicitamente, fazer julgamentos de valor sobre qual deles seria o mais legítimo.

Por sua vez, no que tange à reformulação da questão dos objetivos, convêm apontar duas implicações importantes. Primeiramente, é possível afirmar que o argumento da autora é determinista e contraditório, pois convivem em seu raciocínio a possibilidade de construção dos objetivos e a natureza inescapável dos beligerantes. Dito de outra forma, a despeito de defender o caráter da construção social da política identitária ao longo do conflito, o final dessa mobilização identitária ainda é exclusivista e retrógrada, ou seja, não existe possibilidade de um caráter alternativo ao objetivo dos contendores das novas guerras.

Por outro lado, para Laclau (2011), nas disputas para hegemonizar o campo social o que temos é um embate entre discursos particulares para se apresentarem enquanto universais. Nesse sentido, o máximo que poderíamos alcançar é um determinado discurso que momentaneamente despe-se de suas características próprias e encarna o universal. Assim, comparar e salientar o caráter pejorativo da política identitária contribuiria para significar os objetivos dos conflitos anteriores, como as Primeira e Segunda Guerras Mundiais, como mais legítimos e razoáveis e fortalecer a cisão entre a inescapável barbárie das novas guerras em contraposição à civilidade e prudência de atores externos aos conflitos.

Ademais, cabe ainda a seguinte questão, não menos importante: que instrumentos estariam disponíveis para solucionar conflitos civis?

Holsti (1996) defende que a solução seria fortalecer os Estados para tentar dirimir o problema da legitimidade política, e que o agente para cumprir tal tarefa poderia ser especialmente a ONU, ainda que ressalte as suas deficiências para a execução desta tarefa, uma vez que a organização foi pensada para resolver conflitos interestatais e não para enfrentar conflitos intraestatais. Além disso, o autor também aponta para a necessidade de continuarmos a estudar de forma comparada o sucesso e fracasso dos Estados. Aqui, entretanto, é preciso fazer alguma justiça a Holsti: a comparação que sugere seria entre países do Terceiro Mundo que foram bem sucedidos em vencer o dilema Estado-força e aqueles que fracassaram, sugestão que até então não havia aparecido no debate sobre o tema. Contudo, apesar do foco nesses países e não nos anglo-saxões, a ideia é apenas sugerida e não desenvolvida, inclusive a orientação epistemológica de tratamento dos Estados como *like-units* parece ser a mesma⁵.

A primeira solução que Kaldor (1999) advoga é uma parceria entre o que chama de defensores locais da civilidade e instituições transnacionais, aliança esta cuja meta principal seria criar uma estratégia para acabar com a violência oriunda dos conflitos em tela. Tal estratégia incluiria componentes políticos, econômicos e militares, imersos dentro de um arcabouço do direito internacional, que determinaria as regras de engajamento militar e de direitos humanos. Ademais, como as novas guerras seriam uma mistura de guerra, crime organizado e violações dos direitos humanos, as operações de paz passariam a ser compreendidas como aplicações desse direito cosmopolita. Contudo, no artigo de 2013 a autora apenas aponta a necessidade de pensarmos uma resposta cosmopolita para este problema. Em suma, o dito cosmopolitismo e universalismo proposto por Kaldor só se tornam concebíveis mediante contraposição com a regressão social das novas guerras.

Uma última implicação merece ser brevemente apresentada. A ideia de que problemas eminentemente domésticos redundam em novas guerras, presente tanto em Holsti (1996) quanto em Kaldor (1999) mas não exclusiva a eles, pode ser associada à tendência existente no contexto pós-Guerra Fria de predomínio liberal nas análises de Segurança Internacional. Desde o debate sobre a chamada paz democrática, isto é, a tese de que democracias não guerrearão entre si⁶, é possível notar um esforço sistemático em correlacionar variáveis de natureza doméstica, como o tipo de regime político, por exemplo, à estabilidade do sistema internacional.

Ainda que não seja desprezível, tal apreciação ancora-se excessivamente na política interna e em fronteiras rígidas entre eventos internacionais e processos domésticos, culminando em uma construção de sentidos na qual a solução pode vir de atores significados como isentos de responsabilidades sobre a corrente situação e que encarnariam a resposta universal para os problemas desses países. Em nosso entendimento, o debate sobre novas guerras pode ser entendido como mais um capítulo, e infelizmente não o último, de uma linha de trabalhos, que vão desde o fim da história de Fukuyama (1992) e alcançando o choque de civilizações de Huntington (1996), que reforçam a interpretação hegemônica de que as causas das principais instabilidades no sistema internacional jazem no âmbito doméstico dos Estados do Terceiro Mundo.

⁵ Uma alternativa interessante a esse tratamento encontra-se em Bilgin e Morton (2007).

⁶ Sobre tal discussão, ver Brown, Lynn-Jones, Miller (1996).

4 Considerações finais

O objetivo de nossa proposta foi realizar uma leitura do debate sobre a natureza dos conflitos civis da década de 1990 mediante a teoria do discurso de Ernesto Laclau, com o fito de apontar quais são as regularidades subjacentes a tal construção de sentidos e que implicações daí decorrem. No caso em questão, entendemos que o debate sobre novas guerras é informado por uma contraposição antagônica e relações de equivalência entre conflitos ditos novos e velhos. Holsti (1996) se ancora em uma narrativa eurocêntrica sobre a formação dos Estados nacionais, enquanto o argumento de Kaldor (1999) repousa sobre reificações e essencialismo relativos à natureza da identidade dos beligerantes e ao contexto no qual os enfrentamentos ocorrem.

Nosso objetivo, contudo, não é incorrer em uma defesa acrítica de beligerantes que cometem atrocidades em diversas localidades do mundo. O propósito mais geral do trabalho é a politização do debate ao mostrar que tais construções de sentido possuem implicações que simplificam conjunturas complexas e que, salvo melhor juízo, deixam de lado pontos problemáticos da discussão. Se recordarmos que o ex-primeiro-ministro britânico John Major (1990–1997) afirmou que os conflitos que levaram à dissolução da ex-Iugoslávia giravam em torno de “ódios étnicos antigos” (apud GLENNY, 1996, p. 183), veremos que a discussão em tela ressoa no debate político e pode eventualmente informar a ação de governos e organizações.

Nesse sentido, apesar de reputarmos como importante a atenção que o debate sobre “novas guerras” presta aos aspectos sociais e econômicos dos conflitos civis, acreditamos que nossa intervenção contribui para a discussão ao salientar o caráter contingente do dito ineditismo das guerras civis, mostrando que a partir dos significados construídos pelos autores escolhidos, os traços sociais e econômicos dos conflitos são reduzidos a problemas de natureza eminentemente doméstica, com poucas conexões com as dinâmicas do sistema internacional de Estados e do capitalismo global, culminando assim na interpretação de que as soluções viriam principalmente de atores externos, alheios a tais conjunturas, o que, em nosso entender, reforça o predomínio da visão liberal sobre as causas das principais instabilidades do sistema internacional na dimensão de segurança.

Ao mesmo tempo em que seria possível questionar o ineditismo das guerras civis, nossa intervenção permite apontar como a própria ideia das velhas guerras como legítimas e usuais depende desta contraposição para se sustentar. Em outras palavras, cremos que é apenas mediante o antagonismo com as “novas guerras” que um conflito que finda com a vida de mais de 40 milhões de pessoas⁷, incluindo civis, como foi a Segunda Guerra Mundial, pode ser compreendido, ainda que de forma implícita, como algo típico na história militar. Somados os pontos, acreditamos que nossa análise é uma modesta contribuição para deslocar o logocentrismo e o eurocentrismo presentes neste debate.

⁷ Informações sobre as mortes durante a Segunda Guerra Mundial foram obtidas em <http://warchronicle.com/numbers/WWII/deaths.htm>. Disponibilidade: 17/08/2012.

Referências bibliográficas

- BILGIN, Pinar.; MORTON, Adam. 2007. Rethinking State Failure: the Political Economy of Security. In: LAMBACH, D.; DEBIEL, T. (org.). *State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects*. INEF REPORT 87.
- BLANEY, David; INAYATULLAH, Naaem. 2002. Neomodernization?: IR and the Inner Life of Modernization Theory. *European Journal of International Relations*, Vol. 8, n. 1, p. 103-137.
- BROWN, Michael.; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven. 1996. *Debating the Democratic Peace*. Cambridge: MIT Press.
- FREIRE, Danilo. 2011. *Entre Urnas e Armas: a competitividade do poder executivo e as guerras civis, 1976 – 2000*. São Paulo. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política. USP.
- FUKUYAMA, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.
- GLENNY, Misha. 1996. *The Fall of Yugoslavia: the Third Balkan War*. New York: Penguin Books.
- GROVOGUI, Siba. 2002. Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition. *European Journal of International Relations*, Vol. 8, n. 3, p. 315-338.
- GURR, Ted R. 1970. *Why Men Rebel*. New York: Paradigm Publishers.
- HOLSTI, Kalevi. 1996. *The State, War, and the State of War*. New York: Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, Samuel. 1996. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- JACKSON, Robert. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KALDOR, Mary. 1999. *New and Old Wars: organized violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- KALDOR, Mary. 2013. In defence of new wars. *Stability*, Vol. 2, n. 1, p. 1-16.
- KALYVAS, Sthatis. 2001. New and Old Wars: a Valid Distinction? *World Politics*, Vol. 54, n. 1, p. 99-118.
- KALYVAS, Sthatis. 2006. *The Logic of Violence in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LACLAU, Ernesto. 1993. *Nuevas Reflexiones sobre la Revolucion de Nuestro Tiempo*. Buenos Aires: Nueva Vision.
- LACLAU, Ernesto. 2011. *Emanipação e Diferença*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- LACLAU, Ernesto; BASKHAR, Roy. 2003. Discourse Theory vs. Critical Realism. *Aletheia*, nº 2, p. 9-14.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. 1985. *Hegemony and the Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- MENDONÇA, Daniel. 2009. Como olhar “o político” a partir da teoria do discurso. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, p. 153-169.
- NEWMAN, Edward. 2004. The ‘New Wars’ Debate: a Historical Perspective is needed. *Security Dialogue*, Vol. 35, n. 2, p. 173-189.
- RAE, Heather. 2002. *States Identities and Homogenisation of Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.

Recebido em: 21 jan. 2014

Aceito em: 01 out. 2014

Cooperação Sul-Sul e *Policy Transfer* em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012

South-South Cooperation and Policy Transfer in Public Health: analysis of Brazil-Mozambique relations between 2003 and 2012

Carlos R. S. Milani*
Roberta Nunes Lopes**

Resumo

Com base na literatura sobre *policy transfer*, o artigo analisa as estratégias de cooperação sul-sul do governo brasileiro no campo da saúde pública em Moçambique entre 2003 e 2012. Além da introdução, o artigo se divide em três partes: (i) o debate conceitual sobre *policy transfer*; (ii) a transferência de políticas públicas brasileiras no campo da saúde pública, mais particularmente os projetos brasileiros implementados ou em curso em Moçambique entre 2003 e 2012; (iii) o estudo de caso sobre a fábrica de medicamentos antirretrovirais HIV-AIDS, conhecida como Sociedade Moçambicana de Medicamentos. Ao final, conclui-se que os projetos estudados confirmam parcialmente algumas das hipóteses da literatura especializada sobre *policy transfer* e ratificam o fato de que a cooperação brasileira com Moçambique é fundamentalmente *demand-driven*, não impõe condicionalidades políticas relativas à governança doméstica do país (direitos humanos, reforma do Estado etc.) e tem seus objetivos alinhados com a política externa brasileira, particularmente no que tange ao fortalecimento da ação multilateral do Brasil e de seu *soft power*.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul, *Policy transfer*, Políticas públicas de saúde, Relações Brasil-Moçambique e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

Abstract

Based on the academic literature on policy transfer, this article analyzes South-South cooperation strategies implemented by the Brazilian government in the field of public health in Mozambique between 2003 and 2012. Besides the introduction, the paper is divided into three parts: (i) the conceptual debate on policy transfer; (ii) the transfer of Brazilian public policies in the field of public

* É professor-adjunto do IESP-UERJ, pesquisador 1-D do CNPq e coordenador do LABMUNDO (antena Rio de Janeiro). Email: crsmilani@iesp.uerj.br

** É graduada em Comunicação Social (PUC/RJ) e mestre em Administração pela UNIGRANRIO. Email: robertanuneslopes@gmail.com

health, particularly the on-going or implemented projects in Mozambique; and (iii) the case study on the HIV-AIDS antiretroviral drugs factory, known as “*Sociedade Moçambicana de Medicamentos*”. In the concluding remarks, authors conclude that the projects studied partially confirm some of the assumptions of the policy transfer literature, and reiterate the fact that the Brazilian cooperation strategies with Mozambique are essentially demand-driven, do not impose political conditionalities based on the country’s domestic governance (human rights, democracy, reform of the State, etc.), and have their goals aligned with the Brazilian foreign policy, particularly regarding the strengthening of the country’s multilateral diplomacy and its soft power.

Keywords: South-South Cooperation, Policy Transfer, Health Public Policies, Brazil-Mozambique Relationships, Oswaldo Cruz Foundation (FIOCRUZ).

1 Introdução

O objetivo principal deste artigo é analisar os programas de Cooperação Sul-Sul (CSS)¹ desenvolvidos pelo Brasil em Moçambique na área da saúde pública de 2003 a 2012. Como objetivos secundários destacam-se: (i) entender se o Brasil, como prestador de CSS, aplica empiricamente e como procedimento de sua forma de fazer cooperação algum tipo de condicionalidade política (direitos humanos, democracia, “boa governança”), ferramenta tão comum no seio da Cooperação Norte-Sul (CNS); (ii) perceber se os projetos implementados no período entre 2003 e 2012 foram devidamente concluídos e se deixaram algum legado empiricamente observável em Moçambique; (iii) delimitar qual é a percepção, por parte dos agentes moçambicanos entrevistados, quanto ao perfil do Brasil como prestador de programas de CSS. A pesquisa desenvolvida visou, em geral, a responder à seguinte pergunta central, de natureza eminentemente descritiva: quais foram os projetos desenvolvidos pelo Governo brasileiro em Moçambique no campo da saúde pública entre 2003 e 2012?

Do ponto de vista teórico, escolheu-se o viés do *policy transfer*, por seu rendimento analítico na compreensão do fenômeno da internacionalização das políticas públicas (e seu impacto nas agendas da política externa), suas contradições e desafios tanto para governo quanto para a sociedade civil no plano doméstico brasileiro. É válido mencionar que o setor de políticas públicas também sentiu os efeitos da globalização e muitas políticas consideradas de sucesso, implementadas inicialmente no Brasil, estão sendo difundidas e implantadas internacionalmente por governos de outros países em desenvolvimento que se confrontam com desafios semelhantes de desenvolvimento social. Essa dinâmica de transferência de políticas públicas tem integrado a agenda da política externa brasileira (PEB), haja vista que as atividades de cooperação técnica coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no período em análise, fundamentaram-se em experiências de políticas públicas domésticas nos mais diversos

¹ Neste artigo, circunscreve-se a noção de Cooperação Sul-Sul à modalidade de cooperação que ocorre entre dois países em desenvolvimento, de forma mais horizontal e com base em expertise própria aos desafios do desenvolvimento desses países, por meio de intercâmbio de práticas e políticas públicas, e sem a imposição de condicionalidades políticas.

setores (agricultura, educação, assistência social e desenvolvimento, além do campo da saúde pública).

Para a condução da pesquisa, consultou-se ampla bibliografia a respeito da cooperação internacional para o desenvolvimento (nas suas vertentes de CNOS e CSS) e *policy transfer*, sendo que deste último campo os principais autores estudados e mobilizados foram Richard Rose, David Dolowitz, David March, Mark Evan, Jonathan Davies e Dione Stone. Analisou-se também o papel do Brasil no contexto da CSS e a relevância do tema nas agendas da PEB. Com relação aos projetos brasileiros em desenvolvimento em Moçambique, por existirem pouquíssimas publicações a esse respeito, conduziu-se pesquisa de campo (no Brasil e em Moçambique) e consultaram-se as bases de dados disponíveis da ABC. Por conseguinte, do ponto de vista metodológico, este artigo resulta de uma investigação qualitativa, cujos dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de entrevistas semiestruturadas realizadas nas cidades do Rio de Janeiro, Brasília e Maputo no decorrer de 2012.

Além desta introdução, o artigo apresenta-se em quatro partes: a revisão da literatura sobre *policy transfer*; as transferências de políticas públicas brasileiras no campo da saúde pública em Moçambique, entre 2003 e 2012, citando-se brevemente os dez projetos pesquisados; o estudo de caso sobre a Sociedade Moçambicana de Medicamentos, já que consideramos esse o projeto de maior vulto e importância, principalmente devido à progressão do HIV/SIDA no continente africano; e as considerações finais, onde são retomados alguns dos questionamentos postos à CSS implementada pelo Governo brasileiro, mormente no que diz respeito ao seu desenho institucional e à necessidade de construção de uma política pública de cooperação.

2 *Policy Transfer* como instrumento da cooperação Sul-Sul

As políticas públicas consideradas “boas práticas” por agências internacionais ou organizações não governamentais (ONG) são frequentemente reproduzidas fora de seus contextos originais, podendo a transferência acontecer no nível municipal, estadual/provincial e nacional. Esse tipo de transferência internacional de políticas públicas constitui um dos instrumentos mais usados no âmbito da CSS brasileira, com foco em educação, saúde, desenvolvimento agrícola, gestão pública e assistência social (IPEA 2010 e 2013). Como lembra Rose (1991), os tomadores de decisão podem sempre aprender de suas contrapartes em outros países, por exemplo, a partir das respostas construídas em outros contextos para problemas de gestão pública que sejam semelhantes. Esse fenômeno, também conhecido como “internacionalização de políticas públicas”, pode ser explicado sistemicamente, à luz das relações internacionais e do papel tanto dos Estados e das agências internacionais, quanto das organizações não governamentais nos processos de globalização, intensificação das interdependências, mas também das assimetrias.

No entanto, neste artigo fez-se a opção pelo viés do *policy transfer* (PT), ou transferência de políticas públicas, por permitir analisar atores, interesses e agendas presentes na dimensão

doméstica da CSS brasileira, remetendo, assim, à realidade empírica da transferência, aos debates sobre política externa como política pública, à política burocrática que se estabelece entre agências no âmbito federal e subnacional, à democratização do processo decisório e ao papel do Itamaraty ao longo desse processo (LIMA, 2000; MILANI; PINHEIRO, 2013; FARIA et al., 2013). No campo particular da saúde, deve-se considerar ainda o Ministério da Saúde, agências públicas como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o papel dos agentes de saúde e do movimento sanitarista, que historicamente sempre se preocuparam e seguem atentos aos problemas transnacionais de difusão de doenças e métodos de prevenção, tendo igualmente destaque no planejamento estratégico e no desenho de horizontes futuros do campo da saúde (CAMPOS, 2008; FIOCRUZ et al., 2012; TORRONTEGUY; DALLARI, 2012). A Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) também são atores fundamentais nessa agenda política de intercâmbios, interagindo entre os planos local e global (LOYOLA et al., 2010; MAIO et al., 2010; SANTANA, 2011). Ou seja, no campo da saúde, muitos atores situados além dos muros institucionais do Itamaraty têm relevância central nas agendas da CSS e no processo de transferência internacional de políticas públicas.

Na literatura especializada sobre PT encontram-se termos correlatos (*lesson-drawing*, *policy convergence* e *policy diffusion*) que remetem a dimensões e aspectos do mesmo processo. Segundo Dolowitz e March (1996 e 2000), que criticam o fato de haver poucos estudos que olhem para além da descrição da transferência em si, haveria sete questões a serem respondidas como ponto de partida para a explicação do PT (Quadro 1). A primeira questão seria “O que é *policy transfer*?” e, para respondê-la, os autores cunharam a definição hoje entre as mais citadas: “um processo no qual o aprendizado de políticas, arranjos administrativos, instituições etc. em um tempo e/ou lugar são usados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos em outro tempo e/ou lugar” (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344). A segunda seria “Quem transfere as políticas?” e, após analisar a literatura existente, eles destacaram seis categorias de atores: atores oficiais eleitos, burocratas e servidores civis, grupos de pressão, empresários políticos e *experts* e instituições supranacionais. A terceira questão é “Por que ocorre o *policy transfer*?” e, segundo os autores, haveria vários motivos, por eles classificados em três grupos de transferência: voluntária, coercitiva direta e coercitiva indireta. Para a quarta questão, “O que é transferido?”, afirmam que os objetos de transferência são políticas de sucesso, estrutura e conteúdo ou técnicas administrativas, instituições, ideologias, ideias, atitudes, conceitos e lições negativas. À quinta questão “Existem diferentes níveis de transferência?”, os autores respondem: cópia, emulação, hibridização, síntese e inspiração. A sexta questão seria “De onde as lições são aprendidas?”, a que os autores respondem que o primeiro lugar de onde se podem tirar lições seria de dentro do próprio país, muito embora os tomadores de decisão, de fato, possam também se inspirar de experiências internacionais. A sétima e última questão seria “Quais são os problemas existentes na literatura?” e, segundo eles, o PT seria uma variável independente, analisando os impactos positivos e negativos da transferência da política pública.

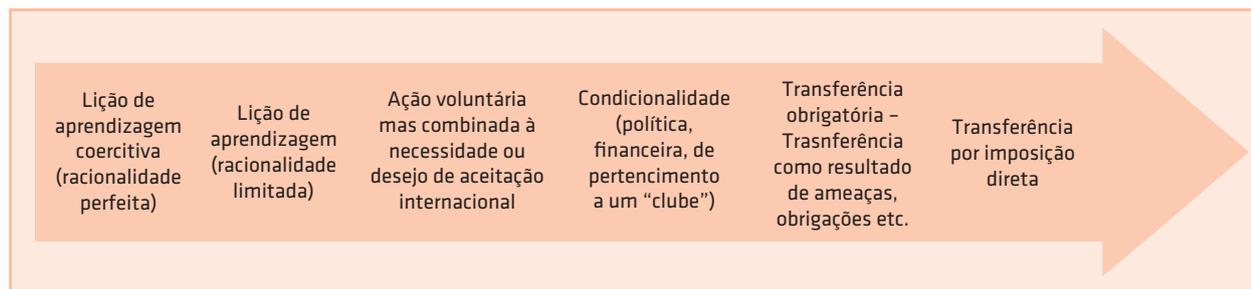
QUADRO 1: O enquadramento do policy transfer (PT)

O ENQUADRAMENTO DO <i>POLICY TRANSFER</i> (PT)		
Por que transferir (e de que forma)?	Voluntária	Lições de Aprendizagem (racionalidade perfeita).
	Mista	Lições de Aprendizagem (racionalidade limitada), pressões internacionais, externalidades, condicionalidades políticas, empréstimos e obrigações.
	Coercitiva	Imposição direta, pressão de grupos e partidos políticos, empresários e especialistas, mas também de organizações internacionais.
Quem está envolvido na transferência?	Funcionários eleitos, burocratas e servidores civis, instituições, ideologias, atitudes e valores culturais, consultores, <i>think tanks</i> , corporações transnacionais e instituições internacionais.	
O que é transferido?	Políticas e programas considerados bem-sucedidos e lições com casos negativos.	
De quem é transferido?	Do passado ao presente	Internamente e globalmente.
	No interior do país	Governos estaduais, municipais e autoridades.
	Entre nações	Organizações internacionais, governos (regionais, estaduais e locais) e relações históricas.
Quais os tipos de transferências?	Cópia, emulação, misto e inspiração.	
Há restrições na transferência?	Complexidade política, cultura política, políticas públicas anteriores e inércia burocrática, viabilidade estrutural e institucional, linguagem.	
Como demonstrar o PT?	Mídia, relatórios (comissionados ou não), conferências, reuniões, visitas e declarações (escritas e verbais).	
Como o PT pode conduzir ao fracasso da política?	Transferência: não uniforme, incompleta ou inapropriada.	

Fonte: DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 9.

Apesar de aqui resumido muito esquematicamente, por razões de espaço disponível, o enquadramento proposto por Dolowitz e Marsh (2000) apresenta notável rendimento analítico para pesquisas empíricas. Ademais, no diálogo entre esse esquema e a contribuição de Rose (1991), é interessante notar que a transferência de políticas públicas também pode ser considerada uma variável dependente interpretada e explicada à luz de um conjunto de variáveis independentes, entre as quais: (i) o pluralismo dos atores envolvidos; (ii) as relações de poder entre atores assimétricos dotados de hierarquias bem definidas; (iii) as visões e os critérios sobre o que seria uma política pública “bem-sucedida”. Visando a construir tipologias de transferências possíveis em função dessas e outras variáveis independentes, Dolowitz e Marsh (2000) propõem a classificação de um conjunto de tipos ideais de transferências voluntárias e coercitivas, todos inseridos no *continuum* político de possibilidades empíricas entre lições de aprendizagem (racionalidade perfeita) e transferências coercitivas (imposição direta), como se apresenta a seguir na Figura 1.

FIGURA 1: Tipos de transferência de políticas públicas



Fonte: DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13.

Além disso, ainda na literatura sobre PT, Evans e Davies (1999) ressaltam a importância de se analisar como as redes se desenvolvem e participam do processo de transferência. Stone (2004) trata das redes e organizações internacionais, da relação entre Estados e atores não estatais no PT, com vistas a sugerir um olhar sobre a dinâmica de transnacionalização do processo. Ela ressalta que, na maioria das vezes, o PT não ocorre envolvendo apenas dois Estados, e que, comumente, as redes transnacionais de transferência aderem ao processo; as organizações internacionais também são veículos importantes: a União Europeia (UE), por exemplo, estimula a união dos Estados-membros em torno de determinadas políticas; a OCDE atua como agente de transferência, disseminando as informações que julga necessárias para fornecer sua visão de desenvolvimento; o Banco Mundial (PEREIRA, 2010) atua como ator político e intelectual na transferência de conhecimentos. As redes globais de políticas públicas são uma ferramenta informal de disseminação de ideias e modelos, constroem consensos, internacionalizam as agendas de atores domésticos e projetam suas filosofias globalmente. Mossberger e Wolman (2003) chamam a atenção para a necessidade de avaliar a política pública antes de ser transferida e de se conduzirem estudos comparativos de PT, aspecto que se torna ainda mais importante quando se pensa em criar tipologias empíricas. Ou seja, a literatura sobre PT permite ao estudioso das estratégias de CSS definir metodologias de pesquisa empírica que ora analisem a transferência de políticas públicas como variável dependente de um contexto (de atores, discursos, poderes), ora a estudem como variável independente que age sobre outras dimensões da CSS (na eficácia da promoção do desenvolvimento, na projeção de poder dos Estados, entre outras).

É evidente que os casos reais de transferência de políticas envolvem tanto elementos voluntários quanto coercitivos, na teia das relações sociais e políticas entre os atores envolvidos, suas visões e hierarquias que ocupam ou representam. A imposição crua e direta no mundo dos Estados e das burocracias estatais ou não governamentais é rara. Como bem ilustra o papel do Itamaraty no caso brasileiro, a diplomacia e a retórica política são instrumentos fundamentais que tendem a revestir a transferência de políticas públicas de diferentes camadas discursivas e simbólicas, gerando distinções entre a CSS e a CNS, buscando definir particularidades da cooperação entre países que enfrentam problemas sociais de desenvolvimento com algum grau de semelhança.

Do mesmo modo, a racionalidade perfeita ou a aprendizagem coercitiva, como chamam Dolowitz e Marsh (2000), tendem igualmente a representar casos empíricos isolados e muito

assimétricos, pressupondo não agência, do lado do Estado que acolhe projetos de cooperação, ou falta de sensibilidade diplomática, do lado do Estado que os oferece. A noção de *continuum* permite buscar nos processos de transferência de políticas públicas as reais zonas cinzentas situadas entre os dois âmbitos extremos, possibilitando, assim, a análise das práticas, o papel dos atores, os discursos e os interesses em jogo. Diante da breve síntese sobre a literatura de PT, como se deu o processo de transferência de políticas públicas de saúde do Brasil para Moçambique entre 2003 e 2012? Que papel tiveram, nos anos analisados, os atores domésticos no Brasil e em Moçambique? Como a empiria desse caso de transferência em particular responde às contribuições teóricas do campo do *policy transfer*, aqui esquematicamente resumidas?

3 A transferência de políticas públicas brasileiras no campo da saúde, particularmente em Moçambique entre 2003 e 2012

A interface entre saúde e cooperação internacional tem despertado o interesse de alguns pesquisadores no Brasil (ALMEIDA et al., 2010; PIRES-ALVES et al., 2008; BUSS; FERREIRA, 2012; LOYOLA et al., 2010; SANTANA, 2011) que reafirmam o fato de que, no âmbito doméstico brasileiro, existe uma preocupação do Ministério da Saúde (MS) em desenvolver mecanismos para conceber, facilitar e implementar ações de cooperação na área de saúde. O Itamaraty nunca foi o principal agente técnico da CSS em matéria de saúde pública, seu papel, reconhecido como muito relevante, tendo sido mais de coordenação diplomática, de representação, de negociação multilateral e de organização de um discurso próprio de política externa no campo da cooperação. De fato, por intermédio da Assessoria de Assuntos Internacionais em Saúde (AISA), criada no âmbito do MS em 1998, o Brasil logrou projetar para além de suas fronteiras resultados do êxito doméstico de sua política de combate contra o vírus do HIV/AIDS. Juntos, o MS e o Itamaraty lograram garantir ao Governo brasileiro vitórias importantes na Organização Mundial do Comércio e na Organização Mundial da Saúde, colocando o debate normativo sobre acesso a medicamentos na perspectiva política dos direitos humanos e não apenas sob a ótica dos mercados e da proteção da propriedade intelectual (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009).

A partir de 2003, o braço político da política externa em saúde ganhou ainda mais densidade. A ação mais enfática do Brasil em CSS passou a dar prioridade à projeção de um modelo de saúde pública, com base no Sistema Único de Saúde e na lógica dos direitos, em direção à América do Sul, ao Haiti e à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Secundariamente ganharam expressão na agenda de cooperação outros países africanos, latino-americanos e caribenhos. Em 2009, foi criado do Grupo Temático de Cooperação Internacional em Saúde (GT-CIS), que produziu documentos de referência para a cooperação nesse setor. Segundo o Relatório de Gestão 2010 da AISA, a América Latina e a África eram as regiões que tinham o maior número de projetos de CSS do Brasil, sendo 84 na América Latina (70,5% do total) e 44 na África (29,5%). No caso latino-americano, o Caribe apresentava 18 projetos, ao passo que a América Central e do Sul surgia com 38 projetos, totalizando cerca de 9,2 milhões de dólares EUA. No caso do continente africano, nos países membros da CPLP eram desenvolvidos 29 projetos (66% do número total de projetos para a África), contando com cerca de 30 milhões

de dólares EUA, ou seja, 90% do total do orçamento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011). Segundo a AISA, eram dez os projetos conduzidos pelo Brasil em Moçambique, no período entre 2003 e 2012, na área da saúde – resumidos na Tabela 1, a seguir.

TABELA 1: Projetos de cooperação no campo da saúde entre Brasil e Moçambique (2003-2012)

Título do Projeto	Valores (US\$)	Instituição executora	Instituição financiadora	Situação em dezembro de 2012
1. Estudo de viabilidade técnico-econômico para a instalação de fábrica de medicamentos, em Moçambique, para a produção de medicamentos antirretrovirais e outros.	500.000,00	Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	Assinado em 2005, já concluído
2. Capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais.	1.009.208,00	FIOCRUZ	ABC	Assinado em 2008, em execução
3. Apoio aos programas de saúde infantil, reprodutiva e do adolescente – Banco de Leite.	519.080,00	FIOCRUZ e Instituto Fernandes Figueira (IFF)	ABC	Assinado em 2011, em execução
4. Apoio aos programas de saúde infantil, reprodutiva e do adolescente – Núcleo de Tele-saúde, Ensino a Distância e Bibliotecas.	317.200,00	FIOCRUZ e IFF	ABC	Assinado em 2011, em execução
5. Apoio aos programas de saúde infantil, reprodutiva e do adolescente – Atenção à saúde materna e neonatal e fortalecimento de ações de promoção da saúde do adolescente.	–	FIOCRUZ e IFF	ABC	Em negociação
6. Fortalecimento institucional do órgão regulador de medicamentos de Moçambique como agente regulador do setor farmacêutico.	453.236,00	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	ABC	Assinado em 2008, negociando a 2ª fase
7. Fortalecimento das ações de prevenção e controle do câncer em Moçambique.	394.698,00	Instituto Nacional do Câncer (INCA)	ABC	Assinado em 2010, em execução
8. Apoio ao desenvolvimento de política nacional de saúde oral em Moçambique: pesquisa em saúde bucal na capital Maputo.	329.340,00	Secretaria de Atenção à Saúde (SAS)	ABC	Assinado em 2010, em execução
9. Apoio ao sistema de atendimento oral de Moçambique: capacitação de técnicos em prótese dentária.	269.050,00	SAS	ABC	Assinado em 2010, em execução
10. Fortalecimento da resposta à epidemia de HIV/SIDA de Moçambique.	1.140.295,00	Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)	ABC e USAID	Assinado em dezembro/2012

Fonte: Documentos oficiais do Ministério da Saúde e entrevistas.

O Projeto 1, o do estudo de viabilidade da fábrica de medicamentos, por ser considerado o de maior vulto e importância – dada a progressão da epidemia do HIV/AIDS em Moçambique e todas as suas drásticas consequências –, será analisado no próximo item deste artigo. Dada a sua relevância e envergadura, gerou outras atividades que o complementam ou a ele dão continuidade, como é o caso do projeto 2 (que trata da capacitação de pessoal para a fábrica), do projeto 6 (sobre o fortalecimento de um órgão regulador de medicamentos em Moçambique) e do projeto 10 (uma cooperação triangular entre Brasil, EUA e Moçambique no campo da AIDS). O Projeto 2, o da capacitação de recursos humanos para a fábrica, justifica-se por ser parte do empreendimento de instalação da fábrica de antirretrovirais e outros equipamentos, tendo o atraso nas suas obras impactado este projeto, o que resultou num atraso de 16 meses. Além disso, a FIOCRUZ identificou a necessidade de alterar a metodologia inicialmente planejada devido à experiência obtida com a primeira capacitação, ocorrida com técnicos moçambicanos em dezembro de 2008.

O projeto 3 busca o desenvolvimento de uma política pública orientada para o incentivo ao aleitamento materno, visando à implantação de um banco de leite humano (BLH) e de um centro de lactação a fim de atender os recém-nascidos de baixo peso ou aqueles cujas mães não possam amamentar. A transferência dessa política pública deve-se, entre outros, ao reconhecimento da Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (Rede BLH-BR), que coopera com a OMS e recebeu o Prêmio Sasakawa de Saúde de 2001 pelo impacto positivo de suas ações na área da saúde infantil. O Projeto 4, o da implantação do núcleo de Tele-saúde, foi justificado nas entrevistas e nos documentos oficiais com base nos mesmos motivos do projeto 3, ou seja, o fato de a fome, a desnutrição e a mortalidade infantil serem um dos maiores problemas de Moçambique. E visa a desenvolver uma política para formação de estrutura e capacitação de recursos humanos na área de informação em saúde da mulher, criança e adolescente.

O Projeto 5, o do fortalecimento das ações de atenção à saúde materna, neonatal e do adolescente, ainda estava em negociação no momento da pesquisa. O que foi apurado é que ele responde a necessidades apontadas pelo Ministério da Saúde moçambicano (MISAU) de configurar um espaço de articulação de ações estratégicas no setor de saúde, já que a redução dos índices de mortalidade materna, neonatal e infantil tem ocupado lugar de destaque na agenda da saúde pública em Moçambique.

O Projeto 6, o da regulação farmacêutica, justifica-se por estar sendo instalada em Moçambique a fábrica de medicamentos e porque é necessário enquadrar as responsabilidades do MISAU na área farmacêutica dentro de um quadro jurídico que regule todo o mercado, público e privado, de medicamentos, vacinas e outros produtos, com ênfase nos antirretrovirais. A criação do órgão regulador em Moçambique foi recomendação da OMS para garantir a boa qualidade, a segurança e preços acessíveis dos medicamentos. O MISAU demonstrou interesse para que a ANVISA fosse a agência reguladora de referência. Em 2008, o referido órgão moçambicano possuía 32 funcionários, sendo 10 farmacêuticos, cujas funções incluíam atividades para futuro registro de medicamentos; inspeção a importadores e distribuidores de medicamentos, assim como farmácias; farmacovigilância e elaboração de legislação para o setor farmacêutico. É válido mencionar que uma das prioridades do MISAU é controlar preços dos medicamentos e combater a falsificação dos mesmos.

O Projeto 7, de ações ligadas ao câncer, visa a apoiar o desenvolvimento do sistema de vigilância e informação em câncer; capacitar recursos humanos nas áreas de anatomia, patologia, radioterapia, radiologia, imagem, medicina nuclear, registros de câncer e cuidados paliativos e, por fim, monitorar e avaliar a sua implementação. O Projeto 8, de saúde bucal com especialização em prótese dentária, justifica-se visto que o problema de saúde bucal em Moçambique é grande e sabe-se que as doenças orais, além de todo desconforto que causam, também estão relacionadas a doenças cardiovasculares, diabetes, câncer, doenças pulmonares, dentre outras. Sendo assim, a identificação e monitoramento dos padrões de risco são de fundamental importância para campanhas de promoção e prevenção em saúde bucal. O objetivo principal do projeto é conhecer as condições de saúde bucal da população moçambicana e subsidiar, através da publicação dos resultados do levantamento epidemiológico, o planejamento e a avaliação das ações e serviços públicos estomatológicos junto ao MISAU. O Projeto 9, o de saúde bucal e pesquisas, é complementar ao anterior e conta com a presença de técnicos em prótese dentária moçambicanos no Brasil, a fim de conhecerem equipamentos e técnicas dos laboratórios de prótese dentária credenciados pelo Ministério da Saúde brasileiro, mantidos com recursos do SUS. Também se previa, no momento da condução das entrevistas, a instalação de um laboratório de prótese dentária na capital Maputo, quando seriam encaminhados técnicos brasileiros para fazer o acompanhamento.

O Projeto 10², estreitamente vinculado aos projetos 1, 2 e 6, uma cooperação triangular entre Brasil e EUA para Moçambique, justifica-se pelas altas taxas de prevalência do HIV entre moçambicanos. Somente entre adultos, de acordo com dados da INSIDA (2009), a prevalência da doença na população é de 11,5%. Calcula-se que hoje 1,6 milhão de moçambicanos vivam com HIV e que já existam 510.000 órfãos e crianças vulneráveis diretamente afetadas pela epidemia. Sob o comando do Governo moçambicano, os Governos brasileiro e norte-americano pretendem unir esforços dos três países, da sociedade civil, de parceiros bilaterais e multilaterais, ONGs nacionais e internacionais e o setor privado em prol do combate ao HIV. São quatro as áreas prioritárias de intervenção: (a) logística de medicamentos, insumos e artigos médicos; (b) monitoria e avaliação; (c) reforço da resposta da sociedade civil à epidemia; (d) reforço da área de comunicação.

Assim, pode-se observar que, no caso da CSS brasileira em saúde em Moçambique, os projetos são fundamentalmente de cooperação técnica³, mediante transferência de políticas públicas e de práticas de gestão implementadas anteriormente no Brasil, consideradas bem-sucedidas, mas raramente com transferência de fluxos financeiros. Houve consenso entre todos

2 Dentre os dez projetos analisados, este é o único de cooperação triangular, o que possivelmente traria diferenças enriquecedoras à nossa pesquisa, porém, devido ao fato dele ter sido assinado em dezembro de 2012, não tivemos como analisá-lo empiricamente na sua implementação.

3 Este é o tipo de cooperação onde o Brasil (país que oferece cooperação) envia técnicos a Moçambique (país que demanda programas de cooperação) a fim de prestar consultoria técnica, sem que haja transferência de grandes aportes financeiros. A cooperação é realizada por intermédio de profissionais do sistema público, mediante programas de capacitação, transferência de expertise, educação e treinamento de agentes de saúde, mas incluindo, em alguns casos, transferência de sistemas de tecnologia aplicada à saúde pública (laboratório e sistemas de gestão, por exemplo).

os entrevistados⁴ de que os projetos de cooperação são *demand driven*⁵, ou seja, iniciados a partir da demanda moçambicana, com exceção da fábrica de medicamentos antirretrovirais, caso em que se reconhece ter havido boa dose de indução por parte dos parceiros brasileiros. Não existe precisão, porém, sobre o processo decisório do lado moçambicano, ou seja, sobre como se formula essa demanda, sobre o papel dos técnicos e dos políticos moçambicanos no processo decisório. O Brasil é considerado um país flexível na adaptação dos projetos às realidades moçambicanas e teria perfil diferenciado, mais horizontal em comparação com os doadores tradicionais do Norte, sem aplicar condicionalidades políticas (de normas de direitos humanos ou de boa governança), nem impor suas visões acima da percepção moçambicana no campo da saúde pública. Ademais, o Brasil não pretenderia apenas implementar ações isoladas e sim conceber e praticar uma cooperação com impactos de longo prazo (a chamada “cooperação estruturante em saúde”, nos termos da AISA do MS), agregando capacitação e transferência de mecanismos de gestão que permitam estruturar o sistema de saúde em Moçambique. Todos esses aspectos, ressaltados por vários dos entrevistados brasileiros e moçambicanos, assegurariam ao Brasil imagem positiva como ator da CSS no campo da saúde, bem como projeção internacional e fortalecimento de sua diplomacia multilateral.

4 O estudo de caso: a sociedade moçambicana de medicamentos

A ideia do projeto surgiu durante a primeira visita do ex-presidente Lula a Moçambique em 2003, quando ele anunciou a doação ao país africano de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais, com transferência de tecnologia brasileira e capacitação para o combate ao HIV/SIDA. O Brasil tinha credenciais reconhecidas internacionalmente para implementar um projeto dessa natureza e nesse setor, uma vez que acumulava experiência no tratamento de soropositivos, em processos de empacotamento e distribuição de medicamentos, na construção de marcos regulatório em matéria de vigilância sanitária e, aspecto internacional importante, seu programa de combate contra o vírus HIV-AIDS havia sido considerado referência pela ONU. Inicialmente, o projeto esteve sob o encargo do Ministério da Saúde e depois foi direcionado à execução da FIOCRUZ. O projeto de construção da fábrica passou a integrar uma ação mais ampla de cooperação em saúde do Brasil com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), determinado no Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS), assinado em Lisboa em 2009.

Em 2003, o ex-Presidente Lula e o ex-Presidente de Moçambique Joaquim Chissano assinaram em Maputo o protocolo de intenções entre Brasil e Moçambique sobre cooperação científica e tecnológica na área de saúde, com amparo no Acordo Geral de Cooperação entre a

4 Para essa pesquisa foram realizadas entrevistas, no ano de 2012, nas cidades do Rio de Janeiro, Brasília e em Moçambique, tanto com acadêmicos, quanto com membros de instituições governamentais e associações envolvidos na cooperação na área de saúde entre Brasil e Moçambique. Optamos metodologicamente por não revelar nominalmente os entrevistados, já que a maioria deles formulou essa demanda.

5 Um projeto de cooperação “*demand driven*” é aquele onde o país que deseja implementar algum projeto de cooperação em parceria com outro a solicita formalmente ao país que oferece programas na área e setor específicos. Trata-se do princípio geral que organiza a cooperação brasileira, nos termos da própria ABC.

República Federativa do Brasil e a República de Moçambique, já firmado anteriormente, em 1981, e promulgado no Brasil em 1984. As informações preliminares trocadas entre os governos afirmavam que o Brasil doaria todos os equipamentos da fábrica, em um total de US\$ 5 milhões, bem como os medicamentos e a documentação para a fabricação e controle de qualidade dos produtos a serem produzidos. Ao governo de Moçambique caberia a obra de instalação da fábrica, então orçada em aproximadamente US\$ 5,4 milhões.

Entre 2005 e 2007, o Ministério da Saúde e a FIOCRUZ desenvolveram o “Estudo de viabilidade técnico-econômico para instalação de fábrica de medicamentos em Moçambique para produção de medicamentos antirretrovirais e outros”, cujo relatório foi divulgado em março de 2007. De acordo com dados desse estudo, a maior ameaça na área de saúde em Moçambique era o HIV/AIDS: em 2004, a prevalência entre adultos de 15 a 49 anos era de 16,2%. Quanto ao Sistema Nacional de Saúde (SNS) em Moçambique, o estudo de viabilidade informava que era composto, na maior parte, pelo setor público, mas também se constituía de uma parcela do setor privado e de outra do setor associativo de origem estrangeira. Estimava-se que a epidemia do HIV/SIDA teria impacto direto no setor da saúde em Moçambique, sobrecarregando os hospitais e aumentando custos: haveria em torno de 100.000 novos doentes infectados por ano. Ainda de acordo com esse estudo de viabilidade do Ministério da Saúde e da FIOCRUZ, no ano de 2000 o governo de Moçambique estabeleceu o Conselho Nacional de Combate à SIDA (CNCS), com vistas a implementar o Plano Estratégico Nacional de Combate ao HIV/SIDA.

Segundo os dados mais recentes a que tivemos acesso sobre o HIV/SIDA em Moçambique (INSIDA 2009), a prevalência em adultos de ambos os sexos (15 a 49 anos) em 2009 era de 11,5%, e que, especificamente nas mulheres, era de 13,1% e nos homens, de 9,2%. Ademais, o estudo de viabilidade do Ministério da Saúde e da FIOCRUZ estimava que a fábrica teria capacidade de produção de 120 milhões de comprimidos e cápsulas e 6 milhões de frascos com solução pediátrica; que a cobertura de pacientes com comprimidos ou cápsulas seria de 163.400 pacientes adultos e 8.600 crianças com solução líquida. Com relação à localização da fábrica, apresentavam-se duas opções: construir um edifício novo, partindo do zero, ou ampliar prédio já existente, sendo que a segunda opção apresentaria melhor previsibilidade de custos das obras civis e poderia viabilizar a execução do projeto mais rapidamente. Sobre o perfil da fábrica, tanto o Ministério da Saúde quanto a FIOCRUZ, no estudo de viabilidade do projeto, concluíam que também poderia ser utilizada para a produção de outros medicamentos, além dos antirretrovirais e, como resultados esperados, além do tratamento de maior número de doentes a preços menores, estavam a geração de empregos, o desenvolvimento científico e tecnológico e a visibilidade imediata para ambos os países.

Na prática concreta do projeto, muitos pontos não ocorreram exatamente como previa o estudo de viabilidade. Dada a complexidade, foram encontrados muitos obstáculos de distinta natureza (Cooperação Saúde nº 4 2011). Um de nossos entrevistados⁶ afirmou que esses problemas dificultaram o cumprimento do cronograma e a entrega final da fábrica, tendo enumerado as seguintes dificuldades: a administração dos posicionamentos e interesses de múltiplos atores, o fato dos dois países terem culturas organizacionais distintas, os problemas

⁶ Entrevista realizada no Rio de Janeiro, em 17/12/12, com um consultor de assuntos internacionais da FIOCRUZ.

administrativos e burocráticos e a ausência de especialistas em Moçambique para trabalhar na fábrica. Do ponto de vista das práticas da cooperação, ressalte-se que surpreende a alusão por diversos entrevistados a culturas organizacionais distintas (gestão do tempo e dos prazos, visão sobre os resultados). Do lado brasileiro, parecia haver a expectativa de que houvesse menos diferenças, o que revela, em certa medida, desconhecimento de Moçambique e da realidade de seu desenvolvimento. O simples fato de pertencer a uma comunidade de sentido histórico construído (países que falam a mesma língua, que compartilham a experiência colonial) pode ser um elemento facilitador, porém que não elude distintas formas de inserção internacional e de trajetória do desenvolvimento.

Quanto à decisão sobre a localização da fábrica, também segundo um dos entrevistados⁷, em 2009 o governo moçambicano tomou decisão que não fora contemplada nos cenários propostos no estudo de viabilidade. Acabou optando por comprar uma antiga fábrica de soros, pertencente a um Ministro de Estado e situada em Matola, cidade próxima a Maputo, com 20.000 m², dos quais 3.000 m² de área construída. Logo após a compra, de acordo com esse entrevistado, o governo moçambicano afirmou não ter condições de custear as reformas da fábrica por não dispor dos US\$ 5,4 milhões requeridos no orçamento, o que gerou impasse na condução do projeto. Informou também que as negociações e renegociações eram recorrentes; em alguns casos, geraram tensões bastante difíceis de serem superadas. Nesse caso específico da construção da fábrica, depois de muito desgaste e alguns conflitos, a solução encontrada teria vindo do então Presidente Lula, que obteve apoio da Vale do Rio Doce. Esta, que já explorava minério em Moçambique, fez doação de 75% dos custos das obras para inteirar a contrapartida do governo moçambicano. De acordo com outro de nossos entrevistados⁸, foi somente a partir daí que se iniciaram os trabalhos para cumprir o acordo de cooperação: foi feito o *layout* da fábrica, definiu-se o projeto básico, depois o projeto executivo e, finalmente, o esboço do projeto de capacitação de técnicos moçambicanos na produção de medicamentos.

Em dezembro de 2010, último mês do segundo mandato, o Presidente Lula visitou Moçambique para reiterar o compromisso brasileiro com a conclusão do projeto, o que motivou as partes envolvidas a agilizar os entendimentos. As obras foram iniciadas em abril de 2011 e, nessa época, as máquinas doadas pelo governo brasileiro começaram a ser recebidas em Maputo. Também nesse período começou a chegar a equipe encarregada de dar assessoria sobre os padrões internacionais de certificação (COOPERAÇÃO SAÚDE n° 4, 2011).

Outro fato importante que merece destaque é a decisão do governo de Moçambique de incumbir o Instituto de Gestão de Empresas e Participação do Estado (IGEPE) a administração da fábrica, embora coubesse ao Ministério da Saúde Moçambicano (MISAU) tutelar o empreendimento e ter a responsabilidade patrimonial sobre os equipamentos. Essa decisão poderia ter repercussões em potencial processo de privatização da fábrica, uma vez concluído o projeto. Porém, segundo um entrevistado⁹, a soberania nacional sempre fala mais alto como princípio normativo dos projetos de CSS do Brasil, o que significa que, na prática, o governo

7 Entrevista realizada em Moçambique, em 01/10/12, com um diretor da FIOCRUZ.

8 Entrevista realizada em Moçambique, em 10/10/12, com um funcionário da FIOCRUZ em Maputo.

9 Entrevista realizada em Moçambique, em 01/10/12, com o mesmo diretor da FIOCRUZ da nota 7.

moçambicano poderia fazer o que decidir com a fábrica e os equipamentos. Essa atitude criou uma grande reviravolta no projeto, já que foi concebido com uma função social de fornecer medicamentos à sociedade moçambicana, com preços menores e sem quebras de estoque. A intenção original nunca foi de gerar lucros ou de criar um “negócio” no sentido empresarial. A partir daí, começaram a surgir boatos de que a fábrica poderia ser vendida e privatizada, uma vez que o IGEPE tem gerenciado projetos de parcerias público-privadas em Moçambique. Contudo, outro entrevistado nos esclareceu sobre o tema a partir de perspectiva diferente: embora reconheça que existem diversos interesses públicos e privados em jogo, afirma que o governo do Brasil e os responsáveis da FIOCRUZ, desde o começo do projeto, tentaram fazer o governo moçambicano enxergar a fábrica como um elo estruturante do sistema nacional de saúde. Ou seja, os agentes brasileiros buscam construir convicção em torno da necessidade de manter a Sociedade Moçambicana de Medicamentos no seio do sistema de saúde. Não fica claro se e como os termos do projeto antecipavam o problema, se haveria alguma obrigação, para o governo moçambicano, de que os equipamentos doados por período de tempo específico não poderiam ser vendidos caso ocorresse privatização da fábrica. Este é um aspecto importante em termos de aprendizado para o governo brasileiro.

Em 2012, com apoio da Vale e supervisão da equipe técnica da FIOCRUZ, foi concluída a construção da fábrica. De acordo com um de nossos entrevistados¹⁰, foi um desafio fazer com que o governo moçambicano produzisse respostas rápidas e de qualidade às questões formuladas pelos agentes brasileiros. E o lado brasileiro dependia do governo moçambicano para contratar pessoal, a fim de poder capacitá-los, o que nem sempre foi feito, ou foi realizado com atraso. Desde 2011, planejava-se inaugurar a fábrica em julho de 2012, para que a inauguração coincidissem com a Cúpula da CPLP, contando com a presença da Presidente Dilma Rousseff. Por questões óbvias de visibilidade e marketing político, durante todo esse período, a equipe brasileira pressionou o governo moçambicano para que a equipe fosse contratada. Um dia antes da inauguração, quando o Vice-Presidente brasileiro, Michel Temer, já estava em Moçambique, o governo moçambicano lançou uma nota na imprensa, informando que a inauguração da fábrica não ocorreria porque ainda não estava produzindo medicamentos. O que aconteceria seria apenas a empacotamento de medicamentos trazidos do Brasil, não a produção local e genuína em solo moçambicano. A parte brasileira esclareceu que era preciso fazer inicialmente uma validação do processo, sendo os primeiros passos o envasamento e a rotulagem.

Paralelo a isso, os insumos também já tinham chegado, as máquinas já estavam sendo validadas, mas a fábrica ainda não tinha capacidade, nem pessoal capacitado e competente para monitorar a produção dos medicamentos. Segundo um dos diretores da FIOCRUZ atuando em Maputo, onde foi entrevistado, havia, de um lado, o atraso moçambicano; de outro, o interesse em ganhos simbólicos e políticos do Brasil. Diante do impasse e do conflito de interesses, Moçambique decidiu intitular a cerimônia de “arranque das operações da fábrica”, o que de fato ocorreu em julho de 2012. Como previsto, à ocasião, foi embalada uma quantidade pequena de medicamentos, para efeitos simbólicos e de demonstração. O Brasil foi representado pelo seu Vice-presidente, porém, da parte do Ministério da Saúde de Moçambique, nenhum

¹⁰ Entrevista realizada em Moçambique, em 08/10/12, com um responsável do Ministério da Saúde de Moçambique.

representante de alto nível compareceu ao evento, tendo o país sido representado “apenas” pela governadora da cidade de Maputo. O governo moçambicano argumentava que, se eles chamassem oficialmente a cerimônia de “inauguração”, no mês seguinte teriam de apresentar antirretrovirais para distribuir à população.

Sobre a questão das matérias-primas a serem utilizadas na fábrica, segundo o diretor da FIOCRUZ atuando em Maputo, onde foi entrevistado, elas deveriam proceder do Brasil, mas informou que os principais produtores são a China e a Índia. Portanto, o MISAU deveria abrir licitação para compra de insumos, pois falta aos moçambicanos a capacidade de produção; além disso, o governo deve estabelecer órgão regulador, criar laboratório de qualidade, compradores de matérias-primas, realizar missões de trabalho aos fornecedores na China ou na Índia, definir padrões de qualidade, regras para os editais e mecanismos de gestão. Moçambique também carece de pessoal qualificado na área da saúde: por exemplo, segundo um de nossos entrevistados, haveria somente uma farmacêutica com mestrado e o pessoal técnico é bom, mas sem experiência. Há apenas uma faculdade de farmácia no país, mas que não forma profissionais para a área de produção. Em suma, muitos são os desafios para além da conclusão da fábrica.

Em outubro de 2012, em Maputo, estavam sendo distribuídos folhetos sobre a fábrica e a cooperação entre os dois países. Nestes, a então coordenadora do projeto Lícia de Oliveira respondia às dúvidas mais comuns sobre o projeto. Ela informava que a fábrica, agora denominada Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM), é uma empresa 100% pública, controlada exclusivamente pelo Estado moçambicano, que tem capacidade para produzir seis antirretrovirais e outros medicamentos. Trabalhando em um único turno de 8 horas, a estimativa seria de 371 milhões de unidades de medicamentos por ano, sendo 226 milhões de ARV e 145 milhões de outros medicamentos. Informava no folheto que a SMM funcionava, naquela ocasião, com 30 pessoas da antiga administração, mas que o governo moçambicano já estaria contratando funcionários, estimados no total de 100 profissionais até o final do projeto. Ela acrescentava que a fábrica poderia produzir medicamentos para a área pública e privada de Moçambique, com possibilidade de exportação de medicamentos para países africanos, principalmente na África Austral. Do ponto de vista organizacional, a SMM contaria com um conselho de administração e uma direção executiva, sendo todos os cargos de chefia ocupados por moçambicanos. Do ponto de vista da regulação e certificação da qualidade no setor farmacêutico, Lícia de Oliveira comentava que o governo moçambicano havia elaborado novo desenho institucional para o setor, com a criação anunciada da Direção Nacional de Farmácia.

Outro material a que tivemos acesso foi uma apresentação da SMM feita pela própria FIOCRUZ que informava que a fábrica deveria ser considerada um elemento estratégico no cumprimento da Declaração de Política de Saúde de Moçambique. Apesar de toda a ajuda externa¹¹ que ainda recebe dos principais doadores membros do Comitê de Assistência ao

11 O termo “ajuda externa” é a tradução literal de “foreign aid”, frequentemente empregado em países de língua inglesa para referir-se aos programas oficiais de cooperação, tanto bilaterais quanto multilaterais. No seio do CAD da OCDE, forjou-se o conceito de “ajuda oficial ao desenvolvimento”, que incluiria toda forma de assistência (salvo no setor militar) que gere obrigação de não retorno financeiro de pelo menos 25% do montante total envolvido. Isso se costuma chamar de “concessionalidade”. Se um projeto envolve custos de 100 mil dólares dos EUA, por exemplo, para que seja considerado AOD deve implicar o reembolso máximo de 75 mil, nos termos do CAD da OCDE.

Desenvolvimento (CAD) da OCDE, Moçambique permanece insuficientemente abastecido de medicamentos. Portanto, lembra a apresentação da FIOCRUZ que seria importante a SMM poder desfrutar de prerrogativa de preferência nas compras governamentais a fim de garantir sua sustentabilidade. O retorno sobre o investimento estaria, assim, previsto para acontecer em sete anos, considerando-se apenas as vendas nacionais. Como resultados sociais, seriam esperados o aumento nos postos de trabalho, o crescimento do conhecimento das pessoas envolvidas e a ampliação do acesso para tratamentos continuados menos sujeitos às interrupções históricas de fornecimento de medicamentos. Informava a apresentação da FIOCRUZ que, a partir de setembro de 2012, a SMM iniciaria a produção de um novo produto a cada dois meses. Em novembro de 2012, o ex-presidente Lula foi mais uma vez a Moçambique e participou da entrega ao MISAU da primeira remessa do antirretroviral Nevirapina (200 mg) e entregou os diplomas de conclusão de curso aos cinco técnicos moçambicanos capacitados na Far-Manguinhos/FIOCRUZ. Nessa mesma ocasião, foi divulgada uma lista de 13 dos 21 medicamentos que deveriam ser disponibilizados até 2015 (FIOCRUZ, 2012).

5 Considerações finais

Como lembra Rose (1991), tomadores de decisão de distintos países confrontam-se com dilemas relativos ao desenvolvimento e à formulação de políticas públicas que consideram únicos, mas que na realidade tendem a ser comuns a muitas outras sociedades e realidades econômicas, principalmente quando se consideram os processos de globalização. Caporaso (1997), Hassenteufel (2005) e Schmitter (2009) reafirmam que o fenômeno da globalização – multidimensional (porque não exclusivamente econômico) e contraditório (porque produz aproximações e interdependências, porém também fragmenta e gera novas hierarquias) – tornou-se variável independente dos processos de transferência das políticas públicas e da própria política doméstica em geral. A globalização rearticulou a fronteira entre política doméstica e internacional, também criando mais níveis de correlação e complexidade entre os distintos fatores. Ou seja, hoje não se pode mais negligenciar a variável externa na análise dos fenômenos nacionais e vice-versa. O caso das ações de CSS implementadas pelo Brasil em Moçambique ilustra emblematicamente essa dialética entre o nacional e o internacional, entre a construção de políticas públicas e a sua transferência mediante programas de cooperação técnica.

Retomando as questões básicas do “*policy transfer*”, sintetizadas no Quadro 1, assim como as questões centrais de pesquisa apresentadas na introdução, pode-se afirmar que os dez projetos aqui apresentados baseiam-se em políticas públicas brasileiras que obtiveram graus diferenciados de êxito e capacidade de minoração dos problemas na área da saúde pública no Brasil, inclusive o projeto número 10 (Tabela 1) de cooperação triangular entre Brasil, EUA e Moçambique. Alguns deles, a exemplo dos projetos de saúde bucal, banco de leite, saúde materna e neonatal, saúde do adolescente e prevenção do câncer, têm sido integrados em agendas de organizações internacionais (OPAS e OMS) e, portanto, circulado globalmente entre elites e burocracias governamentais e intergovernamentais.

Com relação aos atores envolvidos na transferência dessas políticas, os projetos estudados revelam que funcionários e agentes de saúde de ambos os países, bem como ministros, diplomatas e responsáveis políticos de alto nível, tiveram papel central no desenrolar do processo. Institucionalmente, na perspectiva brasileira, a FIOCRUZ se destacou, da mesma forma que a liderança política do ex-presidente Lula. O que foi transferido pelo Brasil a Moçambique foram práticas e políticas de saúde consideradas bem sucedidas no campo do HIV/AIDS, de acordo com as necessidades de adaptação dos métodos e procedimentos às realidades locais. Dialogando com as perguntas formuladas por Dolowitz e Marsh (1996), pode-se dizer que houve inspiração nas políticas públicas inicialmente aplicadas no Brasil. O processo foi facilitado, inegavelmente, pelo fato de que ambos os países falam a mesma língua, além de terem laços históricos e culturais que, embora intangíveis, na prática produziram melhor interação entre os profissionais dos dois países.

Já em relação aos obstáculos encontrados, a questão das dificuldades orçamentárias de ambos os países, os ritmos de trabalho e gestão do tempo, mas sobretudo a fragilidade das instituições (mais em Moçambique, mas também no Brasil) puseram em xeque, em alguns momentos, a crença em que os resultados seriam obtidos. Ao longo da pesquisa, identificamos a presença de algumas das críticas que vêm sendo formuladas às práticas emergentes da CSS do Brasil (e de outros países em desenvolvimento). Podem ser lembradas, *inter alia*, as seguintes limitações: (i) forte déficit de institucionalização dos critérios e métodos de avaliação pela ABC, parcialmente compensados, no caso estudado da SMM, pela atuação da FIOCRUZ, que apresenta ampla experiência em pesquisa epidemiológica, avaliação quantitativa e monitoramento qualitativo de seus projetos; (ii) a ausência de um quadro de profissionais atuantes que sejam capacitados e especializados em temas próprios da cooperação – problema este que, uma vez mais, foi amenizado pela forte capacidade técnica dos quadros da FIOCRUZ e pelos investimentos recentes que a instituição tem feito no setor de formação em saúde pública, inclusive com um curso de Mestrado Profissional em Saúde Global; (iii) a falta de um leque de opções de projetos, estruturados pela ABC em torno de uma oferta do governo brasileiro a seus potenciais países-parceiros. Do lado moçambicano, o histórico da “ajuda externa” e a presença ainda marcante da Cooperação Norte-Sul produziram dinâmicas perversas nas práticas governamentais ainda vigentes, a exemplo da prestação de contas que se tornou ferramenta constante no diálogo dos agentes públicos moçambicanos com os doadores tradicionais, mas que raramente acontece na relação com o Parlamento e as organizações da sociedade civil.

Além disso, a pesquisa confirmou o perfil do Brasil no universo da CSS: sua característica principal não é de fazer aporte financeiro e sim projetos de cooperação técnica pautados em suas próprias políticas nacionais consideradas “*best practices*”. É evidente que o sentido de “melhores práticas” deve ser problematizado à luz dos critérios, impactos e efetiva mudança na qualidade de vida nos contextos em que as políticas são implementadas. Isso não impede, que, no caso do Brasil, alguns entrevistados tenham ressaltado o que talvez seja um modo muito singular de cooperar, fruto das próprias particularidades da realidade brasileira: a CSS brasileira é majoritariamente implementada por servidores públicos e técnicos que têm “*expertise*” setorial

(educação, saúde, agricultura, cultura etc.) e que, de fato, têm conhecimento acumulado em políticas e práticas no âmbito doméstico. Existem vários atores institucionais envolvidos e os programas que são compartilhados com outros países são resultados de conquistas sociais e do engajamento da sociedade civil e de movimentos sociais. No caso da saúde pública, boa parte do corpo técnico de capacitação da FIOCRUZ teve envolvimento com a luta por direitos no setor da saúde, no âmbito do processo de redemocratização, a exemplo do movimento sanitarista. Esse perfil politicamente mais engajado dos técnicos e agentes envolvidos na CSS em saúde pode ser considerado uma particularidade do caso brasileiro.

Finalmente, podemos lembrar como singularidade da cooperação “à brasileira” a ênfase em duas regiões (América Latina e África) com as quais o Brasil, sua sociedade, sua cultura e identidade, sua geografia, mas também sua economia, guardam laços historicamente construídos de fundamental relevância para a inserção internacional do país. A cooperação para o desenvolvimento integra a política externa brasileira, é um instrumento de *soft power*, mas também é uma relação social, cultural e política entre países e sociedades distintas. Disso resulta a necessidade de construção de uma política pública de cooperação, profissionalizada e rigorosa na implementação de suas agendas. A cooperação é um campo político que, na ausência de planejamento, diplomacia e profissionalismo, pode gerar efeitos negativos inesperados, fricções e tensões importantes nas relações com países-parceiros.

Do ponto de vista das instituições brasileiras, a pesquisa evidenciou a importância de sistematizar informações, avaliar resultados e difundi-los (transparência), para que se possibilite controle social e democrático das ações do governo (“*accountability*”) no caminho a ser trilhado de uma política pública de CSS. Os avanços institucionais e burocráticos atuais esbarram na inexistência de um marco regulatório da CSS, que possibilite eficazmente a internacionalização das políticas públicas de saúde, mas também de funções e recursos claramente definidos para a ABC. No entanto, há que se lembrar que o aprendizado com as lições da história da cooperação são fundamentais na construção dessa nova política (MILANI, 2012). Evitar a repetição dos erros do passado parece-nos uma condição *sine qua non* da política pública de CSS ainda em construção: não exportar modelos, evitar visões etnocêntricas de desenvolvimento, integrar a percepção do “Outro” africano e latino-americano no ciclo da política, monitorar e criar medidas compensatórias para as externalidades negativas geradas pela internacionalização das empresas brasileiras, assegurar coordenação entre as esferas institucionais brasileiras e interlocução sistemática com as autoridades locais, assim como seguir trabalhando na capacitação local dos atores envolvidos, seja nas esferas de governo, seja no seio das agências locais ou das instituições que agem como interlocutores ou agentes de mudança na gestão e implementação de projetos. Tais seriam alguns dos desafios políticos que também se apresentam como elementos da agenda futura de pesquisas sobre o tema da CSS brasileira, no campo da saúde e em outros setores.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Celia; CAMPOS, R. P. ; BUSS, P. ; FERREIRA, J. R.; FONSECA, L. E. 2010. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. *RECIIS Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde* (Edição em português online), Vol. 4, p. 25-35.
- BUSS, Paulo M.; FERREIRA, J. R. 2012. Brasil e Saúde Global. In Leticia Pinheiro e Carlos R. S. Milani (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, p. 241-265.
- CAMPOS, André L. V. 2008. Cooperação internacional em saúde: o serviços especial de saúde pública e seu programa de enfermagem. *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 13, n. 3, p. 880-888.
- CAPORASO, James. 1997. Across de the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics. *International Studies Quarterly*, Vol. 41, n. 4, p. 563-591.
- COOPERAÇÃO SAÚDE N° 4. 2011. Boletim de Atuação Internacional em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde.
- DOLOWITZ, David P. ; MARSH, David. 2000. Learn from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *International Journal of Policy Administration*, Vol. 13, nº 1, p. 5-24.
- DOLOWITZ, David P. ; MARSH, David. 1996. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies Association*, XLIV, p. 343-357.
- EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. 1999. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, Vol. 77, nº 2, p. 361-385.
- FARIA, Carlos A. P. ; BELÉM LOPES, D. ; CASARÕES, G. 2013. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010). *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 32, n. 4, pp. 468-482.
- FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. 2012. Disponível em: <<http://fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=4985&sid=9>>, acesso em 27 dez. 2012.
- FIOCRUZ; IPEA; Ministério da Saúde; Secretaria de Assuntos Estratégicos (Presidência da República). 2012. *A Saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, IPEA, Ministério da Saúde, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
- HASSENTEUFEL, Patrick. 2005. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, Vol. 55, n. 1, p. 113-132.
- INSIDA. 2009. Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e Informações sobre o HIV e SIDA em Moçambique. Maputo: Ministério da Saúde de Moçambique.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2013. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: IPEA/ABC.

LIMA, Maria Regina Soares de. 2000. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Vol. 22, n. 2, p. 265-303.

LOYOLA, Maria A.; CORRÊA, Marilena C. D. V.; GUIMARÃES, Eduardo R. B. 2010. Cooperação internacional na área da Saúde Coletiva: propostas para um debate. *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 15, n. 4, p. 2007-2020.

MAIO, Marcos C.; PIRES-ALVES, Fernando A.; PAIVA, Carlos H. A.; MAGALHÃES, Rodrigo C. S. 2010. Cooperação internacional e políticas de ação afirmativa: o papel da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 26, n. 7, p. 1273-1291.

MILANI, Carlos R. S. 2012. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH (UFBA)*, v. 25, n. 65, p. 211-231.

MILANI, Carlos R. S. ; PINHEIRO, Leticia. 2013. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional (PUC-RJ)*, v. 35, n. 1, p. 11-41.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2009. Participação do Ministério da Saúde no cenário internacional da saúde – Ciclo de debates da Assessoria Internacional do Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2011. Relatório de Gestão 2010 da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde.

MOSSBERGER, Karen; WOLMAN, Harold. 2003. Transfer as a form of prospective evaluation: challenges and recommendations. *Public Administration Review*, Vol. 63, nº 4, 428-440.

PEREIRA, João M. 2010. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

PIRES-ALVES, Fernando; PAIVA, C. H. A.; HOCHMAN, G. 2008. História, saúde e seus trabalhadores: da agenda internacional às políticas brasileiras. *Ciência e Saúde Coletiva (online)*, Vol. 13, n. 3, p. 819-929.

ROSE, Richard. 1991. What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, Vol. 11, nº 1, p. 3-30.

SANTANA, José P. 2009. Um Olhar sobre a Cooperação Sul-Sul em Saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 16, n. 6, p. 33-61.

SCHMITTER, Phillippe C. 2009. The nature and future of comparative politics. *European Political Science Review*, Vol. 1, nº 1, p. 33-61.

STONE, Dione. 2004. Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European Public Policy*, p. 545-566.

TORRONTEGUY, Marco Aurélio A.; DALLARI, Sueli G. 2012. O papel das organizações não-governamentais na cooperação internacional em saúde pública. *Saúde e Sociedade*, Vol. 21, n. 2, p. 314-322.

Recebido em: 23 maio 2014

Aprovado em: 30 out. 2014

A grande fragmentação na América Latina: Globalizados, Reticentes e Bolivarianos

The great fragmentation in Latin America: Globalizers, Reticents, and Bolivarians

Paulo Roberto de Almeida*

Resumo

Vários países latino-americanos tiveram, em termos de crescimento econômico e de desenvolvimento social, um desempenho decepcionante ao longo das últimas décadas, comparativamente, por exemplo, aos emergentes asiáticos. O ensaio fornece explicações para o atraso relativo de alguns dos países da região nesses quesitos, apoiando-se em fatores macroestruturais, examinando as políticas econômicas seguidas no continente e os resultados de longo prazo. A inflação, as inconsistências fiscais e a introversão econômica são em grande medida responsáveis pelas desigualdades e pelo modesto crescimento da América Latina. Nem todos eles recuaram, todavia, podendo ser identificados três tipos de países: (a) os globalizados, que são os que empreenderam reformas estruturais; (b) reticentes, que ficaram na metade do caminho dos ajustes necessários à sua integração internacional; e (c) bolivarianos, termo genérico aplicado àqueles que pretendem operar um retorno aos tempos de intervenções estatais na economia e de redistribuição de renda por meio de mecanismos compulsórios. São finalmente apresentados os elementos de política econômica e social que poderiam sustentar um processo de crescimento durável com transformação produtiva e redistribuição da renda, cuja primeira condição é o aumento da produtividade, por sua vez fundamentado sobre a boa qualidade da educação e das instituições de governança.

Palavras-chave: América Latina; fragmentação; políticas macroeconômicas; divergência.

Abstract

Many Latin American countries underperformed in the last decades, in terms of economic growth and social development, in comparison, for instance, with some emerging Asian countries. The essay gives some explanations for the backward path followed by some of them in those aspects, starting by macrostructural factors, examining their economic policies and its long term results. Inflation, fiscal disequilibria and economic introversion are to be blamed for the inequalities and by the modest economic growth. Notwithstanding, some countries have performed better than others, and the essay distinguishes three types of countries: (a) the globalizers, which performed structural reforms;

* Doutor em Ciências Sociais, diplomata de carreira. Editor-adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional. Autor de diversos livros de relações internacionais e de política externa do Brasil. Email: pralmeida@me.com

(b) the reticents, going just half-way in the path of reforms to be integrated to the world economy; (c) the Bolivarians, a generic concept applied to those pretending a way back to the state-guided economic policies, intervention, and redistribution commanded from above. Lastly, the essay emphasizes the main elements able to sustain a growth path together with productive transformation and income redistribution, for which a required condition is productivity growth, taking support on a high quality education and good governing institutions.

Key-words: Latin America; fragmentation; macroeconomic policies; divergence.

1 Caminhos divergentes: a América Latina troca de lugar com a Ásia

Menos de meio século atrás, um dos mais famosos estudiosos dos processos de desenvolvimento econômico, Gunnar Myrdal, antevia, em uma obra em três volumes, *Asian Drama* (1968), um futuro negro para a maior parte dos países asiáticos, contrapondo a essa visão pessimista suas perspectivas relativamente otimistas para a América Latina. Dois anos depois, ele resumia suas reflexões numa obra síntese, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (1970), na qual confirmava, já na introdução, seu pessimismo em relação aos países asiáticos, que para ele estariam condenados a uma miséria insuperável.

Os países capazes de alcançar as economias avançadas seriam, para Myrdal, os latino-americanos, que constituíam uma espécie de “classe média” no contexto mundial e estavam seguindo políticas industrializantes segundo recomendações da Cepal, e de seu diretor, Raul Prebisch. Os países asiáticos em geral, e os da Ásia do sul em particular, ficariam reduzidos à pobreza, salvo, dizia Myrdal, se eles seguissem o exemplo da Índia, que praticava um socialismo moderado, uma combinação de planejamento indicativo, com uma forte propensão ao controle dos setores estratégicos da economia, tudo isso combinado a políticas intervencionistas e protecionistas, entre elas a manipulação da taxa de câmbio e a alocação política dos recursos pelo Estado.

A história real tomou um caminho praticamente inverso ao que ele esperava. A situação dos asiáticos melhorou progressivamente – mais para os países da Ásia do Pacífico do que para os do Oceano Índico, com progressos muito rápidos para certo número dos primeiros, justamente conhecidos como “tigres” – enquanto os países latino-americanos não alteraram basicamente sua condição e status no contexto mundial. Eles continuam a ser uma espécie de “classe média” e sequer parecem destinados a se tornar aprendizes de tigres nos anos à frente. Pior: eles viram a sua parte do comércio mundial recuar fortemente, ao passo que os países asiáticos se apropriaram de nichos e mesmo de setores inteiros dos intercâmbios internacionais – sobretudo produtos de alto valor agregado – ao mesmo tempo em que os latino-americanos ficaram presos, na maior parte dos casos, às exportações de um número limitado de produtos minerais e de matérias-primas agrícolas.

Quanto à Índia, ela preservou – durante mais de três décadas após ser apontada como exemplo de futuro promissor por Myrdal – o seu lento crescimento e o seu atraso no terreno social, justamente por ter seguido as políticas preconizadas por Gunnar Myrdal. Ela só decolou para taxas mais vigorosas de crescimento quando abandonou aquelas ideias, passando a adotar

não as políticas latino-americanas, como recomendadas por Prebisch, mas as receitas asiáticas de inserção na economia mundial, baseadas no setor privado e nos investimentos estrangeiros, em substituição à proteção nacional e o controle do Estado.

O Brasil e o México se tornaram industrializados com base no modelo cepalino e myrdaliano, mas seria difícil dizer que eles tenham conhecido, até os anos de 1990, um sucesso de tipo asiático no seu desenvolvimento social, na educação de base ou na sua integração produtiva às cadeias mundiais de alto valor agregado, ou seja, na exportação de produtos manufaturados de maior elasticidade-renda. Mesmo em termos de crescimento econômico, o desempenho foi mais errático do que constante, como ressaltado por Robert Barro e Xavier Sala-i-Martin em seu manual sobre o crescimento econômico (1995).

A América Latina poderia ter conhecido taxas mais robustas de desenvolvimento econômico e social se ela tivesse estabelecido um conjunto de políticas e de instituições voltadas para o crescimento, em lugar de se perder na instabilidade econômica e social durante boa parte do período contemporâneo. Tal situação alimentou golpes de Estado, revoluções, até mesmo guerras civis, além da fuga de capitais, crises cambiais e de endividamento. O continente poderia ter atingido uma melhor situação do ponto de vista econômico e social, se tivesse escapado do emissionismo inflacionista e preservado o equilíbrio fiscal e a abertura externa.

Os líderes políticos da América Latina se referem sempre à busca da igualdade e da justiça social, objetivos que também estavam no centro das reflexões de Gunnar Myrdal em torno dos projetos de desenvolvimento que se necessitaria implementar nos países subdesenvolvidos daquela época para aproximá-los dos países já desenvolvidos do Ocidente capitalista. A maior parte dos países asiáticos – salvo, talvez, a Coreia do Sul, e Taiwan, em virtude de uma reforma agrária de alguma forma forçada pelos Estados Unidos – se desenvolveram mantendo, ou mesmo aumentando – é o caso da China na sua conjuntura atual – altas taxas de desigualdade na distribuição de renda. Gunnar Myrdal colocava os países avançados em face de uma espécie de “imperativo moral”, que era o da assistência ao desenvolvimento, preconizando um forte aumento da cooperação técnica e de doações concessionais dirigidas aos países mais pobres, por meio do CAD-OCDE e dos programas do ONU e de suas agências, ou diretamente, pela via bilateral.

Contudo, não seria falso afirmar que os países que se desenvolveram de fato não o fizeram porque foram beneficiários da ajuda multilateral, mas em virtude de sua integração à economia mundial pela via dos mercados, como recomendava, aliás, desde 1957, o economista Peter Bauer. Inversamente, seria importante registrar que os países que mais receberam ajuda continuaram patinando na miséria, ou na pobreza, e assistiram ao aumento da corrupção, como observado pelo economista William Easterly, ex-funcionário do Banco Mundial, atualmente um crítico acerbo da assistência oficial ao desenvolvimento (2006).

A América Latina enfrentou vários dissabores e frustrações, comparativamente a outras regiões, particularmente em relação à Ásia, no tocante a vários temas, tanto os econômicos quanto os políticos ou sociais: integração regional, desenvolvimento social, instituições políticas, crescimento econômico, participação no comércio mundial, competitividade, liberdade econômica, democracia, direitos humanos.

A realidade não é sempre negativa, e não se pode negar os progressos reais logrados em alguns desses terrenos, a começar por uma diminuição – mas verdadeiramente muito modesta – da miséria, da pobreza e das desigualdades, ainda que de forma bastante variável segundo os países da região. Mas é preciso também reconhecer que esse desempenho aconteceu ao cabo de várias décadas de inflação acelerada, processo que constitui o pior dos impostos sobre a população mais pobre, uma vez que esta não tem meios para se defender do fenômeno. A diminuição do ritmo da inflação, nos últimos anos, respondeu sobretudo uma exigência da sociedade, bem mais do que representou uma conquista dos governos.

2 Divergência de políticas econômicas na região

Caberia, no entanto, fazer uma distinção entre três tipos de países, que praticam políticas econômicas variadas, segundo sua orientação geral com respeito ao que normalmente se chama de ortodoxia doutrinal: existem nítidas diferenças entre as orientações de políticas econômicas tomadas por eles. Quais são eles?

Primeiramente, o Chile e o México, que levaram mais longe o processo de reformas com orientação de mercado, logrando sucesso relativo na empreitada; em seguida, o Brasil e a Argentina, que ficaram no meio do caminho das reformas, e que avançam ou recuam em função dos grupos políticos que ocupam o poder alternadamente; finalmente, os países ditos bolivarianos, comandados pela Venezuela, fortemente engajados em políticas antimercado, ou de retorno à antiga preeminência do Estado na condução dos principais assuntos econômicos; aqui poderiam ser incluídos o Equador e a Bolívia, embora eles não tenham avançado tanto quanto a Venezuela chavista no caminho da estatização dos principais setores de atividade.

Outros países, como a Colômbia, o Peru, ou o Uruguai e o Paraguai, podem se aproximar do primeiro ou do segundo grupo, segundo as circunstâncias e em função de uma conjuntura que pode ser determinada pelos seus problemas específicos, pela dinâmica interna de suas economias, pelas relações com vizinhos, ou ainda pelas condições dos mercados internacionais. Os itinerários nacionais variam de maneira surpreendentemente rápida, ou por desenvolvimentos mais influenciados pelos cenários políticos do que pelas flutuações econômicas, embora estas últimas sempre influenciem os primeiros. Existem ainda casos especiais, e a Argentina certamente constitui um deles, podendo inclusive se aproximar do terceiro grupo. Da mesma forma, países aparentemente ameaçados de derrapagens constantes, pelos inúmeros problemas sociais persistentes – inclusive com ameaças de guerras civis – podem surpreender de modo positivo, como a Colômbia e o Peru, que se aproximaram do primeiro grupo.

Alguns critérios, ou parâmetros de comparação, permitem esse agrupamento em função das orientações básicas adotadas pelos três grupos de países. Os globalizados tomam a ordem global como um dado da realidade, e adaptam as suas políticas aos desafios percebidos, sempre no sentido de sua inserção naquele oceano revolto. Os reticentes, ou dubitativos, hesitam, como parece claro, a se lançar ao mar, preferindo construir anteparos às marés montantes da globalização. Os bolivarianos, finalmente, seguem mais ou menos a cartilha dos

antiglobalizadores e partem de uma recusa da ordem global para propor caminhos alternativos, que nunca ficam claros quanto aos objetivos finais.

Pode-se considerar quatro tipos de critérios para examinar a evolução recente desses três grupos de países. Alguns deles exibem indicadores objetivos, como as políticas econômicas, que podem ser avaliadas pelas taxas de crescimento, de inflação, de estabilidade monetária, de equilíbrio das contas públicas e das transações externas, entre outros. Outros critérios são de natureza mais qualitativa, como, por exemplo, a atitude em relação à integração regional ou à inserção internacional, o que também pode ser avaliado pelo número de acordos comerciais e o seu impacto nos intercâmbios externos do país. Vários outros, finalmente, pertencem a um universo mais subjetivo, ou sujeito a contestações políticas, como podem ser a adesão do país – na verdade dos dirigentes políticos – aos valores mais profundos da democracia, das liberdades individuais ou o respeito aos direitos humanos.

3 Os globalizados

O México foi o primeiro país a ter empreendido um novo caminho, imediatamente após a crise da dívida de 1982. Mesmo o Chile de Pinochet, com suas orientações mais favoráveis ao capital estrangeiro e à iniciativa privada, perdeu bastante tempo na rota da estabilização e das reformas estruturais. Entretanto, uma vez lançadas as reformas de seu modelo econômico, o Chile foi mais longe e de maneira mais consistente no caminho adotado, talvez porque o peso das tradições sociais e um sistema político muito rígido, no caso do México, atuaram para retardar o ritmo e a extensão das mudanças requeridas pela sua nova opção estratégica, que era simplesmente a de deixar de lutar contra a sua geografia para se acomodar nos benefícios de estar acoplado a um império econômico aberto.

Os mexicanos pensaram no Nafta bem mais como um tratado de “exportação” de seus excedentes demográficos do que como uma extensão do sistema já estabelecido das *maquiladoras*, essas fábricas instaladas na fronteira, de montagem de acessórios fornecidos por empresas americanas que depois voltam para o mercado americano. O México continua a servir como uma extensão da máquina produtiva dos Estados Unidos, tanto quanto de oficinas de montagem para grandes indústrias estrangeiras que querem penetrar no mercado americanos sem os mesmos custos de mão de obra do mercado final.

O Chile, em contrapartida, deu início a um processo de reformas orientadas para a produtividade e a competitividade do seu sistema econômico alguns anos depois do brutal golpe de 1973, causador de milhares de vítimas inocentes entre seus inimigos (aliás, presumidos) após que uma crise bancária e a persistência da inflação comesçassem a colocar em dúvida as capacidades gestoras dos militares, aparentemente apenas habilitados a manter o regime repressivo. Com a substituição dos responsáveis econômicos, o país também resolveu compatibilizar suas ofertas de mercado às possibilidades de sua geografia, dos seus recursos naturais, embora modernizando seus sistemas produtivos para aproveitar ao máximo suas vantagens comparativas, em linha com suas especializações de maior retorno (totalmente de acordo com a teoria ricardiana do comércio internacional). O Chile passou a se abrir ao mundo

sobre a base de acordos de livre-comércio e talvez seja hoje o país de maior extensão nessa rede de instrumentos de liberalização comercial, se não pelo seu número total, ao menos por sua incidência econômica: o país andino provavelmente consolidou uma abertura parcial ou total com cerca de 80% do PIB mundial, conjunto que compreende todo o hemisfério, a União Europeia e todos os demais grandes parceiros do sistema multilateral de comércio (e de investimentos, o que cabe também lembrar).

O crescimento registrado nos anos de 1990 lhe valeu o título de “tigre asiático” da América Latina, e mesmo as crises financeiras desses anos, ou da primeira década do novo milênio, não afetaram a sua estabilidade econômica, nem, de resto, o seu modelo de política econômica, que poderia ser chamado de neoliberal (e mantido mesmo sob a presidência de socialistas). Exceção feita aos defeitos ainda importantes no sistema de educação pública, e de uma grande desigualdade na repartição da renda nacional, o Chile talvez esteja mais à vontade no seio da OCDE do que o México ou outros países exibindo um perfil ainda mais dirigista ou intervencionista. Neste sentido, o Chile é, no conjunto latino-americano, o país que decisivamente deu um grande passo à frente.

4 Os reticentes

A situação dos “intermediários” é bem diferente. Trata-se de países que deram início a reformas muito sérias no decorrer dos anos de 1990, como o Brasil e a Argentina, mas que acabaram ficando na metade do caminho, ou que podem mesmo ter recuado a fases que já pareciam ter sido enterradas em sua história econômica. A história econômica da Argentina é extraordinária a todos os títulos, pelo sentido inverso que o país sempre deu aos resultados habitualmente esperados em termos de progressos no caminho da prosperidade e da acumulação de riquezas (BEATTIE, 2010). Um século atrás, a Argentina era mais rica do que a França, pelo menos em renda per capita: ela conseguia alcançar 73% do PIB per capita dos americanos, enquanto a França superava com dificuldades 60% (o Brasil era cinco ou seis vezes menos rico do que a Argentina, realizando, se tanto, 11% da renda da média americana). Atualmente, os Argentinos alcançam o máximo de 1/3 da renda per capita dos americanos, e são também apenas um terço mais ricos que os brasileiros. O valor agregado pela economia brasileira superou, desde muito tempo, a soma da riqueza nacional argentina, sem mencionar o produto industrial e, certamente também, diversos setores da agricultura, outrora o grande diferencial a favor do país platino (MADDISON, 2001).

Depois do golpe de Estado de 1930 – que inaugurou a longa ruptura do país com o Estado de direito – a Argentina percorreu praticamente todas as etapas de um longo processo, ainda não terminado, de declínio econômico, mas que constitui também um exemplo único no mundo de erosão contínua de suas instituições políticas. Pode-se dizer, em seu favor, que os argentinos não inverteram totalmente o manual básico de economia elementar – como o fizeram, por exemplo, os chavistas venezuelanos, com e sem Chávez –, mas maltrataram de tal forma as regras fundamentais da vida econômica que terminaram por se descobrir sozinhos em face do mundo.

Quanto ao Brasil, depois de um único ciclo de reformas efetuadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em meados dos anos 1990 – quando foram substancialmente modificados diversos artigos da Constituição tratando de dispositivos-chave para a vida econômico do país, entre os quais a discriminação contra o capital estrangeiro – o processo de ajustes e mudanças pós-Plano Real, para consolidar a estabilização e retomar o crescimento, ficou sob severa pressão das crises financeiras regionais e internacionais, ameaçando inclusive a sobrevivência do Real, para o qual se teve de adotar um regime de flutuação, em vista dos fortes ataques contra uma banda cambial que não resistiu à erosão das reservas internacionais do país. Os apagões de energia elétrica e a crise terminal do peso argentino fizeram o resto, mas, com o apoio de três acordos de sustentação com o FMI, o Brasil pode superar a pior fase das turbulências. A próxima foi constituída precisamente pela eleição de Lula, que havia prometido mudar toda a política econômica, sendo que o programa do PT previa calotes na dívida externa e na interna.

As privatizações efetuadas sob FHC não foram revertidas por Lula, mas este não deixou de explorar politicamente as mudanças liberais que tinham sido implementadas no governo anterior; Lula simplesmente paralisou o processo de reformas, e passou a viver sob a bonança da demanda chinesa, que permitiu sete longos anos de preços recordes nas matérias-primas exportadas pelo Brasil para aquele grande mercado. O que Lula efetivamente operou, sem qualquer constrangimento, foi um retorno ao Estado e aos ensaios de planejamento centralizado dos tempos militares, sem dispor de tecnocratas competentes como os da conjuntura autoritária anterior.

De forma geral, ocorreu um nítido viés dirigista, de protecionismo às empresas nacionais (sobretudo estatais) e de aprofundamento da carga fiscal, penalizando tanto as empresas privadas quanto os brasileiros de classe média, chamados a pagar os benefícios sociais que Lula passou a distribuir nas camadas mais pobres da sociedade. Não é surpreendente, assim, que ao cabo desse processo de extração estatal sempre crescente, as indústrias brasileiras se tenham tornado pouco competitivas – não apenas externamente, mas inclusive no próprio mercado interno –, e não especialmente por causa da concorrência predatória dos chineses (que também existe, mas o Brasil ainda tem tarifas aduaneiras bastante elevadas), mas em virtude essencialmente de problemas *made in Brazil*. A taxa de poupança nacional continuou medíocre e como o Estado passou a gastar mais consigo mesmo, a taxa de investimento manteve-se em patamares insuficientes para sustentar um crescimento autônomo superior a 2% (o resto sendo efeito da demanda chinesa e dos efeitos sobre os preços das commodities).

5 Os bolivarianos

O bolivarianismo remete mais a um rótulo – construído e desviado do conceito original pelo ex-caudilho da Venezuela, Hugo Chávez, para servir aos seus objetivos políticos – do que propriamente a um conjunto coerente de políticas econômicas. A base doutrinal seria dada por um mal definido “socialismo do século XXI”, bem mais próximo do fascismo econômico – e sobretudo político – do que de qualquer experiência análoga ao marxismo econômico.

Não existem grandes objetivos comuns aos bolivarianos – entre os quais poderiam ser ainda incluídos a Bolívia de Evo Morales, o Equador de Rafael Correa, e a Nicarágua de Daniel Ortega –, a não ser a mesma vontade de se opor ao fantasma do imperialismo americano, que parece ser o único obstáculo a que esses países se tornem desenvolvidos. Em nome desses vagos objetivos, eles se empenham em construir um simulacro de “poder popular” que se confunde, em tudo e por tudo, com os velhos regimes autoritários dominados pela figura de um caudilho que assume ares salvacionistas.

Os mal definidos bolivarianos estão entre os que mais recuaram do ponto de vista dos critérios considerados para avaliar o desempenho relativo da região e dos países, no que se refere a economia, política, democracia, direitos humanos, integração regional e inserção na economia mundial, liberdade de expressão e de imprensa, independência dos demais poderes ante o Executivo e, talvez o fator mais relevante, mobilização do subproletariado para servir de escudo – algumas vezes armado – ou de tropa de manobra a serviço do poder bonapartista.

No meio do caminho entre os globalizados e os reticentes podem ser vistos alguns países que, na verdade, se comportaram bastante bem economicamente nos últimos anos, como o Peru e a Colômbia, mas que ainda enfrentam graves problemas de ordem política e social, que pode afetar de alguma forma sua estabilidade institucional e as perspectivas para o futuro. Mas são estes dois países que concluíram uma aliança econômica com os dois globalizadores, para constituir uma área de integração mais profunda do que a existente na região, chamada de “Aliança do Pacífico”, que deve permitir-lhes prosseguir seus processos de liberalização comercial e de abertura econômica recíproca, de maneira a apresentar uma espécie de frente comum no grande diálogo econômico e comercial que se trava atualmente no âmbito do Pacífico, em especial com os asiáticos no contexto da Apec, base possível de uma futura ampla zona de livre comércio naquela região.

Os países do Mercosul, assim como os da Alba, estão completamente à margem desses arranjos pragmáticos que se estabelecem em torno de novas oportunidades comerciais, mas sobretudo de investimentos diretos das grandes empresas multinacionais que se situam na vanguarda do progresso tecnológico. Peru e Colômbia se engajaram resolutamente nessa direção, com o Chile e o México, e não importa muito aqui se a liberalização comercial que eles fizeram entre eles – quase total, mas cobrindo uma parte pequena do comércio total de cada um deles – não produzirá grandes efeitos nas correntes de comércio adicionais que forem criadas pela Aliança do Pacífico: o importante, na verdade, não é tanto a integração entre eles – que será sempre relativamente limitada – mas a decisão de se abrir aos novos circuitos da integração produtiva global, algo que os reticentes desdenham, ou ainda não se decidiram a enfrentar.

Os outros dois pequenos membros do Mercosul, Paraguai e Uruguai, já sinalizaram, em diversas ocasiões, que estariam dispostos a seguir adiante na integração global, independentemente das reticências do bloco, mas, por um lado, eles são obstados pelas regras comuns – que na verdade atuam como uma camisa de força – de se negociar conjuntamente e, por outro, pelo próprio caráter errático de seus cenários políticos internos. Em face da relativa estagnação do Mercosul, eles podem deixar de ser indecisos e tomarem partido pelo bloco que preferiu avançar.

6 Avanços e recuos na América Latina

A América Latina, durante a maior parte da história contemporânea, foi estatista, protecionista, dirigista, características geralmente legitimadas por um projeto qualquer de desenvolvimento. As reformas dos anos de 1980 e das décadas posteriores estabilizaram parcialmente economias assoladas por inflações virulentas, mas poucos países continuaram a seguir o caminho das reformas estruturais para abrir suas economias, reduzir os gastos do Estado, capacitar a mão de obra ou melhorar as infraestruturas. Os países que o fizeram, de maneira mais acabada, foram recompensados com taxas de crescimento sustentadas, como foi o caso do Chile. Os países menos capazes de avançar nas reformas – seja por falta de liderança política, seja por alguma maldição dos recursos naturais, como acontece facilmente com o petróleo – estão em grande medida condenados a repetir a história de *booms and busts*, de um crescimento errático seguido de uma crise, ou até de uma recessão.

Pode ocorrer, também, que países reticentes só consigam avançar em marcha irregular, comumente chamada de “voo de galinha”, em virtude desses saltos frustrados, buscando uma decolagem sempre comprometida pelo peso do Estado, pela falta de poupança e de investimentos, ou pela ausência de inovação técnica, dos quais decorre o “eterno retorno” à exportação de matérias-primas, como parece ser atualmente o caso do Brasil. De maneira geral, o Brasil e a América Latina parecem ter sido confirmados num papel substantivo de fornecedores de matérias-primas para os países industrializados, inclusive, e sobretudo, para a China.

Essas experiências diversas em matéria de desenvolvimento podem ser reavaliadas em função de algumas regras simples de políticas macroeconômicas e setoriais que, caso bem implementadas, são potencialmente capazes de sustentar um processo de crescimento econômico com transformação produtiva e distribuição social dos resultados. Estas regras estão compreendidas nos seguintes conjuntos de políticas: 1) estabilidade macroeconômica; 2) microeconomia competitiva; 3) boa governança, instituições sólidas, regras estáveis; 4) alta qualidade dos recursos humanos, via educação geral e especializada; 5) abertura ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros.

Vejamos agora, um pouco mais em detalhe, estes cinco requerimentos de políticas econômicas.

7 Estabilidade macroeconômica

A condição básica dessa situação, que permite taxas sustentadas de crescimento econômico e oferece aos agentes privados perspectivas seguras de investimentos produtivos, são regras estáveis na política econômica, e estas são feitas de previsibilidade, baixa volatilidade do regulador principal – ou seja, o contrário do ativismo governamental extremo que costuma caracterizar a ação pública na região, com mudanças repentinas de regras – e de um conjunto de indicadores no plano macroeconômico que apontam para: (a) taxa de inflação relativamente reduzida, de preferência dentro da média mundial; (b) taxa de inflação inferior ao nível habitual

das taxas de juros; (c) equilíbrio aceitável das contas públicas, que não precisam apresentar superávits fiscais de forma permanente, nem é desejável que o façam, mas cujo déficit deve ser mantido numa progressão inferior ao do crescimento do produto; (d) déficits orçamentários preferencialmente financiáveis internamente, ou com apelo a capitais externos a taxas de juros compatíveis com o crescimento das receitas de exportações; (e) a taxa de juros referencial da autoridade monetária deveria estar o mais possível ajustada aos níveis do mercado, e se possível afastadas das preferências políticas do governo (o que recomenda uma autoridade monetária independente); (f) taxa de câmbio com paridade realista, o que geralmente é feito pelo próprio mercado, não pelas manipulações do governo, o que recomenda, igualmente, uma adesão ao regime de flutuação, com um mínimo de intervenções governamentais; (g) mercado de capitais aberto e concorrencial, sem muitas barreiras ao ingresso de novos participantes, o que também permitiria fazer baixar o custo do capital e a oferta de financiamento, aliás para o próprio governo.

Uma adesão a estas poucas regras de políticas macroeconômicas transparentes e sadias permitiria oferecer um ambiente de negócios sem muitos sobressaltos, para o maior benefício dos agentes econômicos privados, que, animados dos seus “espíritos animais”, são os que oferecem empregos, introduzem inovações, criam renda e riqueza para a sociedade. Ora, se considerarmos esses critérios, parece inevitável concluir que a maior parte dos países latino-americanos, na história econômica do último meio século, conheceram poucos períodos contínuos de estabilidade macroeconômica, menos ainda longos períodos. Basta lembrar os episódios de acelerações da inflação em quase todos eles, as mudanças de moedas (podendo chegar inclusive à dolarização completa), as emissões incontroláveis, os tabelamentos de preços, enfim, todos os tipos de atentados mais ou menos graves nos planos fiscal, monetário e cambial. A região assistiu a fugas repetidas de capitais, a uma sucessão incontável de programas de socorro emergencial por parte do FMI, tanto quanto a inúmeros planos mal concebidos e mal aplicados de estabilização, que certamente não acrescentaram muito à credibilidade dos governos, ao contrário. Depois de tantos desastres e humilhações impostas pelos mercados, a maior parte dos governos parece ter encontrado uma espécie de convivência aceitável com as regras elementares do jogo econômico, embora alguns deles ainda se permitam a tarefa arriscada de desafiar ou até de negar as leis mais fundamentais da economia, sempre com as melhores intenções possíveis. Nem todos os países bolivarianos ousaram, como os governos chavistas da Venezuela, inverter os manuais de economia aplicada, pelo menos não na extensão praticada naquele infeliz produtor de petróleo, mas um ou outro reticente – e o governo peronista argentino entra nessa categoria – encarnou a inglória missão de desafiar os mercados e as modestas regras da racionalidade econômica.

8 Microeconomia competitiva

Conceito muito amplo, que significa, antes de qualquer outra coisa, fazer com que os agentes econômicos trabalhem num ambiente de livre competição, ou seja, sem barreiras à entrada de novos concorrentes nos diferentes mercados de bens e serviços; ele também

significa a ausência de monopólios ou cartéis, com amplas facilidades para intercâmbios e relações com parceiros externos – de onde costuma provir o essencial dos capitais e tecnologia para países e empresas dotados de baixa capacidade de inovação, como os da região latino-americana. Em combinação com as regras macroeconômicas transparentes e estáveis, a competição aberta num ambiente de livre mercado, sem regulações excessivas e sem privilégios para grupos de interesse, pode contribuir para a atração de novos investidores desejosos de testar suas vantagens intrínsecas, sem temer mudanças intempestivas de regras em favor de algum monopólio estatal ou cartel setorial.

Aqui também é preciso reconhecer que a América Latina constitui, talvez, o continente que mais conheceu nacionalizações – ou seja, estatizações – no último meio século, fora do mundo socialista (já praticamente enterrado no último quarto de século). Os monopólios europeus do pós-guerra abrangiam frequentemente os serviços públicos; na América Latina eles extrapolaram facilmente para o terreno produtivo, cobrindo inclusive atividades comerciais ou mesmo nos produtos de base, quando ele poderiam mais racionalmente submeter-se a regras de concorrência num ambiente privado, o que permitiria certamente ganhos de produtividade, uma noção praticamente desconhecida no setor público. Não é raro que as companhias do Estado – em muitos casos antigas empresas sob o controle de investidores estrangeiros, quando capitais e expertise nacionais eram insuficientes – sirvam de cabides de empregos bem remunerados (e bem pouco produtivos) a amigos do poder. Não é preciso lembrar, tampouco, os muitos casos de setores concorrenciais eventualmente “encolhidos”, sob um novo regime de concessões públicas modelado, precisamente, para favorecer a formação de lucrativos cartéis de fornecedores amigos do mesmo poder.

9 Boa governança, instituições sólidas, regras estáveis

Líderes medíocres e má governança não são um privilégio exclusivo da América Latina: eles podem ser encontrados em todas as partes, até mesmo nos países mais avançados. Mas bastaria, por exemplo, fazer o relato pouco edificante da instabilidade institucional na região para se constatar que ela talvez tenha exagerado na aplicação da famosa frase do conde Lampedusa, segundo a qual é preciso mudar alguma coisa para que, finalmente, tudo fique no mesmo lugar. Pode-se contar, a esse respeito, o número de constituições promulgadas no Equador, na Bolívia, ou mesmo no Brasil, para se medir a profunda instabilidade institucional do continente, entre golpes de Estado, regimes militares e governos populistas, aliás até hoje. Algumas constituições são tão prolixas e abrangentes, que para alterar uma regra qualquer das atividades correntes – digamos, trabalho doméstico ou qualificação de jornalistas – se deriva facilmente para uma minicrise parlamentar, ou entre os poderes, já que se requer maiorias qualificadas para fazê-lo (no Brasil, por exemplo).

Uma outra característica da região é o reforço constante do poder executivo, em certos casos do novo líder popular diretamente, em detrimento do poder legislativo e muito frequentemente no contexto de fortes pressões contra o Judiciário. Os países ditos bolivarianos são exemplares, no mau sentido da palavra, na aplicação dessas novas regras de servidão

involuntária. O controle das receitas públicas e a manipulação dos orçamentos constituem elementos fundamentais desse processo de submissão dos dois outros poderes, nominalmente independentes, mas sujeitos às pressões do executivo. Os exemplos abundam, na América Latina, de práticas perversas nesse terreno.

Na Venezuela chavista ou na Argentina peronista se viu, muito frequentemente, ou ainda se vê, a promulgação de leis atribuindo ao chefe de Estado a competência exclusiva para alterar o orçamento ao seu bel-prazer, ou para emitir decretos executivos com força de lei (o que existiu, por exemplo, no regime militar brasileiro). Aliás, é duvidoso que na Venezuela se aplique um orçamento formal, aprovado pelo Parlamento (mesmo chavista), ou que as receitas de uma companhia todo poderosa, como a PDVSA, sejam integradas ao processo orçamentário normal. No Brasil, mesmo na ausência dessas práticas tão deletérias para a boa gestão dos recursos públicos, ocorrem frequentemente chantagens recíprocas entre o executivo e o legislativo na definição e na implementação dos orçamentos anuais, e são por demais conhecidas as práticas de “emendas orçamentárias” aumentando artificialmente a previsão de receitas e contemplando projetos paroquiais que se pretende converter em “despesas obrigatórias”. Tais procedimentos são tão comuns que já se convencionou chamar os deputados de “vereadores federais”.

A maior parte dos analistas políticos concorda em enfatizar os defeitos de fábrica dos regimes democráticos na região, felizmente poupada, atualmente, dos aspectos mais sombrios conhecidos durante as ditaduras militares ou sob regimes monocráticos de alguns caudilhos de opereta. A contrapartida é que se caiu, em vários casos, em simulacros de democracia, regimes eletivos que derivam para o populismo plebiscitário, ou mesmo em contrafações do cesarismo e do bonapartismo, por meio dos quais se degrada e se deforma a noção mesma de democracia, sem a necessidade de golpes ou de rupturas formais do sistema, ao mesmo tempo em que se suprime a dissidência ou as forças de oposição por vias aparentemente legais. A Venezuela chavista é o exemplo mais acabado desse tipo de “inovação” política.

10 Alta qualidade dos recursos humanos, via educação geral e especializada

A má qualidade da educação, em todos os níveis, juntamente com a desigualdade estrutural na repartição da renda, são características comuns a quase todos os países latino-americanos. Independentemente da existência de universidades mais ou menos antigas, é um fato que a escola pública de base – elemento essencial de ascensão social em todos os países – permanece um obstáculo à incorporação das camadas mais pobres a trabalhos de qualidade e a uma remuneração digna. Mais recentemente é a educação secundária que se tornou um ponto de estrangulamento para a expansão adequada do ensino superior, que permanece ainda uma reserva de mercado para uma pequena fração da faixa etária de 18 a 24 anos, mesmo se a expansão quantitativa, à base de verdadeiras fábricas privadas de diplomas, permitiu absorver uma pequena parte da demanda reprimida. É isto que explica, em grande medida, a fraca produtividade do trabalho e o nível medíocre da inovação técnica. Basta conferir as tabelas do PISA, e os lugares ocupados pelos países da região, para se convencer desta triste realidade.

O que seria preciso, então, fazer? As soluções não são simples e demandam algum tempo, à condição que se caminhe na boa direção, o que não é verdadeiramente o caso, ao se observar diversos exemplos de massificação populista do ensino em alguns países da região. Aparentemente, os Estados pretendem fazer economias num setor vital para o progresso do país: eles hesitam em reformar as carreiras e a formação dos professores, introduzindo, por exemplo, sistemas de remuneração por mérito; eles tampouco pretendem enfrentar sindicatos profissionais que se entrincheiraram num falso democratismo – e num puro corporatismo –, tanto quanto na defesa de uma isonomia tão irrealista quanto nefasta, do ponto de vista das responsabilidades individuais dos mestres nos desempenhos dos estudantes. As técnicas pedagógicas, por sua vez, continuam a formar professores que insistem numa falsa ideologia da “consciência cidadã” – à la Paulo Freire – em lugar de se concentrar nos conteúdos e nas competências reconhecidas e necessárias nas disciplinas centrais para a formação dos estudantes. Vai ser muito difícil extirpar os sistemas educativos latino-americanos desse amontoado de perversões pedagógicas acumuladas durante tanto tempo.

11 Abertura ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros

Finalmente, se chega às questões diretamente ligadas às orientações de política econômica externa, tocando em temas que foram frequentemente envelopados numa aura maldita, enfeixada sob o conceito viciado do neoliberalismo. Nada disso é válido, obviamente: a abertura econômica, a liberalização do comércio internacional, bem como a receptividade aos capitais estrangeiros, não podem ser considerados como sinônimos de submissão aos interesses estrangeiros; a participação nos fluxos dinâmicos dos intercâmbios externos constitui um dos vetores mais poderosos da modernização tecnológica e da integração à redes produtivas mundiais. A China e a Índia, por sinal, não conseguiram verdadeiramente decolar até que se declararam abertas a esses fluxos, colocaram suas diásporas respectivas espalhadas pelo mundo a serviço de seus setores produtivos nacionais e começaram a receber investimentos diretos para sustentar seus processos de inserção global.

Não é necessário ser liberal para se abrir ao comércio e aos investimentos internacionais, como aliás é observado em diversas experiências na Ásia, região que se fez conhecida, nas últimas décadas, por políticas fortemente dirigistas ou mesmo protecionistas. A lição relevante para os países latino-americanos, de fato, é que os tigres asiáticos jamais se recusaram a participar das trocas internacionais ou em receber investimentos estrangeiros, sem por outro lado renunciar a políticas ativas nos terrenos industrial e tecnológico, e mesmo a certo mercantilismo no plano dos intercâmbios comerciais; o essencial era o fato de estar ligado aos mercados internacionais para poder aproveitar as vantagens dos fluxos nas duas direções. Incidentalmente, os asiáticos sempre foram mais responsáveis em suas políticas monetárias e fiscais, e eles também tiveram o cuidado de estimular a educação universal e a técnico-profissional, duas condições chaves para dispor de uma mão de obra capacitada para tarefas mais complexas do que a simples assemblagem de acessórios, partes e peças feita por *maquiladoras* de fronteira.

12 Aprofundamento das divergências?

A América Latina não conheceu as guerras que assolaram a Europa no decorrer do século XX, ou desastres humanitários tão extensos como os da África; tampouco experimentou a miséria extrema de certas regiões da Ásia, sobretudo aquela ainda mais extrema do subcontinente indiano. Ela ficou na média do mundo em desenvolvimento, e ali estacionou, conseguindo evitar os bloqueios africanos, mas sem lograr construir economias dinâmicas como as da Ásia Pacífico. Entre o início dos anos de 1960 e o final do milênio, pode-se dizer que essas duas regiões trocaram de lugar, em termos de comércio, de investimentos, de renda, de inovações tecnológicas e de inserção na economia global.

Na verdade, a América Latina se recolheu sobre si mesma, e isso tem um custo em termos de progressos tecnológicos – ou melhor, de atrasos – e de perda de oportunidades de acesso a mercados mais amplos. Ainda hoje, enquanto a bacia do Pacífico constrói, pouco a pouco, um imenso espaço de produção e de intercâmbios industriais, comerciais, financeiros e tecnológicos do mais alto nível, os latino-americanos se orgulham de organizar encontros exclusivamente latino-americanos – sem a tutela do império, como dizem alguns – e criam organismos para seu uso exclusivo, como se o estabelecimento de novas burocracias alheias ao controle de Washington pudesse lhes garantir ganhos que eles supostamente não poderiam obter no plano hemisférico.

O que, sobretudo, é preciso constatar, entretanto, não é tanto a existência de resultados contrastados dentro da América Latina – já que isso é absolutamente normal, como ocorre frequentemente em continentes tão vastos, como também acontece na Ásia, na África, ou mesmo na Europa, onde, a despeito da união política que engloba agora quase três dezenas de países, ainda se vive num mosaico de povos e de culturas –, quanto uma tendência latente que confirma o aprofundamento da diversificação estrutural das políticas econômicas nacionais, segundo as linhas já expostas anteriormente: existem países que perseguem incessantemente sua inserção nos mercados globais – e o Chile constitui o exemplo mais evidente desse tipo de atitude –, assim como existem outros que resistem e procuram conter esse processo – como vimos nos casos dos reticentes, como o Brasil e a Argentina. Também existem alguns outros, finalmente, que pretendem fazer girar para trás a roda da História, como se fosse realmente possível impedir processos econômicos de continuar avançando, ainda que de forma contraditória; de fato é possível, mas ao custo de um isolamento das correntes mais dinâmicas da economia internacional, e ao preço de controles cada vez mais extensos, e inúteis, para impedir os seus povos de aceder aos benefícios da globalização.

Os líderes políticos desses últimos países, os bolivarianos, correm o risco de fazer suas sociedades retrocederem vários anos em direção ao passado, se seguirem seus instintos no sentido de qualificar a democracia – quer seja “popular”, ou “participativa”, ou ainda “direta” – e de controlar pelo alto as engrenagens da vida econômica. De seu lado, os reticentes podem, por suas hesitações, atrasar os ajustes necessários ao ingresso dessas sociedades no grande turbilhão da globalização. Num ou noutro caso, eles correm o risco de simplesmente fazer com que a América Latina continue a acompanhar com um passo hesitante o ritmo irregular e desigual dos progressos econômicos e sociais que se desenvolvem em escala planetária.

Infelizmente, nem todo mundo consegue acelerar o carro de bois da História, ou substituí-lo por veículos mais ágeis, capazes de levar adiante sociedades inteiras de maneira mais rápida. Essas acelerações só acontecem muito raramente no itinerário histórico das nações. A América Latina, com muito poucas exceções, não parece ainda preparada, ou capacitada, para empreender uma via mais rápida em direção à modernidade.

Referências bibliográficas

- BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. 1995. *Economic Growth*. 2ª.ed.; Cambridge, Mas.: The MIT Press.
- BAUER, P. 1957. *The Economics of Under-developed Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BEATTIE, A. 2010. *False Economy: a surprising economic history of the world*. New York: Riverhead.
- EASTERLY, W. 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Nova York: Penguin Books.
- MADDISON, A: 2001. *The World Economy: a millenial perspective*. Paris: OECD.
- MYRDAL, G. 1970. *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*. New York: Pantheon Books.
- MYRDAL, G. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nation*. Londres: Allen Lane: The Penguin Press.

Recebido em: 13 mar. 2014

Aprovado em: 27 out. 2014

Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil¹

*Hunger and International Relations:
a timely agenda for Brazil*

Thiago Lima*

Resumo

Argumenta-se que Fome e Segurança Alimentar são temas pertinentes para a análise sob o prisma das Relações Internacionais. A produção da comunidade acadêmica nessa área é muito pequena, apesar de haver forte justificativa para o estudo, tanto pelo ângulo do valor intrínseco do ser humano, quanto pelos ângulos teórico e político.

Palavras-chave: Fome, Segurança Alimentar, Relações Internacionais.

Abstract

It is argued that Hunger and Food Security are subjects to which International Relations analysis is pertinent. The community's works in this area are very few, despite the strong justifications to study it, because of the intrinsic value of the human being or because theoretic and political reasons.

Keywords: Hunger, Food Security, International Relations.

¹ Atos Dias, bolsista de Iniciação Científica do INCT-INEU, colaborou com pesquisa para esse artigo. Agradeço a Aline Martins e Pedro Feliú Ribeiro pelos comentários.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da UFPB, pesquisador do INCT-INEU e coordenador do FomeRI (Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais da UFPB). Email: thiagolima3@gmail.com

1 Introdução

É realmente estranho, chocante, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever-se e de publicar-se, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações. (Josué de Castro, Prefácio de Geografia da Fome).

A afirmação de Josué de Castro poderia ser amenizada nos dias de hoje, 68 anos após a publicação original de Geografia da Fome, para diversas áreas de conhecimento. Contudo, no que toca ao campo brasileiro das Relações Internacionais, a afirmação do autor poderia ser emitida agora. O objetivo deste texto é alertar para a insipiente produção da comunidade acadêmica brasileira vinculada mais diretamente ao campo das Relações Internacionais (RI) sobre questões relativas à Fome e à Segurança Alimentar. É uma tentativa de apontar que a pesquisa nessa área temática pode ser academicamente fértil e politicamente oportuna.

Questões relativas à Fome e à Segurança Alimentar podem ser tratadas em diversos níveis de análise: no nível do indivíduo, que se refere ao aspecto biológico; no das famílias, que lida com a questão do acesso aos alimentos; no nacional, que lida com as políticas públicas; no global, que investiga o balanço entre produção e consumo da humanidade. E, entre os dois últimos, se situa o internacional, onde as relações entre os Estados afetam a produção e a distribuição de alimentos mundo afora. Neste nível, áreas de estudo das Relações Internacionais podem contribuir para a compreensão e a análise de questões relativas à fome e à segurança alimentar: política externa, regimes internacionais, segurança e economia política internacional, entre outras, como pretendemos demonstrar abaixo.

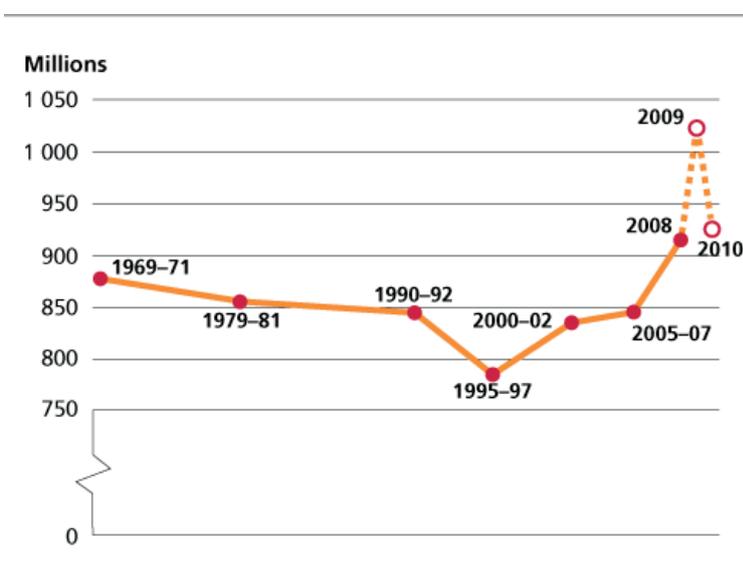
2 Fome e segurança alimentar: questões substantivas

Tradicionalmente, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization – FAO), definiu a fome como a ingestão calórica menor do que o mínimo de energia necessária para atividades leves e para manter um determinados peso e altura minimamente aceitáveis. O índice para essa medição é o *minimum dietary energy requirement* (MDER), que varia por país e de ano para ano, dependendo da estrutura de gênero e de idade da população (FAO, 2010). Fome e subnutrição, para a FAO, são sinônimos². O oposto da fome é a condição de segurança alimentar. Esta, conforme a Declaração da Cúpula Mundial da Segurança Alimentar de 2009, “existe quando todas as pessoas, a todo tempo, têm acesso físico, social e econômico a alimentos nutritivos, seguros e suficientes que supram as necessidades de suas dietas e de suas preferências alimentares para uma vida ativa e saudável” (FAO; IFAD; WFP, 2013, p. 17).

2 No relatório *State of Food Insecurity* da FAO de 2013 (p. 50), fome e subnutrição, que são sinônimos, tiveram sua definição alterada para “o estado de incapacidade, com duração de pelo menos um ano, de adquirir alimentos suficientes, definidos como um nível insuficiente de ingestão alimentar para suprir as necessidades energéticas da dieta”. Há debate recente entre a FAO e outros pesquisadores em torno da metodologia que mede a fome (LAPPÉ et al, 2013). Neste artigo, utilizaremos definições, dados e análises baseados nas definições e metodologias tradicionais da FAO, posto que a nova metodologia é alvo de acirrada discussão e ainda tem pouco tempo de experimentação empírica.

A fome é tão antiga quanto a humanidade e alimentar-se é uma inescapável necessidade biológica. Já a possibilidade de alimentar toda a humanidade é evento muito novo na História. Data de meados do século XX, em decorrência dos enormes avanços científicos e tecnológicos. Contudo, mesmo havendo a possibilidade técnica de se produzirem, estocarem e distribuírem alimentos para toda humanidade, centenas de milhões de pessoas ainda passam fome. O gráfico 1 (FAO, 2010) reporta a quantidade estimada de pessoas famintas em decorrência da crise alimentar de 2008/2009. A Cúpula Mundial da Alimentação realizada em 1996, em Roma, lançou como uma das Metas do Milênio das Nações Unidas diminuir pela metade a ocorrência da fome no mundo até 2015 (MALUF, 2007). Apesar de modesta, levando em conta a capacidade produtiva mundial, é questionável que a meta multilateral seja alcançada. Na verdade, de modo geral, o que se observou na primeira década dos anos 2000 é justamente o contrário. O gráfico 2 demonstra que, proporcionalmente, diminuiu a quantidade de pessoas subnutridas nos países em desenvolvimento, mas, mesmo assim, o número absoluto de pessoas vivendo com insuficiência de alimentos sofreu um bruto aumento a partir de 1995, podendo somar aproximadamente 1 bilhão de pessoas em pleno século XXI. Não fossem os notáveis avanços de alguns países na última década e meia, como Brasil, China e Índia, os números seriam piores. O gráfico 3 aponta a distribuição regional da fome.

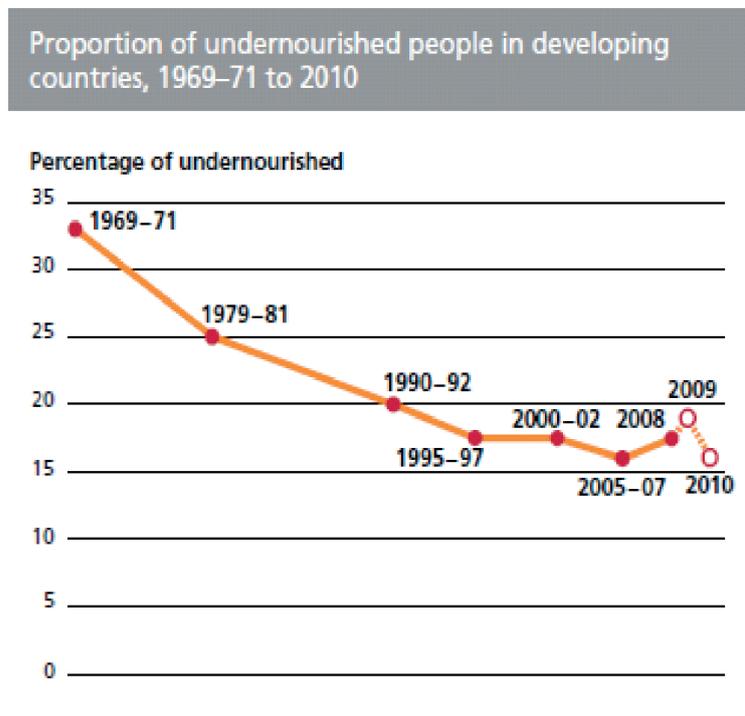
GRÁFICO 1: número de pessoas subnutridas no mundo



Note: Figures for 2009 and 2010 are estimated by FAO with input from the United States Department of Agriculture, Economic Research Service. Full details of the methodology are provided in the technical background notes (available at www.fao.org/publication/sofi/en/).

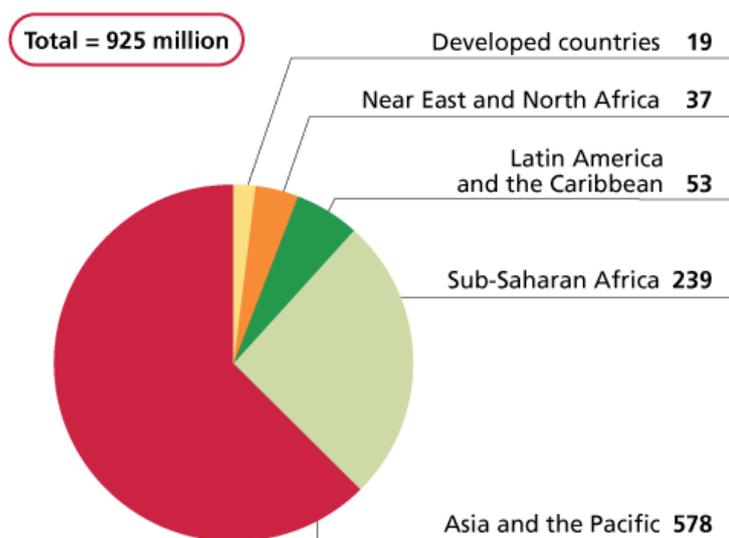
Fonte: FAO (2010)

GRÁFICO 2: percentual de pessoas subnutridas nos países em desenvolvimento



Fonte: FAO (2010)

GRÁFICO 3: distribuição da fome por região no mundo (2008)



Fonte: FAO (2010)

O gráfico 3 evidencia que a maior parte das pessoas que passa fome no mundo estão em países em desenvolvimento. Estima-se que mais de 70% dessas pessoas vivem em apenas sete países: Bangladesh, China, Congo, Etiópia, Índia, Indonésia e Paquistão. Mais inquietante,

talvez, seja o dado de que 40% das pessoas subnutridas do mundo em desenvolvimento vivem na China e na Índia, países em que se projeta um sustentado e acelerado crescimento econômico para os próximos anos (FAO, 2010). O curioso é que se isso se efetivar e a renda for minimamente distribuída para as populações mais pobres desses países, pode-se esperar mais um elemento de pressão sobre o preço dos alimentos, pois normalmente o aumento da renda dos mais pobres é transformada em maior demanda por comida (COCHRANE, 2003; THOMPSON, 2011).

As crises de abastecimento alimentar que foram deflagradas no período entre 2007 e 2011 foram ingredientes de diversos conflitos sociais e políticos, afetando mais de 30 países (MCMICHAEL, 2009; BAVIERA; BELLO, 2009). As causas desses fenômenos são múltiplas, algumas específicas para determinados países, mas podem-se apontar vetores gerais: a alta dos preços de *commodities* básicas, quebras de safra, a maior utilização de insumos agrícolas para produção de combustível (soja e milho), o aumento no preço do petróleo, a elevação substantiva da renda no leste da Ásia que fez saltar a demanda por alimentos, tanto por conta do maior poder aquisitivo quanto pela modificação das dietas, a especulação financeira no mercado de futuros e a imposição de restrições a exportações de grãos por parte de alguns países (HEADEY; FAN, 2010).

O cenário em longo prazo pode ser ainda mais apreensivo: estima-se que a população do planeta seja de 9 bilhões de pessoas em 2050 e diversos especialistas questionam se a capacidade produtiva global será capaz de abastecer o crescente contingente com alimentos que não onerem demasiadamente a renda e que não danifiquem o meio ambiente (THOMPSON, 2011; CLAPP, 2012a).

As soluções apontadas para o problema vindouro podem ser alocadas, grosso modo, em duas alternativas distantes que são discutidas em âmbitos nacionais e internacionais: a primeira corresponde ao aumento da produtividade calcada na intensificação da tecnologia agrícola e na integração das cadeias agroalimentares, buscando extrair eficiência econômica e ecológica ao máximo. A segunda diz respeito à reconstituição das relações agroalimentares em torno de círculos mais localizados, vinculados a técnicas de produção mais artesanais e dando preferência a gêneros alimentícios mais peculiares de cada região. Aquela se assenta na ideia de que a segurança alimentar é mais facilmente obtida por meio de um amplo e livre comércio internacional; a outra se atém ao conceito de soberania alimentar, conclamando os Estados a utilizarem instrumentos reguladores para moldar a produção doméstica e direcionar fluxos comerciais, mirando uma maior autossuficiência (MALUF, 2007, PAARLBERG, 2010, CLAPP, 2012a).

Espera-se que a produção agrícola e a segurança alimentar sejam temas da mais alta relevância nas próximas décadas. Apesar da grande capacidade produtiva agregada, e do elevado nível de desperdício, alguns analistas vêm apontando o “desafio de se alimentar 9 bilhões de pessoas em 2050”. Para alguns estudiosos, a principal causa da fome é a falta de renda para adquirir alimentos enquanto que, para outros, o próprio modelo de produção, consumo e distribuição agroalimentares conduz à escassez. De um lado ou de outro, a análise de RI pode contribuir para pensar a questão, pois tanto os sistemas produtivos quanto os distributivos são afetados pelas relações entre os Estados e por instituições internacionais.

3 A baixa produtividade no campo das Relações Internacionais

A despeito da relevância intrínseca do tema e de o Brasil se lançar nas Relações Internacionais tanto como uma potência do agronegócio, quanto como um país que aspira à liderança no tema da segurança alimentar, a Fome e Segurança Alimentar são temas que não parecem inspirar os acadêmicos brasileiros no campo das RI. É o que revela a pesquisa realizada em periódicos, anais e pós-graduações na área de Ciência Política e Relações Internacionais.

O levantamento realizado nos periódicos brasileiros indexados pelo Qualis 2010 na área de Ciência Política e Relações Internacionais encontrou poucos artigos dentro dessa temática. Foram pesquisados periódicos do *ranking* A1 ao B2 que tratassem, de forma geral, de Fome e Segurança Alimentar no âmbito das relações internacionais. Dos 78 periódicos listados foram encontrados resultados em apenas dez. Os periódicos foram pesquisados utilizando 13 palavras-chave e três expressões-chave que dizem respeito a temas relacionados com a questão da fome e da segurança alimentar. São elas: fome, segurança alimentar, soberania alimentar, desnutrição, nutrição, subnutrição, alimento, alimentos, alimentação, alimentar, produção de alimentos, comida, *commodity*, *commodities*, agricultura e agrícola. Foram encontrados 25 documentos entre artigos e resenhas críticas. Tais documentos dividem-se entre os 10 periódicos. São eles: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Revista Brasileira de Política Internacional, Caderno de Saúde Pública, Ciência e Saúde Coletiva, Estudos Avançados, Sociologias, Boletim do Museu Emílio Goeldi, Ciências Humanas, Revista Brasileira de Economia, Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos, Revista de Informação Legislativa. Posteriormente, examinamos 12³ periódicos número a número (e não por palavra-chave) e foram encontradas apenas mais duas entradas na temática, uma na RBCS e outra na RBPI. O pequeno número de publicações é agravado pela constatação de que boa parte delas não trata diretamente da fome ou da segurança alimentar no âmbito das Relações Internacionais, mas de assuntos que margeiam a questão principal⁴.

Pesquisadores concentrados em outras áreas do conhecimento, como geografia, economia, nutrição e sociologia provavelmente produziram mais trabalhos sobre a fome e a segurança alimentar em âmbito internacional do que a comunidade de Relações Internacionais nos últimos anos. A perda não é quantitativa, mas sim qualitativa. Os trabalhos produzidos por esses colegas provavelmente não examinam as questões a partir do instrumental teórico e analítico das RI e, com isso, o conhecimento que o campo das RI pode proporcionar para lidar com esses problemas está praticamente em ponto morto.

Três exceções muito bem-vindas são os trabalhos bastante recentes de Leite, Suyama e Pomeroy (2013), Albuquerque (2013) e de Brasil (2013). Estes trabalhos, sendo os dois últimos

3 Dados (Rio de Janeiro), Revista Brasileira de Ciências Sociais, Contexto Internacional, Revista Brasileira de Política Internacional, Revista de Economia Política, Revista de Sociologia e Política, Estudos Avançados, Lua Nova, Cena Internacional, Política Externa e Política Hoje.

4 Documentos com títulos relacionados com a temática da fome e Relações Internacionais foram encontrados em alguns periódicos que não estão inclusos entre os 78 totais. Na Revista de Nutrição, por exemplo, foram encontrados documentos com títulos relevantes como: "A Medida da Segurança Alimentar: A Experiência Mundial" e "A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza". Isso indica que outros veículos, não considerados parte do *mainstream* das RI no Brasil, podem conter importantes referências bibliográficas.

dissertações de mestrado, buscam examinar a política brasileira de cooperação agroalimentar internacional, particularmente em relação à África, a partir de enfoques de Análise de Política Externa e de Cooperação Internacional.

4 Campo fértil para pesquisa, ferramentas adequadas e falta de mão-de-obra

Essa é uma constatação intrigante por, no mínimo, dois motivos. Em primeiro lugar, a questão da fome e da segurança alimentar é um problema de grande gravidade internacional, vitimando, talvez, mais pessoas do que determinadas guerras e causando alto nível de sofrimento humano. A fome pode levar à instabilidade social e política e bloquear as possibilidades de desenvolvimento, tanto em termos nacionais quanto em termos individuais. Ora, se uma justificativa primordial para o estabelecimento do campo das Relações Internacionais era estudar o porquê da ocorrência das guerras, por conta de suas nefastas consequências para o ser humano e para as relações harmoniosas entre Estados e nações, essa justificativa pode se aplicar à questão da fome.

Muitos analistas e OIG apontam que o problema não é a produção de alimentos, e sim a sua distribuição. Em outras palavras, existem alimentos e capacidade produtiva suficientes no planeta, porém alocadas assimetricamente, fazendo com que a distribuição internacional seja inescapável parte das relações agroalimentares. Constatações como essas deixam claro que há espaço para analistas de Relações Internacionais lidarem com **regimes** comerciais e de assistência internacionais (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989; HOPKINS, 1992; CLAY, 2003; CLAPP, 2012A; CLAPP, 2012B; MCDONALD, 2011).

A afirmação de que os problemas da fome e da insegurança alimentar não são causados pela falta de produção, e sim por causa da distribuição, não deve ser tomada sem questionamento, apesar de ter forte apelo. O peso imputado à distribuição internacional talvez pudesse ser reduzido se a produção fosse mais abundante em outras partes, e o motivo de não ser é indagação que pode ser tratada de um ponto de vista das RI. Em que medida os **regimes** internacionais de propriedade intelectual e de comércio inibem/estimulam o desenvolvimento produtivo por meio de suas regras de acesso, difusão e utilização de conhecimento? Qual o impacto do regime multilateral de comércio e de acordos de livre-comércio sobre a produção de alimentos nos diversos países? (LE HERON, 1993; TANSEY; RAJOTTE, 2008; CLAPP; FUCHS, 2009).

A questão da produção e distribuição de alimentos também pode ser analisada de um ponto de vista mais **geopolítico**, vinculado à sensibilidade e vulnerabilidade dos Estados em relação ao fornecimento estrangeiro (OLSON, 1963; RUPPEL; KELLOG, 1991; BROWN, 2011; SHEPHERD, 2012; LIMA, 2012). Seriam os países desenvolvidos protecionistas agrícolas justamente para não se colocarem à mercê dos fluxos internacionais? Do ponto de vista da **segurança**, seria o protecionismo agrícola uma forma de ser menos vulnerável ao exterior? Estudos recentes vêm apontando que potências emergentes como China, Índia, Arábia Saudita e Coreia do Sul vêm buscando assumir o controle de terras, da produção e da distribuição de *commodities* básicas em países da periferia, principalmente na América Latina – incluindo o

Brasil – e na África, seja pela compra direta de ativos, seja por meio de acordos de comércio e investimentos. Seria um tipo de agroimperialismo (RICE, 2009; MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR., 2013)?

No campo da **política externa**, pode-se perguntar o que leva um Estado a fornecer recursos alimentares ou de capacitação técnica agrícola para outros países (WALLENSTEEN, 1976; GEORGE, 1978, BURBACH; FLYNN, 1980, PAARLBERG, 1982; PORTILLO, 1987; CLAPP, 2012b; LIMA, 2013; LEITE; SUYAMA; POMEROY, 2013; ALBUQUERQUE, 2013; BRASIL, 2013). Em que medida a assistência alimentar é um recurso de poder efetivo para fins não alimentares, seja na forma de doação em espécie ou de capacitação, seja na forma de bloqueio ou boicote no fornecimento? Existe uma clara divisão entre analistas que sustentam que alimentos são inúteis como recursos de poder e aqueles que apontam suas diversas possibilidades de emprego, ainda que de forma acessória (LIMA, 2014).

Fato muito constatado na literatura é que a ajuda internacional nem sempre é positiva (STEWART, 1998; CLAY; STOKKE, 2000; BARRETT, 2006; CLAPP; FUCHS, 2009; NUNN; QIAN, 2012; CLAPP, 2012b; BELMONT; RENSI, 2013). No caso alimentar, a assistência estrangeira pode desestimular a produção do país receptor, criando dependência de importações, ou mesmo acirrar guerras civis e deteriorar as condições das populações flageladas. Seus motivos seriam, em alguns casos, mais econômicos do que relacionados a questões de **direitos humanos**, seja como uma forma de se livrar de excedentes, seja com o intuito de abrir mercados. Por outro lado, é preciso considerar que existem programas que são movidos pela solidariedade e cujo objetivo é de fato aliviar o sofrimento humano.

5 Considerações finais

O objetivo deste texto é argumentar que a Fome e a Segurança Alimentar são temas pertinentes para a análise sob o prisma das Relações Internacionais, bem como apresentar alguma bibliografia neste sentido. O fato de a bibliografia ser quase toda estrangeira, aliada às poucas publicações em periódicos de Ciência Política e RI no país, são indicações de que mais estudos são necessários no Brasil. A produção da comunidade brasileira de RI nessa área temática é muito pequena, apesar de o tema ter forte justificativa para estudo, tanto pelo ângulo do valor intrínseco do ser humano, quanto pelos ângulos teórico e político. O Brasil tem tido certo protagonismo mundial na proposição de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, o que é evidenciado pela eleição de José Graziano da Silva para Diretor-Geral da FAO e pelo crescente envolvimento do país em projetos de Cooperação Internacional, sobretudo na América Latina e na África. Ademais, o Brasil tem se consolidado como um doador significativo de ajuda alimentar em catástrofes humanitárias, bilateralmente ou via Programa Mundial de Alimentos, o que o põe no grupo dos chamados *emerging donors*. Esses movimentos acabam gerando demanda efetiva por mais estudos sobre o tema em diversos aspectos, inclusive os das RI, seja para embasar a política externa ou para avaliá-la criticamente. Um reflexo disso é que, domesticamente, mais recursos têm sido investidos em pesquisa, tanto em institutos estatais quanto via editais de fomento. Não argumentamos que as áreas de estudo citadas

são exclusivas de Relações Internacionais. Nas ciências humanas, em particular nas sociais, o intercâmbio entre as disciplinas é constante e o próprio campo das RI se define como trans e multidisciplinar por essência. O que buscamos apontar é que os acadêmicos que trabalham na área de Relações Internacionais desenvolveram instrumentos teóricos e analíticos valiosos que poderiam ser direcionados para a questão da fome e da segurança alimentar no âmbito das relações internacionais.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. 2013. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BARRETT, Christopher B. 2006. "Food Aid's Intended and Unintended Consequences". *ESA Working Paper*. N° 06-05, FAO.

BAVIERA, Mara; BELLO, Walden. 2009. "Food Wars". *Monthly Review*, Vol. 61, N° 03, julho/agosto.

BELMONT, Flávia; RENSI, Júlia. 2013. *Os impactos da ajuda alimentar internacional em guerras civis*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, Belém.

BRASIL, Pilar Figueiredo. 2013. *O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)*. Dissertação de mestrado. Brasília: Instituto de Relações Internacionais, UnB.

BROWN, Lester R. 2011. "The new geopolitics of food". *Foreign Policy*. Maio-junho.

BURBACH, Roger; FLYNN, Patrícia. 1980. *Agribusiness nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

CASTRO, Josué de. 1984. *Geografia da fome. O dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Edições Antares.

CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. 2009. *Corporate power in global agrifood governance*. Cambridge/Londres: The MIT Press.

_____. 2012a. *Food*. Cambridge: Polity.

_____. 2012b. *Hunger in The Balance: The new politics of international food aid*. New York: Cornell University Press.

CLAY, Edward; STOKKE, Olav (Eds). 2000. *In Food Aid and Human Security*. Frank Cass Publishers, London.

CLAY, Edward J. 2003. "Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System". *Development Policy Review*, Vol. 21, N° 5-6.

COCHRANE, Willard W. 2003. *The curse of American abundance*. Lincoln e Londres: University of Nebraska Press.

FAO. 2010. *The State of Food Insecurity in the World 2010. Addressing food security in protracted crisis*. Rome: FAO.

- FAO, IFAD and WFP. 2013. *The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security*. Rome: FAO.
- FRIEDMANN, Harriet; McMICHAEL, Philip. 1989. "Agriculture and the state system. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present". *Sociologia Ruralis*, Vol. 29, N° 2.
- GEORGE, Susan. 1978. *O Mercado da fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HEADEY, Derek; FAN, Shenggen. 2010. "Reflections on the global food crisis : how did it happen? how has it hurt? and how can we prevent the next one?" *IFPRI research monograph*, N° 165. International Food Policy Research Institute: Washington, D.C.
- HOPKINS, Raymond F. 1992. Reform in the international food aid regime: the role of the consensual knowledge. *International Organization*, Vol. 46.
- HUDSON, Valerie M. 2007. *Foreign Policy Analysis. Classic and contemporary theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- LE HERON, Richard. 1993. *Globalized agriculture: political choice*. Oxford: Pergamon Press.
- LAPPÉ, Frances et al. 2013. "How We Count Hunger Matters". *Ethics & International Affairs*, N° 27.
- LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa. 2013. "Africa-Brazil co-operation in social protection. Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development". *WIDER Working Paper*, N°. 2013/022. United Nations University. Disponível em [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-022/]. Acesso em: 06 de fev. 2014.
- LIMA, Thiago. 2012. "Agricultural protectionism in developed countries as a state interest". *Brazilian Journal of International Relations*. Vol. 1, N° 2.
- _____. 2014. "Alimentos: um recurso de poder nas Relações Internacionais? Um exame a partir da experiência histórica dos EUA". *Caderno CEDEC*, v. 118, p. 1-24.
- MARGULIS, Matias E.; MCKEON, Nora ; BORRAS JR. Saturnino M. (Org). 2013. "Land grabbing and global governance". *Globalizations*, vol 10, N° 1 Edição especial.
- MCMICHAEL, Philip. 2009. "The World Food Crisis in Historical Perspective". *Monthly Review*. Vol. 61, N° 03.
- McDONALD, Bryan L. 2010. *Food Security*. Cambridge: Polity.
- NUNN, Nathan; QIAN, Nancy. 2012. "Aiding Conflict: The Impact of U.S. Food Aid on Civil" *NBER Working Paper*, N°. w17794.
- OLSON Jr., Mancur. 1963. *The Economics of the Wartime Shortage*. Durham, N. C.: Duke University Press.
- PAARLBERG, Robert. 1982. "Food as an Instrument of Foreign Policy". *Food Policy and Farm Programs*, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 34, N°. 3.
- _____. 2010. *Food Politics. What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- PORTILLO, Luis. 1987. *Las Razones de la Ayuda. In: Alimentos para la Paz? La "Ayuda" de Estados Unidos*. Iepala Editorial.

RICE, Andrew. 2009. "Is there such a thing as agroimperialism?" *The New York Times Magazine*, 16 de novembro. Disponível em [<http://www.nytimes.com/2009/11/22/magazine/22land-t.html?pagewanted=all>]. Acesso em: 10 de fev. 2012.

RUPPEL, Fred J.; KELLOG, Earl D. 1991. *National and regional self-sufficiency goals. Implications for international agriculture*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

SHEPHERD, Benjamim. 2012. "Thinking Critically about Food Security". *Security Dialogue*, Vol. 43, Nº 3.

STEWART, Frances. 1998. "Food aid during conflict: can one reconcile its humanitarian, economic and political economy effects?" *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 80, Nº 3.

TANSEY, Geoff; RAJOTTE, Tasmin (eds). 2008. *The Future Control of Food A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*. Londres e Ottawa: Earthscan.

THOMPSON, Robert L. 2011. *The challenge of feeding nine billion by mid-century*. Palestra proferida na John Hopkins University, em 10 de outubro. Disponível em [<http://media.sais-jhu.edu/archive/videos/challenge-feeding-nine-billion-mid-century>]. Acesso em: 07 de fev. 2014.

WALLENSTEEN, Peter. 1976. Scarce Goods as Political Weapons: The Case of Food. *Journal of Peace Research*, Vol. 13, Nº. 4.

Recebido em: 25 abr. 2014

Aprovado em: 01 out. 2014

A Dialética da Anarquia: sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz

The Dialectic of Anarchy: a study of the neorealist theory of Kenneth Waltz

Lara Selis*

Resumo

O presente artigo investiga o corpo teórico neorrealista formulado por Kenneth Waltz. Como objetivo geral, define-se o intuito de apresentar e interpretar aquela teoria, discutindo seus direcionamentos centrais no plano teórico-metodológico. Para tal, contamos com o suporte da Teoria Crítica, em específico dos autores que versam sobre a epistemologia cartesiana, como Max Horkheimer. Por meio dessas lentes, o estudo preocupa-se com os conceitos relacionados ao sujeito político internacional e suas práticas, e com isso visa problematizar a imaginação política disposta no neorealismo. Argumenta-se que a produção científica de Waltz contribui para a construção de uma ideia “empobrecida” de política, visto que se apoia em elaborações tecnicistas despojadas das considerações normativas e intersubjetivas na apreensão intelectual do cenário internacional. Tais formulações tornam-se problemáticas aos olhos dessa pesquisa, na medida em que resultam na prescrição de subjetividades conservadoras e, portanto, associadas às condutas políticas desprovidas do elemento transformador.

Palavras-chave: Teoria de Relações Internacionais; Neorealismo; Kenneth Waltz; Teoria Crítica; Filosofia.

Abstract

This paper investigates the neorealist theory formulated by Kenneth Waltz, in both theoretical and methodological levels. The study focuses on the concepts related to international political actors and its practices, in order to, in a broadened scope, analyze the neorealist political imagination. Drawing on authors of the “Critical Theory”, the study argues that the scientific production of Waltz contributes to the construction of an ‘impoverished’ idea of politics, since it relies on a technical meaning about knowledge, which is responsible for the tendency in formulate a conservative subject that is incapable of contest the given order.

Key words: Theory of International Relations; Neorealism; Kenneth Waltz, Critical Theory; Philosophy.

* Doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Professora Assistente na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: laramselis@gmail.com

1 Introdução

Importada do campo da hermenêutica, a expressão “horizonte de expectativa” inaugurada por Hans Robert Jauss¹ (1921-1997) serve aos propósitos dessa introdução, visto que representa um ponto de vista subjetivo que acompanha o processo de apreensão do mundo, e por isso fundamenta toda situação interpretativa, sendo um dos *loci* que vincula a teoria à prática. Por essa perspectiva, o ato interpretativo dos agentes sociais se desenvolve em um plano de ideias, crenças e princípios já assimilados e que limitam essa atividade. Tal substrato constituiu o referido horizonte, o qual atua como uma memória intelectual das aquisições realizadas anteriormente. Entrementes, seria nessa memória que as teorias se sedimentam e em certa medida se eternizam, no sentido de manterem-se, em maior ou menor grau, nas leituras futuras dos atores.

Dessa forma, a dinâmica do mundo social estaria vinculada àqueles aparatos intelectuais, que nos explicam as oportunidades e os limites da imaginação política, econômica ou cultural que dada coletividade dispõe para ler os acontecimentos e, conseqüentemente, para atuar sobre eles. Dessa abordagem, infere-se o valor dos estudos metateóricos, que nos auxiliam na compreensão do campo de possibilidades reflexivas que age sobre a capacidade intersubjetiva de transformação prática das sociedades.

Paralelamente, a aplicação dessa lente ao campo das Relações Internacionais (RI) favorece a compreensão do vínculo entre os eventos daquele âmbito e a produção teórica correlata. O exercício de uma metaciência, fruto desse reconhecimento, alcança a disciplina por volta das décadas de 1980 e 1990, quando ascende o denominado “terceiro debate”². Nessa fase, destacou-se o interesse de estudiosos críticos das RI por temas, conceitos e métodos de autores que já influenciavam as discussões sobre a crise das ciências humanas. Pensadores como Marx, Foucault, Habermas, entre outros, serviram de suporte intelectual para uma nova geração de teóricos (COX, 1981; ASHLEY, 1981, 1986; LINKLATER, 2002) adeptos da ligação entre prática social e produção de conhecimento.

Do ponto de vista das “margens”, muitos autores também se dedicaram a tal análise, propondo a dimensão epistêmica da exclusão (DUSSEL, 1977; MIGNOLO, 2002; SANTOS, 2002). Por essa perspectiva, a produção de conhecimento inscreve-se em uma separação espacial, pela qual se estabelece a superioridade do pensamento emanado dos países centrais, tido como universal, em oposição à desvalorização das idiosincrasias das demais regiões do globo; de modo que nós, acadêmicos latino-americanos, experimentaríamos uma espécie de distinção geopolítica do conhecimento (MIGNOLO, 2002).

1 Hans Robert Jauss é um dos expoentes da “estética da recepção”. Tendo dirigido seus esforços intelectuais para transpor a separação entre história e literatura, Jauss (1994) dialogou com duas correntes literárias consideradas antagônicas, o formalismo e o marxismo. Após captar as deficiências teóricas de ambas, o autor propôs sua tese que inverteu o foco tradicional da análise literária (autor e obra) para atentar-se ao leitor e à sua recepção. Nesse ponto, insere-se o conceito de *horizonte de expectativa*, que o autor busca em Gadamer, traduzindo um conjunto de pressupostos condicionados cultural, histórica e psicologicamente, os quais atuam sobre o significado verbal de uma obra ou sobre as estratégias interpretativas de seus leitores.

2 Nas palavras de Yosef Lapid, “The demise of the empiricist-positivist promise for a cumulative behavioral science recently has forced scholars from nearly all the social disciplines to reexamine the ontological, epistemological, and axiological foundations of their scientific endeavors. The ‘third debate’ in the field of international relations parallels this intellectual ferment and constitutes a still maturing disciplinary effort to reconsider theoretical options in a ‘post-positivist’ era” (LAPID, 1989, p. 235). Vale ressaltar que, na definição de outros autores (SODUPE, 2003; WÆVER, 1996), essa mesma fase da disciplina é denominada de “quarto debate”.

Nesse sentido, destaca-se a recente pesquisa realizada por Arlene B. Tickner, Carolina Cepeda e José Luis Bernal (2013), através da qual se avaliou a comunidade acadêmica de RI em quatro países latino-americanos (Argentina, Brasil, Colômbia e México), a fim de identificar fontes de continuidade e mudanças na disciplina, desde uma perspectiva comparada³. Assim, sujeitando tais comunidades a um conjunto de perguntas organizadas em torno de 4 eixos analíticos (i. percepções sobre a disciplina; ii. ensino e iii. pesquisa nas RI e iv. opiniões sobre política externa e política internacional), os autores concluíram tendências importantes e comuns aos países, a exemplo da percepção compartilhada sobre a centralidade das pesquisas, instituições e autores norte-americanos para a disciplina:

A pesar de compartir un mismo objeto de estudio – el mundo – no sólo se han privilegiado ciertas partes de éste – sobre todo los países potencia – sino que la forma de interpretar la política mundial ha girado en torno a una serie de marcos analíticos, conceptos y categorías desarrollados principalmente en Estados Unidos, y en menor medida, en Gran Bretaña. (TICKNER, CEPEDA, BERNAL, 2013, p. 7)

Anteriores a este estudo, autores como Hoffmann (1977), Wæver (1998) e Smith (2002) já refletiam sobre a consolidação da hegemonia norte-americana na esfera intelectual, especificamente no campo das RI. Em comum à pesquisa de Tickner et al. (2013), tais abordagens apontam diversas variáveis responsáveis pelo processo de “americanização” da disciplina, destacando desde o tamanho do corpo docente estadunidense, a quantidade de programas de pós-graduação, até a força e prestígio dos jornais acadêmicos daquela nação⁴. Tais condicionantes, somados ao patamar político e econômico dos EUA, revelariam as causas da concentração da literatura do campo nas concepções e instituições produzidas em solo norte-americano.

Dentre as principais importações teóricas daquele país, destacamos o movimento neorrealista, que por unir a ontologia realista à epistemologia moderna, espelha uma forma de pensar prevalente nos EUA e, por conseguinte, no mundo (Ashley, 1986). Argumenta-se que essa corrente fomenta, ou mesmo justifica, determinadas práticas e identidades sociais, visto que oriunda de um solo particular. Assim, sugerimos que, embora seu início date do final dos anos 1970, a linhagem desse pensamento possui forte tradição no campo, constituindo parte significativa da memória literária das comunidades acadêmicas do campo, resultando em fonte de influência sobre o potencial reflexivo dos agentes.

Reconhece-se, pois, que a função pedagógica dos quadros acadêmicos e dos atores políticos centrados nessas linhas tradicionais mantém a influência neorrealista sobre a

3 Esse estudo integra o programa Teaching, Research and International Policy (TRIP), que desde 2004 se dedica à investigação dos modelos de ensino e pesquisa no campo das RI. Desde o ano inicial, a TRIP foi realizada quatro vezes, aumentando respectivamente o número de países avaliados, culminando em 2012 com um total de 20 países sob análise (dentre eles, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Irlanda, Israel, Hong Kong, Nova Zelândia, Reino Unido, Singapura, África do Sul, Argentina, Brasil, Colômbia e México).

4 “En cuanto a los medios de difusión del trabajo intelectual, las revistas especializadas de mayor reconocimiento también tienen sede principalmente en Estados Unidos. Entre los journals que se estiman ejercen mayor influencia sobre la forma en que los académicos piensan sobre las relaciones internacionales, international organization, international studies quarterly, international security, foreign affairs, world politics y american political science review ocupan los primeros lugares en todas las versiones de trip que han sido realizadas y en todos los países encuestados” (TICKNER, CEPEDA, BERNAL, 2013, p. 10).

construção de nossos horizontes de possibilidades, impondo limites ou oportunidades ao campo da ação, uma vez que agem sobre nossa capacidade intersubjetiva de formular hipóteses sobre alterações nas relações humanas, em um processo histórico duradouro. Dessa acepção decorre o que cremos ser, ao menos parcialmente, a relevância do empreendimento metarreflexivo acerca desse aporte teórico vinculado às RI. Olhar esse que, quando investido do propósito crítico, torna-se igualmente indissociável do fenômeno histórico da ciência moderna.

Dessa forma, devido à posição predominante e ao legado superlativo que recebeu da modernidade, o corpo teórico neorrealista formulado por Kenneth Waltz – como representante do movimento de revisão do realismo clássico – constitui nosso objeto de análise⁵. Como objetivo geral, esse trabalho define o intuito de interpretar aquela teoria, discutindo alguns de seus direcionamentos nos planos teórico-metodológico relacionados aos conceitos do sujeito político internacional e suas práticas, dada a importância que tais formulações representam para a imaginação política exposta na teoria.

Nesse sentido, o presente artigo propõe o argumento central de que a produção científica de Waltz contribui para a construção de uma ideia empobrecida de política, visto que se apóia em elaborações tecnicistas. Em termos conceituais, supõe-se que o baixo grau de consideração normativa e intersubjetiva da teoria neorrealista confinou a conduta dos atores na prática da autoconservação e da adaptação. Portanto, a escolha dos fins, em termos conceituais, tende a regredir ao automatismo, problemático pela prescrição de subjetividades conformistas, desdobradas em ações desprovidas do elemento transformador.

Como suporte teórico para essa reflexão, buscamos as concepções formuladas pela Teoria Crítica, nas figuras de Horkheimer e Habermas⁶ – vinculadas aos desenvolvimentos críticos sobre a epistemologia cartesiana. A partir desse aparato teórico, analisaremos o processo dialético implicado nas escolhas científicas de Waltz, relacionadas à adoção de uma perspectiva epistemológica cartesiana somada à lógica metodológica da microeconomia.

Sustentamos, pois, que as intenções originárias de Waltz sofrem inversões durante seu desenvolvimento, isto é, que as consequências do pressuposto de objetividade e racionalidade instrumental criaram contradições potenciais na produção teórica neorrealista, semelhantes às aquelas presentes no desenvolvimento da razão iluminista, tal como expressa a díade autonomia e dominação. Isso porque, ao orientar sua construção teórica pela identificação de uma lógica causal unidirecional, selecionada pelo grau de universalidade, Waltz reduz a multiplicidade de condutas à ordem, a história ao fato, e o heterogêneo ao comparável. E, com isso, a política é projetada teoricamente como um exercício puramente técnico do cálculo instrumental, perdendo a base prática vinculada ao empreendimento criativo, ou reflexivo, por meio do qual os atores repensam autonomamente seus objetivos e elaboram coletivamente novos projetos.

5 Como define Ashley (1986), o neorealismo pode ser entendido como um movimento ou um projeto coletivo definido por um conjunto de teorias com fundamentos comuns, sendo eles o estadocentrismo, o utilitarismo, o positivismo e o estruturalismo. A aceitação dessas premissas age não só sobre a natureza das questões levantadas, como no próprio desenvolvimento do discurso teórico.

6 Tal empreendimento enfatiza as obras de Horkheimer, como Teoria Tradicional e Teoria Crítica (1989), Eclipse da Razão (2000) e Dialética do Esclarecimento (1985) – esta última em parceria com T. Adorno. Da mesma forma, a produção habermasiana acresce a esta proposta a variável normativa, como peça importante na política internacional. Sobre esse autor, destacam-se as obras: O discurso filosófico da modernidade (2000), Teoría de la acción comunicativa – Racionalidad de la acción y racionalización social (1988), entre outras.

Tal debate auxilia na edificação de um equacionamento crítico do problema da razão instrumental – implicado nos conceitos sobre a atuação dos agentes políticos. Afinal, embora considerado marginal pelo olhar sistêmico de Waltz, o conceito do sujeito político internacional oferece as bases sobre as quais esse autor consegue desenvolver sua teoria. Como apontou Ashley (1986), a influência que a microeconomia encerrou na teoria de Waltz resultou em uma dependência fulcral desta para com os conceitos elaborados na esfera do ator unitário (os Estados), sem os quais a definição da estrutura como força independente não seria possível.

Assim, o presente estudo parte da ideia de que a teoria neorrealista formula uma concepção de autonomia das unidades que nega a heteronomia como componente da relação entre elas, ao passo que, dialeticamente, a radicaliza na mediação entre o agente e a estrutura. Em ambos os casos, o produto seria um processo de desativação do ator político como unidade crítica e criativa. Mais especificamente, propomos que os conceitos neorrealistas operam sob a alienação da história como práxis social, culminando na prescrição da política como uma espécie de “egoísmo generalizado” associado à automatização das ações sociais pela subordinação da liberdade às pressões estruturais.

Abreviadamente, esse último comentário crítico sugere mais claramente a análise aludida na ideia da marginalização da história como prática⁷, ou do sujeito como ser que age, proposta por Ashley (1981). Assim, justifica-se nossa investigação da relação agente-estrutura e dos mecanismos que promovem um ator político (o Estado) que, no extremo, mostrar-se-ia diluído em uma “heteronomia radicalizada”⁸, na qual a coerção estrutural é despojada de uma resposta constitutiva dos níveis das unidades e dos processos.

Conjuntamente, tais reflexões projetam o argumento inicial de que o neorrealismo, embora refinado cientificamente, pode gerar um processo dialético pelo qual o propósito da soberania atribuída aos atores sociais converte-se em uma imagem final de dominação: intérprete e atores desativados de suas potencialidades avaliativas e reflexivas, devido a uma teoria tendente a graus de conservadorismo.

2 A Dialética da Anarquia: sobre a ficção do estado livre

A proposta teórica de Waltz centra-se na concepção da ordem internacional como cenário regido pelas forças inobserváveis de uma estrutura social inscrita às práticas políticas. Tal estrutura dinamiza seus componentes pelo princípio chave da anarquia, segundo o qual a autonomia dos agentes cria espontaneamente um ambiente competitivo, gerador do equilíbrio entre as partes.

7 Essa ideia faz referência à formulação de Ashley (1981), segundo a qual o estruturalismo neorrealista nega a dimensão histórica de quatro formas: como progresso, como prática, como poder e como política. Naquele segundo sentido, a negação se faz sobre o ator político destituído de suas qualidades de sujeito consciente e potencialmente transformador da realidade, o qual se encontra, pois, silenciado.

8 A expressão adverbial “radicalizada” faz-se necessária por compor a causa central da subordinação do sujeito à estrutura. Isso porque cremos que a heteronomia, como define Onuf (1989), constitui condição implicada a toda interação social. Portanto, o questionamento não recai sobre a estrutura gerar influência em seus componentes, a qual seria condição *sine qua non* da relação, mas sim sobre a radicalidade dessa heteronomia que, sem contrapartida constitutiva por parte dos elementos, acaba exercendo o domínio, ao invés da coconstituição sobre aqueles. Ou seja, a heteronomia, embora antinomia da autonomia, não seria sua negação, mas sim uma relação dialética. Já, por “heteronomia radicalizada”, lemos uma relação de “dominação”, essa sim pressupondo relações de subordinação.

Tal caracterização assume a relevância da ontologia liberal e da normatividade econômica na qualificação da ordem internacional. Assim, seguindo essas tradições, Waltz define a ordem internacional como um agregado de agentes autointeressados, livres e tendentes ao cálculo utilitário para a determinação de suas ações. Este segundo estatuto, que postula a liberdade dos indivíduos em um ambiente coletivo, será avaliado mais atentamente por representar condição essencial para a emergência estrutural, nos termos do neorrealismo. Afinal, a definição de uma sociabilidade competitiva funda-se em um campo sociopolítico composto pela justaposição de entidades estatais igualmente livres: “the presumption of anarchy need not be stripped of additional assumptions and practices, for it is the bare-bones account of society as ‘a lot of free individuals’” (ONUF, 1989, p. 166).

Nessa concepção, a harmonização dos comportamentos resulta da autorregulação provida espontaneamente por Estados que estão em condições de isonomia política a ponto de efetivar escolhas autônomas. Tal autonomia realiza-se na medida em que cada qual detém o controle sobre o curso de suas ações e capacidades, de modo que “state develop their own strategies, chart their own courses, make their own decisions about how to meet whatever needs they experience and whatever desires they develop” (WALTZ, 1979, p. 96).

Logo, a liberdade assim delimitada representa o contexto propício aos esforços autônomos orientados à satisfação dos próprios interesses. Isso ocorre devido à leitura estreita que Waltz realiza da noção de diferenciação entre as partes que, reduzida ao setor político (capacidade de governar, ou seja, soberania), torna as entidades semelhantes e independentes, sobrando-lhes apenas fracos laços sociais associados à distinção material, dada em termos de poder.

Nesse sentido, Waltz acrescenta: “sovereignty of states has never entailed their insulation from the effects of other states’ action. To be sovereign and to be dependent are not contradictory conditions” (WALTZ, 1979, p. 96). No entanto, é importante ressaltar que a relação de dependência referida trata-se da consideração restrita ao atrelamento mútuo das ações racionais entre os competidores em um cenário de disputa estratégica. Isso é, trata-se de um reconhecimento dos condicionantes do jogo estratégico, os quais, porquanto possam influir nas ações (meios), não o fazem sobre a orientação subjetiva dos atores, que adviria de uma dimensão privada, sendo cada agente o gerador autônomo de seu próprio fim.

A capacidade do ator se autogovernar com relação aos interesses existentes no processo interativo revela sua parcela de liberdade assumida enquanto característica compartilhada entre as unidades. Sendo assim, para o neorrealismo, sob influência da microeconômica, “it is impossible to describe international structures without first fashioning a concept of the state-as-actor” (ASHLEY, 1986, p. 271). Nesse sentido, a validade das pressões da estrutura internacional enquanto força independente decorre dessa premissa do Estado como ator isolado (apto a deter e controlar sua personalidade e capacidades); ou seja, enquanto projeção solipsista que o Estado faz de si mesmo.

Porém, quando confrontada com a vivência prática dialógica dos indivíduos entre si e com a sociedade, essa condição de uma autonomia como “ser para si” torna-se problemática, uma vez que despojada de predicados de coconstituição socializantes. Nesse sentido, no âmbito metódico, a assunção dessa acepção de liberdade só pode ser efetivada se restrita ao plano formal. Ou seja, se objetivada pela postulação de um mundo social estanque, onde as

particularidades do domínio humano são mecanizadas pela confluência com o mundo natural, de modo que as diferenças entre os atores são reduzidas à expressão padronizada de uma individualidade abstrata, então expressa na “busca pelo autointeresse” (MARCUSE, 1988, p. 150).

Nesse cenário, o sujeito exerce sua autonomia em função de uma relação objetivada com os demais elementos, e os resultados coletivos compõem uma realidade externa, espontânea e independente das esferas intersubjetivas. Todavia, verifica-se que sob tais condições, excluídas de contingências, o sujeito é despojado de suas potencialidades de transformação, submetendo-se aos imperativos da determinação. Com isso, alguns pensadores críticos revelaram o que consideram ser o possível processo dialético da ciência social naturalista: os sujeitos, desprovidos de prática, tornam-se “vítimas” da própria lei transcendental que autonomamente criaram. Ou seja, a própria autonomia, quando inserida no domínio das forças naturais, revela-se dominação. Como comenta Ingram, o processo geral de naturalização da realidade social e subjetiva oculta sua origem humana e normativa, de modo que “os valores e códigos de conduta permanecem praticamente impermeáveis à revisão crítica” (1994, p. 44-45).

Eis que, comparativamente, sugerimos a aporia de Waltz: sua explanação sobre a anarquia internacional pressupõe a autonomia das partes, a qual só pode ser efetivada se associada a uma aceção de subjetividade normativa transcendente ao mundo social. Com isso, Waltz assumiu a racionalidade instrumental e utilitária, omitindo a heteronomia das relações humanas na constituição das identidades e admitindo a autonomia e racionalidade enquanto possibilidade de se tomar decisões a partir de critérios estritamente pessoais. Logo, criou-se um ambiente de interação objetivado, em que a impossibilidade de se exercer influência sobre os demais torna a lógica estrutural da autoajuda um dever, que, antes de tudo, reproduz a ordem dada, criando uma teoria porta-voz da adaptabilidade como conduta política.

Sugere-se, paralelamente, que a proposição teórica de Waltz começa com a liberdade, mas termina com a sujeição do sujeito ao imperativo do dever – subordinação da própria vontade à vontade da lei universal. Ou seja, o postulado de autonomia das unidades culminaria na subordinação da mesma às pressões do sistema de autoajuda. Assim, o modelo formulado por Waltz elaboraria sujeitos políticos dialeticamente alienados de suas práticas e integrados à conduta de assimilação de leis regulares e da normatividade da estrutura.

A fim de compreender esse processo dialético, comecemos pelo que julgamos sua origem: a escolha metodológica de Waltz. A concepção neorrealista sobre o sistema de Estados advém de um quadro científico pautado na racionalização das políticas internacionais. Portanto, o neorrealismo engajou-se na produção científica como empreendimento formal, na qual a racionalidade técnica deveria despojar qualquer julgamento valorativo, dissociando os fenômenos sociais estudados de suas potencialidades contingentes.

Nesse sentido, o substrato positivista do realismo estrutural deixou de reconhecer a separação entre o mundo social (espaço da contingência) e o mundo natural (espaço da necessidade), identificando, portanto, as leis sociais com as leis físicas. Para tal, Waltz precisou eliminar as variáveis responsáveis pela indeterminação do mundo social, quais seriam aquelas relacionadas ao nível dos processos – da interação entre as partes, para além da relação organizacional reconhecida. Entrementes, a noção multicausal da ação social, em que o ator modela sua conduta a partir da interação com sistemas social, cultural e individual, é substituída

pelo modelo posicional da estrutura, no qual os agentes relacionam-se considerando apenas suas dimensões materiais. Assim, para o neorrealismo, a agência política torna-se um conceito estreito e limitado às premissas diádicas sobre assimetrias de poder e de autoridade.

Ademais, as posições do neorrealismo (relacionadas à distribuição de poder material) trazem a noção implícita dos papéis sociais, conforme delineia o funcionalismo estrutural. Por essa perspectiva, cada posição contribui especificamente na manutenção da ordem total (equilíbrio de poder), projetando, cada qual, expectativas comportamentais fixas. Como anunciou Waltz (informação verbal)⁹, a mudança de posicionamento afeta diretamente a conduta dos Estados, que a cada posição “had to adjust to a different kind of world that made a different kind of policy and different kinds of action, appropriate or inappropriate”.

A herança do funcionalismo estrutural sobre a teoria neorrealista projeta-se na conexão entre posição e racionalidade, de modo que a orientação das condutas políticas restringe-se à execução eficaz dos papéis em prol da preservação do equilíbrio de poder geral, e da manutenção do poder pessoal. Portanto, o sentido das ações é restrito aos termos operacionais, sem referência à intencionalidade do agente, ou mesmo a outra atividade que atribuisse significado às práticas. Ressaltado seu aspecto operacional, a racionalidade dos atores sociais passa a ser avaliada apenas segundo seu papel na efetivação dos interesses particulares, ou melhor, de acordo com os graus de eficiência alcançados na realização de dado objetivo. Insere-se, pois, a lógica da consequência como único filtro social das condutas – “Behaviors are selected for their consequences” (WALTZ, 1979, p. 76).

Nas formulações teóricas em que os atores são dissociados de uma relação intencional com a realidade (objetiva, social e subjetiva), identifica-se uma abstração moral do mesmo, visto que sua “ação perde qualquer conteúdo cognitivo, normativo e expressivo e não mais pode ser avaliada criticamente” (INGRAM, 1994, p. 50). No neorrealismo, a formalização da razão (instrumentalizada) desautoriza os agentes a avaliarem os objetivos conforme categorias como justiça, igualdade e tolerância. A correção ou não de um ato é avaliada apenas pela adequação de seus resultados para com um objetivo pré-estipulado pela estrutura.

Por conseguinte, o ator político é delimitado como entidade com preocupações unicamente possessivas, e orientadas à otimização da política de poder. Segue-se, daí, que toda ação deve servir a algum propósito, de modo que as práticas desviadas da noção de utilidade, ou que não busquem salvaguardar as condições de sobrevivência, são destituídas de sentido. Nesse horizonte, significado e efeito são sinônimos, e por isso uma conduta dotada de sentido seria aquela associada ao “efeito” do equilíbrio de poder, mantenedor da estrutura social.

O estabelecimento do equilíbrio de poder como comportamento reiterado é catalisado pelos mecanismos de manutenção da ordem: competição e socialização. Tais mecanismos seletivos da estrutura internacional criam limites às experiências, e, assim, os comportamentos desviantes são marginalizados e preteridos de benefícios sociais. Ou seja, toda conduta não mimética dos comportamentos bem-sucedidos é julgada uma imprudência capaz de implicar o afastamento automático desse agente desviante pela coletividade – “Ridicule may bring deviants into line or cause them to leave the group” (WALTZ, 1979, p. 76).

⁹ Entrevista concedida por Kenneth Waltz em 2003 ao programa “Conversations with History”, produzido por Harry Kreisler com apoio do Instituto de Relações Internacionais da UC-Berkeley.

Neste ponto, insere-se uma reflexão importante acerca das implicações da restrição subjetiva do ator aos atributos materiais. Como sabemos, a distribuição desigual das capacidades gera uma hierarquia entre as posições capaz de desfazer a ilusão de uma competição justa, de modo que a ordem internacional “it’s one which the major actors, those of greater capability, set the scene in which the others must act” (WALTZ, informação verbal)¹⁰. Logo, a problematização da autonomia estatal é expressa concretamente na noção de que “competitive systems are regulated, so to speak, by the ‘rationality’ of the more successful competitors” (WALTZ, 1979, p. 76).

Dessa forma, a isonomia de condições proporcionada por uma suposta autonomia decisória dos atores é contraposta pela heteronomia implícita na restrição que o ambiente impõe sobre os Estados nas posições inferiores. Nesse sentido, o mecanismo de socialização cumpre papel pedagógico distinto a cada unidade, de modo que aos atores localizados em uma posição inferior cabe o aprendizado das condutas conforme os padrões dispostos pela estrutura (ou seja, pelas superpotências):

Once socialized, an individual acts as expected in a role, not necessarily for any conscious reason, but because she has internalized the particular behavior associated with the position. Acting in such a way, therefore, becomes an individual preference – although a product of the social system, the individual perceives the role’s mandate as a personal need (GODDARD; NEXON, 2005 p. 20).

Logo, a socialização significa o ajustamento dos comportamentos com as regras normativas da estrutura, mesmo que essas sejam implícitas: “Socialization brings members of a group into conformity with its norms” (WALTZ, 1979, p. 76). Por essa perspectiva, a flexibilidade do comportamento do ator dependerá do modo pelo qual a ação e a norma são relacionadas, ou mediadas. Como assinalado, no neorrealismo tal mediação é realizada pela noção de racionalidade instrumental que surge como solução metodológica, a fim de homogeneizar as condutas dos atores, mediando uniformemente a ação das unidades e as normas comportamentais da estrutura.

A concepção em termos instrumentais postula-se como mera regulação entre meios e fins pessoais, distanciando o sujeito da condição de questionador das normas e, portanto, dos próprios canais de ativação sobre a estrutura¹¹. Portanto, a delimitação monológica dentro das fronteiras instrumentais caracterizaria a individualização da ação social, visto que, apartada das dimensões sociais e culturais do processo de subjetivação, e de todo atributo móbil, não relacionado à identidade pré-estruturada. Nessa concepção, o sujeito é despojado daquilo que Weber denota como “racionalidade substantiva”, ou que Habermas define como “razão prática” – ambas relacionadas à capacidade do ator conferir julgamentos aos fins e aos meios.

Da mesma forma, em sua reflexão sobre o saber iluminista, Horkheimer (2000) disserta sobre essa orientação cognitivo-instrumental como sendo uma faculdade intelectual de coordenação, cuja eficiência é majorada pela desconsideração de quaisquer fatores não intelectuais,

¹⁰ Idem nota 09.

¹¹ Cabe ressaltar que, como expôs Weber, além da lógica instrumental, a ação social presumiria outros três tipos de orientações possíveis: a racionalidade por valores; por afetividade e pela tradição.

como as emoções. No entanto, como ressalta Horkheimer, nessa definição a razão enquanto faculdade de pensar renuncia à tarefa de julgar as ações e o modo de vida vigente. Nesse sentido, a neutralização da razão (despojada de qualquer relação com o conteúdo objetivo e de seu poder de julgá-lo) acaba por reduzir a si própria, atribuindo-se o papel de executora, mais preocupada com os meios do que com os fins. Neutralizada, a razão torna-se impotente, e tendente ao senso comum.

Por conseguinte, um ator social descrito nesses termos, quando inserido em um coletivo com regulamentos estipulados, tenderia à postura de adequação comportamental. Dessa forma, a questão pedagógica da socialização é reduzida à assimilação e à obediência das regras, em que os educandos, embora se achem autônomos, estariam assimilando uma norma disposta heteronomamente. É neste aspecto que argumenta-se que racionalidade estatal, conforme definida por Waltz, perderia sua espontaneidade e produtividade criativa, ou seja, perderia sua própria subjetividade.

Voltando-se para a esfera da interação entre os agentes, percebemos que tal conduta adaptativa prescrita pela teoria neorrealista recai, especialmente, sobre os Estados mais fracos que, restringidos a sua condição material, e individual, não encontram meios para escapar à hegemonia dos mais fortes. A imparcialidade da anarquia opera por meio de um processo de alienação das partes que seguem condutas dispostas pelos Estados mais fortes, dada as assimetrias derivadas da distribuição de capacidades. Assim, ao passo que a “política de poder” pressupõe um ator com potência capaz de atuar como sujeito, aos demais Estados a anarquia torna-se antes um domínio da restrição do que um ambiente provedor de possibilidade de ações.

Nesse cenário, a história como prática é substituída por uma espécie de escapismo moral e de conduta apolítica, pelos quais a única responsabilidade a que os Estados mais fracos se submetem seria a responsabilidade sobre “pensar” ou “raciocinar” corretamente – isto é, conforme os termos da escolha racional e as preocupações desposadas em cada posição. Portanto, ao contrário dos modelos construtivistas em que a norma assume uma natureza essencialmente coconstitutiva (servem como meios para que os atores construam, em mútua relação, suas identidades e motivações), as normas no neorrealismo são de natureza regulatória envolvendo baixo grau de coconstrução, visto que apenas dispõe linearmente o modo como as unidades devem se comportar (DESSLER, 1989, p. 457).

Por esse quadro, os atores sem potência ajustam seu comportamento ao modelo disposto pelas posições hegemônicas esperando, assim, receber os benefícios da segurança e a não sofrerem os efeitos deletérios da conduta desviante. A tendência ao simulacro especular do comportamento das superpotências mostra-se, pois, uma decorrência da racionalidade instrumental, conforme disposta pelo neorrealismo. Ademais, as normas internalizadas pelo medo das sanções atuam como estímulo das condutas em prol da preservação da estrutura social. Por isso, os comportamentos prescritos pela estrutura neorrealista projetam uma relação mimética entre os atores, de modo que ser racional assemelha-se a não ser refratário, conduzindo ao conformismo com a realidade tal como ela é disposta.

Por conseguinte, como refletiu Habermas acerca do pensamento moderno, um processo de socialização nesses termos aborda um sujeito social como sendo repositório de hábitos, papéis e competências miméticas, que limitam a liberdade ao invés de fortalecê-la (INGRAM, 1994).

Assim, à medida que se demonstram independentes entre si, as unidades tornam-se, proporcionalmente, mais submetidas à estrutura e sem canais para (retro)informá-la.

A articulação do interesse último do Estado como sendo um chamamento mandatário, portanto a ele exógeno, o transforma em coisa da anarquia, o reifica e desloca a responsabilidade pela perpetração da violência em uma dimensão que não pode ser atingida porque tentá-lo seria não entender a lógica da pressão estrutural sistêmica, que é transnacional e desligada do eventual contexto histórico. (COSTA; SELIS; SOARES, 2009, p. 216)

Ora, despojados dos potenciais intersubjetivos, a socialização perde o valor pedagógico enquanto diálogo. Limitados aos atributos posicionais, os atores são preteridos das chances de formulação contínua e coletiva de seus interesses e expectativas. Por conseguinte, o potencial de escolha e definições de meios e fins é substituído pela adequação permanente à lógica da autoajuda. Dessa forma, a evolução social implícita no neorrealismo envolveria apenas o aprendizado nos limites de variação permitida pelo princípio organizador. Exclui-se, pois, o plano de institucionalização progressiva de novos potenciais de aprendizado – realizado nas dimensões ideacionais, culturais e morais do ator – que condicionariam as experiências cognitivas que, por sua vez, condicionariam mudanças no sistema.

Para alguns analistas, tal ausência de um elemento progressivo aponta uma incoerência de Waltz com seu suporte sociológico durkheimiano. A equivalência entre a ordem internacional e a solidariedade mecânica de Durkheim refletiria uma interpretação problemática das propostas desse sociólogo, afinal, segundo Ruggie, Waltz abstraiu a fator da “densidade dinâmica”, que nos termos de Durkheim seria o elemento capaz de alterar os fatos sociais, e que englobaria “the quantity, velocity, and diversity of transactions that go on within society” (RUGGIE, 1986, p. 148) .

Esse equívoco teria excluído da teoria neorrealista o componente responsável pela consciência da transformação, a saber: os processos interativos. Esse componente seria aquele capaz de conferir um senso histórico à estrutura, uma vez que seu reconhecimento ampliaria aquele conceito, inserindo outras variáveis que impulsionariam a transferência da coletividade de uma organização segmentada (sistema), para uma forma mais complexa de diferenciação (sociedade). Assim, dentre as forças motivacionais da evolução social, a ideia de Durkheim sobre a densidade dinâmica representa o vetor material capaz de levar a ordem internacional até uma forma de sociedade diferenciada funcionalmente, então gerida pela coesão orgânica (BUZAN; ALBERT, 2010).

Conclui-se, pois, que ao objetivar os atributos sociais do espaço público internacional pela racionalidade econômica, e ao reduzir a sensibilidade histórica dos conceitos, a postura estruturalista de Waltz negou o papel da prática na transformação da ordem social (ASHLEY, 1986). Ao fim, a autonomia potencial das unidades, como forma social espontânea, é contraposta à roupagem final da unidade reduzida a uma engrenagem da estrutura internacional. Isto é, ao passo que o postulado da anarquia pressupõe um interesse estatal livre dos imperativos sociais, o mesmo prescreve, como ferramenta teórica, uma racionalidade disciplinada (e não livre) às pressões de uma sociabilidade competitiva.

Assim, encerra-se um ciclo tautológico entre agente instrumental e estrutura anárquica, tendo em vista que Waltz atinge a força das pressões da estrutura sobre as partes enquanto função de um ator isolado e tendente à duplicação das condutas. Ou seja, a perpetuação dos efeitos estruturais sobre as unidades realizou-se sob a condenação dessas últimas à esfera da consciência auto-objetivante, que possibilitou as condições da anarquia, enquanto consciência coletiva rudimentar sobreposta ao desenvolvimento das individualidades. Nessa teoria, os agentes da ação projetam-se como objetos epistemológicos, mas se silenciam enquanto sujeitos atuantes na ordem vigente.

Como atentou Ruggie (1986), a aplicação do modelo posicional e a restrição dos atores à lógica utilitária conduziram o neorealismo a um equívoco metodológico, em que a continuidade dos efeitos da estrutura constitui antes o produto de premissas do que uma hipótese comprovada. Ou ainda, “the tendency towards equilibrium is a necessary result of the analytical assumptions of the theory itself, not a by-product of feedback mechanisms that can be traced empirically” (GODDARD; NEXON, 2005, p. 33).

Por outro lado, tal conclusão, antes de apontar uma crítica metódica, demonstra a limitação política daquele discurso, dado seu reducionismo sociológico. Afinal, a lógica reprodutiva que subscreve o neorealismo criou um conceito de estrutura que se refere à ordem internacional como sendo uma ordem natural, sobre a qual as contingências históricas são negadas, ou tornadas triviais. Com isso, o neorealismo naturaliza a ordem vigente, dispondo limites ao movimento do sistema internacional: “the texture of international politics remains highly constant, patterns recur, and events repeat themselves endlessly” (WALTZ, 1979, p. 66). Nesse conceito, a anarquia culmina em condições de ações que viciam a criatividade, a sociabilidade e a racionalidade do Estado, que se dispõe normativamente à conservação do *status quo*.

Portanto, desses desdobramentos, resulta uma reflexão prática significativa relacionada às consequências políticas da adoção, por parte dos países marginais, de uma perspectiva fundada em uma teoria da ação social que prescreve o automatismo e a adaptação como linhas normativas centrais da prática internacional. Nesse sentido, a objetivação da ordem internacional pelo estabelecimento do movimento perpétuo do mecanismo do equilíbrio de poder representaria uma legislação em defesa da cristalização de uma configuração política histórica, e, por isso, em parte oposta à autonomia dos indivíduos em repensarem coletivamente as estruturas da sociedade e de transformá-la. A autorreprodução do modelo de Vestfália, anunciada pelos mecanismos reguladores da estrutura anárquica, expressa uma função ideológica específica da produção teórica de Waltz – adequada ao estilo *problem-solving*¹² exposto por Robert Cox (1981).

Enquanto tal, o neorealismo torna-se ferramenta explanatória útil aos fenômenos considerados estáveis, como durante o sistema bipolar do pós-guerra. Por outro lado, o fôlego simplificador de seus conceitos se fez à custa da “respiração” das entidades sociais, que perdem

¹² Moreover, the assumption of fixity is not merely a convenience of method, but also an ideological bias. Problem-solving theories can be represented in the broader perspective of critical theory, as serving a particular national, sectional, or class interest, which are comfortable within the given order (COX, 1981, p. 129).

o qualitativo animado e crítico para se postularem como unidades homogêneas, igualmente esvaziadas de atributos culturais ou ideacionais, substituídos por raciocínios rotinizados.

3 Considerações finais

Nesse artigo, discutimos como a concessão de objetividade à totalidade estrutural realizada por Waltz culmina em um reducionismo arriscado por tornar o sistema social algo alheio, independente e, não raro, sobreposto às condutas estatais. Por conseguinte, questionamos em que medida a expressão do ator internacional pela racionalidade instrumental desdobrou-se em um conceito de política empobrecido. Assim, argumentamos que, conquanto consiga demonstrar a capacidade da estrutura em exercer suas próprias condições de normatividade, Waltz o faz criando uma esfera pública com fins impassíveis de avaliação crítica, visto que se estabelece atores desprovidos das potencialidades morais, afetivas e de memória histórica. Ou seja, embora sofisticado teoricamente, o escopo do conceito de estrutura de Waltz “make their public organisation by will and communal decision impossible and implausible” (WEBER, 2005, p. 203).

Revelam-se, pois, os efeitos deletérios da racionalidade instrumental, que ao se estenderem aos domínios do mundo da vida ameaçam esvaziá-lo de seu propósito participativo. Como aborda Avritzer (1996), o equívoco das teorias que restringem o plano da ação política ao cálculo racional estratégico estaria justamente no não reconhecimento da expressão dual da sociabilidade – que absorveria tanto o nível do raciocínio cognitivo-instrumental, como da reflexão intersubjetiva. Isso porque, ao negarem essa segunda concepção, acabam abstraindo também o fundamento consensual da política moderna, haja vista que o conceito de intersubjetividade sustenta-se na ideia de reconhecimento do outro; diferentemente do princípio do individualismo metodológico, a partir do qual o conceito de racionalidade instrumental é formulado.

Para Avritzer (1996), a introdução da variável técnica nos estudos políticos dá margem apenas para reflexões acerca de um espaço social dotado de uma complexificação administrativa e, por isso, incapaz de oferecer um ambiente gerador de participação social. Paralelamente, concluímos que a impossibilidade de ações consensuais implicadas no conceito de política internacional de Waltz corroboram a heteronomia estrutural implícita na diáde “racionalidade e reificação” da produção moderna, em oposição a uma noção de autonomia ligada à “racionalidade e participação”.

Tal característica inscreve a teoria em um movimento tendente à dominação burocrática da imaginação política, preocupante, sobremaneira, para os atores periféricos em tal ontologia. A estes, portanto, caberia a tarefa crítica voltada ao rompimento com as formas teóricas de condicionamento, associadas à linguagem e à história, por meio das quais os atores das RIs se veem e, não raro, quando interiorizadas, se autoemudecem. Por isso, em última instância, o artigo pretendeu contestar a introjeção irrefletida da concepção neorrealista, que pode desdobrar-se em uma autocompreensão limitada sobre a liberdade prática na conduta dos sujeitos políticos.

Referências bibliográficas

- ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. 1985. *Dialética do Esclarecimento: Fragmentos filosóficos*. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed..
- ALBERT, Mathias; BUZAN, Barry. 2010. Differentiation: A sociological approach to international relations theory. *European Journal of International Relations*, Vol. 16, n. 3, p. 315-337.
- ASHLEY, Richard. 1981. Political Realism and Human Interest. *International Studies Quarterly*, Vol. 25, Nº. 2, p. 204-236.
- ASHLEY, Richard K. 1986. The Poverty of Neorealism. In: KEOHANE, Robert O. (Ed). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, p. 255-300.
- AVRITZER, Leonardo. 1996. *A moralidade da democracia: ensaios sobre teoria habermasiana e teoria democrática*. Perspectiva/UFMG.
- COSTA, Juliana A. da; SELIS, Lara M. R.; SOARES, Samuel A. 2009. De Afrodite à Melíade? O Feminismo nos Estudos de Segurança. In: MATHIAS, Suzeley K. (Org). *Sob o Signo de Atena: Gênero na Diplomacia e nas Forças Armadas*, São Paulo: Editora Unesp, p. 205-228.
- COX, Robert. W. 1981. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, p. 126-155.
- _____. 1983. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 12, n. 2, p. 162-175.
- DESSLER, D.1989. What's at Stake in the Agent-Structure Debate? *International Organization*, Vol. 43, n. 3, p. 441-473.
- DURKHEIM, Émile.1964. *The Rules of Sociological Method*. Trad. Sarah A. Solovay e John M. Mueller. New York: Free Press.
- DUSEEL, Enrique. 1977. *Filosofia da Libertação*. Trad. Luiz João Gaio. São Paulo: Edições Loyola/UNIMEP.
- GODDARD, Stacie E.; NEXON, Daniel H. 2005. Paradigm Lost? Reassessing Theory of International Politics. *European Journal of International Relations*, Vol. 11, n. 1, p. 9-61.
- HABERMAS, Jürgen. 1988. *Teoria de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madri: Taurus. Tomo I.
- HOFFMANN, Stanley. 1977. An American Social Science: International Relations, *Daedalus*, Vol. 106, n. 3, p. 41-60.
- HORKHEIMER, Max. 1989. *Teoria tradicional e teoria crítica*. São Paulo: Nova Cultural.
- _____. 2000. *Eclipse da Razão*. São Paulo: Centauro Editora.
- INGRAM, David. 1994. *Habermas e a dialética da Razão*. 2º Ed. Brasília: Editora da UnB.
- JAUSS, Hans R. 1994. *A História da Literatura como Provocação à Teoria Literária*. São Paulo: Editora Ática.
- LAPID, Yosef. 1989. The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era. *International Studies Quartely*, Vol. 33, n. 3.

- LEOPOLDO e SILVA, Franklin. 1997. Conhecimento e razão instrumental. *Psicologia USP*, Vol. 8, n. 1, p. 11-39.
- LINKLATER, Andrew. 2002. The problem of harm in world politics: implications for the sociology of states-systems. *International Affairs*, Vol. 78, n. 2, p. 319-338.
- MARCUSE, Herbert. 1988. Some Social Implications of Modern Technology. In: Andrew Arato (ed.) *The Essential Frankfurt School Reader*. New York: The Continuum Publishing Company.
- MIGNOLO, Walter. 2002. The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference. *The South Atlantic Quarterly*, v. 101, n. 1, p. 57-97
- ONUF, Nicholas. 1989. *World of our making: rules and rule in social theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- _____. 2009. Structure? What Structure? *International Relations*, Vol. 23, n. 2, p. 183-199.
- RUGGIE, John Gerard. 1993. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International Organization*, Vol. 47, n. 1, p. 146.
- RUGGIE, John Gerard. 1986. Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis. In: KEOHANE, R. O. (Ed.) *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2002. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez.
- SMITH, Steve. 2002. The United States and the Discipline of International Relations: Hegemonic country, hegemonic discipline. *International Studies Review*, Vol. 4, n. 2, p. 67-85.
- TOULMIN, Stephen. 1992. *Cosmopolis: the hidden agenda of modernity*. Chicago: University of Chicago Press.
- TICKNER, Arlene B; CEPEDA, Carolina; BERNAL, José Luis. 2013. Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina, *BJIR*, Marília, Vol. 2, n. 1, p. 6-47.
- WALKER, Robert B. J. 1987. Realism, Change, and International Political Theory. *International Studies Quarterly*, Vol. 31, n. 1, p. 65-86.
- WALTZ, Kenneth N. 1959 *Man, the state and war: A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- _____. 1964. The stability of a bipolar world. *Daedalus*, Vol. 9, N°.3, p. 881-909.
- _____. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- _____. 1993. The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, Vol. 18, N°. 2, p. 44-79.
- _____. 2008. *Realism and International Politics*. New York: Routledge.
- _____. 2003. *Conversations with History*. Berkeley: Institute of International Studies at the University of California, Berkeley. Entrevista concedida a Harry Kreisler. Disponível em <<http://conversations.berkeley.edu/>>. Acessada em 30 de mar. 2009.
- WÆVER, Ole. 1998. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, Vol. 52, n. 4, p. 687-727.

WEBER, Max. 1987. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 5ª Ed. São Paulo: Pioneira.

WEBER, Martin. 2005. The critical social theory of Frankfurt School, and the 'social turn' in IR. *Review of International Studies*, 31, p. 195-209.

WENDT, Alexander. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organizations*, Vol. 41, n. 3, p. 335-370.

Recebido em: 26 mar. 2014

Aprovado em: 10 out. 2014

Brasil e Índia na Reforma do Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento dos membros permanentes e os apoios regionais

Brazil and India in the UN Security Council Reform: permanent members' positions and regional support

Bruna Kunrath*

André Luiz Reis da Silva**

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o debate internacional acerca da reforma do Conselho de Segurança da ONU, tendo como foco a inserção internacional de Brasil e Índia nesse contexto. Como dois grandes países em desenvolvimento, estes dois Estados vêm adquirindo uma posição de destaque no âmbito do sistema internacional. A partir disso, Brasil e Índia passaram a ter como uma de suas diretrizes de política externa a obtenção de uma vaga permanente em um CSNU reformado. No entanto existem forças opositoras: de um lado, os EUA colocam obstáculos a uma ampla reforma do CSNU, tendo apoiado a entrada da Índia, mas não a do Brasil; de outro lado, Brasil e Índia sofrem fortes oposições regionais, principalmente de Argentina e Paquistão respectivamente. O artigo está dividido em três partes: na primeira, expõe-se as principais propostas para reforma do CSNU; na segunda parte, explora-se a posição do P-5 a respeito das candidaturas de Brasil e Índia à vaga permanente; por fim, analisa-se se Brasil e Índia têm obtido adesão dos países de seu entorno regional às suas campanhas ao assento permanente. Busca-se, com isso, concluir o quão distantes ou próximos estão Brasil e Índia de entrar no CSNU como membros permanentes.

Palavras-chave: Conselho de Segurança; Brasil; Índia; reforma; política externa.

Abstract

This article aims to analyze the international debate about the UN Security Council reform, focusing on the international insertion of Brazil and India in this context. As two large countries in development, these two states have acquired a prominent position within the international system. From this, Brazil and India now have as one of their foreign policy guidelines obtaining the permanent seat in the reformed

* Mestre e doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) na UFRGS. Bacharel em Relações Internacionais na UFRGS. Email: brunakunrath@hotmail.com.

** Doutor em Ciência Política. Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies/University of London. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Email: reisdasilva@hotmail.com.

UNSC. However there are opposing forces: on one hand, the USA pose obstacles to a comprehensive reform and supported Indian campaign, but not the Brazilian one.; on the other hand, Brazil and India face strong regional opposition, mainly from Argentina and Pakistan respectively. The article is divided into three parts: first, it is exposed the main proposals for UNSC reform; second, it explores the P-5 position about the applications from Brazil and India to the permanent seat; finally, it analyzes wheter Brazil and India have achieved membership of the countries of their region to their campaigning to the permanent seat. The aim is, therefore, to conclude how far or near are Brazil and India entering in the UNSC as permanent members.

Keywords: Security Council, Brazil, India, reform, foreign policy

1 Introdução

Com o fim da Guerra Fria, o debate sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) foi ampliado e entrou na agenda internacional. Embora a estrutura do CSNU tenha sido objeto de críticas desde sua formação, nos anos de 1940, nas últimas décadas do século XX foi sendo ressaltada a ideia de que o Conselho de Segurança havia ficado anacrônico, pois representava uma ordem que não mais existia. De fato, a erosão da bipolaridade, a emergência da multipolaridade, a natureza dos novos conflitos pós-Guerra Fria, o fortalecimento do regionalismo e o processo de ascensão das potências médias e regionais apontavam para a obsolescência do órgão.

Tais mudanças observadas estão diretamente conectadas à campanha que alguns países iniciaram pela reforma da estrutura do CSNU. Nos anos 2000, o G-4 surgiu como a união de Brasil, Índia, Alemanha e Japão, que defenderiam suas entradas conjuntas como membros permanentes do CSNU. Dentre os quais, destacam-se os dois primeiros, grandes países em desenvolvimento, que possuem vulnerabilidades semelhantes, como as desigualdades socioeconômicas, assim como potencialidades semelhantes a partir do regime democrático e da robustez de suas economias. Índia e Brasil, não se adequando entre as grandes potências, nem entre os países menores, são reconhecidos como países influentes, mas ao mesmo tempo constrangidos por um sistema conduzido pelas grandes potências.

Apesar do destravamento do funcionamento do CSNU com o fim da Guerra Fria, as críticas em relação ao seu funcionamento aumentaram. Tais críticas se concentraram na discricionariedade que o P-5 tem para impor a coerção sem ter de justificá-la, o que abre margem para ações que defendem seus próprios interesses, e não o bem de toda a comunidade internacional. Outra crítica gira em torno da falta de transparência nas deliberações. Geralmente o P-5 realiza reuniões e consultas fechadas e chega à reunião formal com os membros não permanentes já com as decisões encaminhadas (FONSECA JR, 2002:9 apud BRIGIDO, 2010:48)

Para evitar que o principal órgão das Nações Unidas perdesse legitimidade, a ideia que vem-se consolidando é a de que deveria haver uma reforma institucional. No entanto os blocos de pressão que se configuraram em torno da questão da reforma não têm encontrado um

denominador comum em suas propostas, o que ocasionou a imobilização de avanços concretos. Além do G-4, a União Africana e o grupo denominado Unidos pelo Consenso (também conhecido como *Coffee Club*) colocaram na mesa suas propostas, as quais entraram em conflito entre si. Além disso, também há o obstáculo dos membros permanentes (P-5), os quais não se mostram inteiramente favoráveis à expansão do CSNU.

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar as forças que têm-se colocado ao redor do tema da reforma do CSNU, focando nas estratégias de Brasil e Índia para a obtenção da almejada vaga permanente. Busca-se observar quais os constrangimentos que estes dois países têm sofrido no sistema internacional e concluir o quão distantes ou próximos estão Brasil e Índia de obter a vaga permanente. A hipótese primordial é a de que as forças antagônicas que se colocam em torno do tema da reforma do Conselho de Segurança são estratégias de poder: cada grupo busca defender suas próprias proeminências no sistema internacional em vez de consolidarem uma aliança em busca de um Conselho de Segurança mais efetivo, eficaz e representativo. Como objetivo secundário, examinar-se-á a motivação de os EUA terem concedido apoio formal ao pleito da Índia e, ao mesmo tempo, adotarem uma postura reticente em relação à candidatura brasileira, ainda que não opositora. Coloca-se em relevo a posição dos EUA, não só por representarem a maior potência do CSNU, mas também por ser o único membro permanente que adotou uma posição diferenciada em relação a Brasil e Índia. A hipótese, neste caso, é a de que, para os EUA, a Índia seria um grande aliado para manter seu poder de influência na Ásia. Já na América Latina, os EUA se consideram o país hegemônico, prescindindo de um aliado para manter sua influência no continente.

O artigo está dividido em três partes. Inicialmente, examina-se o surgimento das ideias de reforma do órgão, nos anos 1990, e as propostas de cada grupo de pressão que se consolidou em torno do tema; no segundo ponto, expõe-se a postura do P-5 em relação às candidaturas de Brasil e Índia, utilizando-se primordialmente fontes primárias, com notícias de jornais disponíveis sobre esse tema. Na última sessão, examina-se se Brasil e Índia têm conseguido obter adesão dos países de sua região para suas candidaturas à vaga permanente.

2 As propostas para reformulação do Conselho de Segurança da ONU

A formação original do Conselho de Segurança tinha a configuração de onze membros, cinco permanentes (EUA, Reino Unido, URSS, França e China), com direito a veto, e seis não permanentes: dois da América Latina, um do Oriente Médio, um da *Commonwealth*, um da Europa Ocidental e um da Europa Oriental. Posteriormente, em 1963, foi aprovado pela Assembleia Geral o aumento do número de membros com cadeiras rotativas de seis para dez com a justificativa de que teria ocorrido o aumento do número de Estados-membros na ONU de 51 para 111. Seguindo a equidade geográfica ficaram: cinco afro-asiáticos; dois latino-americanos; um do Leste Europeu; dois da Europa Ocidental e outros Estados¹. (Brigido, 2010:32). Apesar do destravamento do funcionamento do CSNU, com o fim da Guerra Fria e a conseqüente maior

¹ Estes membros são eleitos pela Assembleia Geral, sendo levada em consideração a "contribuição" dos candidatos para a manutenção da paz internacional. O mandato do membro não permanente é de dois anos, não sendo possível a reeleição imediata.

capacidade de ação que obteve, as críticas em relação ao seu funcionamento aumentaram, tendo como objetivo dotá-lo de maior eficácia e legitimidade. Algumas distintas propostas surgiram ao longo deste período. Nesta sessão, serão analisadas tais propostas, buscando-se descobrir quais elementos estão colocando obstáculos à reforma consular.

Em 1992, iniciaram-se formalmente as discussões em torno da reforma no âmbito multilateral com a adoção da resolução 47/62 pela Assembleia Geral, a qual solicitava aos Estados-membros a apresentação de sugestões para uma eventual reformulação da composição do CSNU: “países como África do Sul, Alemanha, Brasil, Índia, Japão e Nigéria foram extremamente atuantes desde o início das discussões sobre uma possível reforma” (Alves, 2008). Já em 1993, criou-se o *Open-Ended Working Group* (OEWG), para lidar com a questão da reforma do CSNU.

Em 1997, o embaixador da Malásia, Razali Ismail, lançou uma nova proposta de reforma ao OEWG, aumentando as expectativas sobre o sucesso de se chegar à reforma do CSNU. A denominada Proposta Razali foi instrumentalizada, em 1998, expondo o plano de uma reforma em três etapas, com a adição de cinco novos assentos permanentes, sem direito a veto, e quatro assentos não permanentes. Apesar de ter sido bem recebida, a Proposta Razali não foi levada à votação. Curiosamente, o principal obstáculo não partiu dos países do P-5, mas de um grupo de países que se uniu em um bloco dos que eram contrários à criação de novas vagas permanentes, bem como da Organização da Unidade Africana, que não aceitaria a ausência do poder de veto para os novos membros (ALVES, 2008, p. 70).

A partir desse quadro, já pode-se perceber as forças que se colocavam em torno da questão da reforma e quais eram suas principais propostas. Os países que se opõem à expansão do número de assentos permanentes consolidariam o grupo de pressão denominado Unidos pelo Consenso, ou *Coffee Club*, ao qual adeririam países como México, Argentina, Paquistão e Itália, claros opositores às campanhas de Brasil, Índia e Alemanha pela obtenção de uma vaga permanente. Estes, por suas demandas também comuns, se reuniram no denominado G-4, grupo de mútuo apoio pela entrada nos quadros permanentes do CS que, além daqueles três países, também seria composto pelo Japão. De outro lado, a União Africana (UA) também teria sua proposta de reforma, defendendo a inclusão de países africanos na representação permanente do CSNU, embora não exista consenso sobre quais países deveriam obter as novas vagas. A posição dos países do P-5 é de suma importância nesse debate. O principal obstáculo imposto por estes é a posição individual de cada um, sendo que a China, por exemplo, não aceitaria a entrada do Japão, o que a coloca totalmente oposta à proposta do G-4, mesmo sem necessariamente ser contrária à entrada dos outros membros desse grupo.

Nos anos 2000, dois importantes documentos seriam lançados: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, em decorrência do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, de 2004; e o Relatório do Secretário-geral da ONU, Koffi Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, de 2005 (SOARES, 2009, p. 12). O relatório de Annan, levando em conta a representação regional equitativa, apresentou dois modelos: o modelo A previa a inclusão de seis novos membros permanentes e de três novos membros não permanentes; já o modelo B previa a criação de uma nova categoria de membros, com a adição de oito novos cargos com mandatos renováveis de quatro anos e um novo cargo para mandatos de dois anos (Soares de Lima, 2009:282).

Em decorrência deste momento favorável, antigos candidatos à obtenção de uma vaga permanente se reuniram para aumentar seu poder de negociação. Assim, em setembro de 2004, os representantes de Alemanha, Brasil, Índia e Japão lançaram um comunicado, assinalando a importância da reforma da ONU, o que passaria pela revitalização da Assembleia Geral e pela atualização da estrutura do Conselho de Segurança, o qual deveria refletir a realidade contemporânea da comunidade internacional. Para tanto, o CSNU deveria ser expandido tanto na categoria de membros permanentes, como na de membros não permanentes, com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além de defender mutuamente suas candidaturas, os países do G-4 também reservam espaço para a defesa da inclusão da África nos quadros permanentes do CSNU (Comunicado Conjunto de Imprensa do G-4, 2004).

Os países do G-4 se uniram em uma frente que leva em consideração algumas de suas características comuns, como capacidade de atuação regional e global, amplo engajamento na ONU e o sistema político democrático, que seriam credenciais para assumir as responsabilidades de um cargo permanente: “é essencial que o Conselho de Segurança inclua, de forma permanente, países que tenham a vontade e a capacidade de assumir as responsabilidades mais significativas em relação à manutenção da paz e segurança internacionais” (Comunicado Conjunto de Imprensa do G-4, 2004).

Após algumas consultas com todos os grupos regionais, o G-4 lançou, em julho de 2005, sua proposta, prevendo o aumento de 15 para 25 membros no CSNU. Seriam seis novos membros permanentes e quatro novos membros não permanentes. Tal proposta seria alterada após negociações com a UA, adicionando mais um cargo não permanente à proposta original, a ser ocupada por representantes do mundo em desenvolvimento (PATRIOTA, 2007:15).

O G-4, porém, passou a perder um pouco de fôlego com o passar dos anos. Por ser um grupo heterogêneo, composto por dois países desenvolvidos e dois países em desenvolvimento, com posicionamentos regionais distintos, apareceram problemas de coordenação que podem vir a comprometer a efetividade das propostas do grupo. Por um lado, Alemanha e Japão carregam o peso de terem sido os países derrotados na II Guerra Mundial, sofrendo forte oposição em suas candidaturas a uma vaga permanente. A China, por exemplo, possui uma posição intransigente em relação ao Japão. Portanto, apesar do engajamento de Brasil e Índia, suas candidaturas por meio do G-4 podem ficar engessadas em decorrência dos vetos que os demais participantes do grupo possuem. Da mesma forma, o fato de a Índia ter recebido apoio dos EUA à vaga permanente, enquanto em relação ao Brasil os EUA se mantiveram reticentes, demonstra que o G-4 talvez não seja a melhor estratégia para obter apoio.

A tentativa do G-4 de angariar o apoio da UA não foi bem-sucedida, na medida em que esta não abriria mão do poder de veto assim como pragmaticamente o fez o G-4. Este percebeu que a questão do poder de veto dividia as opiniões da comunidade internacional, o que poderia travar ainda mais as negociações. Por esse motivo, o G-4 colocou em sua proposta a protelação da entrada da questão do veto em quinze anos (PATRIOTA, 2007:73). Segundo Alves (2008), “em 11 de julho de 2005, o G-4, copatrocinado por outros 23 Estados, apresentou formalmente um *draft* de resolução à consideração da Assembleia Geral. Foi o ensejo para que outros Estados entrassem em cena”.

A União Africana mantém a mesma posição, desde 1997, ano em que foi aprovada a Declaração de Harare, a qual defendia a concessão de dois assentos permanentes com direito a veto mais dois assentos não permanentes para a África. Em 2005, em resposta à proposta do G-4, a UA lançou o Consenso de Ezulwini, reafirmando a Declaração da Harare, de modo a rejeitar a proposta do G-4: “as propostas que hoje estão na mesa de negociações [são] insatisfatórias vis-à-vis as aspirações legítimas da África” (Alves, 2008:73). A UA, portanto, apresentou a proposta que previa a inclusão de seis novos membros permanentes e dez novos membros não permanentes. Ainda, os novos membros africanos deveriam ser escolhidos pela própria União Africana (AFRICAN UNION, 2005)

Ainda mais opositor à proposta do G-4 é o grupo Unidos pelo Consenso (*Uniting for Consensus* – UfC). O grupo é formado por países que se contrapõem regionalmente ao pleito dos países do G-4 por um assento permanente, mais alguns aliados, tendo como proposta a ampliação consular somente no cargo não permanente. A denominação do grupo diz respeito a uma de suas principais reivindicações, qual seja, a de que a reforma consular seja decidida por consenso de todos os Estados-membros da ONU, e não somente dois terços mais um, como prevê o regulamento da Assembleia Geral. O grupo teve sua origem em uma reunião entre embaixadores de Itália, Paquistão e México, em 1995. Ao longo dos anos, o grupo foi ganhando adesões: Argentina, Colômbia (opositores do Brasil); Coreia do Sul (opositora do Japão); Malta, San Marino (aliados da Itália); Canadá, Costa Rica e Turquia (ALVES, 2008).

No sexagésimo das Nações Unidas, em 2005, o UfC lançou sua proposta, a qual sugeriu o aumento do número de membros não permanentes de dez para vinte. Tais membros seriam eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos, podendo ser reeleitos, o que seria sujeito à decisão de seu respectivo grupo geográfico. Como não se chegou a um consenso em relação à reforma, o UfC reviu sua proposta. Em 2009, lançou o modelo que previa a criação de uma nova categoria de assentos, com um mandato ampliado. O mandato duraria de três a cinco anos sem a possibilidade de reeleição. As novas vagas não ficariam restritas a um Estado específico, mas para cada região do globo, cujos países se alternariam no cargo durante o mandato. Nesse sentido, sua proposta se alinha com o Plano B referendado no relatório de Koffi Annan (ALVES, 2008).

O argumento utilizado pelo Unidos pelo Consenso é o de que o G-4, na realidade, intenta legitimar uma política de poder, mascarada pela justificativa de que a reforma seria benéfica a todos os países do globo. Para o *Coffee Club*, os países do G-4 estariam interessados no aumento de seus próprios prestígios ao obterem uma vaga permanente no CSNU, o que geraria um desequilíbrio de poder em suas respectivas regiões em favor deles, prejudicando os países vizinhos (ALVES, 2008:73).

A posição oficial do Paquistão, um dos líderes do UfC, em relação à reforma do CSNU, é a de que a proposta de seu grupo de pressão é a mais democrática e equitativa, por garantir um grande papel às regiões na determinação de seus representantes. Assim, haveria flexibilidade necessária para acomodar os interesses de todos os Estados por meio do mecanismo de rotação e reeleição. No entanto, parece que o real objetivo do Paquistão é impedir o sucesso da candidatura da Índia a membro permanente do CSNU. Esta percepção fica clara pelo fato de, em 2004, ter sido feita declaração oficial paquistanesa que se opunha à aspiração indiana, mas

que apoiaria caso a expansão abrangesse somente Alemanha e Japão: “if we have to choose, we will support Germany and Japan against India” (PAK PLAYS, 2004). O governo paquistanês fez questão de frisar o comportamento da Índia em relação a seus vizinhos e sua contínua violação das resoluções da ONU na região da Caxemira, onde mantém vasto contingente militar. Assim, a entrada da Índia causaria debilidade ao princípio da estabilidade coletiva (PAK SULKS, 2010).

Já em relação à argumentação da diplomacia argentina, no âmbito do UfC, ressalta-se que, historicamente, a Argentina mantém uma posição contrária à existência de assentos permanentes. Segundo o embaixador Mayoral (2005), a Argentina corrobora a ideia de que as vagas permanentes privilegiam alguns Estados em detrimento de outros. Portanto seria justo e democrático que os membros fossem eleitos pelo conjunto de suas regiões ou da Assembleia Geral. O embaixador ainda ressalta que o equilíbrio de poder pode mudar e que os Estados que hoje parecem ser novas potências podem ser ultrapassados no futuro. Assim, com o sistema de eleição de membros não permanentes, o CSNU poderia se adequar constantemente à nova configuração de poder no globo (PIMENTA, 2005).

Em relação ao Brasil, a diplomacia argentina destaca que não se coloca contrária em específico à candidatura brasileira: “a Argentina vai ser maior, mais poderosa, mais rica e mais respeitada se for junto com o Brasil. Argentina e Brasil têm um destino comum e um destino de grandeza. Mas para isso não temos que brigar. Essa discussão não é contra o Brasil” (MAYORAL² Apud PIMENTA, 2005). A diplomacia argentina, na realidade, se colocaria contrária a uma estrutura excludente do CSNU, que privilegiasse alguns Estados.

Diante deste cenário, as forças opostas que se colocaram no âmbito do debate em relação à reforma consular impediram que se chegasse a um consenso que a viabilizasse. O UfC, o G-4 e a União Africana mantiveram-se polarizados, não abrindo mão de suas propostas. As negociações entre G-4 e UfC foram rompidas, quando aquele apresentou sua proposta (MAYORAL³ Apud PIMENTA, 2005). Sofrendo pressão, o projeto do G-4 não foi levado à votação, tendo sofrido não só oposição da UA e do UfC, como também de EUA e China. Em julho de 2005, o projeto da UA seria apresentado, sendo seguido pelo da UfC, mas também não foram levados à votação (ALVES, 2008).

3 O posicionamento dos membros permanentes sobre a reforma do CSNU e às campanhas de Brasil e Índia

Os membros permanentes do CSNU nunca se opuseram completamente a uma possível reforma no órgão, com o aumento do número de membros. Apesar disso, assumiram uma postura cautelosa acerca do tema. O principal receio apontado pelos países do P-5 seria o que se denomina a ocorrência da “abertura da caixa de Pandora”. Um número muito grande de membros no CS poderia atravancar seu funcionamento, sendo muito mais difícil a chegada a um consenso no processo deliberativo.

2 Em entrevista concedida à jornalista da BBC Brasil.

3 Em entrevista concedida à jornalista da BBC Brasil.

Ainda assim, também no início dos anos 1990, os membros permanentes passariam a considerar a inclusão de novos membros no CS, focando na contribuição financeira que países como Japão e Alemanha poderiam fornecer. Inicialmente, os EUA apoiaram discretamente a entrada do Japão (Bolton, 1992, apud Oliveira, 2005:96-97). Com a eleição de Bill Clinton, em 1993, os EUA flexibilizariam mais sua posição, passando a apoiar a entrada de Alemanha e Japão nos quadros permanentes do CSNU. Além disso, os EUA se mostrariam favoráveis à admissão de mais dois ou três novos membros permanentes dos países em desenvolvimento. Com isso, os EUA se colocaram a favor de uma expansão para no máximo 20 membros, diferentemente da Proposta Razali, a qual previa a expansão para 24 membros (Oliveira, 2005).

Em relação à candidatura brasileira, o adjunto do Departamento de Estados dos EUA, Stroke Talbott, ressaltou, em visita ao país, em 1995, que haveria apoio estadunidense somente se o Brasil obtivesse apoio regional na América Latina⁴ (Arraes, 2005:9). Em 1998, o embaixador estadunidense, Richard Holbrooke, em visita ao Brasil, enfatizaria a necessidade de o País se envolver mais nas Operações de Paz da ONU. Em 2002, o Brasil obteria apoio da Rússia, na ocasião da visita do presidente Cardoso a este país (Cardoso, 2002⁵ apud Arraes, 2005:15).

Durante o governo Lula, a diplomacia brasileira manteria a estratégia de firmação de parcerias estratégicas, de forma a obter apoio a seu pleito a uma vaga permanente no CS. Tal estratégia teve como resultado um importante apoio do Reino Unido, e a reiteração do apoio da França. Em outubro de 2003, a França reforçaria seu apoio ao Brasil e à ampla reforma do Conselho de Segurança, se colocando favorável à inclusão dos países do G-4. Desta forma, o CS ganharia maior representatividade. A França apoia a inclusão de grandes países representantes da Ásia e da América, como Índia e Brasil, bem como da África, mostrando que leva em conta o tamanho dos países em desenvolvimento e de suas capacidades para se credenciar a obter uma vaga permanente (Moraes, 2003). Com a troca de governo, as relações estreitas entre Brasil e França se mantiveram, com o presidente Sarkozy afirmando que a França continuaria apoiando o pleito brasileiro ao cargo permanente no CSNU (Lula felicita, 2007).

Além da França, o Brasil teria obtido a reafirmação do apoio russo por Putin, em 2004 (Presidente DA RÚSSIA, 2004). O Reino Unido faria um apoio mais explícito ao Brasil e à reforma consular como um todo. Assim como a França, o então primeiro-ministro britânico, Tony Blair, formalizou o apoio à candidatura brasileira na Cúpula da Governança Progressista realizada na Inglaterra (Benevides, 2003). A proposta britânica é a de que o CSNU seja expandido para um total de 24 membros, incluindo a ampliação das vagas permanentes. Nesse sentido, apoiaria a inclusão dos membros do G-4, tendo o então chanceler britânico, Jack Straw, afirmado que tais países têm legitimidade para assumir as responsabilidades que um cargo permanente demanda. O Reino Unido sustenta a mesma visão da França, ao afirmar que o CSNU precisa refletir a realidade da distribuição de poder no sistema internacional da atualidade. Em relação

4 Percebe-se a relevância que os países do P-5 dão ao consenso regional para a apoio aos candidatos de continentes sub-representados no CSNU. No entanto, cabe notar que isso só ocorre na questão da vaga latino-americana. Tanto Japão como Alemanha também enfrentam forte oposição regional, sobretudo da China e da Itália, respectivamente, o que não impediu os EUA de apoiar os dois países em suas candidaturas a um assento permanente.

5 PUTIN quer país em conselho da ONU. Folha de S.Paulo, Moscou, 14 jan. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1401200204.htm>>. Acesso em: 15 dez 2012.

ao Brasil, afirma que o País tem forte representatividade na comunidade internacional e, por isso, mereceria integrar o CSNU (BACOCINA, 2006).

A China, por sua vez, tem manifestado certa simpatia em relação à ampliação do papel de Brasil e Índia no CSNU em ocasiões de encontros multilaterais, sobretudo nas reuniões do BRICS. Na primeira declaração conjunta do grupo, foi defendida a consolidação de um sistema internacional baseado em uma diplomacia multilateral, sendo necessária a reforma da ONU. Nesse aspecto, China e Rússia explicitaram apoio às aspirações de Brasil e Índia de ampliarem suas participações nos quadros das Nações Unidas (Brics estabelecem, 2008).

Já na Declaração de 2011, decorrente da reunião de cúpula dos BRICS, na qual a África do Sul passou a fazer parte do grupo, novamente houve menção à necessidade da reforma da ONU, sem contudo haver um apoio explícito à entrada de Brasil, Índia e África do Sul como membros permanentes no CSNU. Mesmo assim, exaltou-se a importância destes três países no cenário internacional:

reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais da atualidade. China e Rússia reiteram a importância que atribuem a Brasil, Índia e África do Sul em assuntos internacionais, e compreendem e apoiam sua aspiração de desempenhar papel mais protagônico nas Nações Unidas (BRICS, 2011).

A diplomacia brasileira, em particular, passou, a partir de 2003, a buscar um estreitamento das relações com a China. Nesse sentido, o Brasil ofereceu apoio diplomático à China ao sinalizar a intenção de reconhecer este país como uma economia de mercado, bem como ao reconhecer Honk Kong e Taiwan como territórios chineses, em 2004. A China, por sua vez, fez menção à importância da presença do Brasil, como país em desenvolvimento, nos fóruns multilaterais, mas não chegou a apoiar o pleito brasileiro ao CSNU (BRASIL E CHINA, 2004). As relações entre Brasil e China se estreitaram, tendo, em 2006, durante visita ao Brasil, o porta-voz do governo chinês, Qian Xiaotian, afirmado que seu país apoiaria o ingresso do Brasil no CSNU se este formalizasse o reconhecimento da China como economia livre de mercado (JOSÉ, 2006).

Os EUA é o membro permanente do CSNU mais reticente em relação à entrada do Brasil como novo membro permanente. Já no início de 2003, O Brasil tentou barganhar o apoio estadunidense. No primeiro encontro do chanceler Celso Amorim com o então Secretário de Estado, Colin Powell, houve menção à reforma da ONU em geral, mas sem especificar a questão da candidatura brasileira. Já no encontro entre os chefes de Estado, Lula da Silva e George W. Bush, em 2003, o presidente brasileiro abordou o pleito a uma vaga permanente. A resposta de Bush foi reticente, afirmando não estar em condições de lidar com aquele assunto naquele momento (AMORIM, 2003).

A postura estadunidense se manteve ao longo dos anos. Em 2005, o então secretário de Defesa dos EUA, Ronald Rumsfeld, declarou que o governo de seu país não havia decidido se apoiaria o Brasil. Havia certa expectativa da diplomacia brasileira em decorrência da declaração oficial de apoio dos EUA ao pleito do Japão. No entanto, o posicionamento estadunidense sobre

as propostas colocadas à mesa de negociações em relação à reforma do CSNU não foi muito positivo (Brasil minimizou, 2005).

Com a mudança de governo nos EUA, haveria um avanço no sentido de o presidente Obama declarar apoio à candidatura da Índia em visita ao país em 2010. A diplomacia brasileira recebeu esta notícia com otimismo. Como a representação em um CSNU ampliado teria de respeitar a representação continental, o chanceler Celso Amorim afirmou que o apoio dos EUA à Índia não inviabilizaria as pretensões brasileiras. Porém, na visita de Obama ao Brasil, em março de 2011, não houve menção favorável à entrada do Brasil no CSNU.

Ainda assim, em 2012, a então Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, sinalizou um importante avanço da diplomacia estadunidense. Embora não tenha explicitado um apoio formal ao Brasil, Hillary Clinton afirmou, durante a 3ª Reunião do Diálogo de Parceria Global Brasil-EUA, que seria difícil de imaginar um Conselho de Segurança que não incluísse o Brasil. Além disso, afirmou que os EUA admiram a crescente liderança do Brasil e a disposição que sua diplomacia tem explicitado na aspiração a um assento permanente no CSNU (FOREQUE, 2012). Segundo Hillary Clinton, a diplomacia dos EUA estaria de acordo com uma expansão no número de membros do CSNU para que sua estrutura passasse a refletir a atual distribuição de poder no globo (Clinton⁶ apud Brasil deve, 2012).

Já em relação à candidatura da Índia, apesar de os testes nucleares realizados, em 1998, terem sido condenados pelos membros permanentes do CSNU, observou-se uma aproximação diplomática entre EUA e Índia, o que desencadeou também uma aproximação de Rússia e China para com o país. Nesse âmbito, pôde-se observar a aproximação que a diplomacia russa lançou mão em relação à Índia, em 2004, no encontro entre os primeiros-ministros dos dois países. Na ocasião, Vladimir Putin abordou a necessidade de evitar que uma ordem unipolar se sedimentasse, sendo, para tanto, importante a formação de um eixo aliado entre Rússia, China e Índia. Nesse sentido, declarou publicamente o apoio ao pleito da Índia pela obtenção de uma vaga permanente no Conselho de Segurança (BLAGOV, 2004).

Tal apoio seria reafirmado, em 2010, quando o Ministro das Relações Exteriores russo, Andrei Nesterenko, declarou que seu país considerava a Índia um forte candidato para se tornar um membro permanente do CSNU. Esta afirmação veio logo após a declaração também favorável do presidente estadunidense. Em dezembro do mesmo ano, em encontro entre os primeiro-ministros Medvedev⁷ e Singh, houve menção do apoio russo à Índia: “the Russian Federation supports India as a deserving and strong candidate for a permanent seat in an expanded UN Security Council”⁸ (Rússia, 2010).

A França aproximou-se da Índia, em 2003, assim como do Brasil, no contexto da Guerra do Iraque (2003). Neste ano, portanto, também seria formalizado o apoio francês ao pleito indiano, declarado pelo então primeiro-ministro, Jean-Pierre Raffarin, o qual ressaltou o papel-chave que

6 Em discurso na 3ª Reunião do Diálogo de Parceria Global (DPG) Brasil-Estados Unidos, Brasília, 17 abr. 2012.

7 “He also called for the other permanent members of the UNSC – the US, France, Britain, and China – to affirm their support for India, as also all other members of the United Nations itself, as and when the UNSC reforms are carried out” (INDIA STRONG, 2010). [Ele também convidou os outros membros permanente do CSNU – EUA, França, Grã-Bretanha e China – a afirmar seus apoios para a Índia, assim como outros membros das Nações Unidas, no momento em que o CSNU for reformado].

8 “a Federação Russa apoia a Índia como merecedora e forte candidata a um assento permanente em um Conselho de Segurança da ONU expandido”.

a Índia teria a desempenhar no sistema internacional. O então presidente da França, Jacques Chirac, também fez declaração de apoio à Índia: “I am convinced that India has a growing international role to play, a role on the scale of the world’s largest democracy, that is why France has for a long time backed India’s candidacy for a seat as a permanent member of the Security Council”⁹ (CHIRAC¹⁰apudFrance backs, 2003).

Tal apoio francês seria reafirmado, em 2010, primeiramente em declaração do então presidente Nicolas Sarkozy, no CSNU. O presidente francês se alinhou às argumentações da diplomacia indiana ao afirmar ser inexplicável o fato de um país que conta com mais de um bilhão de habitantes não ter representação no CSNU. Além disso, também houve apoio francês à entrada da Índia no Grupo de Fornecedores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group*- NSG), tendo Sarkozy afirmado ter sido sempre um defensor do fim do isolamento nuclear da Índia (France supports India’s bid for UN, 2010; France supports India for UNSC, 2010; France supports India’s bid for permanent, 2010).

Como já visto anteriormente, existe o apoio britânico à inclusão dos países do G-4 no CSNU. Em 2006, o então primeiro-ministro, Tony Blair, declarou esta posição, afirmando que a reforma deve ser realizada (Blair, 2006). Em 2008, o apoio britânico à Índia seria reiterado pelo primeiro-ministro, Gordon Brown, em evento no Instituto de Tecnologia da Índia. No entanto, o primeiro-ministro britânico deixou claro que o poder de veto não deveria ser estendido aos novos membros permanentes (BROWN¹¹ apud WOODWARD, 2008).

No que diz respeito à China, suas relações com a Índia têm oscilado, ao longo da história. Em relação ao CSNU, a Índia esperava o apoio do grande país vizinho, já que, na criação das Nações Unidas, apoiou a entrada da China como membro permanente. A contrapartida chinesa, porém, não se configurou. Apesar das reticências, observou-se uma aproximação entre os dois países, em consequência do aprofundamento da parceria estratégica entre Índia e EUA. Ao longo dos anos 2000, portanto, ocorreram alguns encontros diplomáticos. Em 2003, o primeiro-ministro, Vajpayee, fez uma visita à China, na qual alguns passos em direção ao entendimento com relação às disputas fronteiriças foram dados (PARTHASARATHY, 2003). Entretanto, a China manteve uma postura cautelosa, concordando em apenas mencionar a importância da reforma consular e da ampliação da participação dos países em desenvolvimento (MANSINGH, 2005, p. 9). Em 2005, na visita do *premier* chinês, Wen Jiabao, à Índia, esperava-se a formalização do apoio da China ao pleito indiano. No entanto, Jiabao limitou-se a afirmar a legitimidade da aspiração indiana para desempenhar um papel mais protagônico no sistema internacional (RAO, 2005).

O ano de 2010 foi particularmente importante para a Índia, a qual recebeu visitas oficiais dos cinco membros permanentes do CSNU. Em dezembro daquele ano, a Índia recebeu visita de Wen Jiabao, o qual apoiou a aspiração indiana de desempenhar um grande papel no CSNU. Naquele ano, a China já representava o principal parceiro comercial da Índia. Ainda, sobre o

9 “Estou convencido que a Índia tem um papel internacional crescente a exercer, um papel na escala da maior democracia do mundo, por isso que a França tem por um longo período apoiado a candidatura da Índia por um assento como membro permanente do Conselho de Segurança”.

10 Discurso proferido na reunião do Franco-Indian Initiatives Forum, em Paris, em 15 de outubro de 2003.

11 Discurso proferido em visita à Índia, na ocasião do evento “Promoção do empreendedorismo”, no Instituto de Tecnologia Indiano, em janeiro de 2008.

CSNU, o ministro das relações exteriores da China, Hong Lei, declarou oficialmente: “China understands India’s desire to enter the Security Council. China is willing to keep in contact with other countries, including India, and participate in negotiations on the entrance of more developing countries” (HORNBY, 2010).¹²

A China, portanto, é o único país do P-5 a não apoiar o pleito da Índia, já que, surpreendentemente, em 2010, os EUA se posicionaram de forma favorável, em visita do presidente Barack Obama ao país asiático. As relações entre estes dois países sofreram um abalo, em 1998, quando a Índia realizou dois testes nucleares. Os EUA reagiram com sanções econômicas. Porém, em 2000, o presidente Clinton, em visita à Índia, afirmou ser direito da Índia promover sua segurança, mas alertando para que se prevenisse de uma corrida armamentista. Ainda, declarou que buscaria a cooperação com a Índia no combate ao terrorismo. Nesses termos, “a visita estabelecerá as bases para nova fase de relacionamento mais amistoso e mais sólido entre os dois países” (GUIMARÃES, 2008, p. 31).

O governo Bush daria prosseguimento a tal aproximação diplomática. O Secretário de Estado deste governo, Colin Powell, já em 2001, afirmou ser favorável a dar alta prioridade a este país. Nesse novo clima de cordialidade, o governo indiano foi um dos primeiros a manifestar apoio formal à polêmica proposta do programa “antimísseis nucleares” apresentada por Bush em maio de 2001. Com a ocorrência dos ataques ao *World Trade Center*, em 2001, houve ainda maior convergência entre Índia e EUA, com aquele país oferecendo suas bases para uso de aviões estadunidenses no combate ao Talibã, grupo extremista afegão. Em paralelo a esse fato, houve a retirada das sanções econômicas que os EUA haviam imposto à Índia, em 1998 (GUIMARÃES, 2008, p. 32).

Em 2004, seria concluída a cooperação em três áreas: produtos de alta tecnologia de uso “dual”, intercâmbio na área nuclear e espacial civis e ampliação do diálogo no setor dos mísseis defensivos. Em 2005, na “nova estratégia para o Sul da Ásia”, constaria a intenção de ajudar a Índia a tornar-se uma grande potência mundial. Nesse âmbito, houve assinatura de um Acordo de Defesa com a previsão de duração por dez anos. Para os EUA, a Índia passaria a ser o grande parceiro para a contenção do terrorismo e manutenção da estabilidade naquela região (GUIMARÃES, 2008; HOFFMANN, 2010).

Ainda em 2005, seria declarada a “parceria global” entre os dois países. Na ocasião, Bush afirmou: “como Estado responsável com avançada tecnologia nuclear, a Índia deve adquirir os mesmos benefícios e vantagens que outros Estados” (GUIMARÃES, 2009). Nesse setor, portanto, a administração Bush também avança em relação ao governo Clinton, buscando modificar sua política de não-proliferação. Durante seu mandato, a Índia foi reconhecida como um Estado com armas nucleares, sendo permitida a assinatura de um protocolo adicional com a AIEA (HOFFMANN, 2010).

A cooperação entre EUA e Índia chegou ao seu ápice, em 2010, com a visita do presidente Obama à Índia. Na ocasião, houve a formalização do apoio estadunidense ao pleito indiano pela obtenção de uma vaga permanente no CSNU. Seria o terceiro país a ser apoiado pelos EUA e sendo o primeiro do nível “em desenvolvimento” (STOLBERG; YARLEY, 2010). Com isso,

¹² “A China entende o desejo da Índia de entrar no Conselho de Segurança. A China está disposta a manter-se em contato com outros países, inclusive a Índia, e participar nas negociações sobre a entrada de mais países em desenvolvimento”.

os EUA demonstram utilizar a reforma do principal órgão das ONU como um mecanismo de defesa de seus próprios interesses, já que, como se pode perceber, seu apoio tem relação com o estreitamento de suas relações com a Índia.

4 O posicionamento dos vizinhos regionais em relação ao pleito de Brasil e Índia por uma vaga permanente no Conselho de Segurança

Nesta sessão, serão analisadas as adesões que Brasil e Índia obtiveram dos países de suas regiões em relação às suas campanhas, bem como os obstáculos que têm enfrentado. Ao mesmo tempo, busca-se observar de que forma Brasil e Índia buscam consolidar suas presenças em suas regiões.

A partir de 2003, a diplomacia brasileira passou a se empenhar para consolidar uma zona de apoio na América do Sul para seu pleito ao assento permanente no CSNU. Durante o governo Lula (2003-2010), seria aprofundada a política de Estado de priorizar a integração regional. No entanto há certo receio dos países vizinhos em relação à proeminência do Brasil. Nesse âmbito, a campanha brasileira no subcontinente, que transborda para América Central e Caribe, não tem sido uma tarefa fácil, sendo os principais obstáculos vindos de Argentina, Colômbia e México.

Já no primeiro ano do governo Lula, o Brasil obteve apoio da maioria dos países sul-americanos. Em abril de 2003, o então presidente peruano, Alejandro Toledo, declarou apoio oficial ao Brasil pela disputa de uma vaga permanente no CSNU, afirmando que seu país seria bem representado pelo Brasil. Na reunião entre os presidentes dos dois países, ainda foram firmadas parcerias, como o apoio brasileiro ao investimento em infraestrutura no Peru, assim como foi dada autorização ao Peru de utilizar o SIVAM¹³ (FREIRE, 2003).

No mesmo mês, o então presidente da Bolívia, Gonzalo de Lozada, também declarou apoio ao pleito brasileiro por uma vaga permanente no CSNU. Na ocasião, houve anúncio, por parte do governo brasileiro, de que seria realizado um perdão da dívida externa boliviana com o Brasil. Além disso, também seria concedido um empréstimo de até US\$ 600 milhões, via BNDES, para obras de infraestrutura (SOLIANI; ZANINI, 2003).

Em maio de 2003, o então presidente uruguaio, Jorge Battle, defendeu a inclusão do Brasil como novo membro permanente, em encontro com o presidente Lula. Na ocasião, o governo brasileiro se comprometeu a incentivar a criação de empreendimentos conjuntos entre as empresas brasileiras e uruguaias (Uruguai, 2003). No mesmo mês, houve a declaração de apoio do Equador, a partir do então presidente Lucio Gutiérrez, que destacou a necessidade de fortalecimento do sistema multilateral, por meio do aumento da transparência de suas deliberações, bem como com um equilíbrio de membros mais equitativo no CSNU (Equador, 2003).

Em julho de 2003, seria angariado o apoio do Suriname. Em encontro de presidentes, Rinaldo Venetiaan manifestou apoio ao pleito brasileiro pela obtenção da vaga permanente. Na ocasião, ainda foram firmados acordos para o desenvolvimento de projetos para a exploração mineral do Suriname, com financiamento do BNDES, e firmou-se o compromisso para o estabelecimento de uma linha regular de navegação entre os dois países (Suriname, 2003).

¹³ Sistema brasileiro de controle das fronteiras, que visa primordialmente o combate ao tráfico de drogas.

Ainda em julho, também a Guiana consolidaria seu apoio à candidatura brasileira no encontro entre os presidentes Lula e Jagdeo que “ressaltaram, na declaração conjunta, ‘a importância da interconexão viária entre Brasil, Guiana, Suriname e o Departamento Francês da Guiana para o aumento dos fluxos comerciais no norte da América do Sul’ (Guiana, 2003).

Observa-se que, ainda no primeiro ano do governo Lula, a diplomacia brasileira só não conseguiu o apoio a sua candidatura a membro permanente de Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela. Em 2004, em encontro entre Lula da Silva e Ricardo Lagos, então presidente chileno, houve convergência na necessidade de reforma da ONU. Em relação ao Brasil, Lagos reconheceu a legitimidade da aspiração brasileira à vaga permanente do CSNU, embora não tenha declarado um apoio explícito ao pleito (TORTORIELLO, 2004). No governo de Michelle Bachelet, o Chile manteria uma postura reticente, embora um pouco mais positiva em relação ao pleito brasileiro. A presidente afirmou, após encontro com o então presidente Lula, em 2006, que via favoravelmente a candidatura brasileira. Em 2010, seria consolidado o apoio do Chile ao Brasil, no discurso do presidente chileno, Sebastián Piñera, na sessão ordinária da Assembléia Geral da ONU:

Estas reformas, señores delegados, requieren modernizar el Consejo de Seguridad, de manera de hacerlo más plural, más representativo de la nueva realidad del mundo, para lo cual *reiteramos nuestro llamado de apoyo a incorporar a nuevos países que están emergiendo, como es el caso de Brasil, en nuestro Continente* (PINERA, 2010, grifo nosso).¹⁴

A Venezuela sinalizou apoio ao pleito brasileiro, em 2011, com a declaração explícita do presidente Hugo Chávez na ocasião de sua visita a Brasília: “a Venezuela apoia de maneira incondicional o ingresso do Brasil como membro permanente no CSNU. É a melhor maneira de romper a hegemonia que é permitida aos EUA” (Chávez apud Giraldi, 2011). Além disso, a adesão ao pleito brasileiro ultrapassou a fronteira do subcontinente. Entre 2003 e 2004, o Brasil obteria apoio de Cuba, El Salvador, Guatemala, Jamaica e República Dominicana (Cuba, El Salvador, Faggiani, Jamaica, Brasil tem, 2003-2004).

Percebe-se que a diplomacia brasileira se engajou no aumento das relações econômicas com os países sul-americanos, ao mesmo tempo em que buscou tecer um rol de alianças diplomáticas que consubstanciase o apoio para sua candidatura como membro permanente no CSNU. Embora tenha conseguido apoio de dez dos doze países da América do Sul, o Brasil não obteve apoio de dois importantes países, Argentina e Colômbia.

A busca da diplomacia brasileira pela adesão a seu projeto integracionista também pode ser percebida no engajamento brasileiro na participação e liderança da Operação de Paz para estabilização do Haiti, denominada MINUSTAH. Tal participação, inclusive, é vista como um dos maiores expoentes do Brasil na tentativa de mostrar-se ativo internacionalmente a ponto de merecer uma vaga permanente no Conselho de Segurança. Para obter um exercício central na MINUSTAH, a diplomacia brasileira teve de buscar uma articulação com outros países da região que também se dispusessem a enviar tropas ou que não estivessem convictos da intervenção

¹⁴ “Estas reformas, señores delegados, requieren modernizar o Conselho de Segurança, de maneira a torná-lo mais plural, mais representativo da nova realidade do mundo, para o que reiteramos nosso apoio à incorporação de novos países que estão emergindo, como é o caso do Brasil, no nosso continente”.

da ONU no Haiti: “por meio desses contatos, evitava-se que, dentro da própria região, surgissem focos de resistência política que acabariam deslegitimando a atuação das Nações Unidas” (UZIEL, 2010, p. 179).

Por meio dessa aproximação com os demais países latino-americanos em torno da MINUSTAH, o engajamento brasileiro foi ganhando relevância, ao mesmo tempo em que a inserção dos EUA nesse tema foi perdendo força. Ao longo das negociações em torno da Operação de Paz, notou-se uma certa divergência de estratégias de inserção: de um lado EUA, França e Canadá defendiam uma abordagem mais militarista, enquanto o Brasil juntamente com o Chile indicavam a necessidade de incluir elementos tais como a promoção do desenvolvimento:

Nesse sentido, a atuação brasileira permitiu a inclusão de diversos elementos no mandato da MINUSTAH, que seriam expandidos nos anos seguintes, tais como: 1) compromisso explícito com um engajamento internacional de longo prazo, inclusive em cooperação com a OEA e a CARICOM; 2) inserção de referências a *peacebuilding*, apesar de resistências dos EUA a atribuir essas tarefas a missões de paz; 3) sinalização de que o mandato inicial de seis meses seria renovado pelo Conselho; 4) apoio ao Haiti na formulação e execução de estratégias de desenvolvimento econômico e combate à pobreza; 5) elevação das funções humanitárias e de fortalecimento das instituições ao mesmo nível das tarefas militares; 6) cooperação com as instituições financeiras internacionais e comunidade de doadores (UZIEL, 2010, p. 180).

Assim como a diplomacia brasileira, a Índia realizou, principalmente ao longo dos anos 2000, um intenso esforço diplomático para obter o apoio dos países vizinhos. A situação da Índia parece ser um pouco mais complexa do que a brasileira, neste aspecto, pois as relações entre Índia e Paquistão se mostram tensas, ao contrário do que ocorre nas relações entre Brasil e Argentina.

A Índia é o país predominante na região da Ásia do Sul, havendo uma evidente assimetria, já observada nos anos 1990, quando a Índia representava 74% da população de sua região e 76% do PNB. Nos governos de Indira Gandhi (1966-1977; 1980-1984), criou-se a percepção de que a faixa territorial dos países vizinhos fazia parte da zona de influência da Índia. Logo, os problemas domésticos que, eventualmente, surgissem na região deveriam contar exclusivamente com o apoio da Índia. Assim, a possibilidade de intervenções de Estados de fora da região era terminantemente afastada (WAGNER, 2005, p. 03).

A partir dos anos 1990, a política externa indiana para a região da Ásia do Sul sofreria uma mudança sensível, passando a adotar uma estratégia mais calcada no *soft power*. Durante o governo de Gujral (1997-1998), houve a introdução do princípio de não reciprocidade com os vizinhos regionais, ou seja, a Índia arcaria com um custo maior para a promoção da integração regional. A partir do governo de Singh, em 2004, lançou-se mão de iniciativas que promovessem o aumento das relações econômicas com os países vizinhos (WAGNER, 2005, p. 03).

Com esta estratégia de firmar parcerias em seu entorno regional, a Índia buscou consolidar apoio para sua candidatura ao CSNU. Em relação ao Bangladesh, cabe ressaltar que a Índia não buscou uma política expansionista de poder. Após a guerra contra o Paquistão, em 1971, em vez de ocupar o Paquistão do Leste, favoreceu a criação do novo Estado do Bangladesh, tendo sido

firmado um acordo de amizade, no qual foi selado o direito de a Índia interferir nas políticas externa e de segurança do novo país. O governo do General Zia ur Rahman, a partir de 1975, buscou diminuir a influência indiana, por meio da aproximação com China e países ocidentais. O restabelecimento do regime democrático, na década de 1990, reaproximou os dois países (WAGNER, 2005, p. 05).

No início de 2010, o governo indiano conseguiu uma importante aproximação diplomática com o Bangladesh, ao se chegar a um acordo fronteiriço. O encontro entre os primeiros-ministros Singh e Hasina ainda rendeu o compromisso de estreitamento nas relações comerciais e financeiras. Além disso, Sheikh Hasina expressou o apoio de seu país ao pleito indiano a uma vaga permanente no CSNU. A Índia ofereceu uma linha de crédito de US\$ 1 bilhão para o Bangladesh utilizar em projetos de desenvolvimento (INDIA STRONG, 2011).

As relações da Índia com o Sri Lanka têm-se dado de forma semelhante às relações com o Bangladesh. Durante décadas, a Índia interveio militarmente no país, ocorrendo uma mudança, a partir dos anos 1990. Durante o governo liderado pelo BJP, passou-se a permitir a mediação de países de fora da região. Por outro lado, notou-se que o foco para a relação bilateral se deu no aumento das relações econômicas, havendo atividades comuns entre Sri Lanka e Índia no âmbito da SAARC, assim como um Acordo de Livre Comércio foi firmado em 1998 (WAGNER, 2005, p_04).

Já no governo seguinte, de Vajpayee (1998-2004), as relações entre os dois países tiveram maior estreitamento, com a Índia buscando apoiar a integridade territorial da ilha vizinha. Em 2003, iniciou-se uma cooperação bilateral em defesa, o que levou à realização de exercícios marítimos conjuntos em 2004 (WAGNER, 2005, p. 4). A aproximação entre Sri Lanka e Índia, nos anos 2000, resultou também no discurso da Assembleia Geral, em 2009, do primeiro-ministro Wickramanayaka, o qual afirmou que a reforma da ONU e do CSNU deveria ter alta prioridade. Já em 2011, em visita do Ministro das Relações Exteriores à Índia, o Sri Lanka reiterou seu forte apoio à aspiração da Índia por uma vaga permanente no CSNU (Sri Lanka, 2011).

Em relação aos reinados do Himalaia, a Índia apresentou um tipo de estratégia mais hegemônica ao longo da história. Logo após o processo de descolonização, houve a assinatura de tratados com Butão (1949), Nepal (1950) e a província de Sikkim (1950), os quais cerceavam suas relações exteriores¹⁵. Apesar de aparentar ser a política indiana de dominação, cabe ressaltar que, da parte do Butão, houve uma busca pelo estreitamento de relações com a Índia como forma de manter sua soberania territorial. Além disso, o Butão buscava aproveitar as relações com o grande vizinho para promover seu desenvolvimento (CHODEN, 2011, p. 297-302; WAGNER, 2005, p. 05). Em 1961, foram iniciados os Planos Quinquenais de Investimento, totalmente financiado pelo governo indiano. Os planos se mantiveram ao longo das décadas, com a Índia se perpetuando como maior investidor no Butão (CHODEN, 2011, p. 297-302). Em relação à reforma do CSNU, no final de 2011, o Butão formalizou seu apoio ao pleito indiano. Em evento oficial, o primeiro-ministro, Jigmi Y Thinley, afirmou ser obrigação a Índia estar entre os Estados que definem a agenda global. Portanto o Butão apoiaria o direito

¹⁵ A manutenção da soberania destes Estados é importante para a Índia, na medida em que servem como Estados-tampão, separando-a do grande vizinho chinês.

incontestável de a Índia obter um assento permanente. O primeiro-ministro do Butão ressaltou o tamanho da população indiana como elemento que a credenciaria para obter um assento permanente, além de apresentar uma poderosa economia (INDIA MUST, 2011).

Da mesma forma, a Índia controlou as relações exteriores do Nepal, nos anos 1950. A dependência econômica em relação à Índia, assim como a preocupação com a segurança fizeram com que o Nepal aceitasse essa influência. Em 1991, o Nepal passou para o regime democrático; a nova Constituição buscou afastar a influência indiana sofrida nas décadas anteriores. No entanto, a Índia buscou estreitar as relações econômicas com o Nepal, de forma a favorecer mais o pequeno país e ganhar sua confiança. Ainda assim, houve certa resistência em relação ao estreitamento das relações econômicas. A Índia também modificou sua forma de se relacionar com o Nepal, a partir dos anos 1990, não intervindo diretamente em situações de conflito interno. Limitou-se, portanto, a fornecer armamento, inteligência tecnológica e treinamento para forças de segurança do governo nepalês (WAGNER, 2005, p. 06).

Em 2007, a Índia conseguiu o importante apoio do Nepal, após este ter passado por um golpe de Estado, em 2006. O golpe foi dado pelo rei Gyanendra, enquanto a Índia apoiou os partidos políticos nepaleses. Com um pouco mais de um ano de governo, uma revolta popular conseguiu retirar o regime real do poder, assumindo o governo os partidos de oposição apoiados pelo governo indiano. O novo governo multipartidário consolidou o apoio ao pleito indiano ao assento permanente no CSNU, assim como aos demais membros do G-4 (CHODEN, 2011, p. 297-302).

A Índia também conseguiu construir o apoio diplomático da República das Maldivas. Estado institucionalmente fraco, as Maldivas têm contado com o apoio da Índia para promover seu desenvolvimento socioeconômico e construir a estabilidade política. Em 2008, na 15ª Reunião da SAARC, o presidente das Maldivas, Gayyoom, em encontro com o primeiro-ministro indiano, Singh, apoiou o pleito indiano por uma vaga permanente no CNSU (REPUBLIC OF MALDIVES, 2008).

Percebe-se, portanto, que Brasil e Índia buscaram construir uma rede de alianças em seu entorno regional, angariando o apoio diplomático para seus pleitos a um assento permanente no CSNU. Nota-se que tal apoio foi obtido por meio de concessões em outras frentes, principalmente econômicas, a estes países, os quais, muitas vezes, dependem do grande mercado de Brasil e Índia em suas respectivas regiões, bem como de seus investimentos. Por outro lado, cabe ressaltar que segue existindo forte oposição dos maiores países em cada região, os quais não aceitam a ideia de Brasil e Índia obterem assentos permanentes no CSNU.

5 Conclusão

A partir do fim da Guerra Fria, o sistema internacional iniciou uma fase de transição, o que englobou as Nações Unidas. Ao mesmo tempo em que o CSNU foi destravado dos, até então, constantes vetos de EUA e URSS, a pressão por uma mudança de sua estruturação aumentou e se sustentou no rol de debates até o presente. Embora tenham surgido grupos de pressão com propostas díspares, há o denominador comum entre os países que demandam a reforma, que

coloca o aumento da eficiência e da legitimidade das ações do CSNU como variável dependente do aumento de sua representatividade.

Entre as propostas que ganharam maior relevo, em relação à expansão do número de membros do CSNU, ganharam destaque a Proposta Razali (1997) e a Proposta de Koffi Annan (2005). Estas, porém, encontram dificuldades tanto em alguns membros permanentes como em alguns grupos de pressão consolidados em torno deste tema. Tanto os EUA como a China argumentam que uma expansão muito grande no número de membros do CSNU tornaria mais difícil a tomada de decisões, já que estas se baseiam no consenso. Por este motivo, rejeitaram a Proposta Razali e a de Koffi Annan. Durante as deliberações em torno da proposta Razali, também foi se consolidando o grupo Unidos pelo Consenso, que a rejeitou por se mostrar contrário à expansão do número de assentos permanentes.

Diante de tais divergências, há mais de duas décadas a reforma do CSNU tem sido discutida sem ter-se chegado perto de sua realização. Em 2005, houve forte polarização dos principais grupos de pressão, G-4, UfC e União Africana. O UfC tem como característica se opor ao pleito conjunto do G-4. Denunciando uma política de poder camuflada pela argumentação de democratização do CSNU, o UfC faz a crítica de que as novas vagas permanentes só dariam novos poderes a alguns países em detrimento de outros, aumentando as assimetrias já existentes nas regiões do globo. Por outro lado, Brasil e Índia defendem que, caso obtivessem a vaga permanente, se tornariam os representantes dos interesses dos países de suas regiões. Assim, o G-4 não alcançou um acordo com os países do UfC, nem conseguiu construir o apoio da União Africana, a qual não abriria mão de que os novos membros permanentes tivessem o poder de veto.

O argumento do UfC de que a decisão da reforma deve ser tomada por consenso, no âmbito das Nações Unidas, é realista no sentido de que, se quaisquer das propostas dos grupos de pressão fossem levadas à votação, poderia haver incidentes diplomáticos graves nas diversas regiões do sistema internacional. Os EUA, apesar de não endossarem a proposta do G-4, mantêm o apoio formal ao Japão e à Índia, já tendo apoiado, nos anos 1990, também a Alemanha. Já a China se coloca contrária ao G-4 por não aceitar a possibilidade de o Japão se tornar um membro permanente. Os demais países do P-5, França, Reino Unido e Rússia já realizaram apoios formais a Índia e Brasil, com os dois primeiros endossando a proposta do G-4.

Da parte dos EUA, nota-se que a formalização de seu apoio à candidatura indiana, em 2010, veio em um momento de consolidação de uma parceria estratégica desenhada desde o fim da década de 1990. A Índia passou de Estado violador do regime de não proliferação para um grande aliado dos EUA no sul da Ásia no combate ao terrorismo. Portanto, apesar de a Índia realmente se credenciar como um Estado proeminente no sistema internacional, percebe-se que o apoio estadunidense veio na esteira de sua aproximação diplomática com a Índia.

Da mesma forma, nota-se que a diplomacia estadunidense, que inicialmente manteve-se reticente em relação à candidatura do Brasil, vem lentamente se flexibilizando. Ainda assim, não há a mesma parceria em setores estratégicos como ocorre com relação à Índia. Nesse sentido, apesar da tentativa da diplomacia brasileira de angariar o apoio dos EUA, não houve sua consolidação.

Porém deve-se levar também em consideração que Brasil e Índia são dois países cujas diplomacias se engajaram fortemente para a obtenção de um *status* mais proeminente no sistema internacional. Suas diplomacias conseguiram construir o apoio diplomático de grande parte de seus países vizinhos. Apesar disso, Brasil e Índia ainda enfrentam forte oposição regional de alguns países em suas regiões. Nesse âmbito, nota-se que os membros do UfC lançam uma proposta que não visualiza o aumento do número de vagas permanentes, dentre outros motivos, em decorrência da percepção de que suas capacidades estão aquém em relação aos países do G-4.

Assim, a hipótese primordial e secundária se confirmam em parte. Tanto os EUA como todos os países que se colocam em torno do debate da reforma da ONU, como visto, buscam pragmaticamente defender ideais que vão ao encontro de seus próprios interesses. No entanto, a evolução das posições de Brasil e Índia, que apresentaram crescimento socioeconômico, a consolidação de regimes democráticos estáveis e de projetos de integração em seus entornos regionais, demonstra ser mais importante para sua aspiração à vaga permanente a obtenção do apoio de outros países. Apesar das notórias diferenças de estratégia e de inserção, como, por exemplo, a ênfase da Índia em investimento no *hardpower*, na promoção de uma integração regional mais dominadora, enquanto o Brasil adota uma postura diplomática calcada no diálogo e na construção de consensos, sendo o princípio da não intervenção respeitado em sua política externa, nota-se que há maiores semelhanças do que diferenças em suas inserções. Como potências emergentes, Brasil e Índia já demonstram ter a capacidade para atuar tanto regional como globalmente. Infere-se, portanto, que estes dois países estão próximos de obter a vaga permanente em um Conselho de Segurança, se a tão discutida reforma ocorrer num futuro próximo.

Referências bibliográficas

AFRICAN UNION. 2005. Ezulwini Consensus (Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations). *Ezulwini*. Disponível em: <<http://www.cfr.org/africa/common-african-position-proposed-reform-united-nations-ezulwini-consensus/p25444>>. Acesso em: 29 out. 2012.

ALVES, Fábio Simão. 2008. Dança das Cadeiras – A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Juca 02 A Revista dos alunos do Instituto Rio Branco*, Brasília, Ano 2, p. 68-74. Disponível em: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Jucalrbr/pt-br/file/Edi%C3%A7%C3%B5es/Juca_n2_baixa.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

ARRAES, Virgílio. 2005. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas*, vol 2. São Paulo: Saraiva. p. 7-41.

BACOCINA, Denize. 2006. CS sem Brasil 'não faz sentido', diz Grã-Bretanha. *BBC Brasil*, São Paulo. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/07/060704_beckett_cs_bacoccina.shtml>. Acesso em: 05 jul. 2012.

BENEVIDES, Cassuça. 2003. Blair apoia entrada do Brasil no Conselho de Segurança da ONU. *BBC Brasil*, São Paulo. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/07/030714_amorimeuacb.shtml>. Acesso em: 5 jul. 2012.

- BLAGOV, Sergei. 2004. Putin's push for a strategic triangle. *Asia Times Online*, Honk Kong. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/FL08Ag02.html>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- BOLTON, John. Palestra realizada durante Reunião Anual da *American Society of International Law*. 03 abr. 1992.
- BRASIL E CHINA trocam moedas diplomáticas. 2004. *Montevideu*: Universidad de La República. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/index.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- BRASIL DEVE ter vaga no Conselho de Segurança. 2012. *O Globo*, Brasília. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/brasil-deve-ter-vaga-no-conselho-de-seguranca-diz-hillary-4665398>>. Acesso em: 12 dez. 2012.
- BRASIL MINIMIZOU proposta dos EUA de expansão limitada do CS. 2005. *Montevideu*: Universidad de La República. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/index.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- BRASIL TEM apoio da República Dominicana para o Conselho de Segurança da ONU. 2003. *Agência Brasil*, Brasília. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-11-18/brasil-tem-apoio-da-republica-dominicana-para-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- BRICS. Declaração de Sanya – Reunião de Líderes do BRICS. 2011. *China*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-sanya-2013-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011>> Acesso em: 03 jul. 2012.
- BRICS ESTABELECEM parceria estratégica. 2008. *Montevideu*: Universidad de La República. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/index.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- BRIGIDO, Eliane V. 2010. *O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para obtenção de um assento permanente*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2010.
- CHODEN, Tashi. 2011. Indo-Bhutan Relations Recent Trends. In: VISWESWARAN, Kamala. *Perspectives on Modern South Asia – a Reader in Culture, History and Representation*. Chennai: Wiley-Blackwell, p. 112-128. Disponível em: <<http://www.dspace.cam.ac.uk/handle/1810/227038>>. Acesso em: 10 dez 2012.
- CUBA apóia o Brasil no Conselho de Segurança. 2005. *DCI – Diário Comércio Indústria & Serviços*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/cuba-apoia--o-brasil-no-conselho-de-seguranca-id47998.html>>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- EL SALVADOR apoia Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 2007. *Terra*, São Paulo. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,011950128-EI306,00-EI+Salvador+apoia+Brasil+no+Conselho+de+Seguranca+da+ONU.html>>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- EQUADOR apoia Brasil para membro do Conselho de Segurança da ONU. 2003. *Folha de S.Paulo*, Brasília. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo /ult94u57175.shtml>>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- EUA RECHAÇAM proposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU. 2005. *Montevideu*: Universidad de La República. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/index.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- FAGGIANI, Nádia. 2004. “Guatemala apoia assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança da ONU”. *Agência Brasil*, Brasília. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-04-23/guatemala-apoia-assento-permanente-do-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 03 jul. 2012.

- FRANCE BACKS India's bid for UN seat.2003.*The Tribune*, Chandigarh.Disponível em: <<http://www.tribuneindia.com/2003/20031016/world.htm#3>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- FRANCE SUPPORTS INDIA'S BID FOR UN Security Council seat. 2010. *Netindian News Network*, New Delhi. Disponível em: <<http://netindian.in/news/2010/04/14/0006161/france-supports-indias-bid-un-security-council-seat>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- FRANCE SUPPORTS INDIA FOR UNSC seat: Sarkozy. 2010. *Oneindiasnews*, Bagalore. Disponível em: <<http://news.oneindia.in/2010/12/04/france-supports-india-for-UNSC-seat-sarkozy.html>>. Acesso em: 14 ago. 2010.
- FREIRE, Felipe. 2003. "Toledo apoia Brasil para vaga no Conselho de Segurança da ONU". *FolhaOnline*, Brasília. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u55028.shtml>>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- G-4. 2007. Comunicado conjunto de imprensa do G-4. In: *O G-4 e as Nações Unidas – textos, comunicados e documentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão, p. 21-24.
- GIRALDI, Renata. 2011. "Chávez defende vaga permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU". *Agência Brasil*, Brasília. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-06-06/chavez-defende-vaga-permanente-para-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 12 dez 2012.
- GUIANA apoia participação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 2003. *Agência Brasil*, Brasília. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-07-31/guiana-apoia-participacao-do-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- GUIMARÃES, Lytton L. 2008. Política Externa e Segurança da Índia. Implicações para o Fórum IBAS. In: *III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí" – III CNPEPI Conferência Índia*. Brasília, FUNAG.
- HOFFMANN, Steven A. 2010. "Change in India-US Diplomatic – An Interim Report". *Institute for Defense Studies and Analyses*, New Delhi, v. 110, n. 10, p. 1-40. Disponível em: <http://www.idsa.in/system/files/OP_India-USDiplomaticPractices.pdf>. Acesso em: 10 dez 2012.
- HORNBY, Lucy. 2010. "China says understands India Security Council desire". Reuters, Beijing. Disponível em: <<http://in.reuters.com/article/2010/11/09/idINIndia-52769320101109>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- INDIA MUST get permanente UN Seat: Bhutan. 2011. *Outlookindia.com*, New Delhi. Disponível em: <<http://news.outlookindia.com/items.aspx?artid=745036>>. Acesso em: 12 dez. 2012.
- INDIA STRONG candidate for permanent UNSC membership: Russia. 2011. *Thaindian News*, Bangkok. Disponível em: <http://www.thaindian.com/ewsportal/world-news/india-strong-candidate-for-permanent-UNSC-membership-russia_100584468.html>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- JAMAICA sinaliza apoio ao Brasil na reformulação do Conselho de Segurança da ONU. 2005. *Agência Brasil*, Brasília. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2005-11-01/jamaica-sinaliza-apoio-ao-brasil-na-reformulacao-do-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- JOSÉ Alencar visitou a China. Montevideu: Universidad de La República. 2003. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/index.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- LULA FELICITA Sarkozy, que reitera seu apoio ao Brasil na ONU. 2007. *Montevideu*: Universidad de La República. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/index.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.

MANSINGH, Surjit. 2003. "India-China Relations in the Context of Vajpayee's 2003 Visit". *The Sigur Center Asia Papers*, Washington D.C. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/scap/SCAP21-Mansingh.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

MORAES, Márcio Senne. 2003. França quer vaga permanente no CS para o Brasil. *Folha de S.Paulo*, Brasília. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u64700.shtml>>. Acesso em: 05 jul. 2012.

OLIVEIRA, Daniel França. 2005. A Política Externa do Brasil nas Questões de Ampliação do Conselho de Segurança da ONU (1989-2005). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Estadual Paulista (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

PAK PLAYS spoilsport, opposes Indias's bid. 2004. *The Economic Times*, New Delhi. Disponível em: <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2004-09-21/news/27374565_1_permanent-seat-unsc-permanent-members>. Acesso em: 10 dez. 2012.

PAK SULKS as Obama supports India's UNSC BID. 2010. *The Times of India*, Mumbai. Disponível em: <<http://www.timesnow.tv/Pak-sulks-as-Obama-supports-Indias-UNSC-bid/articleshow/4357862.cms>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

PARTHASARATHY, G. 2003. "Vajpayee visit – Foreign policy lessons from China". *The Hindu*, New Delhi. Disponível em: <<http://www.thehindubusinessline.in/2003/07/18/stories/2003071800030800.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

PATRIOTA, Antonio. 2007. Apresentação. In: *O G-4 e as Nações Unidas – textos, comunicados e documentos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. p. 11-20.

PIMENTA, Angela. 2005. "Argentina descarta acordo com o Brasil sobre a reforma da ONU". *BBC Brasil*, Nova York. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/06/printable/050609_angelaba.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2012.

PRESIDENTE DA RÚSSIA visitou o Brasil. 2004. *Montevideu*: Universidad de La República. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/index.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.

PUTIN quer país em conselho da ONU. 2002. *Folha de S.Paulo*, Moscou. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1401200204.htm>>. Acesso em: 15 dez 2012.

RAO, M Rama. 2005. Wenjiabao 'disappoints' India where it matters most - UNSC membership. *Asian Tribune*, Hallstavik. Disponível em: <<http://www.asiantribune.com/news/2005/04/13/wen-jiabao%E2%80%98disappoints%E2%80%99-india-where-it-matters-most-unsc-membership>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

REPUBLIC OF MALDIVES. 2008. "Prime Minister Manmohan Singh says future generations of Maldivians will be grateful for the massive reforms that President Gayyoom is introducing. Malé". Disponível: <http://www.maldivesinfo.gov.mv/home/files/bulletinx_det.php?id_news=1030>. Acesso em: 09 out. 2012.

RUSSIA supports India Security Council seat quest, seals agreement. 2010. *Today's Zaman*, Istanbul. Disponível em: <<http://www.todayzaman.com/news-230329-russia-supports-india-security-council-seat-quest-seals-agreements.html>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

PIÑERA, Sebastian. 2010. "Presidente Piñera en su primera intervención ante la Asamblea General de la ONU. Gobierno de Chile". Disponível em: <<http://www.gobiernodechile.cl/destacados/2010/09/23/presidente-pinera-en-su-primera-intervencion-ante-la-asamblea-general-de-la-onu-nos-sentimo.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

SOARES, João Clemente Baena. 2009. Breves considerações sobre a reforma da ONU. In: *Reforma da ONU. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão*, p. 7-26. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0790.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. 2009. Notas sobre a reforma da ONU e o Brasil. In: *Reforma da ONU. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão*, p. 269-304. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0790.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SOLIANI, André; ZANINI, Fábio. 2003. "Lula se compromete com o perdão da dívida da Bolívia". *Folha de S.Paulo*, Brasília. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fofha/dinheiro/ult91u66446.shtml>>. Acesso em: 03 jul. 2012.

SRI LANKA backs India's bid for UN security council. 2004. *OutlookIndia.com*, New Delhi. Disponível em: <<http://news.outlookindia.com/items.aspx?artid=250793>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

STOLBERG, Sheryl G.; YARDLEY, Jim. 2010. "Countering China, Obama Backs India for U.N. Council". *The New York Times*, New York. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/11/09/world/asia/09prexy.html?_r=1>. Acesso em: 14 ago. 2010.

SURINAME apoia Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. 2003. *Agência Brasília*, Brasília. Disponível em: <<http://agregario.com/suriname-apoia-brasil-como-membro-permanente-do-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 03 jul. 2012.

TORTORIELLO, Alexandre. 2004. Presidente do Chile e Lula defendem reforma da ONU. *BBC Brasil*, Santiago. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fofha/bbc/ult272u34551.shtml>>. Acesso em: 03 jul. 2012.

URUGUAI apoia Brasil no Conselho de Segurança. 2003. *Terra*, São Paulo. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,O1106210-E11194,00-Uruguai+apoia+Brasil+no+Conselho+de+Seguranca.html>>. Acesso em: 03 jul. 2012.

UZIEL, Eduardo. O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção de Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2010.

WAGNER, Christian. 2005. From Hard Power to Soft Power? Ideas, Interaction, Institutions, and Images in India's South Asia Policy. *Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics*, Heidelberg, v. 26, (Working Paper, 5). Disponível em: <<http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/5436/>>. Acesso em: 10 dez 2012.

WOODWARD, Will. 2008. "An idea whose time has come": Brown backs UN security council seat for India. *The Guardian*, London. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/politics/2008/jan/21/india.wto>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

Recebido em: 12 jun. 2014
Aprovado em: 01 out. 2014

Desdobramentos da crise financeira de 2007-08: reforma da arquitetura financeira tradicional e inovações no desenho institucional do regime financeiro internacional

The aftermath of the financial crisis of 2007-08: reform of the traditional financial architecture and innovation in the design of the international financial regime

Marília Romão Capinzaiki*
Jaime César Coelho**

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo geral de analisar os efeitos da crise financeira de 2007-08 sobre a atual arquitetura financeira internacional, buscando investigar possíveis mudanças no Regime Econômico Financeiro Internacional. Parte-se da hipótese de que, apesar de seus efeitos econômicos profundos, a crise não gerou uma resposta equivalente ao seu impacto por parte das instituições financeiras internacionais tradicionais. Como resposta, houve reformulação de estratégias de atores soberanos emergentes com maior capacidade de autonomia, embora estas não constituam um desafio direto às instituições do *mainstream*. Assim, tomando o FMI como uma amostra dessa institucionalidade, inicialmente analisaremos a evolução de seus discursos oficiais e ações no momento posterior à crise. Em seguida, abordaremos a inversão histórica entre membros credores e devedores da instituição e o papel renovado do G20 Financeiro. Por fim, buscaremos demonstrar as limitações das reformas anunciadas e suas consequências, dentre elas, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingencial de Reservas dos BRICS.

Palavras-chave: Crise Financeira. Instituições Financeiras Internacionais. Regime Internacional. FMI. G20. BRICS.

* Mestra em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Catarina (UFSC) e Doutoranda em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na área de concentração de Economia Política Internacional. Email: mariliaromao@hotmail.com

** Professor de Economia Política Internacional (UFSC); membro do conselho acadêmico do INCT-INEU (CNPQ); foi pesquisador visitante do IPEA e *visiting scholar* da University of California (Santa Barbara). Email: jccoelho@ineu.org.br

Abstract

This paper aims to analyze the impacts of the financial crisis of 2007-08 on the current international financial architecture, in order to investigate possible changes on the International Financial-Economic Regime. The initial hypothesis is that, despite its profound economic effects, the crisis did not generate a proportional answer by the traditional international financial institutions. As a result, there was reformulation of strategies of emerging sovereign actors with greater autonomy, although these do not constitute a direct challenge to the mainstream institutions. Taking the IMF as a representative element of the institutional order, we initially analyze the evolution of its official discourse and actions in the post-crisis scenario. Secondly, we discuss the historic inversion between creditors and debtors in the IMF, and the renewed role of the G20 financial forum. Finally, we seek to demonstrate the limitations of the reforms announced and their consequences, among them the creation of the New Development Bank and Contingent Reserve Agreement of the BRICS.

Keywords: Financial Crisis. International Financial Institutions. International Regime. IMF. G20. BRICS.

1 Introdução

Transcorridos quase sete anos desde a grande crise financeira que atingiu o sistema financeiro, pode-se fazer um balanço de seus efeitos iniciais sobre a dinâmica da governança financeira internacional. Nesse sentido, é possível investigar se as consequências da crise foram capazes de produzir uma mudança de Regime ou uma mudança no Regime; ou ainda, se as coisas permaneceram substantivamente como estavam ordenadas anteriormente. O presente *paper* tem como objetivo analisar os efeitos da crise financeira de 2007-2008 na governança financeira internacional. Parte-se da hipótese de que a crise teve efeitos sociais e econômicos profundos, porém a resposta das instituições financeiras multilaterais tradicionais foi tímida, não correspondendo aos impactos gerados. Isso levou a uma reformulação de estratégias dos atores soberanos “emergentes” no sentido de buscar alternativas institucionais, ainda que dentro dos parâmetros mais gerais da governança. O ressurgimento do G20 Financeiro e a criação do Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS são amostras deste fato.

Para perseguir este objetivo, inicialmente analisaremos a evolução do discurso e das ações do FMI no cenário que se seguiu à crise econômico-financeira de 2007-2008, destacando as implicações, em termos de legitimidade, dos limites e atrasos nas reformas previstas para a instituição. O FMI será aqui tomado como amostra da institucionalidade tradicional, já que se trata de um dos pilares do Regime Econômico-Financeiro construído no pós-guerra, além de representar um caso em que ficam mais nítidos os entraves às reformas pretendidas. Assim, em primeiro lugar, busca-se fazer um resgate da construção de seu discurso oficial, que reconhece a necessidade de adaptação para corresponder à retomada de seu papel como instituição

relevante na coordenação de ações para o enfrentamento do cenário de caos financeiro¹, mas permanece fiel aos princípios norteadores do atual regime monetário e financeiro internacional. Na segunda seção, aborda-se a inversão histórica entre países que representavam grupos de devedores e credores no FMI. Tal inversão se torna mais clara com a crise, transformando as reformas em questões urgentes. Em seguida, explora-se o papel do G20 Financeiro, órgão que teve importância fundamental como uma plataforma que permitiu que os países emergentes coordenassem suas posições e fossem mais ouvidos nas negociações, além de atuar no sentido de fixar agendas e ditar tendências para as discussões. Finalmente, na quarta seção busca-se demonstrar que, mesmo que concretizada, a reforma das cotas do FMI ainda pode ser bastante discutida do ponto de vista do seu alcance efetivo, em termos de representatividade. Em virtude disso, os quadros de referência² do regime econômico financeiro entram numa fase de instabilidade, passando a conviver com novos arranjos e acordos alternativos, em paralelo às instituições tradicionais gestadas em *Bretton Woods*. Por fim, analisaremos quais dimensões, nas lógicas de ação coletiva dos atores soberanos, são subjacentes à criação do Banco e do Fundo dos BRICS.

2 O discurso do FMI após a crise: um multilateralismo sob o domínio da alta finança

A estrutura discursiva do FMI, ao longo de sua história, tem como eixo estruturante a defesa de uma ordem internacional interdependente, aberta e ajustável conforme regras de condicionalidades definidas pelos países emprestadores. A perspectiva liberal subjacente é clara, embora deva-se salientar que a variedade de políticas que o FMI perseguiu desde sua criação se relaciona com a evolução de diferentes concepções de liberalização e integração financeira ao longo do tempo. É o que se verifica, por exemplo, na passagem do “liberalismo embutido”³ ao neoliberalismo, inicialmente orientado pelas ideias de “liberalização ordenada” – segundo a qual a liberalização deveria ser sustentada por sistemas financeiros sólidos e por uma supervisão prudencial dos mercados – e posteriormente de “liberalização orientada pelo mercado” – que pode ser sintetizada a partir de três princípios básicos: disciplina de mercado, regulação autônoma e leve, e dispersão dos responsáveis pela supervisão/regulação entre diversos organismos internacionais (MOSCHELLA, 2010). Por sua vez, os atores envolvidos na coordenação financeira reagem a mudanças materiais da economia mundial, tais como o volume

1 Segundo algumas abordagens, o FMI teria caído em um grave descrédito após a crise asiática de 1997-1998, seguido pela fragmentação da governança financeira internacional em diversos órgãos segmentados. Com a crise de 2007-2008, as atenções se voltaram novamente para a instituição, que acabou centralizando, junto com o G20, as discussões sobre as medidas a serem tomadas. Para saber mais sobre essa questão, ver MOSCHELLA (2010).

2 As instituições internacionais dão corpo a um conjunto de regras, princípios, normas e procedimentos de decisão que os atores passam a compartilhar e, dessa forma, criam padrões de comportamento, diminuindo incertezas e fomentando a cooperação. Dessa forma, criam um quadro de referências ao qual as unidades do sistema recorrem para fazer acordos e resolver impasses.

3 “Liberalismo embutido” é um termo cunhado por RUGGIE (1983) para ressaltar os constrangimentos colocados ao liberalismo após a Segunda Guerra Mundial, principalmente por parte dos países desenvolvidos. Na época, havia uma forte ligação entre crescimento, estabilidade e emprego, o que favorecia a regulamentação social e política do ponto de vista econômico. Assim, os arranjos de *Bretton Woods* foram formulados de modo a conservar a autonomia dos estados na formulação de suas políticas econômicas. Essa característica foi se perdendo com o avanço do neoliberalismo.

e a velocidade dos fluxos de capital internacionais. A maneira pela qual essas mudanças são interpretadas influenciam as ações a serem tomadas e as políticas a serem seguidas.

O FMI é ao mesmo tempo estruturante da ordem internacional e estruturado pelas forças sociais que nela predominam, bem como pelas interpretações dominantes das mudanças. Na figura de agente, ele intervém na formação de expectativas e restringe a atuação dos atores pelas condições que impõe como prestador de última instância internacional. Como estruturado, sente o reflexo das alterações na dinâmica da acumulação internacional e seus impactos em termos de conformação das forças sociais e da hierarquia dos atores soberanos. Este processo de alterações obedece um padrão de comportamento institucional, verificável historicamente: 1) rápida resposta adaptativa aos interesses da força soberana dominante; 2) baixa sensibilidade às pressões dos países tomadores de empréstimos e dos países emergentes. É com estas premissas que devemos contar para entender as respostas da instituição à crise financeira internacional de 2007-2008.

As respostas do Fundo à crise⁴ podem ser divididas em duas perspectivas: 1) adaptação conjuntural às exigências da crise; e 2) propostas de alteração da estrutura de poder e representatividade institucional. No primeiro caso, essas respostas incluíram a criação de uma “barreira anticrise”, para ampliar sua capacidade de concessão de crédito por meio do aumento da subscrição de cotas aos membros e das garantias de acordos temporários de empréstimos; a ampliação do crédito destinado a enfrentar crises por meio de outros tipos de contribuições, em conjunto com a reformulação de sua estrutura de concessão de empréstimos e aprimoramento dos instrumentos utilizados para esse fim; a quadruplicação de empréstimos não concessionais para ajudar países de baixa renda; e o aprimoramento das análises da supervisão e de assessoria política. No segundo caso, uma reforma de sua estrutura de governança, que o então diretor Strauss-Kahn classificou como “histórica”.

Em 2010, o FMI publicou o primeiro estudo técnico de avaliação de suas recomendações de políticas macroeconômicas à luz das lições da crise, no âmbito da preparação para as discussões de Seul⁵. Nesse estudo, ficaram patentes os questionamentos sobre as premissas básicas que serviram, durante muito tempo, como diretrizes para as recomendações de políticas monetárias, cambiais e fiscais. O estudo ressalta a necessidade de expandir o foco das análises sobre política monetária e instrumentos tradicionais de política cambial e metas de inflação. Além disso, afirma-se que a negligência em relação às implicações macroeconômicas da intermediação financeira, que subestimou os efeitos sistêmicos econômicos de mercados segmentados porém financeiramente interligados, limitou o escopo da supervisão, impedindo a previsão da crise. O estudo também destaca a importância da redução da relação entre dívida e PIB, da combinação entre políticas macroeconômicas e de regulação financeira, e o desenvolvimento de estabilizadores de mercado mais eficientes. No entanto, o que chama a atenção é a abertura para o desenvolvimento de ideias menos ortodoxas e a ressonância que essas discussões

4 *A resposta do FMI à Crise Econômica Mundial*. FMI, 2012. Disponível em <<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/changingp.pdf>> Acesso em 16 de dezembro de 2013.

5 *Rethinking macroeconomic policy* (2010), estudo produzido por Olivier Blanchard, economista chefe do FMI e chefe do Departamento de Pesquisa; Giovanni Dell’Ariccia, assessor do mesmo departamento, e Paolo Mauro, chefe de divisão no Departamento de Assuntos Fiscais. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf>> Acesso em 22 de dezembro de 2013.

ganharam no Fundo. Ressalta-se que estas clivagens em termos de visão de mundo podem ser consideradas como movimentos importantes dentro da instituição, embora estejam longe de representar uma alteração na visão dominante de defesa de uma ordem financeira liberal, cujos fluxos sejam ampla e predominantemente privados.

A retórica em favor do multilateralismo também ganhou mais espaço, e passou a ser uma das prioridades declaradas na agenda da instituição. É uma retórica que traz um escopo mais amplo, buscando demonstrar que a instituição está genuinamente preocupada com temas candentes da agenda internacional: desigualdade e sustentabilidade. Em suma, esta retórica ressalta a ideia de um novo multilateralismo⁶. O Fundo destaca o G20 como um de seus principais parceiros e afirma que sem a cooperação encabeçada pelo grupo e pelos países emergentes, a crise poderia ter sido pior. De forma semelhante, no âmbito de sua função de supervisão, enfatiza-se a necessidade de incorporar as diferentes visões dos países membros nas análises, bem como a necessidade de maior integração entre supervisão multilateral, bilateral e regional. Entretanto, discussões mais profundas sobre mudanças na arquitetura financeira internacional ainda são raras. Nesse âmbito, a retórica dominante é ainda aquela que afirma a necessidade de “governar o risco”. Como ressaltou a diretora geral do Fundo, Christine Lagarde, em setembro de 2012,

Após as lutas dos últimos cinco anos e da profundidade e amplitude da crise – provocada, em parte, pelas profundas interconexões globais entre economias e mercados financeiros – seria fácil perder de vista os benefícios da integração. Nós não devemos fazê-lo. Há muito a ganhar com uma economia global mais interconectada e integrada (...) Mas novos e desconhecidos riscos também podem surgir. Esses riscos devem ser mantidos à distância, se quisermos colher os frutos da integração. (LAGARDE, 2012, p. 26, tradução livre)

Logo, a necessidade de melhor regulação financeira se situa entre as prioridades de ação do Fundo, ao lado da reforma de sua governança. No encontro anual do FMI de 2013, Lagarde mais uma vez destacou a necessidade de adaptar a instituição a um mundo mais multipolar⁷ (FMI, 2013):

o palco está montado para um mundo, daqui 20 ou 30 anos, onde o poder econômico estará longe de ser concentrado nas economias avançadas – e mais vastamente disperso entre todas as regiões. O que isso significa para o Fundo? Nós devemos ser ainda mais representativos e espelhar essas mudanças – e já estamos nos movendo nessa direção. (FMI, 2013, tradução livre)

Nota-se, implicitamente, que a dispersão do poder econômico e a convergência entre Norte e Sul é vista pela instituição como uma tendência de longo prazo, que deve ser, portanto, incorporada às diretrizes básicas da governança monetária e financeira internacional. Há, então, um esforço em institucionalizar as mudanças do sistema, que se tornaram mais claras diante da crise, para dar conta dos ganhos de poder dos países emergentes. Isso reflete a

6 Para uma explanação compreensiva do tema, ver o discurso de Lagarde: “Um novo multilateralismo para o século XXI”, disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2014/020314.htm>> Acesso em 25 de setembro de 2014.

7 *The Future Global Economy and the Future Fund*. FMI, 11 de outubro de 2013. Discurso disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2013/101113.htm>> Acesso em 22 de dezembro de 2013.

tentativa de adaptação do Fundo, embora existam diversos obstáculos práticos para que uma reforma de governança ampla e compreensiva possa de fato ser implementada. Na verdade, os esforços por maior representatividade e pela incorporação das mudanças na distribuição do poder estrutural não indicam alterações no atual regime da governança financeira, ou dos princípios que governam os fluxos financeiros internacionais. Nesse sentido, o discurso da instituição reflete o incrementalismo das mudanças em curso, mais próximos a uma mudança adaptativa *no Regime* monetário e financeiro, do que propriamente uma mudança *de Regime*. A fé nos benefícios da liberalização financeira não está em disputa, mas um novo consenso sobre mecanismos adequados para assegurar alguma estabilidade nesse contexto. E, nesse sentido, o Fundo reflete a sensação mais geral dos países que formam sua base de legitimação.

Em resumo, três pontos principais podem ser ressaltados como tendo lugar de destaque na retórica pós-crise da instituição: a questão da “re-regulação” das finanças, com a melhoria dos padrões prudenciais de regulação e investigação dos canais de contágio entre as economias; o trabalho conjunto com outros órgãos internacionais de governança, com destaque para o G20 e, por fim, a incorporação institucional das modificações em termos de difusão do poder econômico e maior relevância dos países emergentes, foco principal deste trabalho.

3 A reforma da governança no FMI: inversão entre credores e devedores

Em 2008, entre as reações à crise, verificaram-se alguns desdobramentos que são frequentemente interpretados como reforços ao multilateralismo. De fato, antes da crise, as instituições internacionais multilaterais de governança financeira pareciam estar em segundo plano. Os países centrais concentravam sua coordenação de políticas no G7 e entre os governos, evitando decisões que passassem pelo crivo multilateral. Por sua vez, os países emergentes e em desenvolvimento (EMEDs), ainda influenciados pelos desdobramentos da crise asiática, passaram a depositar menos confiança nas instituições tradicionais de *Bretton Woods*. Nesse sentido, o ressurgimento do G20 injetou dinamismo no FMI, e a importância das contribuições dos países emergentes aos acordos para aumentar a capacidade financeira da instituição frente às dificuldades os colocou num lugar de destaque na mesa de negociações. Esta inversão – no sentido de que antigos países tomadores passaram a figurar como credores – está no cerne da motivação das discussões sobre a reforma. Porém, antes de passarmos às proposições da reforma, é necessário que se tenha claro como o FMI se capitaliza.

Os recursos do Fundo provêm de seus acionistas, seja como aporte de capital ou como pagamento por serviços de dívida, ou seja: trata-se de uma instituição que não tem autonomia para a captação de recursos junto ao mercado. Os ganhos com os empréstimos que realiza fornecem um suplemento temporário às cotas. Por fim, os empréstimos concessionais e destinados a aliviar as pressões de dívidas de países de baixa renda provêm de outros fundos baseados em contribuições⁸. Fundamentalmente, a importância funcional do Fundo depende do comportamento da liquidez internacional:

8 Além disso, o FMI é o terceiro maior detentor de reservas em ouro do mundo, embora seu mandato limite o uso dessas reservas. Mais detalhes sobre as origens dos recursos do FMI podem ser encontrados em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/finfac.htm>>

A importância do FMI, ao longo do tempo, guarda relação com a Necessidade de Financiamento Externo (NFE) dos países. Em momentos de expansão voluntária da liquidez internacional o FMI perde parte de suas funções e de suas receitas, pois seus recursos correntes provêm dos pagamentos dos empréstimos concedidos (...) Assim como o Banco Mundial está sendo afetado, no momento atual, pelo crescimento de oferta de receitas voluntárias e projetos de financiamentos levados a cabo pela China, o FMI é afetado pela diminuição da NFE dos países emergentes. (COELHO, 2012, p. 621)

Após a crise asiática de 1997-98, países que anteriormente pagavam grandes taxas ao Fundo – tais como a Coreia, o Brasil e a Rússia – passaram a buscar outras fontes de financiamento, além de perseguir políticas de geração de superávit e acúmulo de reservas internacionais. As receitas do Fundo entraram em declínio, com a instituição acumulando um déficit estimado de US\$ 400 milhões por ano até 2010 (WOODS, 2010, p. 53)⁹.

Em momentos de crise e de retração da liquidez, a instituição pode buscar aumentar seus recursos por meio das revisões de cotas, procedimento que envolve diversas negociações, frequentemente complicadas. Uma solução mais imediata diz respeito aos acordos multilaterais e bilaterais de empréstimo (*arrangements to borrow*), cujos recursos são fornecidos pelos membros mais ricos. Os primeiros acordos deste tipo compreendiam os chamados GAB (*General Agreements to Borrow*), fornecidos por um grupo de 11 nações em 1962, e consistiam em linhas de crédito que poderiam ser acionadas pelo FMI¹⁰. Em 1995, na esteira da crise mexicana do peso, foram criados os NAB (*New Arrangements to Borrow*), envolvendo contribuições de um grupo mais amplo de nações (26 países). O NAB passou a constituir o principal instrumento de empréstimo do FMI em casos de crise, quando os outros recursos não costumam ser suficientes. Atualmente, os acordos GAB e NAB totalizam uma capacidade de empréstimo de aproximadamente SDR 370 bilhões (ou US\$ 559 bilhões, aproximadamente)¹¹. Em abril de 2010, o NAB foi expandido em SDR 367.5 bilhões, com participação adicional de 13 países, entre eles, países emergentes que fizeram contribuições significativas¹². Essa expansão entrou em vigor em 2011, e logo foi ativada por um período de seis meses.

É interessante notar que esse tipo de modelo de financiamento, crítico nos momentos de crise, reforça a dependência da instituição em relação aos membros credores, e não mais em relação ao pagamento de empréstimos por parte dos tomadores de recursos. E isso se torna ainda mais significativo num contexto de crise global, em que os recursos do Fundo

9 Nesse sentido, a reforma da governança da instituição veio acompanhada de uma tentativa de reformular sua estrutura de financiamento, visando a adoção de um modelo que permitisse maior grau de independência. Antes da crise, em 2007, a administração do Fundo buscou tomar providências para reduzir a dependência de seus níveis de reserva, altamente suscetíveis à flutuação das necessidades financeiras dos tomadores de empréstimos. Assim, decidiu-se pela venda de 403.3 mil toneladas métricas de ouro de suas reservas, pelo aperfeiçoamento da autoridade de investimento, visando melhorar o retorno médio esperado sobre seus investimentos, e pela cobrança de seus serviços na execução do PRGF-ESF Trust (*Poverty Reduction and Growth Facility/Exogenous Shock Facility*). A gestão do FMI esperava que essas medidas gerariam receitas adicionais de US\$ 300 milhões em poucos anos.

10 Inicialmente, os recursos só poderiam ser fornecidos às nações do próprio grupo. Posteriormente, foi permitido que os recursos compreendidos nessas linhas fossem usados para financiar não participantes se o Fundo não dispusesse de outros recursos para tal.

11 Dados em <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/finfac.htm>>

12 Os dados referentes às contribuições por país podem ser consultados em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm>>

(já em declínio após a crise asiática) não seriam suficientes para satisfazer as necessidades de países afetados pela turbulência. Por isso, mesmo que os recursos do GAB e NAB não fiquem imediatamente disponíveis para o Fundo, só existindo em forma de linhas de crédito que podem ser acionadas caso seja necessário utilizá-las, o contexto do pós-2008 faz com que as contribuições por meio desses instrumentos tenham importância considerável, ou seja: há maior papel dos credores no financiamento da instituição, e parte desses credores passa a ser composta por países emergentes fortemente posicionados em reservas internacionais.

No início dos desdobramentos que vieram a culminar na crise global de 2007-2008, a maior parte da injeção de recursos via arranjos de empréstimos ficou mais restrita ao tradicional grupo de poder representado pelo G7. No entanto, o cenário mudou rapidamente com os poderes tradicionais tendo que negociar com as economias emergentes cujos recursos eles passaram a necessitar (WOODS, 2010, p. 56). Além disso, a complementação à injeção de recursos compreendida pela reforma seria feita via alocação de SDRs, proporcionais às cotas de cada membro, o que levantou as discussões sobre reformular o Fundo para melhor refletir a nova realidade econômica mundial. O texto das reformas de 2010 cita o deslocamento de mais de 6% de cotas de representação em favor de países sub-representados e das economias mais dinâmicas. No total, propõe-se que 110 países tenham suas cotas aumentadas ou mantenham a parcela que já detêm, sendo que os aumentos mais substanciais destinam-se a países de mercado emergente, tais como Coreia, China, Turquia, Brasil e México¹³.

O principal avanço do projeto de reforma é que, quando concluída, a mesma colocará quatro países dos BRICS (exceto África do Sul) entre os 10 principais acionistas da instituição, refletindo mudanças na dinâmica da economia internacional. A China passaria a ocupar o terceiro lugar, substituindo a Alemanha. A Índia, Rússia e o Brasil ficam em oitava, nona e décima posição respectivamente, acima de Canadá e Arábia Saudita. México e Coreia do Sul também obtêm vantagens no ranking. Ao falar sobre os acordos de reforma¹⁴, o então diretor-geral Strauss Kahn destacava:

Isso significa que agora temos os principais acionistas que de fato representam os principais países do mundo, nomeadamente os Estados Unidos, o Japão, os quatro principais países europeus e os quatro BRICS. O ranking dos países é agora realmente o ranking que eles ocupam na economia global. (FMI, 2010, tradução livre)

Em termos simbólicos, o discurso implica o reconhecimento, por parte da hierarquia central da instituição, do maior peso dos países emergentes na economia global. Em outras palavras: para manter sua legitimidade, é fundamental que a instituição reconheça plenamente a nova posição desses países, principalmente num momento em que o Fundo necessita mais

13 De acordo com os números fornecidos pelo Fundo em 2011: a parcela de cotas da Coreia aumentará em 106%; a da China, em 50%; a da Turquia, em 51%; e, por fim, Brasil, Índia e México terão suas cotas aumentadas em 40%. Dados em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/NEW030411A.htm>

14 *IMF Board Approves Far-Reaching Governance Reforms*. IMF Survey, 5 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/NEW110510B.htm>> Acesso em 04 de janeiro de 2014.

ainda das contribuições de seus membros para garantir o andamento de suas atividades e de sua relevância enquanto coordenador de políticas num cenário de crise.

Além disso, ao afirmar-se que a reforma representaria “o maior deslocamento em termos de influência”¹⁵ em favor dos países emergentes, fica claro que essa “influência” está, pelo menos em alguma medida, atrelada ao tamanho e importância contextual das contribuições dos membros. Portanto, há que se reconhecer que a importância das contribuições dos países emergentes deve, ou deveria, desembocar num maior poder de influência por parte destes na estrutura de poder da instituição. Aqui, cabe uma reflexão sobre hierarquia e poder: para além do simples acúmulo de recursos econômicos – capacidades materiais –, o poder se constitui num elemento subjetivo, que envolve prestígio, capacidade de influência e autonomia. A crise deixou claro que países de mercado emergente como os BRICS e a Coreia do Sul tinham uma capacidade de resistência significativa à turbulência financeira, em grande parte devido ao sucesso que tiveram em diminuir sua NFE e, com ela, sua vulnerabilidade externa. Nesse sentido, o poder se expressa na capacidade de autonomia por parte desses países. Fica claro que a NFE é uma variável decisiva no grau de poder relativo de cada país (COELHO, 2012, p. 627).

Entretanto, as negociações para conclusão da reforma do FMI ainda se arrastam e, mesmo nos pontos em que já se obteve acordo, há diversas limitações, a serem exploradas nas seções subsequentes. Um dos principais obstáculos é a grande resistência em incorporar integralmente as medidas previstas nas reformas, reflexo da tentativa dos países centrais em manter, ao máximo, sua parcela de poder na estrutura hierárquica vigente. Além disso, o fato de que a reforma não toca na questão do poder de veto¹⁶ dos EUA (que advém do seu percentual de cotas, superior a 15% – precisamente, os EUA detém 17,41% do total de poder de voto) também representa uma limitação fundamental ao reforço do papel do Fundo na coordenação econômica global, favorecido pela crise. Enquanto os EUA continuarem a reter o poder de veto, será difícil ampliar formalmente o poder e a jurisdição do Fundo, pois os outros países dificilmente concordarão com essa ampliação enquanto tiverem consciência de que os EUA poderá vetar qualquer aplicação das regras que lhe desfavoreça. Atualmente, a incorporação da reforma encontra obstáculos justamente no poder de veto, já que qualquer alteração nos *Articles of Agreement* do Fundo requer aprovação com 85% dos votos. E, por sua vez, ao concentrar a injeção de recursos no Fundo por meio dos acordos de empréstimo temporários (NAB e acordos bilaterais), busca-se evitar a efetivação de contribuições automaticamente atreladas ao poder de voto (como é o caso das cotas), o que seria favorável aos países emergentes.

Enquanto a mudança na distribuição de capacidades materiais resultou numa maior autonomia macroeconômica dos países emergentes, o mesmo não se traduziu no respectivo aumento do poder de influência na estrutura da governança financeira internacional.

15 Aqui, se faz referência às afirmações de Strauss-Kahn quando da aprovação das reformas, que podem ser consultadas em: <<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm>> Acesso em: 20 dezembro 2013.

16 Embora não possam vetar pacotes de empréstimo, os EUA podem vetar decisões chave na administração do Fundo, tais como a admissão de novos membros, aumento nas cotas, alocações de SDRs e emendas ao mandato do Fundo. Todas essas questões exigem aprovação com 85% do total de poder de voto. O poder de veto dos EUA não é formalizado, mas é exercido na prática devido à quantidade de cotas que o país possui.

4 O G20 Financeiro como catalisador da reforma

O ressurgimento do G20 financeiro como fórum relevante na governança econômica internacional se relacionou, indiscutivelmente, ao contexto de tensões deflagrado pela crise de 2007-08. Surgido em 1999, como resposta à crise asiática e como reação dos países emergentes aos problemas da governança financeira internacional, o grupo ganharia seu maior momento de destaque no pós-2008. É dele que surgem as principais sugestões reformistas relacionadas ao regime monetário e financeiro internacional.

Em novembro de 2008, em meio às tensões que se desenrolavam, ocorreu a Cúpula de Washington, que tinha como mote o reestabelecimento do crescimento global. Na ocasião, os líderes reunidos estabeleceram um plano de ação para lidar com as dificuldades crescentes. Já nessa primeira cúpula de “renascimento” do G20, o tema da reforma das instituições de *Bretton Woods* aparece como uma parte importante do plano de ação acordado. Entre as ações imediatas previstas, estava a retomada do FMI como instituição primordial para “extrair as lições da crise” (G20, 2008). E, entre as ações previstas para o médio prazo, o grupo concordava que as instituições de *Bretton Woods* deveriam ser amplamente reformadas para refletir mais adequadamente a mudança de pesos econômicos na economia mundial (Idem).

Nas cúpulas subsequentes, a agenda se desenvolveu para englobar os principais temas concernentes à reformulação da arquitetura financeira internacional. Em Londres, em abril de 2009, as contribuições ao FMI foram acertadas, e o prazo para a revisão de cotas ficou estabelecido para janeiro de 2011, data que tem sido postergada desde então. A cúpula de Londres, no entanto, teve importância significativa por ter delineado melhor as medidas a serem tomadas e os valores a serem destinados ao Fundo¹⁷, sinalizando a evolução dos esforços cooperativos em meio ao agravamento da crise. Em setembro do mesmo ano, na ocasião da cúpula de Pittsburgh, o grupo se definiu como principal fórum para a cooperação econômica internacional. Foi também em Pittsburgh que Brasil, China, Índia e Rússia galgaram uma condição de maior relevância na arena das discussões econômicas internacionais (ALVES, 2012, p. 11).

Por sua vez, as cúpulas de Toronto e Seul (2010) sinalizaram a atuação do G20 como principal *locus* de pressão para conclusão das reformas de representação no FMI, já que era ali que os EMEDs podiam expressar com maior respaldo as suas posições. Em Seul, questões pontuais da reforma do FMI foram tratadas, e iniciou-se a XIV Revisão Geral de Cotas, com a previsão da transferência de 6% em poder de voto para os países emergentes. Também foi nesse momento que concordou-se em aprimorar a representatividade do *Executive Board*, a ser todo escolhido mediante eleições.

Em 2011, as conversações sobre estabilidade financeira na cúpula de Cannes do G20 ganharam novo fôlego diante da deterioração dramática das condições econômicas na zona do euro. Além disso, diante da resistência demonstrada pelas economias emergentes, foi levantada a necessidade de ampliar a cesta de moedas que compõem os SDRs do FMI, o que está previsto para 2015. Para alguns observadores, Seul e Cannes sinalizavam um enfraquecimento do G20, que começava a ampliar suas discussões para um leque maior de problemas além de seu foco

¹⁷ Precisamente, as contribuições previam US\$ 250 bilhões em alocação de SDRs e uma futura expansão das contribuições via NAB, de US\$ 500 bilhões (G20, 2009).

original (fome, corrupção e mudança climática são temas contemplados pela declaração de Cannes, por exemplo). Em Los Cabos (junho de 2012), os compromissos financeiros dos países do G20 com o FMI atingiram a soma de US\$ 450 bilhões (G20, 2012), atrelados à reforma das cotas previstas no encontro de 2010. Porém, mais uma vez, o prazo para conclusão das reformas foi adiado. Mais recentemente, em comunicado divulgado em abril de 2014, o grupo solicita que os EUA “ratifiquem essas reformas na primeira oportunidade”, e afirma que, caso as reformas de 2010 não sejam implementadas até o final do presente ano, irão convocar o FMI para “desenvolver opções para os novos passos” (G20, 2014). Essa posição é compartilhada pelo comunicado final referente ao encontro entre FMI e o Banco Mundial, também ocorrido em abril de 2014.

Assim, o que se percebe, ao analisar resultados e declarações das cúpulas do G20 desde seu ressurgimento em 2008, é que o fórum tem sido o principal *locus* de onde emanam as tendências para reformulação das instituições monetárias e financeiras internacionais. Os encontros do G20 também marcam a relativa convergência de posições entre os países dos BRICS, cuja organização como bloco deve muito às reuniões do grupo. Apesar dos passos ousados e da atuação inusitada do G20 na ordem pós *Bretton Woods*, alguns críticos chamam a atenção para o fato de que, além do reconhecimento quanto à necessidade urgente de reformas que aprimorem a representatividade e a legitimidade das instituições tradicionais de governança econômica, o grupo não contesta os princípios fundamentais da regime neoliberal vigente: compromisso com o livre mercado, a propriedade privada e os mercados competitivos (FERNANDES et al, 2012, p. 13). Nesse sentido, embora tenha um papel substancial como instrumento de pressão sobre a reforma da governança do FMI, pode-se afirmar que o G20 é visto pelos países centrais como precursor de uma nova ordem financeira internacional, a ser traçada em termos seguros de seu ponto de vista. Por outro lado, parece coerente que o grupo se apegue a tais pontos fundamentais, uma vez que, desde seu surgimento, o G20 se define como um “novo mecanismo para o diálogo *informal dentro do quadro das instituições de Bretton Woods*” (G20, 2008, p. 63 apud VESTERGAARD, 2011, p. 13 – grifos nossos). Por mais que as discussões tenham evoluído de forma a se distanciar, em certa medida, daquelas conduzidas nas instituições tradicionais, essas organizações compartilham de pontos em comum que visam o reformismo do quadro de referências existente, com a preservação dos princípios básicos do regime.

Outra crítica que pode ser levantada sobre o G20 diz respeito a sua representatividade, com consequências para sua legitimidade. Ao se autointitular como principal fórum para cooperação econômica, presume-se que o grupo se pretende representativo do panorama atual da economia global. O que transparece no discurso e nas ações do G20 é que essa legitimidade seria proveniente de seu peso econômico (alegadamente, cerca de 85% do PIB global) e do quadro de membros mais amplo que o G7 ou G8. No entanto, inconsistências em relação à participação dos países europeus¹⁸, à ausência de representantes africanos (o único país representado é a África do Sul) e de países de baixa renda (não há sequer um país de baixa renda

18 Nesse sentido, existem discussões sobre o status especial da UE na representação do grupo, que participa com uma só cadeira. Enquanto as atividades do G20 geralmente contam com a participação de outras organizações regionais como a ASEAN e a União Africana, aponta-se para o fato de que a UE teria um papel privilegiado. Outras questões sobre a legitimidade do G20 são abordadas em VESTERGAARD, J. *The G20 and Beyond: towards effective economic governance*, DIIS, 2011.

no grupo) poderiam ser apontados como fatores que colocam sua legitimidade em questão. Porém, o fato de que os países do G7 sintam quase uma obrigação em conduzir consultas regulares e sistemáticas a países emergentes representa uma alteração relacional no padrão das interações soberanas internacionais.

Pode-se concluir que, entre os resultados concretos gestados no G20, estão os avanços na reforma de representatividade do FMI, ainda que tímidos. A participação de países emergentes no grupo certamente deu maior fôlego à questão. A pergunta subjacente é: em que medida os países emergentes influenciam as ações do G20? De fato, a participação desse grupo de países na formação do consenso para uma agenda pós-crise de 2008 foi crucial. Economias emergentes, tais como a China, a Índia, o Brasil e a Coreia do Sul tiveram papel importante na atenuação dos efeitos sistêmicos da crise. No âmbito das discussões sobre a “re-regulação”, o peso dos países emergentes foi igualmente significativo, pois o *lobby* contra a regulação financeira costuma ser mais forte nos países centrais. E, quanto à reforma institucional, o G20 forneceu um ambiente onde os países emergentes puderam coordenar suas posições, incrementando assim seu poder de barganha – e as ações recentes dos BRICS sugerem evidências deste fato.

5 Uma ação simbólica interveniente: a criação do NDB e do CRA

A experiência de convivência dos BRICS dentro do G20 foi fundamental para que o grupo adquirisse autonomia relativa em relação aos demais países emergentes e viesse a desenvolver uma estratégia efetiva de aumento de influência por meio do exercício explícito da autonomia. É o que se depreende da ousada decisão de criação do Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank – NDB*) e do Arranjo Contingente de Reservas (*Contingent Reserve Agreement – CRA*). Com as resoluções da cúpula de Fortaleza em julho de 2014, os BRICS criaram uma variável interveniente que deve afetar o conjunto do jogo das disputas em torno da reforma da governança financeira internacional.

Na verdade, os movimentos entre China, Brasil, Índia, Rússia e África do Sul para a criação dos novos arranjos já estava em curso desde 2012, quando a Declaração de Délhi mencionava a possibilidade de estabelecer um novo banco de desenvolvimento (BRICS, 2012), mais apto a lidar com as necessidades de infraestrutura de países emergentes. Na cúpula de Durban, no ano seguinte, o compromisso para a criação do banco, já então considerado viável, foi firmado. Além disso, acordou-se também pela criação de um fundo contingencial de reservas, com o objetivo de servir como uma “rede de segurança financeira” e de “complementar os arranjos existentes, servindo como uma linha de defesa adicional” (BRICS, 2013). Em 2014, em Fortaleza, os estatutos das duas novas instituições foram ratificados. Apesar de seus recursos serem modestos – o NDB conta com um capital subscrito de USD 50 bilhões (dividido igualmente entre os 5 membros fundadores)¹⁹, e o CRA, com recursos iniciais

19 O capital inicial autorizado é de USD 100 bilhões, a ser revisto em 5 anos. O acordo constitutivo do NDB pode ser consultado em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/217-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-15-de-julho>

de USD 100 bilhões²⁰ – não se pode desprezar a rapidez com que tais acordos foram tirados do papel.

Talvez um dos objetivos prováveis destes novos arranjos institucionais seja pressionar pela reforma das instituições financeiras tradicionais²¹. Em particular, a admissão, por parte da China, da tentativa de uma ação coordenada e efetiva na criação de um quadro institucional organizacional permanente, tira os BRICS de uma perspectiva retórica e passa a colocá-los como um vetor de força na geopolítica mundial. Sabe-se que a participação chinesa era o fator determinante do início da ação coletiva em questão, determinando a densidade e escopo da mesma. Não é preciso discorrer sobre este fato, basta ter em conta que o grau de autonomia chinesa é suficiente para que este ator soberano tenha um grau de influência crescente na ordem internacional. É um ator que já exerce de forma “multiaxial” o poder acumulado. Sobre o escopo da iniciativa, ressalta-se que, embora específico, o acordo pode ter um efeito de *spillover* para outras áreas de cooperação, fruto do exercício efetivo de uma aprendizagem de convivência construtiva institucional.

Este efeito já parece estar presente na declaração da VI Cúpula dos BRICS de Fortaleza²². A declaração esclarece o tipo de ação coletiva que está em curso e sua ontologia. É uma ação de caráter incremental, que visa criar alternativas complementares às instituições de governança atual ao mesmo tempo em que tenta transformá-las em conformidade com a nova distribuição estrutural do poder. Aposta-se num acúmulo de forças que seja capaz de progressivamente persuadir o status quo e forçá-lo a aceitar uma ampliação da voz de países periféricos e semiperiféricos na tomada de decisões sobre temas-chave da economia política global. No ponto 5 da Declaração, esta estratégia de movimento e acúmulo de forças fica mais clara:

A VI Cúpula ocorre em momento crucial, à medida que a comunidade internacional avalia como enfrentar os desafios em matéria de recuperação econômica sólida após as crises financeiras globais e de desenvolvimento sustentável, incluindo mudanças do clima, enquanto também elabora a Agenda de Desenvolvimento pós-2015. Ao mesmo tempo, somos confrontados com instabilidade política incessante e conflitos em diversas zonas conflagradas em todo o globo e ameaças emergentes não convencionais. Por outro lado, estruturas de governança internacional concebidas em uma configuração de poder distinta demonstram sinais crescentemente evidentes de perda de legitimidade e eficácia, ao passo que arranjos transitórios e ad hoc se tornam cada vez mais frequentes, muitas vezes à custa do multilateralismo. Acreditamos que o BRICS é uma importante força para mudanças e reformas incrementais das atuais instituições em direção à governança mais representativa e equitativa, capaz de gerar crescimento global mais inclusivo e de proporcionar um mundo estável, pacífico e próspero. (BRICS, 2014)

20 Destes, USD 41 bilhões serão fornecidos pela China, enquanto Brasil, Índia e Rússia contribuirão com USD 18 bilhões cada um, e a África do Sul com USD 5 bilhões. O acordo para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas pode ser consultado em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/218-tratado-para-o-estabelecimento-do-arranjo-contingente-de-reservas-do-brics-fortaleza-15-de-julho>

21 A Declaração de Fortaleza (2014) se refere à reforma do Fundo Monetário internacional no ponto 18. A declaração pode ser consultada em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/224-vi-cupula-declaracao-e-plano-de-acao-de-fortaleza>

22 Não é objetivo deste *paper* fazer uma análise completa da Declaração, mas usá-la como base para o foco específico da análise das dinâmicas de mudança na governança financeira internacional.

A perspectiva dos BRICS não parece ser puramente defensiva. Se fosse somente isto, ter-se-ia que admitir que a criação de novas instituições pretende única e exclusivamente aumentar o grau de autonomia dos países envolvidos. Para além disto, o documento enfatiza que os BRICS também buscam aumentar sua influência, no sentido de apontar para um diálogo privilegiado e inclusivo, do ponto de vista de estratégias comuns e articulação institucional, com outros países em desenvolvimento:

Estruturas macroeconômicas fortes, mercados financeiros bem regulados e níveis robustos de reservas geral, e os BRICS em particular, lidem melhor com os riscos e alastramentos decorrentes das condições econômicas desafiadoras dos últimos anos. No entanto, a continuidade da coordenação macroeconômica entre todas as principais economias, em particular no G20, permanece fator crítico para o fortalecimento de perspectivas para uma recuperação mundial vigorosa e sustentável (BRICS, 2014)

Também chama a atenção a preocupação com o regime monetário e financeiro internacional, conforme explicitado no ponto 8 da declaração, onde fazem o alerta para o caráter volátil e desestabilizador do regime, numa clara referência aos impactos que decisões unilaterais de política monetária têm sobre a ordem econômica global.

O documento, sob os aspectos mencionados, tem uma construção retórica ousada do ponto de vista diplomático, embora seja verdade que do ponto de vista concreto da criação do NDB e do CRA, se poderia fazer uma série de críticas quanto à timidez em termos de volume de recursos e ao enquadramento em termos de princípios às instituições tradicionais da governança internacional. Em relação ao primeiro ponto – recursos – é fato que as instituições começam com poucos recursos, e devemos também nos lembrar que o Banco Mundial, quando foi criado, demorou alguns anos para alavancar suas atividades. Em relação ao segundo ponto – amarração institucional aos princípios da ordem vigente –, entende-se que a ligação está de acordo com o caráter incremental das mudanças propostas pelos países envolvidos. Mesmo a retórica oficial chinesa, por exemplo, preocupa-se bastante em destacar que o país não busca ser uma ameaça à estabilidade do sistema internacional. Os outros quatro membros também reproduzem majoritariamente o discurso da complementaridade em relação às instituições existentes. De fato, isso demonstra sua capacidade de coordenação em nome do pragmatismo necessário à rápida concretização dos acordos.

Devemos apontar que a criação institucional proposta tem um efeito simbólico admirável. Em todas as tentativas de reformulação das instituições financeiras multilaterais, as reformas obedeceram um mesmo padrão: adaptação institucional aos interesses dos países centrais. A criação de um novo banco e de um fundo contingente de reservas representa uma inovação sem precedentes desde o acordo de *Bretton Woods*.

De forma preliminar, podemos apontar alguns desafios que deverão influir diretamente no caráter das novas instituições: 1) como será formado o corpo técnico das instituições; 2) qual será a principal fonte de recursos do NDB; e 3) que tipos de condicionalidades serão exigidas para a concessão de empréstimos e financiamentos. Todas estas questões são definidoras dos princípios que nortearão os rumos institucionais.

Outros pontos a serem elencados podem representar desenvolvimentos muito promissores em termos de alterações nos padrões de comportamento das interações internacionais: 1) a criação destas instituições pode aumentar o grau de escolha dos países tomadores de recursos; 2) pode-se abrir espaço para a construção de uma burocracia internacional que não esteja subordinada aos padrões de avaliação e princípios norteadores dos países centrais, inaugurando novas práticas de cooperação sul-sul; 3) pode-se aumentar o grau de conhecimento de informações recíprocas entre os países, o que auxiliaria na elaboração de estratégias conjuntas e na padronização da coleta e divulgação de dados sobre as economias nacionais; e, por fim, 4) caso produza resultados satisfatórios, a experiência pode ter um efeito de transbordamento para outras áreas de interesse comum, aumentando a cooperação. Como sabemos, as práticas institucionais conjuntas e o trabalho cooperativo têm efeitos positivos sobre a diminuição do grau de desconhecimento entre os parceiros, aumentando o horizonte temporal das ações coletivas.

Como todo processo de interação, as possibilidades estão abertas. Lembremos que as ações em termos de política externa dependem da coalizões de governo dos países envolvidos, os quais, especificamente, têm regimes políticos distintos. Este é um desafio contingente de qualquer processo de cooperação internacional, o que implica ter em conta que alterações conjunturais na política doméstica podem afetar os acordos internacionais.

6 Conclusão

Há cerca de seis anos perguntava-se quais seriam os alcances da crise financeira internacional em termos da governança financeira e do regime monetário e financeiro internacional. O que pudemos observar foi uma primeira reação no sentido de reformar as instituições financeiras multilaterais, dotando-as de maior envergadura financeira e buscando aproximar sua composição interna às transformações na distribuição estrutural do poder no mundo. No FMI, as reformas tomaram corpo em direção a um consenso neste sentido a partir de 2010, mas não foram ratificadas em função da recusa do Congresso dos EUA em autorizar o aporte de recursos necessários para que as alterações na distribuição das cotas fosse efetivada. A crise também trouxe o G20 Financeiro para o plano do desenho institucional, transformando-o num colaborador significativo das instituições multilaterais tradicionais²³.

A crise produziu um aumento da pressão por reformas no plano da governança financeira internacional, mas não afetou de maneira profunda os princípios desregulacionistas e neoliberais que dominam o regime financeiro internacional desde os anos de 1980. A força social do grande capital financeiro permanece forte o suficiente para manter os princípios norteadores da ordem praticamente intactos. O discurso oficial das instituições financeiras multilaterais tradicionais menciona constantemente a desigualdade, mas há uma baixíssima associação entre o fenômeno acachapante do crescimento da desigualdade e o funcionamento

²³ Espera-se para novembro de 2014 o encerramento do trabalho conjunto entre o FMI e o G20 para a reforma regulatória do sistema financeiro internacional. Ver <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2014/020314.htm>> (acesso em 03/09/14)

da ordem financeira internacional. Portanto, nada se propõe que possa minimamente ferir os interesses da força social dominante no capitalismo contemporâneo: a alta finança. Este paradoxo entre uma crise que afeta estruturas de poder, mas não altera os princípios sob os quais o poder é exercido, resulta num contexto onde as tentativas de alteração do regime monetário e financeiro obedecem um padrão incremental.

É neste contexto que devemos entender a recente iniciativa dos BRICS de criação de um novo arranjo institucional. É uma iniciativa simbólica de grande importância e seu simbolismo não está em seu caráter desafiador em termos de princípios reguladores, mas no grau em que o incrementalismo pode ser utilizado para alterar a ordem interestatal contemporânea.

Referências bibliográficas

ALVES, Rodrigo M. A. 2012. Difícil Governança Monetária Internacional: O Caso das Cotas do FMI. *Boletim Meridiano* 47. Brasília, Vol. 13, n. 134, nov-dez.

BHATTACHARYA, Amar. 2012. A Comprehensive Review of IMF Quota Formula: What are the Key Issues? [Workshop] G24 Technical Group Meeting.

BLANCHARD, Olivier; DELL'ARICCIA, Giovanni; MAURO, Paolo. 2010. Rethinking Macroeconomic Policy. [IMF Staff Position Note 10/03] Washington: IMF.

BRICS, Fifth Summit Declaration. 2013. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fifth-summit/>> Acesso em 03 abril 2012.

_____. Declaração de Fortaleza. 2014. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza>> Acesso em 21 de agosto de 2014.

COELHO, Jaime C. 2012. A Política de Empréstimos do Fundo Monetário Internacional: Soberania e Hierarquia na Economia Política Internacional. *Revista Tempo do Mundo*. Brasília, Vol. 4, n. 1, p. 179-196.

_____. 2012. Reformando as Instituições Financeiras Multilaterais (Passado e Presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. In: ROCHA, Keiti (Orgs). *As Transformações no Sistema Financeiro Internacional*. Brasília: IPEA, vol 2, p. 625-645.

FERNANDES, et al. 2012. A Governança Econômica Global e os Desafios do G-20 pós Crise Financeira: Análise das Posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol 2, n. 55, p. 10-27.

G20. 2008. Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>> Acesso em: 9 dez 2013.

_____. 2009a. Declaração dos Líderes do G20 em Londres. Londres. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402-br.html>> Acesso em: 12 dez 2013.

_____. 2009b. Declaração dos Líderes na Cúpula de Pittsburgh. Pittsburgh. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html>> Acesso em: 20 dez 2013.

_____. 2012. G20 Leaders Declaration. Los Cabos. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html>> Acesso em: 22 dez 2013.

_____. 2013a. G20 Leaders Declaration. São Petersburgo. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html>> Acesso em: 22 dez 2013.

_____. 2013b. St. Petersburg Action Plan. São Petersburgo. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-plan.html>> Acesso em: 22 dez 2013.

IMF. Out 2010. IMF Quota and Governance Reform: Elements of Agreement. Washington: IMF. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>>. Acesso em 12 nov 2012.

_____. Set. 2013. Factsheet: IMF's Response to the Global Economic Crisis. Washington: IMF. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/changing.htm>>. Acesso em 10 out. 2013.

_____. Out 2013. Factsheet: IMF Standing Borrowing Arrangements. Washington: IMF. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm>> Acesso em 11 nov 2013.

_____. Jan. 2014. Acceptances of the Proposed Amendment of the Articles of Agreement on Reform of the Executive Board and Consents to 2010 Quota Increases. Washington: IMF. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm>> Acesso em 25 jan 2014.

LAGARDE, Christine. 2012. Fragmentation Risks: the Benefits of Globalization Must be Preserved by Enhancing the International Structure that Ensure Financial Stability. *Finance & Development*, Washington, Vol. 49, n. 3.

_____. 2014. A new multilateralism for the 21st century: Richard Dimbleby Lecture. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2014/020314.htm>> Acesso em 3 de setembro de 2014.

MOSCHELLA, Manuela. 2010. *Governing Risk: The IMF and Global Financial Crisis*. Hampshire: Palgrave MacMillan.

VESTERGAARD, Jakob. 2011. The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance. [DIIS Report 2011:4] Copenhagen: DIIS.

_____; WADE, Robert. 2011. The New Global Economic Council: Governance Reform at the G20, the IMF and the World Bank. [DIIS Working Paper 2011:25] Copenhagen: DIIS.

_____; _____. 2013. The West Must Allow a Power Shift in International Organizations. [DIIS Policy Brief] Copenhagen: DIIS. Disponível em: <<http://en.diis.dk/home/news/2013/the+west+must+allow+a+power+shift+in+international+organizations>> Acesso em 8 de Janeiro de 2013.

VIÑAIS, José. 2014. Finish the Job on Financial Regulation. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2014/020314.htm>> Acesso em 3 de setembro de 2009.

WOODS, Ngaire. 2010. Global Governance after the Financial Crisis: a New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers? *Global Policy*. Londres, Vol. 1, n. 1, jan.

_____. Oct. 2010. The G20 Leaders and Global Governance. [GEG Working Paper 2010/59] Oxford: Global Economic Governance Programme.

Recebido em: 26 set. 2014
Aprovado em: 17 nov. 2014