



Associação Brasileira de
Relações Internacionais

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 10, Nº 2

Julho-Dezembro de 2015

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SUMÁRIO

Editorial | 3

Matilde de Souza

Da Diplomacia das Canhoneiras às Alternativas Híbridas de Cooperação no Espaço Oceânico: Uma Reflexão Crítica sobre a Mobilização Internacional contra a Pirataria Marítima | 5

Gilberto Carvalho Oliveira

Ameaças, complexos e paradoxos: as especificidades do regional na busca por segurança na América do Sul | 24

Manuela Trindade Viana

A posição do Brasil na governança financeira global: um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012) | 41

Marcelo Waldvogel; Maria Antonieta Del Tedesco Lins

O Alinhamento entre Argentina e Estados Unidos na Política Externa de Menem | 65

Mauricio Santoro

San Tiago Dantas: a política externa como instrumento de reforma social e de democracia | 81

Renato Petrocchi

Em busca da credibilidade perdida: a turnê global de Collor como presidente-eleito | 97

Guilherme Stolle Paixão e Casarões

A (in)eficácia do Estado Colombiano na aplicação dos princípios orientadores relativos aos deslocados internos | 120

Fernanda Queiroga Silva; Jeane Silva Freitas; Gustavo Rabay Guerra

Administrando a imparcialidade: a ONU e a independência de Kosovo | 146

João Henrique Ribeiro Roriz

A análise de discurso como abordagem metodológica nas Relações Internacionais: a influência do Discurso de Segurança Humana na Política Externa Japonesa | 163

Aline Chianca Dantas; Alexandre César Cunha Leite

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
Vol. 10, Nº 2
Julho-Dezembro de 2015

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>.

© 2015 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.

Editora Chefe:
Matilde de Souza

Editores Associados:
Fabrício H. Chagas Bastos e Letícia Carvalho

Editores Assistentes:
Rebeca Caeiro e Mateus Silva

Diagramação:
Samuel Tabosa

Revisão:
Luiz Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta internacional:
Airá Eventos Técnico-Científicos

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 Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luís Olavo Baptista, Margarita Martin,

Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizontini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, 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 Académico, 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:
Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

Secretária Executiva:
Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

Secretária Executiva Adjunta:
Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

Tesoureiro:
Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Diretores:
Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)
Hector Luis Sant Pierre (UNESP)
Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)
Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Conselho Fiscal:
Alexandre Ratsuo Uehara (Faculdades Integradas Rio Branco)
Alcides Costa Vaz (UnB)

Correspondência:
Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01
Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG
CEP: 30535-901
Tel.: +55 (31) 3241-5123
email: cartainternacional@abri.org.br

Editorial

Matilde de Souza*

Este número inaugura uma nova fase da Carta Internacional. Criada em 1993, a Carta Internacional foi incorporada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais, ABRI, a partir de 2011. Em Editorial do vol. 6, nº 1 de 2011, o então Presidente da ABRI, Paulo Esteves, firmou o compromisso da associação com o periódico, rememorou a história da revista e mostrou como sua trajetória, de certa forma, expressava o processo de estruturação do campo das relações internacionais no Brasil, para o qual a publicação contribuiu significativamente. A ABRI se comprometia, naquele momento, não só a preservar, mas, também, a intensificar a relevância da Carta Internacional nesse processo.

Completam-se, com este número, 10 edições da Carta sob a responsabilidade da ABRI. Um expressivo grupo de estudiosos das Relações Internacionais, dentre autores, pareceristas, editores e leitores, tem contribuído para a consolidação da revista como um periódico de referência da área no Brasil.

Expressamos nossos agradecimentos a todos os colaboradores, em especial à equipe que encerra suas atividades na editoria da Carta, composta pelo editor chefe, Paulo Pereira, e pelo editor assistente Fabrício Chagas Bastos. Ambos atuaram diretamente no processo de incorporação da Carta pela ABRI, responsabilizando-se por sua reestruturação e efetiva integração à perspectiva editorial e à dinâmica da Associação. Seu trabalho foi fundamental também para a regularização da periodicidade das publicações, sempre observando o zelo pelos critérios quanto à qualidade dos artigos científicos publicados.

A Carta Internacional renovou sua equipe editorial, atualmente composta por quatro pessoas: a editora chefe, Matilde de Souza, a editora associada, Letícia Carvalho, e os editores assistentes, Mateus Santos da Silva e Rebeca Caeiro. Esta nova equipe já se encontra em plena atividade, sendo responsável pela edição deste número que ora apresentamos à nossa comunidade. Para fechar as edições de 2015, a atual equipe editorial prepara um número especial a ser lançado em breve, a partir da seleção de trabalhos apresentados no 5º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado em 2015.

Com o apoio da atual Diretoria da ABRI, à qual agradecemos na pessoa do Presidente, Eugênio Diniz, a nova equipe editorial da Carta Internacional vem trabalhando no sentido de consolidar a política editorial da revista e promover mudanças mais significativas nas regras de submissão de artigos, para aprimorar a qualidade da publicação, além de melhor assegurar a observância de critérios universais e atender aos padrões internacionais de qualidade de periódicos científicos. Além disso, a partir de 2016, a revista publicará 3 números por ano, visando aprofundar sua contribuição para a comunidade de Relações Internacionais.

* Departamento de Relações Internacionais – PUC Minas. Editora Gerente da *Carta Internacional*.

Serão aceitos artigos em português e em inglês, tendo em vista promover maior grau de internacionalização do periódico e da nossa comunidade de RI.

Dentre os desafios que se colocam para a equipe editorial no futuro próximo, destacamos a necessidade de dinamizar a publicação dos três números anuais previstos, reduzindo o tempo entre a submissão do artigo e a decisão editorial, sem deixar de observar o rigor na seleção dos trabalhos e na avaliação cega por pares; aumentar a visibilidade da Carta, apostando na ampliação do número de colaboradores e de leitores, na ampla divulgação das publicações nas diversas redes atualmente disponíveis; manter a sintonia entre a política editorial e as perspectivas da Associação Brasileira de Relações Internacionais, não apenas no que se refere à estruturação das áreas temáticas que organizam o debate do campo no interior da ABRI, mas também a demarcação do campo específico de RI e suas balizas próprias, permanecendo, ao mesmo tempo, aberta à recepção de novas abordagens, novos temas, novas agendas.

Por fim, pretendemos um progressivo ajuste da proposta editorial, do desenho e da performance da publicação, no sentido de adequá-la aos critérios internacionais tendo em vista alcançar sua indexação em bases mundialmente reconhecidas, ombreando a Carta Internacional às melhores e mais respeitadas revistas científicas de Relações Internacionais. É nosso compromisso enfrentar tais desafios.

Da Diplomacia das Canhoneiras às Alternativas Híbridas de Cooperação no Espaço Oceânico: Uma Reflexão Crítica sobre a Mobilização Internacional contra a Pirataria Marítima

From Gunboat Diplomacy to Hybrid Alternatives of Cooperation in the Ocean Space: A Critical View on the International Mobilization against Maritime Piracy

Gilberto Carvalho Oliveira*

Resumo

Com base no caso da pirataria nas costas da Somália e de algumas mobilizações não oficiais de comunidades costeiras contra o problema, o artigo pretende mostrar como uma combinação de iniciativas informais da esfera local com os mecanismos formais de intervenção internacional podem levar a uma abordagem diplomática alternativa – designada pela expressão “abordagem híbrida à pirataria” – capaz de produzir iniciativas que não se limitem à diplomacia coerciva que até o momento prevalece na resposta dominante dada ao problema.

Palavras-chave: Diplomacia informal, Governança global, Pirataria, Segurança marítima, Somália.

Abstract

Based on the case of piracy off the coast of Somalia and some coastal communities' unofficial mobilizations against the problem, the article aims to show how a combination of informal initiatives of the local sphere with international mechanisms of intervention can lead to an alternative diplomatic approach – designated by the term “hybrid approach to piracy” – able to produce initiatives that are not limited to the coercive diplomacy which, until now, prevails in the dominant response to the problem.

Keywords: Global governance, Informal diplomacy, Maritime security, Piracy, Somalia.

* Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Coimbra, Portugal). Professor-Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Introdução

Este artigo parte da observação de que o ressurgimento da pirataria nas últimas duas décadas, emblematicamente ilustrado pela onda de sequestros a navios ao largo da costa somali, tem produzido um conjunto de medidas regulatórias diplomáticas – resoluções, normas, diretrizes e planos de contenção da pirataria forjados principalmente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), na Organização Marítima Internacional (IMO), nos Estados Unidos da América (EUA) e na União Europeia (EU) – e um conjunto de medidas militarizadas – intervenções navais internacionais no mar territorial da Somália, criação de corredores de segurança, bombardeios aéreos nas praias somalis, embarque de guardas armadas nos navios mercantes –, o que mostra que a mobilização internacional para gerir o problema tem sido articulada principalmente dentro de uma moldura coerciva.

Pode-se notar, dentro desse contexto, que esse conjunto de medidas diplomáticas e militares refletem um processo bem-sucedido de securitização da pirataria que faz com que a mobilização internacional para gerir o problema seja invariavelmente equacionada por meio do poder naval, reproduzindo, de certa forma, a lógica racionalista da “diplomacia da canhoneira”, isto é, a clássica fórmula da dissuasão através da demonstração e uso limitado da força naval pelos Estados. A principal fragilidade dessa abordagem, conforme se pretende mostrar no artigo, é que essa racionalidade dissuasória pode não ser eficaz contra atores não governamentais, movidos por interesses econômicos privados e apoiados por uma rede local de autoridade e proteção que se nutre dos benefícios funcionais gerados pelos recursos provenientes da atividade de sequestro a navios. Em consequência, o máximo que essa “diplomacia da canhoneira” consegue produzir em termos de governança da segurança no espaço oceânico são equilíbrios instáveis, através da contenção das manifestações diretas da pirataria no mar, sem que as raízes do problema sejam transformadas de uma forma abrangente e sustentável.

Adotando uma perspectiva construtivista social sobre a transformação de conflitos, o argumento central a ser desenvolvido no artigo é que um enquadramento alternativo – que leve em conta os atores não estatais, as raízes sociais do problema dentro da Somália, os benefícios funcionais gerados pela pirataria e as necessidades concretas de segurança e desenvolvimento das comunidades costeiras diretamente afetadas pela pirataria – pode fazer emergir relações diplomáticas não convencionais, híbridas e em microescala, capazes de valorizar as dimensões “ideacionais” da questão, legitimar as instâncias costumeiras de autoridade e governança e valorizar estratégias e mobilizações locais, produzindo formas mais pacíficas, pluralistas, criativas e sustentáveis de enfrentar o problema.

Desse modo, através de uma breve revisão do debate sobre o papel das vias diplomáticas paralelas no contexto dos conflitos persistentes (primeira seção), da constatação das limitações da atual resposta securitizada dada ao problema (segunda seção), da análise das características peculiares da governança local na Somália (terceira seção) e do exame de quatro casos que mostram as potencialidades transformativas existentes dentro das comunidades locais diretamente afetadas pela pirataria (quarta seção), o artigo pretende mostrar como uma combinação das potencialidades locais com os mecanismos formais de ajuda internacional podem levar a uma abordagem alternativa – designada pela expressão “abordagem híbrida

à pirataria” – capaz de produzir formas mais colaborativas, criativas e emancipatórias de governança que possam ir além da “diplomacia das canhoneiras” que até o momento prevalece na resposta dominante dada ao problema (quinta seção).

Os Conflitos Persistentes e as Limitações da Diplomacia Convencional

Diversos acadêmicos e praticantes envolvidos com a transformação de conflitos – vista como uma abordagem particular dentro do campo mais abrangente da Resolução de Conflitos – compartilham um ponto de vista comum sobre a complexidade dos conflitos contemporâneos e sobre a necessidade de ferramentas alternativas de transformação social que complementem os mecanismos tradicionais de gestão e resolução. Na base desse ponto de vista comum está a assunção de que as medidas coercivas militarizadas e as técnicas convencionais de negociação e mediação da diplomacia oficial são inadequadas ou insuficientes para lidar com as clivagens mais profundas que perduram por longos períodos nos chamados conflitos “intratáveis” ou “persistentes” (*intractable conflicts* ou *protracted conflicts*).

Esse tipo de conflito – que ganha visibilidade principalmente a partir dos estudos de Edward Azar (1985, 1990) e de outros estudiosos como Cohen e Azar (1981), Kriesberg, Terrell e Northrup (1989) e Kumar (1987) – caracteriza-se por uma multiplicidade de atores e questões, por oscilações na intensidade e na frequência dos confrontos e pela ausência de um ciclo claro de gênese, progressão, redução e terminação, o que acaba por prolongar o conflito indefinidamente, muitas vezes por décadas. Essas características produzem uma inversão na percepção dos grupos envolvidos no conflito que, em vez da vitória ou do estabelecimento de um acordo de paz, passam a ver na continuidade da guerra o seu objetivo maior (AZAR, 2003, p. 16). No seguimento desse debate, autores como Kaldor (1999), Keen (1998) e Reno (1999) observam que as tradicionais “guerras racionais clausewitzianas” cedem espaço, na conflitualidade observada a partir dos anos 1990, às chamadas “novas guerras”: uma profusão de grupos militares e civis, movidos por uma mescla de interesses políticos e privados, que instrumentalizam a violência armada, não raras vezes para extrair vantagens econômicas pessoais, inclusive através de atividades criminosas (KALDOR, 1999, p. 102-110). A partir daí, diversos autores passam a chamar a atenção para o papel central das agendas econômicas na perpetuação dos conflitos armados contemporâneos (COLLIER e HOEFFLER, 1998; BERDAL e MALONE, 2000; COLLIER, 2000; KEEN, 2000; RENO, 2000; BALLENTINE e SHERMAN, 2003; PUGH e COOPER, 2004; DUFFIELD, 2000, 2001, 2007).

Perante esse quadro – onde uma mistura complexa de atores governamentais e não governamentais, agendas econômicas paralelas e profundas divisões étnicas, culturais e religiosas tornam o conflito pouco permeável aos mecanismos convencionais de resolução –, torna-se urgente pensar em formas alternativas de ação diplomática capazes de lidar com os aspectos que geralmente fogem das dinâmicas operacionais da diplomacia formal. Dentro do debate sobre essas formas alternativas de diplomacia, duas contribuições são cruciais. A primeira provém do trabalho do ex-diplomata americano Joseph Montville que, desde o início da década de 1980, tem refletido sobre o que ele chama de “diplomacia de segunda via”

(*second track diplomacy* ou *track two diplomacy*): uma forma de interação não oficial e informal entre membros de grupos ou nações adversárias com o objetivo de desenvolver estratégias, influenciar a opinião pública e mobilizar recursos humanos e materiais que possam ajudar a resolver os seus conflitos (MONTVILLE, 1991, p. 162). Para Montville, a diplomacia de segunda via não deve ser vista como um mecanismo autônomo, mas sim como um trabalho complementar aos esforços oficiais da diplomacia de primeira via, sendo particularmente útil na busca de soluções que contribuam para satisfazer as necessidades básicas de segurança e estima das partes em luta, criar nas comunidades em conflito um ambiente receptivo à busca da paz e promover incentivos econômicos que possam reforçar os processos políticos e psicológicos de resolução de conflitos (1991, p. 162-164). A segunda contribuição-chave dentro desse debate deriva do conceito de “diplomacia de múltiplas vias” (*multi-track diplomacy*), proposto inicialmente pelo ex-diplomata americano John McDonald e subsequentemente desenvolvido em conjunto com Louise Diamond (1996). Indo além da diplomacia de duas vias, a expansão conceptual proposta por esses autores passa a incluir nove vias, cada uma relacionada a um setor específico da sociedade capaz de contribuir para a mitigação ou a resolução dos conflitos: governo, ONG, setor de negócios, cidadãos, pesquisa e educação, ativismo pacifista e ambiental, religião, fundações filantrópicas e mídia.

O que é crucial perceber, para os propósitos deste artigo, é que o legado tradicional da resolução de conflitos através de meios militares, diplomáticos e legais – incorporado à mentalidade coletiva da maioria das sociedades – já não consegue lidar de uma forma consistente com o amplo espectro de agentes e questões que moldam o tipo de violência organizada que vigora no contexto dos conflitos persistentes e intratáveis. Há, entre os autores aqui mencionados, uma clara percepção dos limites da diplomacia convencional dentro desses contextos. É essa base conceptual que permite defender, neste artigo, a busca de novas formas de cooperação e de ação diplomática alternativa que contribuam para transformar a economia política da pirataria dentro do contexto particular que marca o conflito intratável que se prolonga na Somália há quase três décadas. Nesse contexto de intratabilidade, marcado por uma sociedade altamente fragmentada, historicamente avessa à ideia do Estado central, fortemente leal às instâncias governativas locais e pouco permeável às iniciativas de intervenção internacional, torna-se premente expandir os mecanismos de intervenção e cooperação para além dos quadros e modelos padronizados da ação estatal.

“Guerra contra a Pirataria”

Se até meados dos anos 2000 a pirataria marítima não era sequer mencionada ou classificada como ameaça nos documentos de alto nível das Nações Unidas, os últimos anos da década testemunharam uma mudança radical desse quadro. Em 2008, o CSNU emitiu um conjunto de resoluções, declarando que a crescente onda de ataques de piratas ao largo da costa da Somália agravava a situação naquele país, o que constituía uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”. Desse modo, agindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o CSNU convocou os Estados e organizações regionais dotados de capacidades navais (navios

de guerra e aeronaves militares) para intervirem na região, inclusive no mar territorial e em terra na Somália, a fim de combater a pirataria na região. Embora algumas indicações de uma abordagem mais abrangente pudessem ser encontradas nessas resoluções, mencionando a necessidade de definir medidas de autoproteção dos navios mercantes e rastrear as ligações financeiras da pirataria em escala global, o ponto crucial a destacar era o seu foco no uso da força: as resoluções definiam não só medidas para reprimir a pirataria através do emprego de forças navais e aeronavais, mas também a ruptura e o desmantelamento das bases da pirataria em terra (OLIVEIRA, 2013a, 2013b).

As pressões diplomáticas dos EUA, conduzidas pela Secretária de Estado Condoleezza Rice junto às demais representações diplomáticas do CSNU nos últimos momentos do governo Bush, que resultaram na provação da resolução 1851 de 2008, são exemplares no sentido de mostrar os esforços de securitização da pirataria dentro do mais alto nível de decisão sobre as questões de segurança internacional (OLIVEIRA, 2015, p. 126). Essa resolução, a mais robusta das quatro resoluções contra a pirataria aprovadas em 2008, mostra claramente uma ambiguidade na abordagem ao problema: embora a resolução configure o pirata como criminoso e não como combatente – e, por esta razão, dotado do direito à defesa em tribunais de justiça –, as provisões da resolução dão margem para a entrada de aeronaves no espaço aéreo somali com o propósito de bombardear as bases da pirataria em terra. Isso configura um grau de letalidade no uso da força que não parece proporcional ao tipo de tratamento normalmente dado às típicas questões de criminalidade (HEINZE, 2013, p. 56).

Esse processo de securitização da pirataria somali, estudado de forma pormenorizada por Oliveira (2015, 2013b), produziu uma série de efeitos que já se podiam notar no final de 2008 e início de 2009: diversos Estados (Japão, China, Rússia, Índia, Malásia, Coreia do Sul, Arábia Saudita, Irão e Iémen) e três coligações marítimas multinacionais (uma liderada pelos EUA, outra liderada pela UE e uma terceira liderada pela OTAN) deslocaram seus navios de guerra e aeronaves militares para as águas da região. Hoje, aproximadamente trinta Estados encontram-se envolvidos no combate à pirataria somali, não só no patrulhamento do Índico ocidental, mas principalmente na proteção do corredor de trânsito estabelecido no Golfo de Áden, denominado Corredor de Trânsito Internacionalmente Recomendado (*Internationally Recommended Transit Corridor*), por onde os navios mercantes podem navegar protegidos pelas forças navais das três coalizões multinacionais que operam na região. Essa mobilização internacional envolve, ainda, a participação da Organização Marítima Internacional e de outras agências especializadas da ONU, principalmente o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, que coordena capacitação jurídica e a instalação de prisões na Somália e em alguns Estados vizinhos. Para além disto, foi estabelecido um mecanismo diplomático de caráter consultivo no âmbito da ONU, integrado por cerca de sessenta países e vinte organizações governamentais e não governamentais, denominado Grupo de Contato contra a Pirataria ao Largo da Costa da Somália, com o propósito de propor recomendações em cinco áreas: coordenação dos esforços militares no combate à pirataria; promoção da infraestrutura jurídica necessária à punição dos piratas; fortalecimento dos mecanismos de autoproteção dos navios mercantes; promoção de uma campanha educativa e de divulgação regional sobre os perigos colocados pela pirataria; e identificação e desmantelamento das redes financeiras envolvidas na pirataria. O mais recente

desenvolvimento nesse esforço internacional, estimulado principalmente pelos EUA e pelo Reino Unido e provisoriamente regulamentado pela Organização Marítima Internacional, é o emprego de empresas privadas de segurança marítima e o uso de armas a bordo dos navios mercantes que transitam nas águas do Índico ocidental, o que acrescenta mais um degrau na tendência de privatização da segurança que já tem sido observada, há algum tempo, nas ações de treinamento e no desempenho das tarefas de policiamento observadas nas guerras do Afeganistão e do Iraque (para um panorama abrangente dessa mobilização internacional, ver: HOMAN e KAMERLING, 2010; MURPHY, 2011; HAYWOOD e SPIVAK, 2012; BUEGER e STOCKBRUEGGER, 2013; OLIVEIRA, 2013a, 2013b).

O que é importante notar, conforme conclui Oliveira com base na análise dessa mobilização internacional contra a pirataria, é que os seus resultados não foram muito além da criação de espaços e corredores protegidos por forças navais internacionais e guardas armadas privadas, bem como do estabelecimento de uma infraestrutura rudimentar de julgamento e punição na Somália e em alguns Estados regionais com o objetivo de livrar os Estados ocidentais da responsabilidade de arcar com os processos penais dos suspeitos de pirataria capturados em suas operações (2013a, p. 15). O problema dessa estratégia de contenção, sob as lentes críticas aqui adotadas, não está apenas no custo elevado dessa extraordinária mobilização naval, mas está principalmente nos seus resultados parciais, na sua forte dependência das forças militares estrangeiras e no seu baixo impacto transformativo sobre as raízes do problema, o que torna questionável a sua sustentabilidade num horizonte de tempo mais prolongado. Ainda que se possa comemorar uma redução acentuada na quantidade de sequestros bem-sucedidos, principalmente a partir de 2013, não se pode ignorar a resiliência da pirataria, ou seja, a sua capacidade de adaptação e diversificação de atividades e conexões com outras economias de guerra na Somália para contornar as pressões impostas pela intervenção naval internacional. Não se pode igualmente ignorar que a situação na Somália, particularmente em relação à capacitação do seu embrião de governo central para assumir a estratégia de contenção da pirataria, não parece ter evoluído substancialmente desde o início da mobilização internacional em 2008 (OLIVEIRA, 2013a, p. 12-13).

Perante esse diagnóstico, um aspecto parece crucial: a gestão do problema da pirataria somali dentro de uma lógica emergencial e coerciva, resultante dos esforços diplomáticos internacionais de regulação e da resposta preponderantemente militarizada, imposta de “cima para baixo”, sustentada por forças navais estrangeiras e por guardas armadas privadas embarcadas nos navios mercantes, não tem sido nem eficiente, na medida em que não altera as condições locais que alimentam a economia política da pirataria e não consegue evitar que os grupos de piratas continuem a adaptar o seu *modus operandi* para contornar a pressão militar internacional, e nem eficaz, na medida em que os seus resultados são parciais, não conseguindo alcançar o propósito definido pelo CSNU no sentido de solucionar o problema da pirataria somali de uma forma “completa” (S/RES/1846/2008, p. 2) e “duradoura” (S/RES/1897/2009: 2). Isto sugere a necessidade de examinar novas formas de mobilização, mais próximas do contexto particular das comunidades locais diretamente afetadas pela pirataria, a fim de vislumbrar alternativas que possam contribuir para a transformação da economia política de uma forma sustentável.

Aspectos da Governança Local na Somália

Existem algumas condições sociais enraizadas na Somália – tais como o sistema de clãs, a religião e o direito costumeiro – que influenciam significativamente o dia a dia das pessoas nas comunidades locais. Entre essas condições, o sistema de clãs destaca-se por ser a forma predominante de organização social no país, constituindo um complexo mosaico de linhagens genealógicas, segmentado, fluído, flexível e dinâmico (ELMI, 2010, p. 47; MENKHAUS, 2010, p. 88-89), que virtualmente inclui todos os somalis e os conecta, em sua origem mais remota, a um ancestral comum: Aqiil Abu Taalib, filho de um tio/sogro do Profeta Maomé. Os clãs e suas subdivisões em subclãs e sub-subclãs fornecem, portanto, não só uma identidade histórica compartilhada que se liga diretamente às origens do Islã, mas também um mapa mental que, ainda hoje, permite que cada somali se situe numa árvore genealógica particular e identifique a sua proximidade ou distância em relação aos demais ramos da árvore e às outras linhagens (CASSANELLI, 2010, p. 54). Ainda que essas linhagens tenham sido transmitidas dentro da tradição oral da sociedade tipicamente nômade/pastoril da Somália – e, como tal, sujeita a distorções, lembranças seletivas, esquecimentos e manipulações (CASSANELLI, 2010, p. 55) – e sejam consideradas por alguns estudiosos mais como um constructo metafórico e simbólico, inventado ou imaginado, do que como uma representação fiel baseada em laços de sangue e de descendência concretos (ABBINK, 2009, p. 3; ELMI, 2010, p. 30; MENKHAUS, 2010, p. 88-89), elas continuam a determinar a maneira como a maioria dos somalis reconhecem uns aos outros nas esferas pública e privada, o modo como eles manifestam a sua solidariedade, salvaguardam o seu direito à vida e à propriedade, organizam os seus negócios, competem por recursos e estruturam a sua vida política (ELMI, 2010, p. 32-34). Desse modo, ainda que se reconheça o caráter fluído, flexível e dinâmico desse constructo social identitário, o “clãnisimo” permanece como a força mais potente dentro da política e da sociedade somali (ADAN, 2010, p. 133).

O Islã é outro traço profundamente enraizado no dia a dia da sociedade somali. Seguindo a vertente sunita e orientando as suas práticas religiosas com base nas tradições sufistas, os somalis adotam uma interpretação moderada da *Sharia* e dos códigos islâmicos de conduta (SANDSTROM, 2012, p. 133). Dentro desse contexto, o Islã tem sido geralmente separado da política na Somália: os líderes religiosos desempenham papéis tipicamente religiosos, tais como ensinar aos jovens os elementos da fé e o texto do Corão, conduzir cerimônias de casamento, mediar disputas matrimoniais e gerir assuntos de herança à luz da lei islâmica. Desse modo, mesmo que se observe na última década o surgimento de grupos islâmicos radicais no conflito civil da Somália (tais como Al Shabaab e Hisbul Islam), comprometidos com a implantação de um Estado Nacional Islâmico e favoráveis à glorificação da violência, inclusive através de ataques suicidas, alguns analistas têm chamado a atenção para o fato dessas posições radicais refletirem mais uma influência estrangeira, uma espécie de “jihadismo” importado, do que uma força sustentável e historicamente enraizada na sociedade somali (ADAN, 2010, p. 132). A maioria da população do país, grande parte dela vivendo nas comunidades pastoris e agropastoris do interior, ligam-se igualmente ao direito islâmico (*Sharia*) e ao direito tradicional (*Xeer*), resistindo, em geral, às tentativas de imposição de leis fundamentalistas do Islã sobre as suas tradições e costumes antigos e sobre alguns hábitos mais modernos, tais como o

direito das mulheres à escola, a liberdade dos comerciantes na condução dos seus negócios, a liberdade dos jovens no acesso a filmes, televisão, desporto, computadores e telefones celulares (ADAN, 2010, p. 132).

O terceiro aspecto crucial, com grande impacto social no dia a dia dos somalis, é o direito costumeiro (*Xeer*) e o princípio da “retribuição” ou “compensação” (*diya*). O *Xeer* diz respeito às leis tradicionais relativas ao casamento, à guerra, à terra, aos recursos naturais e outras questões práticas, e fornece, desse modo, o quadro legal costumeiro que orienta as deliberações e decisões dos anciãos (*elders*) quanto às relações entre clãs, subclãs e sub-subclãs. O *diya*, por sua vez, define a compensação (uma espécie de pagamento) pela morte, ferimento, má conduta ou atos de violência provocados entre membros de diferentes grupos (LITLLE, 2003, p. 154). É importante notar, como destaca Sandstrom (2012, p. 134), que essa instituição do direito costumeiro somali não se insere numa relação entre indivíduos, mas entre grupos; assim, para fazer jus a uma reparação desse tipo, o indivíduo é dependente de um “grupo pagante de *diya*”, cujos membros são contratualmente e moralmente obrigados a assumir uma responsabilidade coletiva. Esse mecanismo contribui para que as pessoas nas comunidades locais somalis, em vez de agirem individualmente, sejam fortemente motivadas a manterem suas conexões aos “grupos pagantes de *diya*” (em geral organizados dentro dos clãs, subclãs e sub-subclãs); essa conexão é importante não só porque esse mecanismo de reparação funciona como uma espécie de seguro informal contra danos sofridos ou provocados, mas também porque, no nível das comunidades somalis, existe pouco espaço para qualquer individualidade que seja desconectada das preocupações do grupo (2012, p. 134-135).

Apesar dos esforços da ditadura de Siyad Barre nos anos 1970 e 1980 no sentido de reprimir as expressões públicas das identidades de clãs e das instituições do direito costumeiro, a fim de impor formas modernas de governança inclusive nas comunidades mais distantes, o fato é que esses esforços não surtiram grande efeito: mesmo sob a repressão dos administradores e comitês do governo central implantados nas comunidades locais, o *Xeer* e os grupos de *diya* continuaram a operar. Com a guerra civil e o desaparecimento de qualquer resquício de autoridade central na Somália, essas instituições costumeiras voltaram com mais força. Nesse contexto, o compacto social formado pelo “clânismo”, *Sharia*, *Xeer* e *diya* exerceram, e continuam a exercer até o presente, uma função crucial na manutenção de um relativo grau de estabilidade no nível das comunidades locais na Somália, especialmente na porção norte do país, onde os processos de reconciliação e paz ocorridos nos anos 1990 em Somaliland e Puntland foram conduzidos “de baixo para cima” com base nessas instâncias costumeiras de autoridade e governança locais.

Se, de um lado, o impacto social das instâncias costumeiras sobre o dia a dia dos somalis e o tipo de política informal em microescala que daí emerge têm sido sistematicamente invisibilizados e negligenciados nas iniciativas externas de construção da paz na Somália – sob o temor de que essas instâncias informais fragmentem os esforços de centralização do poder no Governo Federal da Somália – é interessante notar que essa dimensão governativa local não tem passado despercebida dos especialistas em segurança. As observações de David Kilcullen (2010, p. 156), antropologista social, ex-oficial de infantaria do exército australiano e autor de um tratado de contrainsurgência, mostram uma clara percepção de que as instâncias costumeiras

e a política informal em microescala, típicas da esfera local na Somália, têm sido efetivas nos esforços de estabilização e reconciliação em grande parte do país, ao contrário das iniciativas apoiadas pela comunidade internacional conduzidas no Sul. Peter Pham, outro especialista em segurança focado nas questões do Médio Oriente e África, dá indicações de que alguns atores internacionais, como os EUA e a União Africana, começam a perceber a relevância do papel desses arranjos de governança locais na estabilização da Somália (2011, p. 146-147).

É preciso, porém, ter uma noção da real dimensão desse interesse na esfera local somali. Nada indica que uma mudança significativa esteja em curso na estratégia internacional de construção da paz para a Somália: a abordagem internacional continua presa às questões de segurança e ao projeto de construção do Estado central, onde a política informal e as estruturas de governança costumeiras da esfera local não exercem qualquer protagonismo. O que os exemplos aqui mencionados realmente mostram é que essas instâncias locais só têm despertado a atenção externa como parte de estratégias de contrainsurgência que procuram instrumentalizar o conhecimento e os agentes locais em prol do cumprimento das missões dos principais atores de segurança internacionais, principalmente daqueles envolvidos na “guerra contra o terrorismo” e também nos esforços de combate à pirataria, conforme será ilustrado mais adiante.

Mas o fato realmente relevante em relação à esfera local na Somália, que parece crucial do ponto de vista transformativo, é que os processos informais de estabilização construídos “de baixo para cima”, com base nas instâncias costumeiras de governança, têm conseguido produzir resultados mais efetivos na construção de um ambiente mais estável em diversas áreas da Somália do que os grandes processos “de cima para baixo” controlados pela comunidade internacional ao longo de mais de duas décadas de intervenções. Isto leva a supor – e aqui reside um ponto fundamental para os propósitos críticos desta análise – que as instâncias concretas de autoridade e governança nos níveis local e regional na Somália parecem ser potencialmente mais promissoras na transformação da economia política da pirataria do que o embrião de Estado central encastelado em Mogadíscio. Considerando essa possibilidade, duas questões tornam-se cruciais. Primeiro: quais são as potencialidades concretas da esfera local na transformação da economia política da pirataria somali? Segundo: até que ponto essas potencialidades da esfera local são suscetíveis a uma combinação com intervenções externas dentro de uma abordagem que vá além de uma mera estratégia de contrainsurgência?

Potencial da Esfera Local na Transformação da Economia Política da Pirataria Somali

Não se pode deixar de destacar que as instâncias de autoridade e governança costumeiras existentes na Somália se posicionam de uma forma ambígua em relação ao problema da pirataria. Ao mesmo tempo que elas podem funcionar como um mecanismo de proteção, fazendo “vista grossa” às atividades dos piratas e facilitando a sua impunidade, elas podem também dar respostas efetivas na contenção e na transformação da pirataria somali. Diversos analistas têm notado que o “clãnisimo” é um fator sempre subjacente às dinâmicas da pirataria

somali. Essa ligação da pirataria ao sistema de clãs explica-se, principalmente, em função da proteção. Isso fica claro nas entrevistas com diferentes piratas realizadas por Hansen (2009), onde se notam depoimentos do seguinte tipo: “os piratas dependem da proteção dos clãs”. Ou então: “os clãs dão proteção aos piratas em troca de *Qaaraan* (uma espécie de taxa paga em dinheiro ou em rebanhos aos necessitados da comunidade); como os piratas geralmente pagam *Qaaraan*, torna-se difícil prender um pirata sem provocar a hostilidade do clã” (2009, p. 25-27). As entrevistas realizadas por Eichstaedt a piratas e negociadores de resgates confirmam essas taxas pagas pela pirataria somali às comunidades ou aos líderes dos clãs locais em troca de proteção (que podem passar de cem mil dólares apenas para obter o direito de manter o navio sequestrado nas águas da região durante as negociações de resgate) e acrescenta que eventuais conflitos gerados na pirataria, incluindo as mortes geradas nas habituais lutas dentro de um grupo ou entre deferentes grupos de piratas, são geralmente solucionados nas assembleias de anciãos através de reparações entre “grupos pagantes de *diya*” (2010, p. 57, 62).

Se, de um lado, esses aspectos tradicionais são mobilizados pela pirataria em troca de proteção, não se pode deixar de notar, de outro lado, que algumas respostas efetivas no controle da pirataria somali têm sido produzidas dentro dessas mesmas instâncias de autoridade e governança locais. O caso do governo da União das Cortes Islâmicas (*Islamic Courts Union* – ICU), que desarticulou as mais importantes bases da pirataria em 2006, declarando a pirataria como uma violação à *Sharia*, é o primeiro exemplo a ser destacado. Formada por uma aliança de cortes religiosas, dotadas de milícias armadas e apoiadas por negociantes, políticos e líderes de clãs locais, a ICU tinha um projeto político islâmico preponderantemente moderado, apesar de uma ala jovem mais radical, cujo objetivo imediato era reagir pragmaticamente contra a coalizão de “senhores da guerra” que alimentavam a violência na capital e em grande parte da região centro-sul do país e substituir o cronicamente frágil embrião de governo central (*Transitional Federal Government* – TFG), percebido na Somália como um projeto estrangeiro sem qualquer legitimidade interna. Durante os sete meses em que se manteve no poder em 2006, a ICU foi capaz de prover, rapidamente, níveis elevados de estabilidade e razoável grau de serviços públicos básicos nas áreas cronicamente mais violentas do país, além de contar com um amplo apoio da população, dos negociantes e dos clãs locais em Mogadíscio e na região centro-sul da Somália. Nesse contexto, juntamente com as ações adotadas para desarticular a ação dos “senhores da guerra”, a pirataria foi declarada uma violação aos princípios do Islão (*haram*), resultando na intervenção da ICU nas principais bases de piratas e na aplicação das leis da *Sharia* aos envolvidos nas atividades da pirataria. Como resultado, a atividade dos piratas foi reduzida praticamente a zero, até que a dissolução da ICU provocada pela invasão da Somália por tropas da Etiópia em dezembro de 2006 e o retorno do TFG ao poder sem qualquer capacidade real de controlar mais do que alguns poucos quarteirões de Mogadíscio abriram espaço para que as bases da pirataria voltassem a florescer, levando à situação que culminou em 2008 com a interferência do CSNU.

O segundo caso a destacar refere-se à Somaliland, que tem sido amplamente mencionada pelos analistas e estudiosos da Somália como uma região livre da pirataria. À exceção dos casos observados no litoral oriental de Sanaag – pertencente à Somaliland, mas contestada por Puntland, sem ser realmente controlada por nenhum dos dois protogovernos regionais – não

se têm notícias de que as praias e os portos de Somaliland tenham sido utilizados para lançar ataques de piratas ou para abrigar navios sequestrados. O ponto crucial a observar em relação a esse facto é que a ausência de pirataria nas águas de Somaliland não resulta propriamente de ações repressivas no mar (embora o governo regional conte com uma pequena guarda-costeira), mas sim de medidas preventivas adotadas por suas comunidades litorâneas, envolvendo sociedade civil, os mecanismos de direito costumeiro e polícias comunitárias, que conseguem reagir aos rumores de formação de grupos de pirataria, desarticulando-os antes mesmo que eles se organizem e se lancem ao mar (HANSEN, 2009, p. 30). Portanto, o sucesso de Somaliland no controle da pirataria não está, conforme destaca Hansen, em suas capacidades navais e policiais (que são frágeis), mas sim no domínio e controle popular de amplas áreas do litoral, cujas comunidades conseguem, graças às instituições do direito costumeiro e ao policiamento informal, serem efetivas na imposição da lei e da ordem em seu domínio local.

Bandar Beyla, uma pobre cidade litorânea localizada praticamente no epicentro da pirataria em Puntland, no litoral nordeste da Somália, é outro caso a destacar. Nessa localidade, a mobilização da sociedade civil através de um forte trabalho educacional conduzido por uma organização local de mulheres e por um comitê antipirataria composto por anciãos, jovens, mulheres e autoridades locais tem conseguido desencorajar a adesão dos jovens à pirataria e impedir que grupos de piratas voltem a se estabelecer na região. A organização local de mulheres de Bandar Beyla, que opera desde 2004 sem qualquer apoio financeiro do governo de transição, do governo de Puntland e de instituições internacionais, funciona graças a contribuições da população local e de professoras voluntárias que conseguem prover a educação básica a aproximadamente 60 crianças (meninos e meninas) e a educação em diferentes disciplinas a cerca de 250 jovens estudantes do sexo feminino. O programa de esclarecimento contra a pirataria conduzido por essa organização, que abriga várias mães e viúvas de piratas que nunca regressaram de suas operações no mar, procura utilizar elementos valorizados na cultura tradicional local (como a música e a poesia oral), a fim de atingir os seguintes objetivos: informar a comunidade sobre os perigos da pirataria; conclamar a população local a não prestar o apoio logístico de que eles necessitam; afastar as mulheres jovens dos piratas; evitar que se formem laços de amizade entre os jovens da comunidade e os piratas; e disseminar mensagens que desestimulem a pirataria e encorajem o retorno de ex-piratas, bem como dos jovens em geral, às atividades de pesca. Para além do ativismo dessa organização de mulheres, o comitê antipirataria criou uma polícia composta de jovens da comunidade local, que procura impedir a formação de grupos de pirataria na região. O resultado desse conjunto de iniciativas é que Bandar Beyla tem conseguido evitar, desde 2011, que bases da pirataria voltem a se estabelecer em seu litoral (SOMALIA REPORT, 2012).

Eyl, outra famosa base de piratas em Puntland, que floresceu entre 2007 e 2009 ao ritmo de dezenas de sequestros a navios liderados por um dos piratas mais conhecidos da Somália, o legendário Boyah, tornou-se praticamente livre do problema a partir de 2010-2011 devido a uma estratégia de mobilização da comunidade local, liderada por anciãos e líderes religiosos, com o propósito de alterar o ambiente de aceitação à pirataria. Embora a economia de Eyl se tenha tornado dependente da pirataria, beneficiando-se dos lucros gerados pelo apoio logístico prestado às suas operações e dos gastos e investimentos pessoais de piratas enriquecidos, o

sentimento da população alterou-se gradativamente devido à introdução de comportamentos considerados inaceitáveis dentro dos padrões religiosos e morais locais, como a prostituição, o uso de drogas e bebidas alcoólicas, o aumento da corrupção e o recrutamento de crianças para a pirataria. Eyl passou a ser palco de disputas violentas dentro dos clãs motivadas pela pirataria, tiroteios provocados por excesso de bebidas alcoólicas, violência entre grupos de piratas, muitas vezes provocando a morte ou ferimento de pessoas inocentes da cidade. Para além desse conjunto de problemas, a cidade testemunhou a falência de sua tradicional atividade econômica, a pesca, totalmente convertida para a pirataria. A fim de reagir contra esse estado de coisas, os anciãos uniram-se aos líderes religiosos da cidade, iniciando em 2010 um trabalho ativo de convencimento dos negociantes e da sociedade civil local no sentido de não aceitar o dinheiro proveniente dos piratas e de seus dependentes, declarado *haram* pelos líderes religiosos. O objetivo dessa estratégia era transformar a cidade num ambiente desfavorável à pirataria, negando os recursos que lhe são essenciais: recrutas, bens e serviços, e a “vista grossa” da comunidade durante os longos períodos em que os navios ficam fundeados próximos às praias aguardando as negociações de resgate. Essa resposta local – construída através de uma mescla das estruturas de autoridade tradicional, do sentimento religioso e moral e da mobilização da sociedade civil – criou uma frente de pressão que conseguiu reverter a (má) fama de “capital da pirataria” adquirida por Eyl, revitalizando a sua atividade econômica principal, a pesca, e mantendo a cidade praticamente livre de piratas desde 2010 (PELTON, 2012; WALJE, 2013).

Um aspeto crucial a destacar com base nesses casos é que, embora a pirataria somali tenha efeitos globais, o contexto particular dentro do qual ela emerge é altamente localizado. Longe de ser um fenómeno generalizado dentro da Somália, a pirataria opera a partir de poucas comunidades costeiras de Puntland e do litoral central da Somália das quais depende para existir: sem o apoio logístico prestado pelos negociantes dessas comunidades e sem a tolerância (mesmo que velada sob a forma de “vista grossa”) das populações e das estruturas de autoridade e governança locais, a pirataria é uma atividade inviável. É importante notar que o que particulariza a pirataria somali é o sequestro e a manutenção de grandes navios mercantes com suas tripulações, durante períodos prolongados de cativo, fundeados próximos à costa e sob a vigilância permanente de piratas posicionados na praia, à espera de resgates pagos por quem quer que seja (seguradoras marítimas, companhias de navegação, Estados ou famílias dos membros das tripulações). Dentro desse modelo, os processos de negociação são longos, arrastando-se muitas vezes por mais de um ano, enquanto o navio sequestrado permanece ao largo, sob o olhar ostensivo de qualquer um que passe pela praia. A atividade dos piratas somalis, portanto, não é algo que possa ser camuflado dentro de pequenos canais, baías escondidas ou atrás de ilhas cobertas de vegetação – essas não são características do litoral somali. Isto faz das suas atividades algo até certo ponto compartilhado pelas comunidades que lhes servem de base, não só durante a preparação das operações, mas principalmente durante o período em que o navio permanece ao largo aguardando o pagamento do resgate.

Desse modo, as respostas locais aqui ilustradas mostram duas descobertas fundamentais: a primeira é que as estruturas de apoio e a aceitação das comunidades são condições necessárias à existência da pirataria somali; a segunda é que essas condições são maleáveis, podendo ser transformadas de um sentido destrutivo para um sentido construtivo. Com base nessas

descobertas, o compacto formado pelas lideranças religiosas, anciãos e sociedade civil é capaz de transformar, através do trabalho educativo, das manifestações culturais locais, da mobilização do direito costumeiro e religioso, da criação de atividades alternativas para os jovens e do policiamento local, a estrutura de autoridade e proteção que se beneficia da economia política da pirataria e permite o seu florescimento. Os exemplos de Bandar Beyla e Eyl, principalmente, mostram que até mesmo comunidades fortemente dependentes da pirataria são capazes de se tornarem livres do problema através da mobilização dessas instâncias locais. Portanto, o ponto crucial a notar com base nos casos aqui ilustrados é que, em vez de uma grande solução externamente controlada, imposta de “cima para baixo”, dispendiosa e pouco sustentável, tal como a engendrada pela mobilização internacional orquestrada pelo CSNU – que serve mais aos objetivos de segurança próprios dos atores envolvidos do que à transformação das contradições sociais concretas que fazem a pirataria emergir (OLIVEIRA, 2013a, p. 13-14) – as pequenas respostas, forjadas “de baixo para cima” com o pleno domínio local, são formas alternativas de enfrentar o problema dentro de um quadro transformativo mais próximo e conectado ao contexto particular da pirataria somali. Embora envolvam estruturas de autoridade e governança indígenas, estranhas ou inaceitáveis aos olhos liberais ocidentais, essas pequenas mobilizações têm conseguido intervir em duas pré-condições fundamentais e necessárias à existência da pirataria somali (as estruturas de apoio logístico e a aceitação das comunidades que lhe servem de base), movendo-as de um sentido anteriormente destrutivo para um sentido construtivo que cria na comunidade um ambiente não propício à formação e manutenção dos grupos de piratas.

Por uma Abordagem Híbrida à Pirataria Somali

As práticas diplomáticas regulatórias voltadas para governança global da segurança marítima – conduzidas principalmente nos escritórios da Organização Marítima Internacional (Londres), Assembleia Geral da ONU e CSNU (Nova Iorque) e, no caso particular da pirataria somali, conduzidas também no âmbito da estrutura *ad hoc* criada na ONU denominada Grupo de Contato contra a Pirataria ao Largo da Costa da Somália (BUEGER e STOCKBRUEGGER, 2013, p. 110-113) – têm servido basicamente para justificar e regular as medidas coercivas propostas nas resoluções contra a pirataria (intervenções militares no mar territorial e em terra na Somália, uso da força contra a pirataria, embarque de guardas armadas nos navios mercantes, construção de um aparato jurídico-carcerário na região). Mesmo quando essas instâncias diplomáticas adotam um discurso mais transformativo e menos centrado no uso da força, o seu foco é dirigido para o desenvolvimento do embrião de Estado central na Somália, na esperança de que o fortalecimento das capacidades de governo e participação política, de imposição da lei e da ordem, de uma economia de mercado e de mecanismos de justiça e respeito aos direitos humanos criem as condições necessárias para a erradicação da pirataria de um forma “completa” e “durável”. O problema é que existe um abismo entre essa receita liberal e as condições concretas existentes para que se atinja esse “ponto de chegada”. Assim, enquanto esse projeto liberal permanece “virtual”, descolado da realidade concreta da Somália e com seus objetivos de desenvolvimento praticamente restritos no nível da retórica, são as medidas coercivas e a lógica

securitária que realmente determinam a forma como os Estados se mobilizam para lidar com o problema da pirataria (OLIVEIRA, 2013a).

Por outro lado, o que as iniciativas locais destacadas na seção anterior revelam, e que parece crucial para o argumento aqui desenvolvido, é que a transformação deve partir da situação concreta e presente: dado o forte impacto social exercido pelas instituições costumeiras na governança do dia a dia na Somália e considerando que a pirataria é um fenômeno altamente localizado, concentrado em algumas comunidades costeiras do litoral nordeste e central do país, são as necessidades de desenvolvimento e segurança em microescala das pessoas inseridas no contexto particular da pirataria somali e as intervenções dentro desse contexto particular que realmente condicionam as possibilidades concretas de transformação da economia política da pirataria somali e não as receitas utópicas e virtuais baseadas em projetos externamente controlados de construção de um Estado central na Somália e, muito menos, as medidas de força orquestradas pelo CSNU desde 2008.

Ao olhar para essas iniciativas locais, e pensar na possibilidade de uma combinação equilibrada entre elas e os mecanismos internacionais de intervenção, é possível vislumbrar um novo horizonte de ação diplomática contra a pirataria que parece adequado e melhor dimensionado ao contexto particular da Somália. Em vez de estigmatizar os atores e as instituições costumeiras locais como instâncias antidemocráticas, corruptas, ineficientes e primitivas e, devido a essas qualidades, prejudiciais aos esforços internacionais de construção da paz, o caminho mais produtivo parece ser, seguindo as indicações de Richmond e Mitchell (2012, p. 13, 23), valorizar a capacidade que esses agentes e instituições locais têm de contribuir para os esforços da governança global, fazendo emergir uma nova abordagem – “híbrida” segundo o rótulo atribuído pelos dois autores – que torne os esforços internacionais de construção da paz mais pluralistas, criativos, contextualizados, enraizados nas necessidades do dia a dia das comunidades locais e, conseqüentemente, mais sustentáveis a longo prazo.

É importante notar, porém, que a valorização das formas de agência local, das suas afirmações de autonomia, do tipo de política informal que provê grande parte da governança do dia a dia e das interações de aceitação e rejeição que surgem nesse espaço híbrido de ação local-internacional, não implica a construção de algo novo a partir do zero ou no descarte absoluto do projeto liberal de construção da paz. A questão levantada por Richmond, Mitchell e seus colaboradores (2012) não está propriamente centrada numa rejeição absoluta das capacidades e dos conhecimentos acumulados dentro do projeto da paz liberal *per se*, mas sim na forma como essa bagagem acumulada tem sido instrumentalizada e imposta como um mecanismo padronizado de governança global que ignora as reais necessidades de segurança e desenvolvimento do contexto local, negligencia as formas costumeiras de autoridade e governo e sufoca qualquer possibilidade de resistência surgida no dia a dia das comunidades locais (BLEIKER, 2012, p. 305). Desse modo, o que esses autores propõem, de fato, é um ajuste, uma correção de rumo nesse projeto dominante que se tem desconectado do dia a dia das sociedades-alvo de intervenção e produzido uma “paz alienada” (MITCHELL, 2010), cada vez mais determinada por uma lógica robusta de pacificação difícil de ser assimilada dentro da esfera comunitária local.

Ao desconectar-se do cotidiano das comunidades em prol de um projeto de engenharia social externamente controlado de inspiração liberal, fortemente sustentado num aparato de segurança, o projeto transformativo da paz liberal acaba criando uma situação paradoxal na qual os interventores se veem obrigados a traduzir os seus princípios emancipatórios através de formas coercivas e autoritárias de governança, a fim de controlar as manifestações violentas de oposição local. Dentro desse processo – onde formas violentas de resistência local e reações robustas e coercivas dos interventores se sucedem num círculo vicioso que tende a aumentar a instabilidade em vez de a mitigar (RICHMOND e MITCHELL, 2012, p. 4) – a paz liberal torna-se uma espécie de “guerra liberal”, um mecanismo de segurança através do qual os propósitos emancipatórios da paz são impostos a qualquer custo, mesmo que para isso seja preciso matar aqueles que esse projeto ideológico pretende emancipar (DILLON e REID, 2009).

Os arranjos da governança global da pirataria – concentrados num conjunto de práticas diplomáticas regulatórias e justificatórias das ações estatais, numa mobilização internacional robusta de natureza preponderantemente coerciva e num projeto de construção do Estado central na Somália sem grande legitimidade e sustentação interna, principalmente nas zonas remotas e esquecidas onde proliferam as bases da pirataria – acabam incorrendo no paradoxo anteriormente mencionado. Se é importante desfazer esse paradoxo, de tal modo que os esforços internacionais não se reduzam a um mero *dispositif* de segurança (OLIVEIRA, 2013a, p. 12-13), a abordagem híbrida aqui referida parece indicar uma alternativa positiva. Ao focar na interface local-internacional, defendendo formas de atuação mais sensíveis ao contexto e atentas às atividades, necessidades, interesses, cultura, formas costumeiras de autoridade e governo e experiências do dia a dia das populações locais, sem contudo dispensar as capacidades, recursos e conhecimentos acumulados pelos mecanismos de intervenção internacional, a abordagem híbrida à pirataria vislumbra novas possibilidades de ação diplomática através das quais a governança da segurança marítima pode ser pensada e realizada de uma forma mais holística, transformadora e emancipatória.

Dadas as características próprias das instâncias costumeiras de autoridade e governança locais e a lógica de pragmatismo e sobrevivência que tem regido a interface local-internacional na Somália nos últimos vinte anos – fazendo com que objetivos importantes do ponto de vista internacional tendam a ser realizados somente quando os próprios somalis os incorporam dentro dos seus quadros de entendimento e os percebem como meios úteis para atingir fins e prioridades de suas agendas locais (SANDSTROM 2012, p. 140) – a realização do potencial contido na abordagem híbrida à pirataria aqui sugerida depende de um compromisso autêntico das esferas internacionais com a transformação social dentro do contexto mais próximo da pirataria somali. É crucial, portanto, que os incentivos externos atendam de fato às necessidades concretas de desenvolvimento próprias das comunidades dependentes da pirataria e deixem de ser canalizados através de intervenções securitizadas e de projetos virtuais de engenharia social. Ao olhar para o conflito persistente na Somália, não se deve esquecer que intervenções coercivas e ações autointeressadas de atores externos só têm contribuído para reduzir a permeabilidade da sociedade somali à penetração dos esforços internacionais e para alimentar resistências internas violentas.

Conclusão

A abordagem híbrida à pirataria proposta neste artigo sugere uma via diplomática alternativa para lidar com o problema, construída na interface local-internacional, enraizada no contexto concreto que envolve a pirataria somali e centrada nas possibilidades de interação entre as esferas oficiais e não oficiais de ação. Com essas características, essa abordagem conecta-se ao debate sobre a necessidade de novas formas de ação diplomática neste mundo em mudança, procurando destacar o contexto particular dos conflitos prolongados e intratáveis, onde as capacidades operacionais formais do Estado praticamente se dissolvem e fazem emergir mecanismos informais e costumeiros que conseguem dar à governança do dia a dia algum grau de estabilidade. O caso da Somália é exemplar nesse sentido e o problema da pirataria consegue ilustrar, de uma forma emblemática, as dificuldades de se lidar, através de mecanismos exclusivamente formais e oficiais, com uma questão essencialmente privada, surgida no contexto de uma sociedade fragmentada e sem um governo central efetivo há quase três décadas (apesar dos esforços internacionais no sentido de fortalecer e consolidar o embrião do Governo Federal da Somália). Num contexto desse tipo, onde praticamente inexistem interlocutores “oficiais” capazes de atender, dentro dos mínimos padrões de efetividade, os requisitos exigidos pela diplomacia convencional, não há como ignorar as potencialidades das instâncias governativas locais e as possibilidades do seu envolvimento na solução de problemas que afetam diretamente o seu dia a dia.

Referências

- ABBINK, Jan. 2009. *The Total Somali Clan Genealogy*. Leiden: African Studies Centre.
- ADAN, Hussein M. 2010. Political Islam in Somali History. In HOEHNE, Markus e LULING, Virginia (eds.) *Milk and Peace, Drought and War: Somali Culture, Society and Politics*. London: Hurst & Company, p. 117-136.
- AZAR, Edward. 1985. Protracted International Conflict: Ten Propositions. *International Interactions*, v. 12, n. 1, p. 59-70.
- AZAR, Edward. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory & Cases*. Aldershot: Dartmouth.
- AZAR, Edward. 2003. Protracted Social Conflicts and Second Track Diplomacy. In DAVIES, J. e KAUFMAN, E. (eds.) *Second Track/ Citizens' Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation*. Oxford: Rowman & Littlefield, p. 15-30.
- BALLENTINE, Karen e SHERMAN, Jake. 2003. *The political Economy of Armed Conflict: beyond greed and grievance*. London: Lynne Rienner.
- BERDAL, Mats e MALONE, David M. (eds.). 2000. *Greed and Grievance: economic agendas in civil wars*. Boulder: Lynne Rienner.
- BLEIKER, Roland. 2012. Conclusion – Everyday Struggles for a Hybrid Peace. In RICHMOND, Oliver e MITCHELL, Audra (eds.) *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 293-308.

- BUEGER, Christian e STOCKBRUEGGER, Jan. 2013. Security Communities, Alliances, and Macrosecuritization: The Practice of Counter-Piracy Governance. In STRUET, Michael J., CARLSON, Jon D. e NANCE, Mark T. (eds.) *Maritime Piracy and the Construction of Global Governance*. Abingdon: Routledge, p. 99-124.
- CASSANELLI, Lee V. 2010. Speculations on the Historical Origins of the 'Total Somali Genealogy'. In HOEHNE, Markus e LULING, Virginia (eds.) *Milk and Peace, Drought and War: Somali Culture, Society and Politics*. London: Hurst & Company, p. 51-66.
- COHEN, Stephan P. e AZAR, Edward. 1981. From War to Peace: The Transition between Egypt and Israel. *Journal of Conflict Resolution*, v. 25, n. 1, p. 87-114.
- COLLIER, Paul e HOEFFLER, Anke. 1998. On Economic Causes of Civil War. *Oxford Economic Papers*, v. 50, p. 563-573.
- COLLIER, Paul. 2000. Doing Well out of War: an economic perspective. In BERDAL, Mats e MALONE, David M. (eds.) *Greed and Grievance: economic agendas in civil wars*. Boulder: Lynne Rienner, p. 91-111.
- DIAMOND, Louise e MCDONALD, John W. 1996. *Multi-track diplomacy: a systems approach to peace*. West Hartford: Kumarian Press.
- DILLON, Michael e REID, Julian. 2009. *The Liberal way of War: Killing to make Life Live*. London: Routledge.
- DUFFIELD, Mark. 2000. Globalization, Transborder Trade, and war Economies. In Mats BERDAL, Mats e MALONE, David M. (eds.) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner, p. 69-89.
- DUFFIELD, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- DUFFIELD, Mark. 2007. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.
- EICHSTAEDT, Peter. 2010. *Pirate State: Inside Somalia's Terrorism at Sea*. Chicago: Lawrence Hill Books.
- ELMI, Afyare Abdi. 2010. *Understanding the Somalia Conflagration: Identity, Political Islam and Peacebuilding*. London: Pluto Press.
- HANSEN, Stig Jarle. 2009. *Piracy in the greater Gulf of Aden: Myths, Misconceptions and Remedies*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research: NIBR Report 2009:29.
- HAYWOOD, Robert e SPIVAK, Roberta. 2012. *Maritime Piracy*. Abingdon: Routledge.
- HEINZE, Eric A. 2013. A 'Global War on Piracy?'. In STRUETT, Michael J., CARLSON, Jon D. e NANCE, Mark T. (eds.) *Maritime Piracy and the Construction of Global Governance*. London: Routledge, p. 54-55.
- HOMAN, Kees e KAMERLING, Susanne. 2010. Operational Challenges to Counterpiracy Operations off the Coast of Somalia. In GINKEL, Bibi e PUTTEN, Frans-Paul (eds.) *Response to Somali Piracy: Challenges and opportunities*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 65-103.
- KALDOR, Mary. 1999. *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.
- KEEN, David. 1998. *The economic functions of violence in civil wars*. Oxford: Oxford University Press.
- KEEN, David. 2000. Incentives and disincentives for violence. In BERDAL, Mats e MALONE, David M. (eds.) *Greed and grievance: economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner, p. 19-41.

- KILCULLEN, David. 2010. *Counterinsurgency*. Oxford: Oxford University press.
- KRIESBERG L., TERRELL, T. A. e NORTHROP, S. J. (eds.). 1989. *Intractable Conflicts and Their Transformation*. Syracuse: Syracuse University Press.
- KUMAR, R. 1987. Theories of Conflict Resolution and Their Applicability to Protracted Ethnic Conflicts. *Security Dialogue*, v. 18, n. 4, p. 527-539.
- LEDERACH, J. Paul. 1997. *Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- LITTLE, Peter D. 2003. *Somalia: Economy without State*. Bloomington: Indiana University Press.
- MENKHAUS, Ken. 2002. Political Islam in Somalia. *Middle East Policy*, v. 9, n. 1, p. 109-123.
- MENKHAUS, Ken. 2010. The Question of Ethnicity in Somali Studies. In HOEHNE, Markus e LULING, Virginia (eds.) *Milk and Peace, Drought and War: Somali Culture, Society and Politics*. London: Hurst & Company, p. 87-104.
- MITCHELL, Audra. 2010. Peace beyond Process? *Millennium Journal of International Studies*, v. 38, n. 3, p. 641-665.
- MONTVILLE, J. V. 1991. The Arrow and the Olive Branch: A Case for Track Two Diplomacy. In VOLKAN, V. D., MONTVILLE, J. V. e JULIUS, D. A. (eds.) *The Psychodynamics of International Relationships*. Massachusetts: Lexington Books, p. 161-175.
- MURPHY, Martin N. 2011. *Somalia: The New Barbary? Piracy and Islam in the Horn of Africa*. London: Hurst & Company.
- OLIVEIRA, Gilberto C. 2013a. "New Wars" at Sea: A Critical Transformative Approach to the Political Economy of Somali Piracy. *Security Dialogue*, v. 44, n. 1, p. 3-18.
- OLIVEIRA, Gilberto C. 2013b. A interface interna-externa da segurança no espaço oceânico: o caso da criminalidade marítima. *Relações Internacionais*, n. 40, p. 31-50.
- OLIVEIRA, Gilberto C. 2015. Securitização da violência privada no mar: a construção da pirataria somali como problema de segurança internacional. In BARRINHA, A. e FREIRE, M. R. (eds.) *Segurança, Liberdade e Política: Pensar a Escola de Copenhaga em Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 107-139.
- PELTON, Robert Y. 2012. Puntland Marine Police Force Enter Eyl. *Somalia Report*. 3 fev. 2012. Disponível em: [<http://www.somaliareport.com/index.php/post/2978>]. Acesso em: 7 jun. 2011.
- PHAM, Peter J. 2011. Somalia: Where a State Isn't a State. *The Fletcher Forum of World Affairs*, v. 35, n. 2, p. 133-151.
- PUGH, Michael e COOPER, Neil. 2004. *War economies in a regional context: challenges of transformation*. London: Lynne Rienner.
- RENO, William. 1999. *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner.
- RENO, William. 2000. Shadow States and the political economy of civil wars. In BERDAL, Mats e MALONE, David M. (eds.) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner, p. 43-68.
- RENO, William. 2003. *Somalia and Survival in the Shadow of the Global Economy*. Queen Elizabeth House Working Paper Number 100, Oxford: Oxford University Press.

RICHMOND, Oliver P. e AUDRA, Mitchell (eds.). 2012. *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. Basingstoke: Palgrave.

SANDSTROM, Karl. 2012. Cooptation, Acceptance and Resistance in the Somali 'Everyday'. In RICHMOND, Oliver e AUDRA, Mitchell (eds.) *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 131-144.

SOMALIA REPORT. 2012. What is Bandar Beyla? *Somalia Report*, 5 Jun. 2012. Disponível em: [http://somalireport.com/index.php/post/3419/What_is_Bandar_Beyla]. Acesso em: 5 de Jun. 2012.

S/RES/1846/2008 *UN Security Council Resolution 1846 (2008)*. New York: United Nations.

S/RES/1897/2009 *UN Security Council Resolution 1897 (2009)*. New York: United Nations.

WALJE, Matt. 2013. *Community Mobilization and Criminal Organizations: Eyl, Somalia*. Broomfield: Oceans Beyond Piracy.

Ameaças, complexos e paradoxos: as especificidades do regional na busca por segurança na América do Sul

Threats, complexes and paradoxes: The specificities of the regional in the search for security in South America

Manuela Trindade Viana*

Resumo

Este artigo critica a caracterização da dinâmica observada recentemente na América do Sul como uma corrida armamentista. Tal esforço analítico é empreendido a partir de três abordagens teóricas: balança de ameaças; complexos regionais de segurança; e paradoxos da segurança. Discutidos nessa ordem, esses quadros teóricos compõem uma trajetória em direção à ampliação do espaço para pensar as especificidades do regional. O artigo conclui que, se considerados à parte dos processos sociais e políticos que informam o discurso político, os dados sobre as armas pouco nos auxiliam a compreender a multiplicidade de narrativas, ações e reações observadas na América do Sul. Por fim, o artigo argumenta que a abordagem do paradoxo de segurança é mais apropriada para pensar a diversidade de narrativas empregadas pelas elites políticas sul-americanas para a aquisição de armamentos.

Palavras-chave: corrida armamentista; América do Sul; ameaças; complexos regionais de segurança; agência humana.

Abstract

This article criticizes the characterization of the dynamics observed in South America as an arms race. This analytical effort is undertaken according to three theoretical approaches: balance of threat; regional security complex; and security paradox. Discussed in this order, these theoretical frameworks constitute a trajectory towards a wider space for regional specificities to be grasped. This piece argues that, if considered separately from social and political processes which inform the political discourse, data about arms is not very useful for us to understand the multiplicity of narratives, actions and reactions observed in South America. Finally, the paper argues that the security paradox is an appropriated approach if the analysis aims at understanding the diversity of narratives developed by political elites in South America for the acquisition of arms.

Keywords: arms race; South America; balance of threat; regional security complex; security paradox.

* Doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC-Rio).

Uma corrida armamentista na América do Sul?

Quanto mais armas, mais segurança? A associação positiva entre armas e segurança foi questionada no que John Herz (1950) chamou de “dilema de segurança”, segundo o qual a busca por poder entre os Estados, em um quadro de anarquia internacional e incerteza acerca das motivações dos demais atores, pode conduzir a uma espiral de hostilidades mútuas. A corrida armamentista¹ é um componente característico: um país ou grupo de países busca melhorar suas capacidades militares (ofensivas ou defensivas); outro país ou grupo de países sente-se ameaçado por este aumento de poder militar e também passa a adquirir armamentos; e disso decorre uma espiral viciosa, em que cada parte tenta responder ao incremento de poder militar da outra com um ajuste adicional em sua própria capacidade militar. Nessa dinâmica, o resultado esperado por Herz é o confronto, ainda que nenhuma das partes tenha buscado uma ação ofensiva no “momento zero” da interação. Dito de outro modo: quanto mais armas, menos segurança – daí o “paradoxo da segurança” (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 5).

Herz (1950) atribui um espaço (mínimo) à decisão política entre dar continuidade à espiral de hostilidade e arriscar atribuir um caráter defensivo à aquisição de armamentos de outros atores. É nesse estreito lapso que se concebe a possibilidade de uma saída possível ao dilema, uma vez que cabe à agência humana a caracterização das armas adquiridas pelo outro ator como ofensivas ou defensivas – embora esta distinção seja questionada por John Mearsheimer (1994-1995, p. 23), entre outros autores. Ainda, é sobre a decisão política que se concentra grande parte das análises sobre percepção de ameaças, a qual pode colocar fim à escalada militar ou mesmo evitar que esta tenha início – por exemplo, devido à eventual existência de um histórico de interações amistosas envolvendo as partes.

Essa discussão adquire especial relevância no contexto de especulação sobre a existência de uma corrida armamentista na América do Sul. Desde meados dos anos 2000, o aumento acentuado de aquisição de armamentos por parte de alguns países da região tem sido considerado como uma escalada militar. A partir de 2003, a América do Sul registrou um incremento nos gastos militares anuais, passando de US\$ 40,1 bilhões a US\$ 61,1 bilhões em 2011 – tendência na qual Brasil, Chile e Colômbia respondem pelos valores absolutos mais expressivos: aproximadamente US\$ 32 bilhões, US\$ 10 bilhões e US\$ 7 bilhões em 2011, respectivamente².

No entanto, a caracterização dessa tendência como uma corrida armamentista apresenta alguns desafios analíticos. Em primeiro lugar, embora aponte para uma tendência de incremento nos gastos militares, a América do Sul ainda apresenta uma das mais baixas taxas de aquisição de armamentos do mundo³ – característica da região desde o fim dos regimes militares. Mais do que isso, o cenário sul-americano reflete uma tendência mundial de aumento nos orçamentos militares, da qual os Estados Unidos e a Europa são os expoentes⁴. Dessa forma, uma análise

1 Para uma análise mais detalhada sobre os diversos entendimentos de “corrida armamentista”, ver: Battaglino, 2008.

2 Ver SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

3 Ver SIPRI Regional Coverage. Disponível em: <http://www.sipri.org/databases/milex/regional_coverage>. Acesso em: 20 dez. 2015.

4 No mesmo período, os gastos estadunidenses aumentaram de US\$ 474 bilhões para US\$ 690 bilhões – aumento de 45%. Os gastos mundiais, por sua vez, aumentaram em 33%, de US\$ 1214 bilhões para US\$ 1728 bilhões. Ver: SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

que afirme uma corrida armamentista na América do Sul deverá ser capaz de contextualizar esse processo no mundo, ou mesmo esclarecer as especificidades associadas ao caso sul-americano.

Em segundo lugar, cabe uma consideração metodológica. Os principais indicadores utilizados para mensurar a aquisição de armamentos por parte dos governos sul-americanos são: i) o percentual do produto interno bruto (PIB) dedicado ao orçamento de Defesa; ii) o valor absoluto de aquisição de armamentos (que pode ou não coincidir com o orçamento previsto para Defesa); e iii) a especificação dos principais importadores. Contudo, nenhum desses dados captura a ajuda militar concedida pelos Estados Unidos a alguns países da região, o que minimiza a participação de países como a Colômbia na dinâmica militar sul-americana. Calcula-se que, de 1997 a 2007, este país tenha recebido mais de US\$ 4,9 bilhões em ajuda militar dos Estados Unidos⁵. Mais do que isso, desconsiderar o peso deste ator no fornecimento de armamentos à região implica minimizar sua participação na dinâmica militar da América do Sul.

Em terceiro lugar, para qualificar o aumento nos gastos militares observado em alguns países sul-americanos, é preciso identificar a declaração ou percepção de uma ameaça entre eles. Na ausência de confronto armado interestatal, depara-se com a necessidade de reunir documentos oficiais que coloquem claramente essa percepção, ou com a difícil tarefa de lidar com as motivações dos atores. Na primeira alternativa, somente o governo venezuelano apresenta de forma explícita uma preocupação com a ameaça de transbordamento do conflito armado colombiano e com uma “guerra assimétrica” com os Estados Unidos. Na segunda, parece plausível a posição defendida por Hans Morgenthau, de que “os motivos representam os mais ilusórios dados psicológicos, uma vez que podem ser distorcidos, frequentemente a ponto de não mais serem reconhecidos pelos interesses e emoções tanto do ator como do observador” (MORGENTHAU, 2003, p. 7). Assim, diante das dificuldades expostas, a abordagem aqui adotada tomará a tendência de incremento nos gastos militares observada na América do Sul como um esforço de modernização das Forças Armadas, favorecido por um contexto econômico e condicionado por processos da ordem global e regional que não se restringem à esfera militar (VILLA, 2008).

Em sintonia com os pontos levantados acima, este artigo buscará contextualizar a aquisição de armamentos observada no subcontinente na dinâmica internacional, com especial atenção ao papel dos Estados Unidos nas interações regionais e, de modo mais específico, nas representações de ameaça articuladas em torno desse Estado. Ainda, a caracterização do quadro sul-americano como uma corrida armamentista será questionada a partir dos casos de Chile, Venezuela, Brasil e Colômbia, com breves menções a Argentina, Equador e Peru.

A examinação dessas dinâmicas foi empreendida em função de três abordagens teóricas, selecionadas com base na abertura analítica que conferem à especificidade regional e histórica. A primeira é aquela elaborada por Walt (2005), que se dedica a analisar as condições para a preservação da primazia estadunidense no sistema internacional. O autor trabalha a ideia de percepção a partir da reformulação da balança de poder como “balança de ameaça”,

⁵ Esse montante é sensivelmente superior aos US\$ 473 milhões dedicados à compra de armamentos pela Colômbia entre 2003 e 2007. Ainda assim, os Estados Unidos ocupam a primeira posição entre os exportadores de armamentos para esse país andino, respondendo por 55% do valor mencionado acima. Tomados em seu conjunto, esses dados são ilustrativos dos laços estreitos entre Estados Unidos e Colômbia em matéria de segurança. Ver: SIPRI. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php>. Acesso em: 20 dez. 2012.

por considerar esta última mais adequada para pensar as tentativas de desestabilização do poder estadunidense no século XXI. A perspectiva de Walt foi introduzida com o intuito de investigar como o engajamento dos Estados Unidos com alguns países da América do Sul afeta as dinâmicas regionais como um todo em termos de aquisição de armamentos. Por sua vez, buscou-se em Buzan & Waever (2003) uma abordagem centrada no âmbito regional, com o objetivo de entender em que medida as fronteiras que separam os subcomplexos de segurança na América do Sul acompanham a dinâmica de aquisição de armamentos na região. A problematização que Booth & Wheeler (2008) fazem do paradoxo da segurança é inserida na tentativa de conferir à agência humana um espaço privilegiado na análise, de modo a conferir um grau maior de complexidade às dinâmicas observadas na América do Sul.

O artigo conclui que a agência humana, colocada em primeiro plano nos trabalhos de Booth & Wheeler (2008), constitui a chave analítica para pensar a coexistência de dois tipos de cenários principais na América do Sul: de um lado, a ausência de um conflito armado mesmo diante da aquisição de armamentos por parte de determinado Estado sul-americano; de outro, a existência de zonas de tensão, nas quais a aquisição de armamentos tem sido historicamente interpretada como uma disposição agressiva em direção a países vizinhos.

Armas e ameaças à supremacia dos Estados Unidos na América do Sul

A América do Sul apresenta um baixo grau de intensidade/prioridade na política de segurança dos Estados Unidos (VILLA, 2010; VILAS, 2005; BONILLA, 2004), em especial se considerado o período posterior à Guerra Fria. O interesse estadunidense na região é pontual tanto em termos temáticos como geográficos. No início da década de 1980, a “ameaça do comunismo” cedeu espaço ao combate às drogas ilícitas na agenda dos Estados Unidos para a América do Sul. Por sua vez, essa problemática foi gradualmente fundida com as políticas de combate ao terrorismo (ROJAS, 2006).

Nessas passagens, a região andina ocupa o centro da agenda⁶ – particularmente a Colômbia, onde os Estados Unidos reconhecem a ligação entre terrorismo e grupos extremistas, bem como atividades de tráfico de drogas, que ajudam a financiar as ações de tais grupos (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 10), conforme colocado em sua Estratégia de Segurança Nacional de 2002. As políticas antinarcóticos e contrainsurgentes aplicadas pelo governo colombiano contaram com um aporte significativo dos Estados Unidos: de 2000 a 2010, o país andino recebeu mais de US\$ 5,66 bilhões em ajuda militar⁷ – o que faz da Colômbia o terceiro maior beneficiário da ajuda militar dos Estados Unidos, atrás apenas de Israel e Egito (ISACSON *et al.*, 2013).

Ocorre que as políticas regionais antidrogas conduzidas pelos Estados Unidos têm se mostrado ineficientes em evitar a migração de cultivos ilícitos ou mesmo o deslocamento

6 Essa ênfase na região andina pode ser evidenciada em diversas políticas antidrogas levadas a cabo pelos Estados Unidos, dentre as quais se destaca a Iniciativa Andina Antidrogas (ACI, sigla em inglês). Aprovada em 2003 pelo Congresso dos Estados Unidos, a ACI visava a combater a produção de drogas ilícitas na região andina por meio de programas de erradicação e pulverização em larga escala, do treinamento de pessoal militar e da compra de armamentos. O orçamento de US\$ 882 milhões direcionava 46,2% dos recursos à Colômbia e repartia o restante entre Peru, Bolívia, Equador, Brasil, Panamá e Venezuela, nessa ordem.

7 Informação extraída da base de dados da plataforma Security Assistance Monitor. Disponível em: <http://securityassistance.org/data/program/military/Colombia/2000/2014/is_all/Global>. Acesso em: 20 dez. 2015.

das guerrilhas em direção aos países limítrofes à Colômbia – notadamente, no Equador e na Venezuela –, além de não terem sido capazes de evitar o aumento no número de deslocados internos e refugiados (VIANA, 2012). No que diz respeito ao tema aqui discutido, o fluxo expressivo de equipamentos militares transferidos pelos Estados Unidos à Colômbia foi sublinhado pela Venezuela como um fator preocupante de desequilíbrio militar e possível desestabilização regional.

Nesse sentido, ao dar início a seu programa de modernização da Força Armada Nacional Bolivariana (FANB), Hugo Chávez apontou dois objetivos principais: i) a preocupação com uma invasão dos Estados Unidos através da fronteira colombo-venezuelana; e ii) a necessidade de reposição de equipamentos obsoletos (VILLA, 2008, p. 30). Note-se aqui uma clara associação entre a aquisição de armamentos e a identificação de uma ameaça – no caso, os Estados Unidos, via Colômbia.

Em um quadro mais amplo, é possível considerar a medida empreendida pela Venezuela como um balanceamento interno⁸ com vistas a limitar em alguma medida a primazia dos Estados Unidos. Para Walt (2005, p. 122), mesmo “Estados menos poderosos”, como a Venezuela, podem buscar esse balanceamento, ainda que não tenha existido, no século XXI, uma tentativa bem-sucedida nessa direção. De todo modo, Walt somente admite essa possibilidade se esse balanceamento for entendido em termos de ameaça, e não de poder (WALT, 2005, p. 124). No contexto de supremacia dos Estados Unidos nas relações internacionais, a “lei da balança de poder” articulada por Waltz (1979, pp. 116-28) é uma anomalia: no século XXI, existem tentativas modestas de balanceamento de poder, encabeçadas por China, Rússia, França e Alemanha. Walt ressalta que, em contrapartida, nenhum desses Estados figura entre os principais adversários dos Estados Unidos, mas sim Cuba, Sérvia, Iraque, Afeganistão, Líbia, Irã e Coreia do Norte (WALT, 2005, p. 123). Nestes casos, esses Estados pouco poderosos recorrem a estratégias assimétricas de balanceamento interno, buscando direcionar o eventual confronto para uma estratégia na qual desfrutam de relativa vantagem competitiva.

O presidente Hugo Chávez reforça essa linha de interpretação em diversos sentidos. A recusa do governo venezuelano em cooperar com as políticas antiterroristas implementadas pelos Estados Unidos na América do Sul, somada às recorrentes acusações de que Chávez estaria abrigando lideranças das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)⁹, levaram o Departamento de Estado dos Estados Unidos a impor um embargo de exportação de armas à Venezuela em agosto de 2006¹⁰. Tal medida, entretanto, não foi capaz de reduzir a aquisição de armamentos por parte do país andino, que passou a importar armamentos da Rússia. Assim, no período 2003-2007, a Rússia respondeu pelo fornecimento de 92% do armamento adquirido pela Venezuela¹¹.

Esta dinâmica poderia ser interpretada sob uma lógica de mercado ou uma lógica de poder, mas parece mais adequado considerar que a primeira reforça e é reforçada pela segunda. Dito

8 Cabe diferenciar o balanceamento interno, entendido como a mobilização de recursos próprios de forma a permitir uma resistência ou contraposição ao Estado mais forte, do balanceamento externo, que envolve a combinação de capacidades com outros Estados.

9 Em 2001, o Departamento Administrativo de Segurança (DAS), órgão de inteligência da Colômbia, divulgou relatório em que se afirmava o apoio do governo venezuelano a grupos subversivos da Colômbia (Bromley; Perdomo, 2005, p. 16).

10 Ver: <<http://www.pmdt.state.gov/FR/2006/71FR47554.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

11 Ver: <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

de outro modo: apesar da primazia dos Estados Unidos na política internacional, existem focos (ou momentos) de resistência, aos quais, segundo Walt, o governo estadunidense deve estar atento. O destaque da Rússia no fornecimento de armas a um país hostil aos Estados Unidos é possível, em grande medida, porque existem essas brechas na primazia estadunidense – e talvez seja este o motivo pelo qual o autor evita o uso do termo “unipolaridade”. Walt coloca como desejável, porém “impraticável”, a possibilidade de uma hegemonia global, em que “os Estados Unidos determinam a agenda para a política mundial e utilizam seu poder para assegurar que suas preferências sejam seguidas. Especificamente, os Estados Unidos decidirão que forças e armas militares os outros Estados poderão utilizar” (WALT, 2005, p. 219) – note-se aí a restrição sobre o mercado que a existência de uma hegemonia global colocaria. Assim, Walt sugere que a ordem mundial contemporânea é caracterizada pela concentração de poder pelos Estados Unidos, mas este país admite e acomoda, ao mesmo tempo em que faz uso de, reivindicações por multilateralismo.

Nesse sentido, os anseios da Rússia por uma ordem multilateral são recorrentemente evocados por Walt para exemplificar seu ponto¹². De modo análogo, ao anunciar o intercâmbio realizado com as Forças Armadas da Rússia, em novembro de 2008, o ex-ministro da Defesa venezuelano, Orlando Maniglia, assinalou que essa cooperação militar constitui um exemplo do mundo multipolar: “é a forma de ir ensaiando, testando e inovando em direção a outros caminhos diferentes do estadunidense”¹³.

Embora a própria Venezuela se coloque como uma expressão desse mundo multipolar, Walt somente considera essa hipótese sob a perspectiva de uma balança de ameaças à primazia do poder estadunidense. Mesmo nesses termos, tal esforço só é possível porque a Venezuela tem recorrido a estratégias assimétricas de balanceamento interno, notadamente a aquisição de armamentos convencionais voltados a uma (eventual) “guerra de guerrilha” (WALT, 2005, pp. 134-40). Com efeito, em setembro de 2007, o presidente Hugo Chávez declarou que os armamentos de visão noturna (rifles Dragunov) importados da Rússia serviriam a uma estratégia de “guerra de guerrilha”, na hipótese de invasão dos Estados Unidos (VILLA, 2008, p. 31). Outra estratégia assimétrica aplicada pelo governo venezuelano, sob a perspectiva dos Estados Unidos, diz respeito ao suposto apoio a grupos considerados terroristas pelo Departamento de Estado¹⁴.

Até agora, a aquisição de armamentos pelo governo da Venezuela parece configurar uma iniciativa de balanceamento de ameaça aos Estados Unidos, nos termos de Walt. Contudo, para caracterizar uma corrida armamentista, é necessário que seja observado um efeito de ação-reação: à iniciativa venezuelana, deveria seguir uma resposta estadunidense, seja de forma direta (intervenção ou outra medida de constrangimento) ou indireta (via Colômbia). Isso não ocorreu, todavia: à exceção do embargo à venda de armas e do isolamento do país andino na região e em órgãos multilaterais, os Estados Unidos não empreenderam uma ação incisiva à

12 Para citar um exemplo, o presidente russo Vladimir Putin afirmou, em fevereiro de 2003, que “[e]stou absolutamente confiante de que o mundo somente será previsível e estável se for multipolar” (*Apud* WALT, 2005, p. 111). Ver outras citações no capítulo 3 dessa referência.

13 Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/noticias/1/186459/cooperacion_militar_venezuela-rusia.html>. Acesso em: 20 dez. 2015.

14 As duas principais guerrilhas atuantes na Colômbia – as FARC e o Exército de Libertação Nacional (ELN) – constam na lista de Organizações Terroristas Estrangeiras (FTO, sigla em inglês) desde 1997. Ver: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

ameaça colocada por Hugo Chávez. No que toca à Colômbia, a aquisição de armamentos por parte da Venezuela gerou apreensão quanto à destinação dessas armas, o que está diretamente relacionado à desconfiança nutrida pelas lideranças políticas colombianas no que diz respeito à relação do presidente Hugo Chávez e o alto comando das FARC.

De acordo com documento oficial voltado a informar os debates no Congresso estadunidense sobre a Venezuela, uma explicação plausível para esse quadro parte da dependência energética dos Estados Unidos em relação ao país andino, tendo em vista que este é o quarto maior fornecedor de petróleo aos Estados Unidos (SULLIVAN, 2008, p. 42). Este pode ser o caso mencionado por Walt (2005, p. 110), em que um Estado se opõe aos Estados Unidos em um conjunto de temas, mas mantém relações estáveis em outros (no caso, o comércio). Nesse sentido, preocupa os Estados Unidos o fato de a Venezuela ter aumentado suas exportações de petróleo à China¹⁵ e ter instalado um escritório de representação da estatal petrolífera venezuelana (PDVSA) em Pequim, o que pode sinalizar a busca por um mercado alternativo de exportação em grande escala da *commodity*.

Ainda, parece plausível supor que os Estados Unidos tenham colocado a ameaça da Venezuela em compasso de espera em um momento em que a região do Oriente Médio parece oferecer desafios maiores à política externa estadunidense¹⁶ (ISACSON *et al.*, 2013). Como sustenta Walt, “[m]esmo quando os Estados Unidos tiverem opções viáveis para contrapor ou punir uma oposição externa (...), as lideranças estadunidenses devem decidir se os benefícios da retaliação excedem os custos” (2005, p. 115).

Em grande medida, a especulação em torno de uma corrida armamentista na América do Sul tem se apoiado no chamado “fator Chávez” (VILLA, 2008, p. 40). No entanto, outros dois países chamam atenção nesse contexto: Chile e Brasil¹⁷. Os dois casos, entretanto, não podem ser explorados em suas potencialidades se tomarmos por referência o quadro analítico de Walt. Seu foco nas condições e desafios colocados à manutenção da supremacia dos Estados Unidos no mundo não conferem um espaço favorável para pensar as especificidades da dinâmica regional, que, no contexto da América do Sul, oferecem contrapontos relevantes para as interações em matéria de segurança e defesa.

Primeiramente, a atenção rarefeita que Walt direciona às normas e regras com as quais estão envolvidos países como o Chile as coloca como irrelevantes diante das aquisições de armamentos revelados por este país – o mesmo é válido para o Brasil. De um lado, Peru e Bolívia manifestaram apreensão com relação ao incremento no poder militar do Chile, principalmente se considerado o histórico de tensões fronteiriças envolvendo esses países¹⁸. No entanto, paralelamente a esse quadro, Bolívia e Chile assinaram, em 2008, um memorando

15 De 2004 a 2006, as exportações de petróleo venezuelano para a China aumentaram em dez vezes, passando de 12.300 a 150.000 barris (SHIFTER, 2007, p. 21).

16 A mudança na política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina também resultou na redução dos recursos estadunidenses destinados à Colômbia. Como analisam Tickner & Morales (2014), as relações estreitas de Washington com Bogotá permanecem, mas seu formato e distribuição de papéis e responsabilidades têm passado por um processo de transformação desde 2010.

17 Desde 2005, Chile e Brasil estão entre os maiores compradores de armas da região, importando o equivalente a US\$ 3,8 bilhões e US\$ 1,5 bilhões, respectivamente.

18 Embora apaziguado em 1883, o conflito pela redefinição de fronteiras entre os três países, conhecido como Guerra do Pacífico (1879-1883), envolveu tensões diplomáticas entre as partes até recentemente. Peru e Chile assinaram um acordo em 1999. Com a Bolívia, em contraste, o Chile só retomou as relações diplomáticas em 2008.

de entendimento em que se comprometiam a realizar um intercâmbio bilateral em matéria de defesa e operações de paz, bem como a desenvolver uma cooperação “de interesse mútuo” na indústria bélica e a manter canais oficiais de diálogo sobre o tema¹⁹.

Em segundo lugar, o fato de o Brasil ter incrementado significativamente seus gastos em armamentos não produziu uma reação ou mesmo uma apreensão por parte da Argentina. Isso pode ser explicado, em grande medida, pelo histórico de cooperação bilateral, em processo de amadurecimento desde meados da década de 1980. Como, para Walt, é o conflito – ou a ameaça deste – que está em jogo na continuidade da primazia dos Estados Unidos, as práticas de cooperação e estabilidade perdem sua relevância analítica relativa. Como decorrência disso, diante das especulações acerca de uma corrida armamentista na América do Sul, atores regionais significativos – como a Argentina – são relegados em termos analíticos. Talvez isso explique o fato de que este país não é sequer mencionado em um de seus livros mais recentes, *Taming American Power*²⁰.

Subcomplexos e desafios ao complexo de segurança sul-americano

O fim da Guerra Fria produziu expectativas de ausência de conflitos entre grandes potências e, nesse sentido, exigiu uma releitura da relação destas com o nível regional. A redução dos incentivos tanto dos Estados Unidos quanto das grandes potências para se envolverem em disputas em regiões distantes e não mais consideradas estratégicas abriu espaço para o desenvolvimento de dinâmicas regionais, cuja compreensão passa a constituir subsídio de fundamental importância para uma análise apropriada acerca da segurança internacional (BUZAN *et al.*, 1998; BUZAN; WAEVER, 2003; BUZAN; HANSEN, 2006). Assim, ao fundamentarem sua análise das dinâmicas de segurança em complexos regionais, Buzan & Waever (2003) argumentam que, no pós-Guerra Fria, é nas regiões que grande parte das interações de segurança ocorrem e, portanto, este constitui o nível apropriado para se pensar em segurança internacional. Assim, os complexos regionais de segurança desempenham um papel intermediário entre os níveis global e doméstico.

O complexo resulta da securitização de um conjunto de fenômenos que afetam igual ou semelhantemente determinado grupo de unidades, formando “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, de-descuritização ou ambos são tão interligados, que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente umas das outras unidades” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44). Desse modo, mesmo diante de escassas iniciativas de cooperação na América do Sul, a existência de temas comuns à agenda de segurança – tais como Amazônia, energia, democracia, integração econômica, tráfico de armas e refugiados – reforça a ideia de um complexo sul-americano de segurança. Esse amálgama de interações pode ser, ainda, dividido em subcomplexos, entendidos como “padrões de interdependência em matéria de segurança que estão, no entanto, presos a um

19 Ver: <http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20091230/pags/20091230083503.php>. Acesso em: 20 dez. 2015. Ver também: <http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20081121/pags/20081121205124.php>. Acesso em: 20 dez. 2015.

20 O Brasil é mencionado quatro vezes; Chile e Venezuela (na verdade, por meio de “Hugo Chávez”), duas vezes cada; e Equador, uma vez.

padrão mais amplo, que define o complexo regional de segurança como um todo” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 51). Na América do Sul, é possível identificar dois subcomplexos de segurança, em função do caráter predominante dos padrões de securitização.

No primeiro, é possível identificar a mudança de um padrão de inimizade entre Brasil e Argentina, predominante até o início da década de 1980, a um padrão de amizade, consolidado em torno de um conjunto de regras e instituições (HURRELL, 1998, p. 532). A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) pode ser explicada sob dois argumentos principais: o temor com relação à marginalização em uma economia de globalização e regionalização; e a defesa da democracia (considerada vulnerável após as ditaduras militares argentina e brasileira) (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 325). A formação do bloco também ilustra anseios, por parte dos países do Cone Sul, em contrabalançar o pan-americanismo presente em propostas como a da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (BANDEIRA, 2006, p. 277; BUZAN; WAEVER, 2003, p. 325).

A predominância de um caráter de estabilidade talvez seja o principal fator explicativo da ausência de apreensão por parte das lideranças políticas argentinas diante do aumento no volume de armamentos adquiridos pelo Brasil. Isso porque, apesar de sofrer alguns impactos ao longo de sua trajetória, o Mercosul apresenta uma relativa estabilidade. Assim, a probabilidade reduzida de guerras envolvendo os Estados da sub-região inspira análises de que o Cone Sul circunscreve um regime de segurança e avança em direção a uma comunidade de segurança, marcada pela de-securitização e pela crescente integração (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 338). No que diz respeito ao setor militar, a institucionalização de acordos de cooperação tem incluído intercâmbios permanentes de pessoal militar dos dois países (VILLA, 2008, p. 46).

As relações entre Chile e Argentina também adquirem relevância no contexto de aquisição de armamentos, principalmente devido à disparidade nas ênfases militares observada nos dois países. Aqui, cabe destacar que, desde a resolução das disputas territoriais envolvendo o Canal de Beagle, atualmente existe um quadro de cooperação militar bilateral.

Por outro lado, é preciso considerar que a crise econômica por que passou a Argentina em 2001 certamente exerceu um efeito constrangedor sobre eventuais anseios por modernizar suas Forças Armadas. Assim, a aquisição de armamentos é contemplada pelo governo argentino, porém sem um sentido de urgência – como ficou evidente no anúncio, feito em 2007, de que o governo encaminharia ao Congresso, assim que o quadro econômico se mostrasse mais favorável, um programa de modernização de suas Forças Armadas.

Essa medida é justificada pela defasagem do equipamento militar do país, o que prejudica duas iniciativas que têm mobilizado a Argentina. A primeira delas está associada à sua participação em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa linha de ação tem constituído base de acordos de cooperação intrarregional, a exemplo do programa conjunto que Argentina e Chile mantêm para o treinamento de novos batalhões em missões de paz. Nesse sentido, o governo argentino pode considerar a modernização das Forças Armadas como parte de um projeto de inserção global do país – impulsionado, claro, por sua inserção regional –, e não de uma estratégia ofensiva na América do Sul.

A segunda está associada às pressões exercidas pelos Estados Unidos com relação à segurança na Tríplice Fronteira. Essa pressão, que também repercute sobre o Brasil, marca os esforços do governo estadunidense em incorporar o Cone Sul na “guerra ao terror”, ao alegar

que a falta de atenção das autoridades policiais e aduaneiras do Brasil e da Argentina à região estava favorecendo a atuação de grupos (narco)terroristas envolvidos com lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. Em decorrência dessas pressões, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram, em 2002, um acordo de cooperação²¹ especialmente voltado aos temas de narcotráfico, contrabando e terrorismo. Dessa forma, a modernização das Forças Armadas do Brasil e da Argentina pode servir ao fortalecimento de instituições domésticas com vistas a melhor vigiar as fronteiras desses países.

Diferentemente do Cone Sul, na região andina, predomina um subcomplexo regional de segurança de formação de conflito, isto é, regido por relações de inimizade, com forte probabilidade de confronto entre seus integrantes, e pautado em poucas – ou frágeis – regras. A instabilidade atribuída a essa região resulta da debilidade de seus Estados, a qual, por sua vez, contribui para o aumento da vulnerabilidade internacional desses países (VILLA, 2010, p. 37; BONILLA, 2001, p. 64). De finais da década de 1990 a meados dos anos 2000, o agravamento da crise colombiana certamente esteve no centro das divergências políticas entre os países andinos em matéria de segurança. A propagação dos efeitos do conflito armado colombiano para além das fronteiras domésticas teve – e ainda tem – efeitos diretos sobre as dinâmicas social, política e econômica dos países vizinhos (VILLA; OSTOS, 2005). A problemática dos refugiados adquiriu novo fôlego em 2015, após um ataque a militares venezuelanos na cidade de San Antonio de Táchira, em agosto desse ano. Atribuído a grupos paramilitares colombianos, o referido ataque foi utilizado como justificativa pelo governo de Nicolás Maduro para decretar o estado de exceção. Em outubro de 2015, os colombianos deportados pelas autoridades venezuelanas já somavam mais de 1.000.

O projeto de integração criado pelos países andinos em 1969, a Comunidade Andina de Nações (CAN), tampouco resistiu às divergências políticas entre suas partes. Os sucessivos desentendimentos levaram à alteração da percepção dos membros com relação aos benefícios econômicos proporcionados pelo bloco. Nesse sentido, Colômbia e Peru passaram a buscar nos tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos e na Aliança do Pacífico²² os meios para contornar a marginalidade econômica em um contexto de globalização. Isso violava o Artigo 78 do Acordo de Cartagena, tratado constitutivo da CAN, segundo o qual os acordos comerciais deveriam ser negociados em bloco. A retirada da Venezuela e sua posterior candidatura a membro do Mercosul foi o ponto culminante desse processo e acabou por escancarar a debilidade do projeto andino de integração.

Como vimos na seção anterior, os armamentos adquiridos pela Colômbia, bem como aqueles transferidos sob o Plano Colômbia, representaram uma polêmica na região andina, tendo em vista a desconfiança dos países limítrofes – como Equador e Venezuela – com relação à possibilidade de um desequilíbrio militar na região. A incursão das Forças Armadas colombianas em território equatoriano, em 2008, para a captura de Raúl Reyes, uma das lideranças das FARC, desencadeou uma tensão diplomática entre os dois países que exigiu

21 Além disso, Brasil e Argentina não manifestaram fortes ressalvas com relação ao deslocamento de tropas estadunidenses para a região. Segundo Villa (2020, p. 34), “[t]alvez o comportamento complacente de ambos os países em relação aos Estados Unidos seja, de fato, um reconhecimento da incapacidade de desenvolver iniciativas militares mais ativas para combater ameaças percebidas”.

22 A Aliança do Pacífico é formada por Chile, Colômbia, México e Peru.

a mediação da Organização dos Estados Americanos (OEA). De outro lado, são inúmeras as acusações trocadas entre o governo da Venezuela e da Colômbia: ora a infiltração colombiana nos serviços de inteligência da Venezuela; ora o apoio do governo venezuelano às FARC e ao ELN.

É possível identificar certa heterogeneidade nos padrões de securitização da América do Sul, o que justifica uma abordagem pautada em dois subcomplexos de segurança: o Cone Sul e a região andina. Em grande medida, esses padrões de interação identificados acima podem ser observados nas aquisições de armamentos dos países analisados até o momento. Com efeito, Argentina, Brasil e Chile têm sublinhado a necessidade de modernizar suas Forças Armadas, além de ambicionarem uma inserção internacional que inclui, entre outras frentes, a participação em missões de paz da ONU. Ademais, os três países assinaram, em 1998, a Declaração de Ushuaia (Argentina), na qual afirmam a região por eles compartilhada (a qual também inclui Bolívia, Paraguai e Uruguai) como uma “zona de paz”.

Em contraste, a aquisição de armamentos por parte de Colômbia, Equador e Venezuela²³ tem sido empreendida com vistas a responder a ameaças percebidas, sejam estas estatais – no caso da Venezuela, os Estados Unidos; no caso do Equador, a Colômbia – ou não estatais – tais como narcotráfico, guerrilhas, terrorismo, lavagem de dinheiro etc. Ainda que não seja aplicável exclusivamente ao subcomplexo andino – conforme ilustrado pela Tríplice Fronteira –, o contexto de maior instabilidade em matéria de política e segurança na região andina faz com que as características mencionadas acima se tornem proeminentes na região andina.

Nos termos de Buzan & Waever, a região andina constitui um subcomplexo de formação de conflito, ao passo que o Cone Sul circunscreve um regime ou comunidade de segurança. No entanto, a estes tipos, sobrepõe-se o complexo regional sul-americano, uma vez que apresenta uma agenda comum em matéria de segurança, composta por temas como Amazônia, energia, democracia, integração econômica, tráfico de armas e refugiados, como citado. Os autores colocam duas possibilidades: a expansão do regime ou da comunidade de segurança cujo núcleo se encontra nas interações de Brasil e Argentina; ou a acentuação das tendências centrífugas e, assim, a ruptura da América do Sul em dois complexos diferentes (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 338).

Subjacente a estes cenários, está a ideia de evolução na passagem de um tipo de complexo regional de segurança a outro. Na comunidade de segurança, os processos de securitização não somente apresentam maior intensidade, como são definidos coletivamente – e não de forma isolada pelas partes (por exemplo, um Estado que teme outro) (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 57). Portanto, a passagem de um estágio a outro implica um maior grau de coordenação.

Aqui, recorrerei a Wendt para complementar a análise, tendo em vista que os três tipos de complexo (formação de conflito, regime de segurança e comunidade de segurança) baseiam-se nas três culturas de anarquia articuladas pelo autor: hobbesiana, lockeana e kantiana. Segundo Wendt, “[n]ão há nada neste capítulo [intitulado “Three cultures of anarchy”] que sugira que deve haver uma evolução progressiva na cultura política do sistema internacional” (2010, p. 311). Para ele, o caráter da cultura hobbesiana cria incentivos para a formação da cultura lockeana, e assim por diante, mas “não há necessidade histórica, não há garantias, de que os incentivos para a mudança progressiva superarão a fraqueza humana e os incentivos compensatórios

²³ Embora Bolívia e Peru não tenham sido analisados neste artigo, eles poderiam ser incorporados nesse agrupamento. Para uma análise nessa direção, ver: Villa, 2008.

para manter o *status quo*” (2010, p. 311). Contudo, Wendt em seguida argumenta que, uma vez tendo avançado, é difícil acreditar que haverá um retrocesso no tipo de cultura de anarquia: “mesmo não existindo garantias de que o futuro do sistema internacional será melhor que no passado, ao menos existem motivos para pensar que ele não será pior” (2010, p. 312). De acordo com essa lógica, mesmo se considerarmos o Cone Sul um regime de segurança ao invés de uma comunidade de segurança, esse subcomplexo não “retrocederá” ao padrão de formação de conflito que caracteriza o subcomplexo andino. Em outras palavras, ou a região andina “evolui” em direção ao padrão de regime de segurança, ou não se pode, nos termos de Buzan & Waever, conceber outro futuro para o complexo regional de segurança da América do Sul exceto a sua ruptura em dois conjuntos distintos.

A narrativa dos subcomplexos escancara as diferenças gerais em termos de percepções e práticas de segurança, e tais distinções têm repercussão no discurso político de que se apropriam os tomadores de decisão para justificar a aquisição de armamentos. Sobretudo, tais discursos visam a apresentar *uma* leitura – dentre as possíveis – acerca de *uma* relação – dentre as imagináveis – entre armas e violência.

Contudo, a análise pautada nos (sub)complexos regionais de segurança não dá conta de casos como o do Chile. Em linhas gerais, este país é membro associado do Mercosul, mas não é um sócio pleno; suas instituições democráticas figuram entre as mais estáveis na América do Sul; possui metas e investimentos militares vultosos, mas não está em conflito aberto com nenhum dos países da região; apresenta um histórico de conflitos envolvendo definição de fronteiras com Peru e Bolívia; e tem se engajado na articulação e participação de medidas para a construção de confiança (CBMs, sigla em inglês) de escopo regional e global. A dificuldade de enquadrá-lo em padrões circunscritos aos subcomplexos de segurança aqui analisados, associada à relevância do país na região, faz com que seu caso seja tratado como paradoxal (VILLA, 2010, p. 37).

Mas talvez a multiplicação de exceções e a criação de (((sub-)sub-)sub)espaços a fim de manter um argumento revele mais um problema deste do que propriamente da política. Na busca por uma formulação que permita a manifestação de especificidades, serão destacados, a seguir, alguns aspectos oferecidos por Booth & Wheeler que podem contribuir nesse sentido.

O lugar da agência humana e a especificidade do regional

A análise que Booth & Wheeler (2008) articulam sobre o dilema de segurança permite pensar “a especificidade da perspectiva latino-americana [sul-americana, para os fins deste artigo] do papel da violência e do local da ameaça nas relações internacionais” (HERZ, 2010, p. 96). São quatro os aspectos que interessam ao argumento aqui desenvolvido sobre a aquisição de armamentos em muitos dos países da América do Sul no período recente: o lugar analítico da agência humana na anarquia; a avaliação de ameaças; a construção de confiança; e a relação das perspectivas “fatalistas”, “idealistas” e “transcendentes”.

A visão tradicional nas Relações Internacionais deu ênfase à competição entre os Estados na política internacional, uma vez movidos pela convicção de que só poderiam depender

de si próprios para proteger sua existência da sempre presente possibilidade de um ataque empreendido por outros Estados. Nessa lógica, o dilema de segurança, cunhado por John Herz (1950), tornou-se elemento recorrente de abordagens teóricas que buscavam compreender as relações internacionais em conformidade com as premissas mencionadas acima. O dilema de segurança é constituído, segundo Booth & Wheeler, por dois níveis: o dilema de interpretação e o dilema de resposta (2008, p. 4). O primeiro está associado à necessidade de fazer escolhas, diante da incerteza acerca das motivações e intenções dos outros atores e das capacidades destes. No segundo nível, os tomadores de decisão devem decidir como reagir à interpretação adotada. A resolução do dilema de resposta define se, à reação dos tomadores de decisão, seguirá uma espiral de hostilidade mútua, inicialmente indesejada por ambas as partes – o que os autores chamam de “paradoxo da segurança” (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 5).

Note-se que esse quadro de hostilidade – cujo ápice pode ser o confronto – não constitui um resultado necessário. É justamente aí que reside a relevância da agência humana no dilema de segurança: na decisão política impulsionada por processos sociais e políticos, situados na contingência histórica – deslocando, assim, a ênfase sobre o caráter anárquico do sistema internacional para o domínio da política.

Dessa forma, as agências domésticas são elevadas ao primeiro plano para compreender as forças sociais que condicionam a avaliação de ameaças, bem como tornam difícil a formulação de uma percepção clara acerca destas. Booth & Wheeler identificam sete fatores que tornam esse processo mais complexo: i) a cultura organizacional das agências de inteligência; ii) a especificidade da cultura estratégica de cada país; iii) a concorrência entre as burocracias militares e seu peso relativo na política interna, bem como o efeito dessa dinâmica sobre as decisões relativas a armamentos; iv) o impacto de uma série de fatores da política doméstica sobre o porte e perfil das Forças Armadas; v) fraudes nos níveis estratégico e tático; vi) dificuldades de coleta de informação sobre programas militares de outros Estados; e vii) a politização da inteligência (2008, pp. 57-8).

Assim, os “fatos materiais de armas nunca falam por si” (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 61): juntamente à aquisição de armamentos por parte de alguns países da região, a leitura do contexto sul-americano mais recente deve mobilizar, por exemplo, elementos domésticos, como o papel dos militares nas disputas políticas, de modo a situar o incremento de poder militar nos processos sociais e políticos particulares a esses países. Nos casos de Brasil e Chile, a democratização após os regimes ditatoriais tem ocorrido “à sombra dos generais” (MULLINS, 2006). Além desses países, a alta sensibilidade às demandas das Forças Armadas também revela a persistência de sua força política na arena política de Colômbia, Equador e Venezuela. Nesse sentido, a compra de armas “poderia revelar que se opera um mecanismo de *trade-off* e barganha entre civis e militares naqueles países” (VILLA, 2008, p. 38).

Um caso ilustrativo da complexidade dos processos sociais e políticos em que as decisões políticas estão situadas é a Argentina. A importância econômica e política deste país na região não se traduziu em um engajamento expressivo na dinâmica de aquisição de armamentos que caracterizou a América do Sul em inícios dos anos 2000: durante todo o período de 2001 a 2007, a Argentina manteve o segundo menor percentual do PIB dedicado a gastos militares (atrás

apenas do Paraguai): de 1,2% em 2001, essa parcela passou a 0,9% em 2005 e atingiu o piso de 0,8% em 2008. Comparativamente ao restante da região, isso indica a baixa prioridade dada a este setor na distribuição dos recursos materiais domésticos. Logicamente, o fato de que o país se recuperava da crise econômica de 2001 certamente contribuiu para a redução gradual do percentual do PIB destinado a gastos militares.

Os elementos apresentados até o momento parecem enfatizar os constrangimentos sobre a agência humana. Contudo, eles também oferecem oportunidades a ajustes por parte desta. Em Booth & Wheeler, isso fica evidente na ideia de “sensibilidade [dos tomadores de decisão] ao dilema de segurança”, isto é, “a intenção e a capacidade de um ator de perceber os motivos por trás da complexidade potencial das intenções militares dos outros, e de reagir a eles” (2008, p. 7). Aqui, cabem duas considerações. Primeiramente, a importância atribuída por Booth & Wheeler à agência humana nos dois níveis do dilema de segurança abre espaço para o erro humano, distanciando-se da “tendência tão humana de atribuir prudência e racionalidade em demorado aos outros atores em sua aquisição e uso de armamentos” (2008, p. 58). Em segundo lugar, a sensibilidade ao dilema de segurança, quando combinada à disposição para assumir algum risco, resulta em confiança e cooperação. Embora o medo seja uma sensação inevitável em situações de insegurança e a incerteza seja uma “condição existencial nas relações humanas” (2008, p. 1) – e, portanto, “não solucionável” –, a agência humana cria, ao assumir riscos, a oportunidade para que a insegurança no sistema internacional seja reduzida. Desse modo, as “[i]nstituições internacionais desempenham um papel crucial não só por administrarem o uso da violência ou por alterarem os cálculos de custo/benefício dos atores [como defendem os neoliberais na teoria de Relações Internacionais], mas também por alterarem sua identidade e cultura” (HERZ, 2010, p. 97).

Aqui, arrisca-se uma diferenciação entre essa abordagem de instituições e aquela de Buzan & Waever – segundo os quais, regimes e comunidades constituem dois tipos de complexos regionais de segurança. O principal aspecto distintivo diz respeito à lógica evolucionista subjacente aos três tipos de complexos regionais de segurança, como vimos na seção anterior. Booth & Wheeler também trabalham com três tipos ideais de lógicas – as quais, por sua vez, inspiram práticas de caráter: i) fatalista: a ideia de que a insegurança é uma condição inescapável na política internacional; ii) mitigador: a insegurança pode ser melhorada, mas não eliminada; iii) transcendente: a crença na possibilidade de uma sociedade humana em uma escala global, capaz de eliminar essa condição de insegurança (BOOTH; WHEELER, 2008, pp. 10-1). Ao delinear a análise em termos de “pessoas reais”, os autores admitem que um mesmo indivíduo pode dar voz a diferentes lógicas, em diferentes momentos e, às vezes, até ao mesmo tempo. Nesse sentido, os autores abrem espaço para a possibilidade de coexistência dessas três práticas em um mesmo indivíduo, país, região.

Mais do que isso, a abertura que Booth & Wheeler conferem à especificidade dos processos sociais e políticos observados nos Estados sul-americanos, bem como das normas e regras criadas na interação destes, permite pensar para além do aspecto material das armas. Na coexistência de práticas fundamentadas em lógicas distintas com relação à insegurança, estão em processo de gestação formas particulares de entendimento da violência.

Conclusão

Como buscou-se defender neste artigo, a materialidade da arma não fala por si só (BOOTH; WHEELER, 2008, p. 61). Diante das especulações acerca da existência de uma corrida armamentista na América do Sul, não basta olhar para os dados: eles importam, mas não bastam. Os números indicam um aumento – não tão expressivo quanto se alegou nos meios midiáticos – na aquisição de armamentos por parte dos governos sul-americanos, mas isso não significa necessariamente que a região está mais segura ou mais insegura; tampouco que a América do Sul está mais ameaçada ou mais ameaçadora. Se considerada à parte dos processos sociais e políticos que informam o discurso político, o qual apresenta *uma* leitura particular da decisão de adquirir armamentos, bem como uma mobilização *específica* da materialidade destes, os dados sobre as armas pouco nos auxiliam a compreender a multiplicidade de narrativas, ações e reações observadas na América do Sul.

No esforço de melhor compreender essa dinâmica sul-americana, os referenciais teóricos utilizados neste trabalho compõem uma trajetória em direção à ampliação do espaço para pensar as especificidades do regional. Desse modo, qualquer leitura da recente dinâmica de modernização das Forças Armadas na América do Sul precisa levar em consideração em que medida o cenário social dentro do qual os Estados atuam – e as formas de agenciamento dele oriundo – permite apontar para uma genuína corrida armamentista ou para um conjunto de relações políticas complexas.

Ao concentrar-se nas condições para a manutenção da primazia dos Estados Unidos no sistema internacional, Walt ofusca as dinâmicas da política mundial que não estabelecem este país como seu principal interlocutor. Assim, sua análise permite entender as medidas empreendidas pelo governo de Hugo Chávez como uma tentativa de ameaça com vistas a ameaçar essa primazia – ainda que, como foi visto, isso não tenha desencadeado uma espiral de ação-reação característica de uma corrida armamentista nos termos clássicos. Contudo, os elementos analíticos mobilizados por Walt não são capazes de compreender a dinâmica de aquisição de armamentos observada na região como um todo.

Buzan & Waeber buscam preencher essa lacuna explicativa, na medida em que se debruçam sobre o regional como o espaço de intermediação do doméstico e do internacional. No entanto, a tipologia dos (sub)complexos regionais de segurança pressupõe uma lógica evolutiva, que assume a passagem de um estágio para outro, ou seja, não admite a coexistência de padrões dissonantes dentro de um mesmo complexo.

O paradoxo da segurança ilustra como uma interação pautada na incerteza, no medo e na percepção de que, se o outro puder gerar mal, ele o fará, pode levar a uma espiral de hostilidade cujo resultado final – o confronto – era indesejado por ambas as partes no momento inicial. Booth & Wheeler sustentam que o dilema de segurança pode não culminar em um resultado negativo: os autores enxergam na agência humana – da qual dependem a interpretação e a reação – a chave explicativa para a construção de confiança. No entanto, é preciso uma sinergia entre sensibilidade e risco, na medida em que a incerteza é uma condição inexorável das relações humanas.

Os insumos oferecidos por Booth & Wheeler parecem mais apropriados para pensar a diversidade de narrativas empregadas pelas elites políticas sul-americanas para a aquisição de armamentos. Os elementos mobilizados por esses autores admitem a coexistência de, por exemplo, disputas latentes por definição de fronteiras, problemas de segurança internos e transnacionais e práticas favoráveis à elaboração e cristalização de CBMs na América do Sul. Mais do que isso, a análise de Booth & Wheeler permite destacar a coexistência de condutas fundamentadas em lógicas distintas com relação à insegurança dentro de um mesmo ator – neste caso, o Estado sul-americano. É nesse quadro diversificado que estão em processo de gestação formas particulares de entendimento da violência.

Referências

- BATTAGLINO, Jorge. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur? In: *Nueva Sociedad*, No. 215, mai-jun. 2008, p. 23-34.
- BONILLA, Adrián. 2004. Percepciones de la amenaza de seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico. In: GÓMEZ, José María (org.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____. 2001. Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional. *Nueva Sociedad*, n. 173. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, p. 50-64.
- BOOTH, Ken; Wheeler, Nicholas. 2008. *The security dilemma: fear, cooperation and trust in world politics*. Nova York: Palgrave.
- BROMLEY, Mark; PERDOMO, Catalina. 2005. CBMs in Latin America and the Effect of Arms Acquisitions by Venezuela. *Working Paper 41/2005*. Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales y Estratégicas. Disponível em: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other_publ/other_sipri_publ/bromley]. Acesso em: 20 dez. 2015.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. 2009. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. 2003. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University.
- HERZ, John. 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-80.
- HERZ, Monica. 2010. Construindo confiança na América Latina. In: CEPIK, Marco (ed.). *Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec, p. 96-121.
- HURRELL, Andrew. 1998. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, p. 529-46.
- ISACSON, Adam; POE, Abigail; HAUGAARD, Lisa; WITHERS, George. 2013. *Time to Listen: Trends in US Security Assistance to Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: WOLA. Disponível em: [<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/Time%20to%20Listen/Time%20to%20Listen.pdf>]. Acesso em: 20 dez. 2015.

MEARSHEIMER, John J. 1994-1995. The False Promise of International Institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49.

MORGENTHAU, Hans J. 2003. *A política entre as nações*. Brasília: UnB.

MULLINS, Martin. 2006. *In the Shadow of the Generals: foreign policy making in Argentina, Brazil and Chile*. Hampshire: Ashgate.

ROJAS, Diana Marcela. 2006. Estados Unidos y la guerra en Colombia. In: SANÍN, Francisco Gutiérrez; WILLS, María Emma; GÓMEZ, Gonzalo Sánchez (coords.), *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma, p. 37-69.

SHIFTER, Michael. 2007. *Hugo Chávez: a test for US Policy*. Washington DC: Inter-American Dialogue, mar. 2007. Disponível em: [[http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Hugo%20Ch%C3%A1vez%20-%20A%20Test%20for%20U.S.%20Policy%20\(pdf\).pdf](http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Hugo%20Ch%C3%A1vez%20-%20A%20Test%20for%20U.S.%20Policy%20(pdf).pdf)]. Acesso em: 20 dez. 2015.

SULLIVAN, Mark P. 2008. *Venezuela: political conditions and US Policy*. Washington DC: Congressional Research Service, Foreign Affairs, Defense and Trade Division, 01 ago. 2008. Disponível em: [<http://fpc.state.gov/documents/organization/109526.pdf>]. Acesso em: 20 dez. 2015.

TICKNER, Arlene B.; MORALES C., Mateo. 2014. Narrating Success: Colombian Security Expertise and Foreign Policy. In: BAGLEY, Bruce M.; ROSEN, Jonathan D. (eds.) *Colombia's Political Economy at the Outset of the 21st Century: From Uribe to Santos and Beyond*. Washington, D.C.: Lexington, p. 241-262.

VIANA, Manuela Trindade. 2015 (no prelo). *A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global*. São Paulo: Hucitec.

VILAS, Carlos M. 2005. Is there any room for Latin America in US foreign policy? *Journal of Developing Societies*, v. 21, n. 3-4, p. 389-402.

VILLA, Rafael Duarte. 2010. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, Marco (ed.). *Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo, Hucitec, p. 23-59.

_____. 2008. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. *Estudos e Cenários OPSA*. Rio de Janeiro: IUPERJ, dez. 2008. Disponível em: [http://www.opsa.com.br/images/pdf/estudos/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf]. Acesso em: 20 dez. 2015.

WALT, Stephen M. 2005. *Taming American Power: the global response to US primacy*. Nova York: W. W. Norton.

WENDT, Alexander. 2010. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University.

The White House. 2002. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC: The White House, Set. 2002. Disponível em: [<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>]. Acesso em: 20 dez. 2015.

A posição do Brasil na governança financeira global: um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012)

Brazil's position in global financial governance: studying the similarity between the Brazilian government's position and the consensus expressed by the G20 and IMF's official statements (2006-2011)

Marcelo Waldvogel*

Maria Antonieta Del Tedesco Lins**

Resumo

As economias emergentes têm gradualmente alcançado maior espaço nas deliberações multilaterais a respeito da governança econômica global em um quadro de reorganização da ordem mundial. Esta ascensão ocorre em níveis e ritmos distintos em diferentes instâncias da governança econômica global, como, por exemplo, no âmbito de instituições financeiras e fóruns de discussão multilaterais. O artigo investiga, por meio de análise quantitativa textual, o nível de conformidade entre as posições oficiais de uma economia emergente, o Brasil, e o posicionamento manifesto nos comunicados oficiais destas duas instituições internacionais, o FMI e o G20. Ao mostrar que, entre 2006 e 2012, os comunicados do G20 se aproximaram mais das posições brasileiras do que os consensos expressos pelo FMI, os resultados do estudo dão sustentação ao fenômeno extensamente discutido na literatura sobre a necessidade de reformulação da estrutura de governança do FMI com o intuito de ampliar voz e voto dos países emergentes. O G20, como uma organização não formalizada, oferece o espaço e a flexibilidade para os países emergentes se posicionarem.

Palavras-chave: Governança financeira global; FMI; G20; economias emergentes; ordem global.

Abstract

Emerging economies have gradually attained more influence in multilateral discussions global economic governance in the context of reorganization of the global order. This rising has been taking place at different levels and paces in different arenas of global economic governance, such as multilateral financial institutions and discussion forums. The present study intends to investigate the level of

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.

** Doutora em Economia pela FGV-SP e professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

conformity between the official positions of the government of an emerging economy, Brazil, and the collective positions expressed in the official communiqués of two international institutions, the IMF and the G20. By demonstrating that, between 2006 and 2012, the G20 communiqués had more proximity to the Brazilian positions than the consensus expressed by the IMF, the results of this study provide support to the extensively discussed phenomenon of the need for reform of the IMF governance structure in order to amplify both voice and vote of the emerging economies. The G20, as an informal organization, provides the room and the flexibility the emerging economies need to make their stand.

Keywords: Global financial governance; IMF; G20; emerging economies; global order.

Introdução

As inquietações em torno de uma eventual reforma da governança financeira internacional se intensificaram no final da década de 1990 como um desdobramento natural das crises financeiras que devastaram algumas economias emergentes naquele momento. Seja por novas combinações de fatores como determinantes das crises, seja pelos programas de ajustamento negociados com organismos multilaterais e seus efeitos, ou ainda pelos custos econômicos e sociais das turbulências, a partir da crise asiática de 1997, foi crescente o mal-estar dos países emergentes com a ordem financeira vigente. Neste cenário e diante da constatação de que o G7 deveria incluir países emergentes na discussão dos desdobramentos da crise na Ásia, foi criado o Grupo dos Vinte (G20), uma rede intergovernamental informal que reúne as vinte maiores economias do mundo, incluindo a União Europeia como bloco. Inicialmente um fórum de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais, o G20 procurava construir consensos em torno de estratégias para administração de crises (WOODS, 2010b).

O Fundo Monetário Internacional (FMI ou Fundo), uma das instituições financeiras internacionais concebidas na conferência de Bretton Woods em 1944, tem como função principal assegurar a estabilidade do sistema monetário internacional – o que significa garantir o funcionamento dos sistemas de taxas de câmbio e sistemas de pagamento internacionais – e, desde 2012, incluiu em seu mandato cláusulas relacionadas com a estabilidade global.¹ Diferentemente do G20, o FMI é uma instituição multilateral formal, comandada e controlada pelos países que a compõem. Desde sua criação, o FMI é o principal interlocutor de todo e qualquer país com problemas no balanço de pagamentos. Com a elevada intensificação dos fluxos internacionais de capitais a partir da década de 1990, os desequilíbrios nas contas externas de um país passaram a ter potenciais impactos para além das fronteiras nacionais.

A recorrência das crises financeiras e a eclosão da crise iniciada nos Estados Unidos em 2008, tornada global em pouco tempo, fizeram com que as agendas do FMI e do G20 tivessem vários pontos comuns. Mais do que isto, dada a estrutura de governança do Fundo, suas funções como prestador e os interesses particulares de seus membros, as duas instituições passaram a oferecer espaços complementares onde os países poderiam se posicionar frente às grandes questões da governança financeira internacional.

São, portanto, organismos com natureza, composição, estrutura e governança institucionais muito diferentes, mas cuja atuação tem pontos de contato críticos no que concerne à dinâmica do sistema monetário e financeiro internacional. Isto significa que, apesar de diferenças essenciais, estas instituições possuem aspectos de sua missão que se sobrepõem. As políticas discutidas ou definidas nos diferentes canais de atuação do FMI e do G20² interagem de maneira complexa para afetar a governança financeira global. Os países membros podem escolher alternadamente um dos dois espaços institucionais para apresentar diferentes posições. O fato de o G20 não ter poder deliberativo também é um fator determinante da dinâmica e do posicionamento dos países nas reuniões.

1 Informações disponíveis no portal do FMI, em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>>.

2 Em que pese ser o G20 um organismo sem poder deliberativo, como será discutido adiante.

Em meio a estas instituições, as economias emergentes foram mudando suas posições e posturas no sistema internacional. Em primeiro lugar, muitos países passaram por importantes reformas financeiras e macroeconômicas após suas crises nacionais e regionais. Adicionalmente, o período de elevada liquidez e prosperidade nas economias industrializadas até 2007, conhecido como a “Grande Moderação”, assim como o intenso crescimento de países emergentes como a China, permitiu a muitas economias uma expressiva acumulação de reservas internacionais, como autoproteção contra crises, dentre outras motivações (CHIN, 2011).

O Brasil desempenhou um papel importante no debate sobre a arquitetura internacional no período em torno da crise de 2008. Com a economia estabilizada, crescendo e em franco processo de acumulação de reservas em 2006, a crise pegou a economia brasileira em um momento de bonança. A reputação do país como um poder emergente se consolidou no período. Nos anos seguintes, em condições menos favoráveis, a atuação do Brasil seguiu no foco das atenções. O recorte temporal do estudo leva em conta a fase de auge do fortalecimento da imagem internacional do Brasil nos fóruns de governança econômica global.

O artigo investiga o nível de conformidade entre as posições oficiais de uma economia emergente, o Brasil, e o posicionamento manifesto nos comunicados oficiais destas duas instituições internacionais, o FMI e o G20. Para documentar o posicionamento oficial do país, a análise considerou os *communiqués* do *International Monetary and Financial Committee* (IMFC) do FMI e do G20 ministerial, ambos órgãos de nível ministerial das referidas instituições.

O trabalho parte da premissa de que as economias emergentes utilizam sua atuação nas instituições multilaterais como parte de uma estratégia de consolidação de sua posição relativa no sistema internacional. Assim, com base nos posicionamentos de governo – por parte do ministro da Fazenda brasileiro – foram aplicadas técnicas de análise qualitativa e quantitativa de dados textuais. Como hipótese para a análise empírica, consideramos a seguinte formulação: “o consenso expresso no âmbito do G20 apresenta maior conformidade em relação ao posicionamento oficial do governo do Brasil do que o consenso expresso no âmbito do FMI”.

Após esta introdução, o item 1 descreve o objeto de estudo e a metodologia de análise de dados textuais. A posição do governo brasileiro e, portanto, os temas considerados mais prementes para o país na discussão sobre a governança financeira internacional, é sumarizada no item 2. Estabelecidas as categorias temáticas relevantes, o item 3 traz estudo comparativo dos *communiqués* das duas instituições frente às posições defendidas pelo governo brasileiro e analisa os resultados obtidos. Por último, se conclui.

Descrição do objeto de estudo e da análise de dados textuais

Para investigar o nível de conformidade entre as posições oficiais de uma potência emergente em particular, o Brasil, e o posicionamento manifesto nos comunicados oficiais de duas instituições internacionais – o FMI e o G20 – foram aplicadas três técnicas distintas da metodologia de análise de conteúdo: análise qualitativa de dados textuais, análise quantitativa de dados textuais clássica e análise quantitativa de dados textuais informatizada.

A definição pela análise quantitativa de dados textuais presentes nos *communiqués* dos encontros de alto nível de ambas as instituições, tanto do G20 ministerial quanto do IMFC, se dá em função dos seguintes aspectos metodológicos:

- composição: o IMFC é composto de autoridades econômicas de governos de 24 países, e o G20 ministerial de 19 países e da União Europeia. Conforme ilustrado na figura abaixo, não somente os membros apresentam um perfil similar como, são, em grande medida, os mesmos países.³

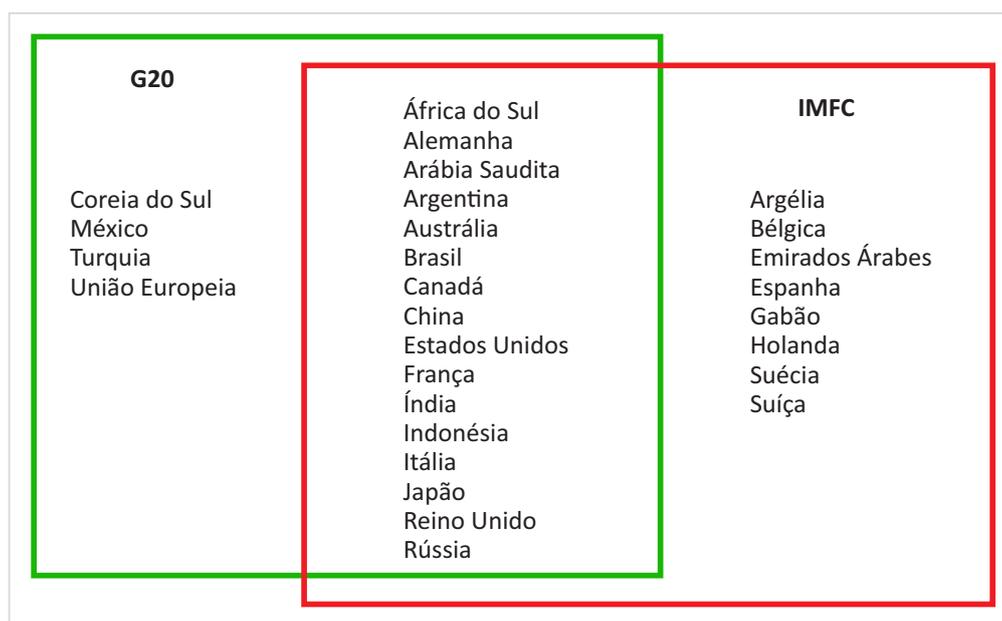


Figura 1 – Nacionalidades dos membros do G20 e do IMFC na Reunião Anual do Fundo em 2012⁴

- temática: ambos os órgãos – IMFC e G20 ministerial – concentram suas declarações oficiais em aspectos relevantes da governança econômica global, o que equaliza o espectro temático do material formalizado nos *communiqués*.
- nível de representação: os referidos *communiqués* sumarizam as discussões, as diretrizes e as decisões estabelecidas no âmbito dos encontros de representantes econômicos de alto nível nomeados pelo governo de cada país membro, via de regra, ministros da Fazenda e presidentes de banco central, o que garante o mesmo nível de representação no debate para a elaboração dos *communiqués* de cada instituição;
- legitimidade: é possível entender a mensagem encontrada nos *communiqués* como o vetor resultante do consenso estabelecido a partir do debate entre as diferentes posições dos países membros ao longo de cada encontro, o que confere legitimidade ao documento;

3 Cabe mencionar que alguns países têm acordos de representação rotativa no IMFC, como Austrália e Coreia do Sul, os países nórdicos e alguns países do sudeste asiático.

4 Cabe lembrar o status particular da Espanha como “convidado permanente” do G20 desde 2009 (disponível em: <http://www.g20.org/docs/about/international_guests.html>. Acesso em: 05 mar. 2013), bem como o fato de que Bélgica, Holanda e Suécia têm sido indiretamente representados no G20, desde o início, por meio da União Europeia. O presidente do IMFC é, desde 2015, o presidente do Banco Central do México, Agustín Carstens.

- regularidade: como os encontros do IMFC e do G20 ministerial são regulares, ambos ocorrendo duas vezes ao ano, torna-se possível uma análise comparativa da evolução do tratamento dos temas nas mensagens divulgadas nos respectivos *communiqués* ao longo do período analisado;
- longevidade: no caso do G20, foram estudados os *communiqués* dos encontros ministeriais do grupo não somente pela questão do nível de representação, mas também em função da maior longevidade dos encontros ministeriais, o que favorece uma comparação com os *communiqués* divulgados nos encontros do IMFC ao longo do período analisado.

Cabe notar que estes comunicados oficiais são o único canal institucional formal de que estas instituições dispõem para divulgar aos mercados e ao público em geral o conteúdo de suas deliberações e os resultados de seus encontros. Logo, eventuais variações na extensão dos textos dedicada a cada tema refletem, no mínimo, variações na atenção declarada a determinado tema naquele encontro. Sendo assim, a atenção declarada nestes comunicados oficiais públicos é efetivamente quantificável.

Em uma primeira etapa da pesquisa, foram identificadas categorias de análise capazes de dar conta dos temas da governança econômica global tratados nos textos dos *communiqués* divulgados pelo IMFC e pelo G20 financeiro ministerial, a partir da metodologia de definição de conjuntos de palavras-chave empregada pelo *G20 Research Group* (coordenado por John J. Kirton, da Universidade de Toronto). Dentre as onze categorias de análise utilizadas pelo *G20 Research Group*⁵ para analisar o material produzido pelas autoridades governamentais nas reuniões formais do G20, foram aplicadas neste trabalho, em função de seu valor como núcleos do debate atual da governança econômica global, as seis categorias elencadas a seguir.⁶

- Arquitetura financeira internacional
- Crise financeira internacional
- Desequilíbrios globais
- Padrões e códigos financeiros internacionais
- Reforma de quotas e governança do Fundo Monetário Internacional
- Regulação financeira internacional

Em seguida, foi realizada uma análise qualitativa de dados textuais para a identificação dos principais temas relativos à governança econômica global que demandam a atenção destas instituições internacionais segundo a visão do Brasil – foram considerados para este levantamento somente discursos oficiais do ministro da Fazenda nas reuniões bianuais do IMFC, no período de 2006 a 2012.

5 *G20 FINANCE MINISTERIALS*, 1999 – *Finance Ministerial Conclusions*. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/index.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

6 As demais categorias empregadas pelo grupo – a saber, “Liberalização da conta corrente”, “Mudança climática”, “Paraísos fiscais e lavagem de dinheiro” e “Financiamento ao terrorismo” – não foram aplicadas aqui uma vez que se referem a temas menos centrais no debate atual a respeito da governança financeira global, não fazendo parte do foco do presente estudo.

Na etapa seguinte, foi aplicada a metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica para a identificação de cada menção às mesmas categorias de análise nos *communiqués* selecionados. O critério de seleção dos comunicados oficiais utilizados nesta pesquisa foi a data de divulgação do comunicado, abrangendo um período de sete anos desde o primeiro semestre de 2006 até o segundo semestre de 2012. Deste modo, foram identificados 14 *communiqués* do IMFC e 14 *communiqués* do G20 ministerial ao longo do mesmo período.⁷ Eventuais anexos aos comunicados que tratassem de temas específicos da governança econômica global, como, no auge da crise econômica e financeira internacional de 2008, anexos tratando da reforma e supervisão do sistema financeiro, foram considerados como segmentos especiais dos respectivos *communiqués* aos quais se encontravam vinculados e, portanto, foram igualmente computados na análise quantitativa. É importante ressaltar que a frequência semestral destes comunicados foi constante no caso do IMFC – um *communiqué* por semestre – e irregular no caso do G20 – apenas um *communiqué* anual nos três primeiros anos e dois *communiqués* em um mesmo semestre no processo de resolução da crise financeira internacional.⁸ Este fato em si mesmo não deixa de apontar para uma das diferenças entre as duas instituições, ao contrastar uma certa rigidez burocrática do IMFC – mantendo tradicionalmente uma reunião semestral – à maior adaptabilidade do G20 a responder aos eventos que marcam a conjuntura econômica mundial.⁹

Na etapa seguinte da pesquisa, foram identificadas graficamente, a partir da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica, conforme empregada por Kirton (2010, *Assessing G8 and G20 Performance 1975-2009*; Apêndices E & G, p. 18, 20), variações no espaço dedicado a cada tema analisado nos comunicados oficiais de ambas as instituições internacionais, a partir do número de palavras utilizadas sobre o total de palavras do documento (em percentual) e do número de parágrafos dedicados às demandas sobre o total de parágrafos do documento (em percentual),¹⁰ possibilitando a identificação da atenção dispensada por parte do IMFC e do G20 ministerial a cada uma das categorias que demandam maior atenção destas instituições segundo o governo brasileiro.

A aplicação da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica, com extensivo envolvimento humano, conforme descrito acima, implica uma ênfase por parte do pesquisador no aspecto da validade da análise empírica. Por outro lado, há a questão

7 A exceção ficou por conta do breve *communiqué* da reunião do G20 ministerial do dia 23 de setembro de 2011, realizada em Washington DC, comunicado este que se restringiu a antecipar o debate a ser realizado na reunião subsequente do grupo, a qual teve lugar em Paris apenas três semanas depois, em 15 de outubro de 2011, esta, sim, com um *communiqué* padrão devidamente incluído nesta análise.

8 *Communiqués* do segundo semestre de 2009: G20 em 05 de setembro; IMFC em 04 de outubro; G20 em 07 de novembro. *Communiqués* do primeiro semestre de 2011: G20 em 19 de fevereiro; G20 em 15 de abril; IMFC em 16 de abril. *Communiqués* do primeiro semestre de 2012: G20 em 26 de fevereiro; G20 em 20 de abril; IMFC em 21 de abril.

9 Ainda que se considere o fato de que o G20 ministerial se reuniu com uma frequência maior que o IMFC na fase de coordenação internacional da resolução dos efeitos da crise econômica e financeira internacional por demanda direta da cúpula de líderes do G20, permanece o fato de que foi este colegiado, o G20 ministerial, e não o IMFC, que inclui praticamente todos os membros do G20 e ainda outros países, ou mesmo o Conselho de Governadores do FMI – réplica do Conselho Executivo do Fundo, mas em nível ministerial – aquele demandado para a tarefa entre os que gerem a governança econômica mundial justamente, segundo Woods (2010b, p. 5), em função de sua natureza mais ágil e pouco rígida.

10 Cabem aqui algumas observações específicas sobre a disposição do material analisado neste levantamento: os subtítulos e títulos em linhas exclusivas não são computados na contagem; cada número em datas é contado como uma palavra; as barras entre siglas e/ou palavras fazem com que ambas as partes sejam contadas como uma única palavra; e em parágrafos com itens separados por uma linha em branco cada item é contado como um parágrafo, conforme formato do comunicado original.

da confiabilidade da análise empírica. A diferença entre os dois conceitos seria a de que, “[w]hereas reliability provides assurances that particular research results can be duplicated, (...) validity provides assurances that the claims emerging from the research are borne out in fact.” (KRIPPENDORF, p. 213) Ocorre que se observa uma relação complexa entre estas duas propriedades da pesquisa empírica, conforme explicam Mikhaylov, Laver e Benoit:

Reliability is no guarantee of validity, however, and in practice validity tends to suffer in the pursuit of maximizing reliability. Indeed, the debate over computerized versus hand-coded content analysis largely revolves around the tradeoff between reliability and validity. (MIKHAYLOV; LAVER; BENOIT, 2008, p. 2-3)

Em função deste desafio metodológico, foi realizada uma etapa adicional para que a presente análise empírica passasse por uma verificação da confiabilidade dos resultados obtidos por meio da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica. Para este fim, foram empregadas ferramentas informatizadas de *quantitative textual analysis*, capazes de extrair dados quantitativos de uma sequência de textos como a utilizada neste estudo. Este processo adicional garantiu que a análise empírica aqui descrita apresentasse tanto um esforço no sentido do aprimoramento de sua validade, com o extensivo envolvimento humano correspondente à análise quantitativa de dados textuais clássica, quanto do aprimoramento de sua confiabilidade, a partir da aplicação dos recursos das referidas ferramentas informatizadas no material analisado.

O valor do presente estudo – que analisa a conformidade sem identificar vetores de causalidade entre os referidos posicionamentos – está em trazer uma contribuição para a compreensão do complexo ambiente institucional internacional: a confirmação empírica do fato de que diferentes instituições internacionais assimilam e refletem as mudanças na ordem geopolítica global em níveis distintos de velocidade e profundidade – o que traz implicações de ordem prática para a definição da política externa de cada estado, em função do respectivo interesse nacional.

Posicionamento oficial do governo brasileiro quanto aos temas da governança financeira global

O posicionamento oficial do governo brasileiro¹¹ no que diz respeito às seis categorias de temas da governança financeira global apresentadas acima foi extraído dos discursos oficiais da autoridade econômica deste governo nomeada formalmente governador do Brasil no âmbito do Fundo Monetário Internacional, o então ministro da Fazenda Guido Mantega,¹² proferidos nos encontros da Assembleia Geral do *International Monetary and Financial Committee* (IMFC)

11 Apesar da possibilidade real de mudança de rumo nas políticas macroeconômicas e nas posições oficiais do Brasil quando da composição de um novo governo, a continuidade na equipe econômica nas duas administrações mais recentes ilustra a ausência de deslocamentos marcantes na visão brasileira dos temas da governança econômica global nos últimos anos.

12 O ministro da Fazenda representa o governo brasileiro tanto no G20 ministerial – ao lado do presidente do Banco Central do Brasil – quanto no Conselho de Governadores do FMI – órgão no qual o presidente do Banco Central atua como governador altermo do Brasil.

do FMI¹³ no período analisado neste estudo, de 2006 a 2012. É importante notar que o estudo não incluiu os discursos do ministro da Fazenda na análise quantitativa pelo fato de que estes discursos não representam uma posição consensual, mas um comentário destinado a influenciar o consenso. Este fato altera o significado das frequências de palavras e expressões encontradas – pontos de divergência ocupam maior espaço nos discursos, enquanto que pontos importantes para o Brasil que encontrem eco no grupo são menos enfatizados. Assim, os discursos do ministro foram utilizados aqui em uma análise qualitativa, somente como parâmetro fixo para identificar os temas de interesse do Brasil. O quadro abaixo sumariza a posição oficial do governo brasileiro a respeito de cada uma das categorias estudadas:

Quadro 1 – Extratos de discursos do ministro da Fazenda do Brasil proferidos em reuniões do IMFC no período de 2006 a 2012

CATEGORIA	EXTRATOS DOS DISCURSOS DO MINISTRO DA FAZENDA NO IMFC
Arquitetura Financeira Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • I/2012 “The IMF has given strong endorsement to the monetary policies in advanced countries, including the recent measures taken by the European Central Bank. It has been more reluctant, however, to support the defensive measures that some emerging economies are being forced to deploy in response to spill-over effects of these policies. Capital account management policies have yet to be fully accepted by the Fund as a normal part of economic policy toolkit.” • II/2009 “We are in effect creating a new international economic order. (...) This new international economic architecture has the G20 at the top of the pyramid, providing guidance and support to international financial institutions. (...) A renewed and more legitimate Fund could for instance move gradually to become (...) an international central bank.”
Crise Financeira Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • II/2011 “The deterioration of the outlook for advanced economies is to a large extent caused by the legacies and unsolved problems of the 2008 financial crisis, including high unemployment, especially among the young, the unfinished reform of the financial sector, the incomplete repair of household balance sheets and, in many countries, weak housing markets. These unsolved problems have combined with sovereign debt sustainability concerns, notably in some euro area countries, to generate acute volatility in financial markets and depress economic activity.” • II/2008 “The world economy has been brought to a critical situation. Our generation has never seen such a deep crisis. Intense speculation in financial markets, lack of adequate regulation and supervision, and weak crisis resolution mechanisms in important countries have led to what seems to be by far the worst financial debacle since World War II. (...) The United States and Europe are at the center of the financial storm. The world watches in disbelief as the unfolding crisis reveals serious systemic weaknesses and policy blunders in what used to be regarded as model countries, countries that were presented as references of good governance, as examples to be imitated. The IMF itself used to take these countries’ financial systems as the basis for devising so-called best practices in terms of financial management.”

continua...

13 Disponível em: <http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=mantega+imfc+statement&filter_val=N&col=SITENG&collection=SITENG&lan=eng&f=>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

continuação.

CATEGORIA	EXTRATOS DOS DISCURSOS DO MINISTRO DA FAZENDA NO IMFC
Desequilíbrios Globais	<ul style="list-style-type: none"> • I/2012 “We have doubts about the quality, consistency and evenhandedness of the ongoing work on capital flow management and urge the Fund to rethink its approach.” • II/2010 “Unsynchronized monetary stances between advanced and emerging market countries are leading to a massive shift of capital resources to the latter. These capital movements are stimulated by the growth potential of emerging market countries, large interest rate differentials, and open capital accounts. (...) The IMF is aware of the difficulties faced by EMDCs in managing sizable and potentially volatile capital flows. (...) Despite this acknowledgement, the Fund is still reluctant to draw practical conclusions from its analysis. (...) Pragmatic policy recommendations on how to limit excessive short-term flows should have more prominence in our deliberations and in the Fund’s agenda.”
Padrões e Códigos Financeiros Internacionais	<ul style="list-style-type: none"> • II/2011 “Persistently loose monetary policies in the reserve currency issuing countries have done little to support their economic recovery but have caused considerable headaches for emerging market countries that are forced to manage the international spillovers from these policies.” • I/2008 “What is important now is to establish new systems to regulate and supervise financial systems, as well as new codes of conduct for rating agencies. It is also necessary to deal with the abuses and distortions in the pay and in the rather perverse system of incentives faced by financial executives.”
Reforma de Quotas e Governança do FMI	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 “Despite our efforts, the 2010 quota and governance reforms did not enter into force by the time of these Annual Meetings, as agreed by the membership in 2010 and reiterated many times by the G20 and the IMFC. The failure to implement even limited reforms, approved by an overwhelming majority of countries, sends a negative signal to the outside world about the Fund’s governance structure and its willingness to change. Resistance to reform undermines the efforts to transform the IMF into a truly multilateral and representative organization.” • II/2012 “G-20 Leaders have, in their Los Cabos summit in June this year, reiterated once again “(...) that the distribution of quotas based on the formula should better reflect the relative weights of IMF members in the world economy, which have changed substantially in view of strong GDP growth in dynamic emerging markets and developing countries”. Unfortunately, we are witnessing since then attempts by some G-20 countries to backtrack on this and other commitments.” • I/2009 “The IMF repented from many of its past sins. But it still has to address the original sin: its democratic deficit. (...) The Fund’s legitimacy depends on this.”
Regulação Financeira Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • I/2008 “The current crisis revealed remarkable weaknesses and deficiencies in the financial systems and regulatory structures of countries that were previously considered to be examples the rest of the world should follow. The model in place until now was based largely on the assumption that financial markets could self-protect and self-regulate. It was thought that financial agents would basically be able to take care of themselves. What is important now is to establish new systems to regulate and supervise financial systems (...).” • II/2007 “In developed countries, and in other countries too, there is a need to strengthen the regulation of derivatives markets and to pay close attention to hedge funds. Much of the fragility resides apparently in those speculative funds that are highly leveraged and not subject to regulation and supervision. It does not seem to me that regulation of the financial system as a whole, and of those sectors in particular, has received the attention it deserves from the IMF.”

Considerando que fica demonstrado que, primeiramente, cada um destes tópicos é de grande relevância para o Brasil e, adicionalmente, que o país tem claro interesse em avançar na discussão destes temas, entende-se que a instituição, dentre as duas analisadas neste trabalho – IMFC e G20 ministerial –, que garante mais espaço a estes tópicos, tanto em suas deliberações quanto em seus comunicados oficiais, apresenta maior conformidade em relação ao interesse brasileiro no que diz respeito à governança econômica global. De qualquer modo, tendo em vista uma abordagem qualitativa preliminar dos discursos do ministro da Fazenda no IMFC no período entre 2006 e 2012, a qual pode ser ilustrada pelos trechos de discursos acima dispostos, é possível perceber que, qualitativamente, o posicionamento oficial brasileiro apresenta, ao longo do período analisado, maior conformidade com a manifestação consensual divulgada pelo G20 do que com aquela divulgada pelo IMFC.¹⁴

Uma possível objeção a este entendimento dá conta de que outros países também podem ter interesse na discussão dos mesmos temas – isto poderia inclusive ser um fator mais presente em uma das instituições, em função de seu conjunto de membros diferenciado, o que minimizaria o impacto da posição específica do Brasil quanto a determinado tema. Ocorre que, ainda que a influência dos diferentes países sobre os comunicados possa ser um objeto de pesquisa interessante, envolvendo a causalidade na geração do consenso no âmbito de instituições internacionais, a pesquisa ora apresentada possui outro foco, se referindo apenas às diferenças na conformidade de cada uma das instituições em relação ao posicionamento oficial do governo brasileiro.

Outra possível observação a respeito da compreensão emitida acima seria a de que o Brasil não tem interesse simplesmente em observar maiores extensões de textos nos comunicados concernentes aos tópicos analisados; o país tem, na verdade, interesse em observar uma manifestação consensual que tenha maior conformidade com sua visão específica, a qual gere ações coordenadas compatíveis com esta visão, ainda que isto signifique textos dedicados a estes temas menos extensos nos comunicados. Entretanto, se considerarmos o histórico recente do modelo de negociações no sistema internacional, calcado em uma concepção tradicional de ordem global, é possível compreender que o avanço nas discussões, entendido como a dedicação de mais espaço na discussão a respeito de um tema caro às economias emergentes e, ao mesmo tempo, pouco popular entre as economias avançadas, é entendido, em si mesmo, como um avanço na busca de um novo equilíbrio nesta ordem global.

Como se pode observar pelos trechos de discurso selecionados, a posição brasileira é crítica com relação a muitos pontos que vão diretamente de encontro às políticas dos países mais industrializados, como, por exemplo, a denúncia da política monetária expansionista destes países e seus efeitos sobre os emergentes, a necessidade de mais regulação financeira, entre outros aspectos. Em um destes discursos surgiu o conceito de “guerra cambial” (*currency war*), criado pelo ministro Guido Mantega e posteriormente integrado ao debate internacional.

14 Frequentemente o ministro da Fazenda cita, em seus discursos no IMFC, trechos dos comunicados oficiais do G20 para fundamentar suas posições.

Apresentação e análise dos resultados obtidos a partir da análise empírica

As posições do governo brasileiro consolidadas, como mencionado acima, serviram como material para a análise quantitativa de dados textuais¹⁵ que comparou os documentos divulgados pelos dois organismos. A seguir apresentamos os resultados.

Características gerais dos comunicados oficiais

Inicialmente, são apresentadas as informações referentes à extensão do texto e à evolução dos temas nos *communiqués* emitidos pelo IMFC e pelo G20 ministerial no período 2006-2012.¹⁶

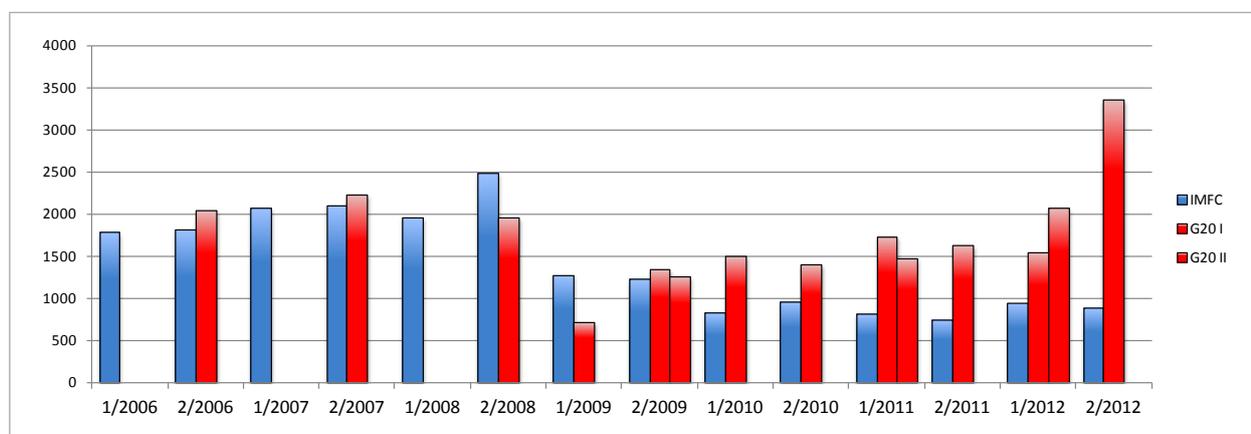


Gráfico 1 – Extensão do texto em palavras dos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

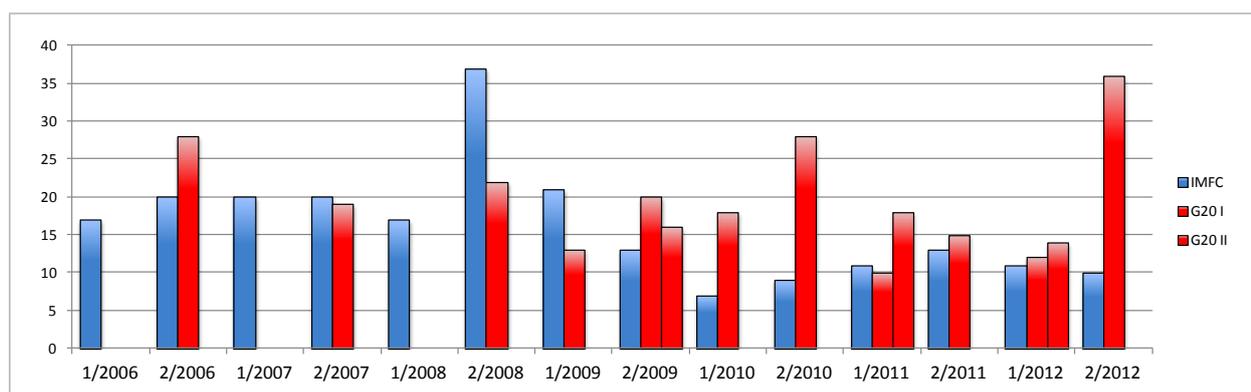


Gráfico 2 – Extensão do texto em parágrafos dos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

15 É importante destacar que na análise quantitativa foram considerados os comunicados oficiais do IMFC e do G20 ministerial pelo fato de ambos representarem o consenso estabelecido nos respectivos encontros – conforme mencionado anteriormente, os discursos do ministro da Fazenda não foram incluídos na análise quantitativa por não representarem um consenso, mas um comentário destinado a influenciar a formação do consenso.

16 Cabe lembrar, como já observado e indicado nos gráficos que, em três dos semestres analisados, o G20 ministerial não emitiu nenhum *communiqué* (1º semestre de 2006, 1º semestre de 2007 e 1º semestre de 2008); em compensação, em outros três semestres o G20 ministerial emitiu dois *communiqués*. Finalmente, vale recordar que foram incluídos no cômputo geral os anexos referentes a temas específicos da governança econômica global (no caso do IMFC, no 2º semestre de 2008; no caso do G20, no 2º semestre de 2009).

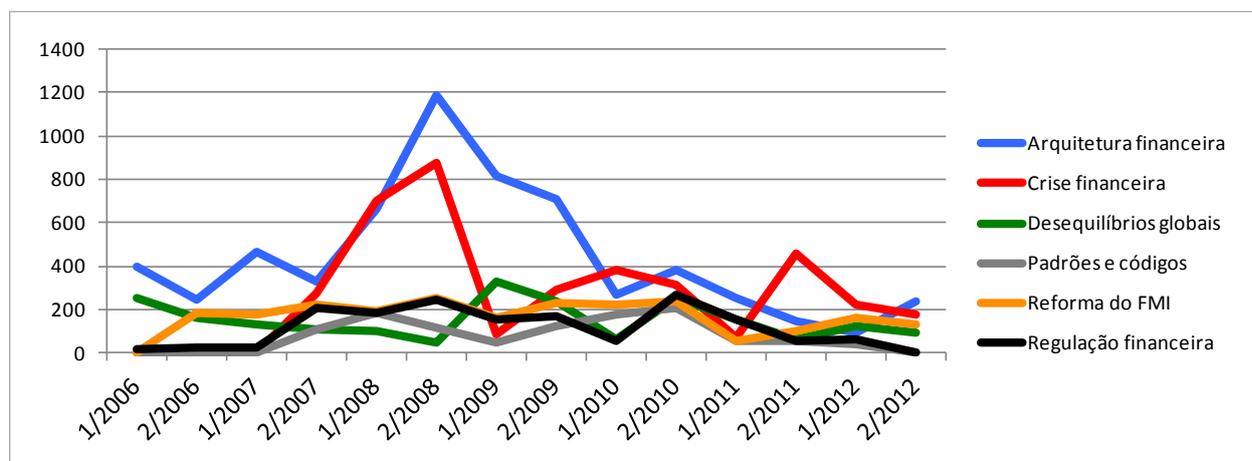


Gráfico 3 - Evolução do total de palavras por tema nos comunicués do IMFC no período 2006-2012

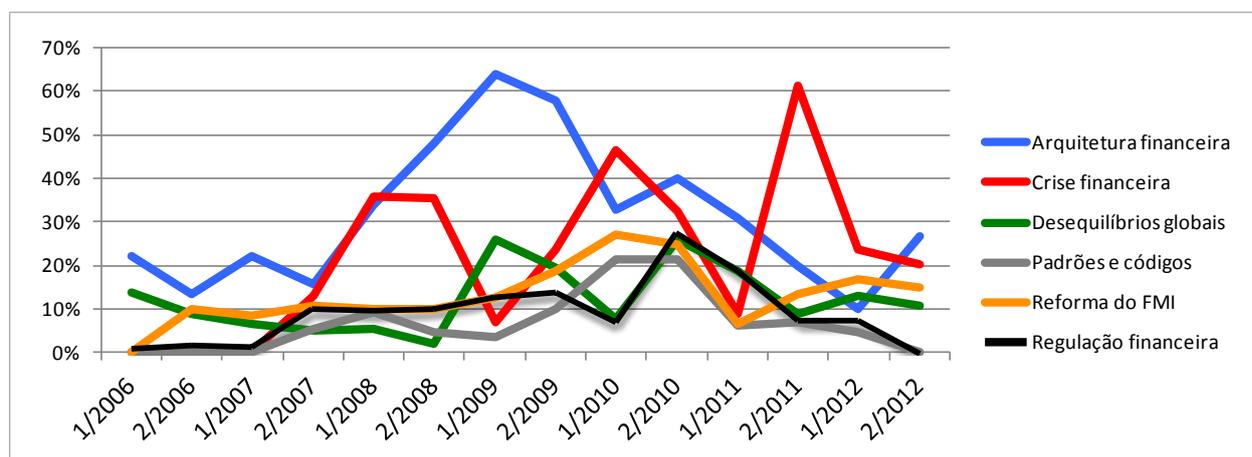


Gráfico 4 - Evolução percentual dos temas dos comunicués do IMFC no período 2006-2012

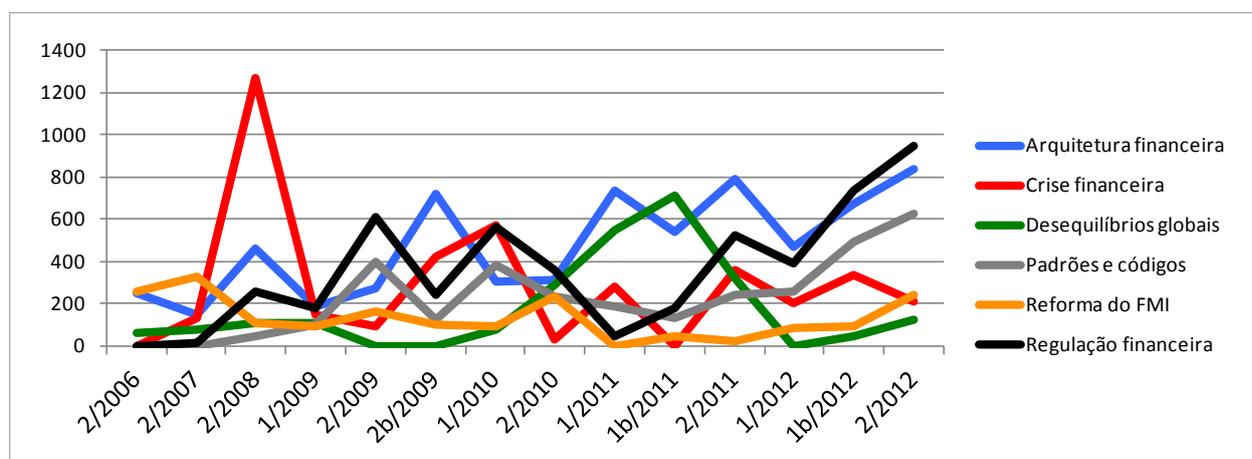


Gráfico 5 - Evolução do total de palavras por tema nos comunicués do G20 no período 2006-2012

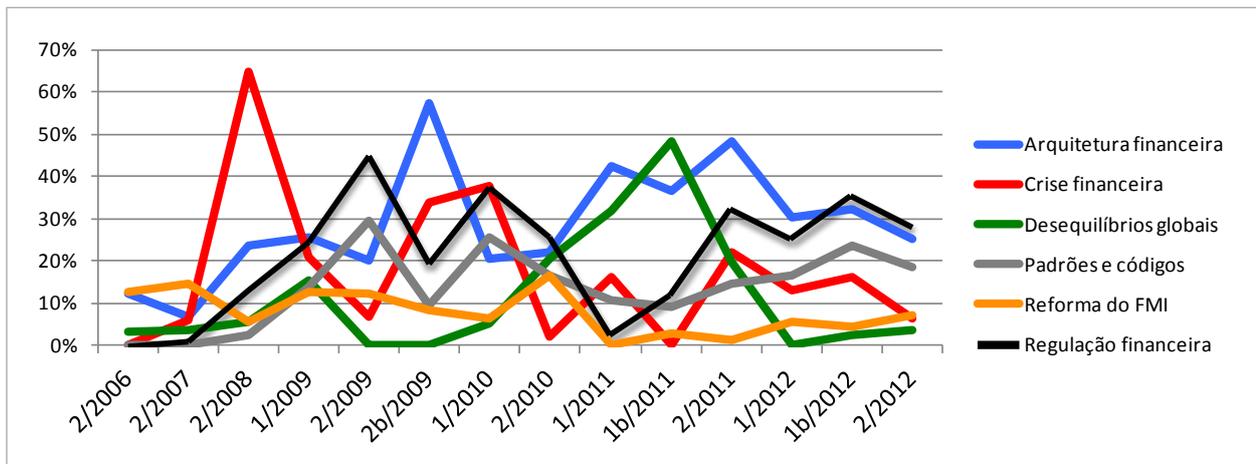


Gráfico 6 - Evolução percentual dos temas dos comunicês do G20 no período 2006-2012

Categoria de análise “Arquitetura Financeira Internacional”

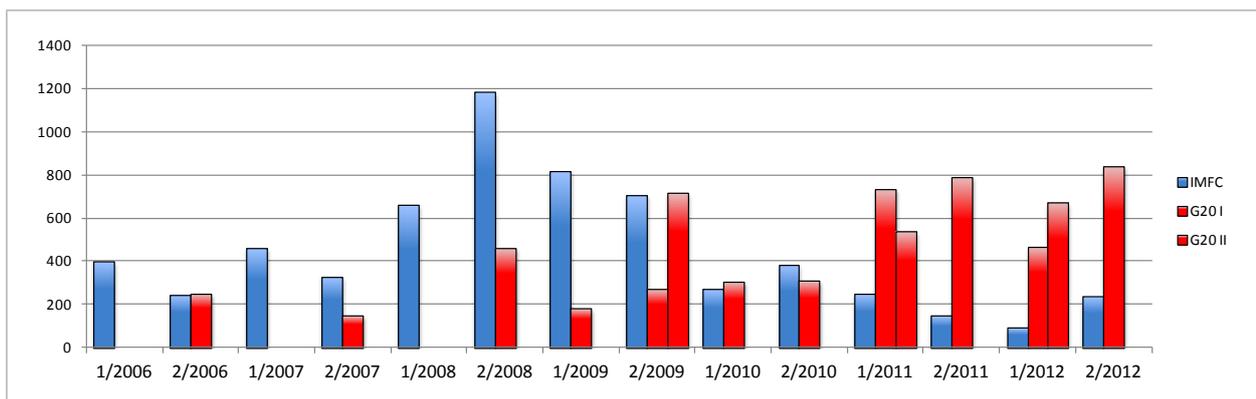


Gráfico 7 - Extensão em número de palavras da categoria Arquitetura Financeira Internacional nos comunicês do IMFC e do G20 no período 2006-2012

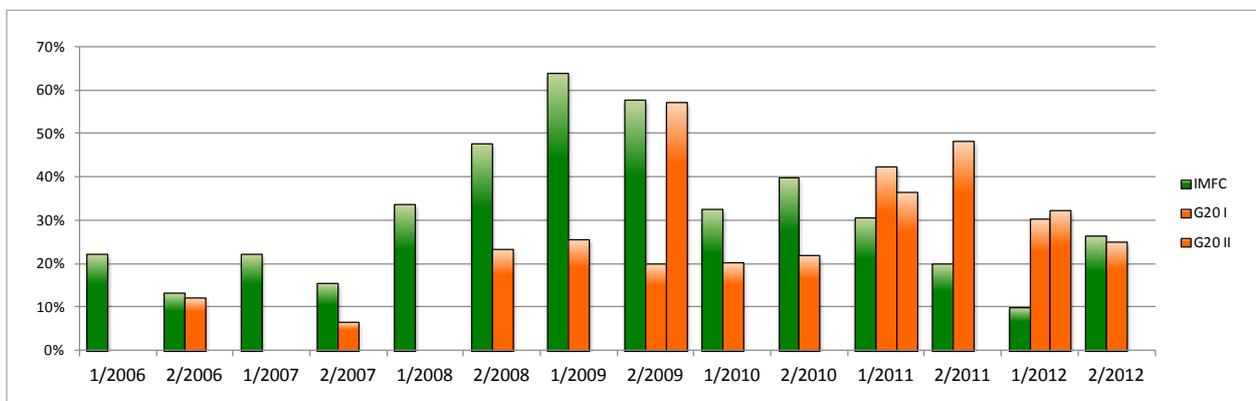


Gráfico 8 - Distribuição percentual da categoria Arquitetura Financeira Internacional nos comunicês do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Arquitetura Financeira Internacional, os dados obtidos demonstram que o tema das operações das instituições financeiras internacionais, bem como da revisão de atribuições e responsabilidades das instituições internacionais responsáveis pela gestão da governança econômica global esteve, ao longo de todo o período analisado, entre os principais temas abordados nos comunicados oficiais do IMFC, o que é observado tanto em termos da extensão dos textos dedicados ao tema (média de 442,3 palavras) quanto do percentual do documento que trata de assuntos vinculados a esta categoria (média de 31,3%). Em ambos os casos, no IMFC e no G20 ministerial, esta categoria teve grande relevância no período, mas, enquanto o ponto alto da atenção ao tema nos comunicados do IMFC coincide com o auge da crise financeira internacional, no G20 ministerial os assuntos ligados à arquitetura financeira internacional continuam crescendo em importância nos comunicados divulgados – fato este que, por sua vez, apresenta maior conformidade com o posicionamento brasileiro a respeito do tema, que enfatiza tanto o contínuo aprimoramento das operações e atividades das instituições financeiras internacionais quanto à modernização da arquitetura financeira internacional.

Categoria de análise “Crise Financeira Internacional”

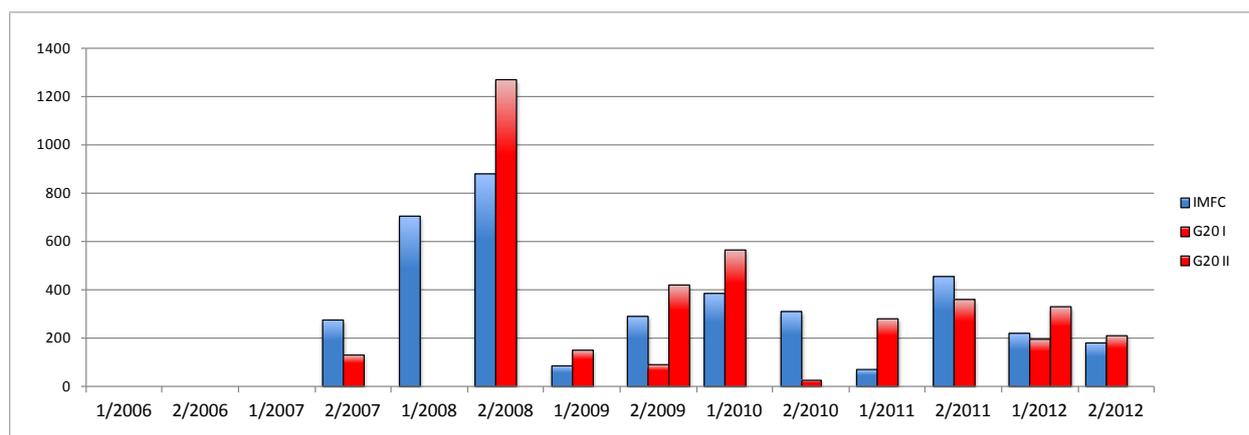


Gráfico 9 – Extensão em número de palavras da categoria Crise Financeira Internacional nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

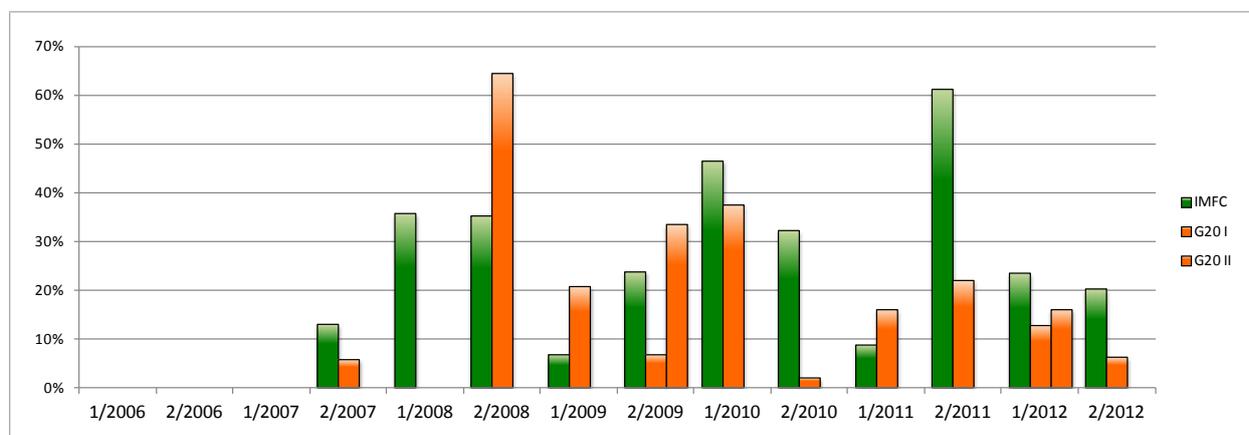


Gráfico 10 – Distribuição percentual da categoria Crise Financeira Internacional nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Crise Financeira Internacional é possível observar que, no caso do IMFC, o tema domina percentualmente os comunicados dos anos de 2008 e de 2010, auges da crise financeira e da dívida soberana europeia respectivamente, ainda que neste último caso em um nível menos expressivo, além de monopolizar o comunicado do segundo semestre de 2011, período dos resgates financeiros aos países europeus mais ameaçados pela crise. Este desempenho irregular também é observado nos comunicados do G20 ministerial, em que a categoria apresenta um grande pico no auge da crise, seguido de uma sequência inconstante e de baixa ênfase, sem permanecer entre os principais temas até o início de 2010, quando a crise da dívida soberana europeia se espalha definitivamente. Em ambos os casos, a categoria apresenta níveis mais modestos nas reuniões mais recentes, mas o G20 ministerial tem dispensado mais espaço ao tema do que o IMFC – este fato também parece apresentar maior conformidade com o posicionamento brasileiro, uma vez que ambos os vértices da crise, bancária e da dívida, foram deflagrados em economias avançadas, sendo do interesse dos países emergentes que o assunto seja dissecado de forma a que sejam identificadas vulnerabilidades e responsabilidades, e que sejam asseguradas políticas efetivas para a resolução definitiva da turbulência.

Categoria de análise “Desequilíbrios Globais”

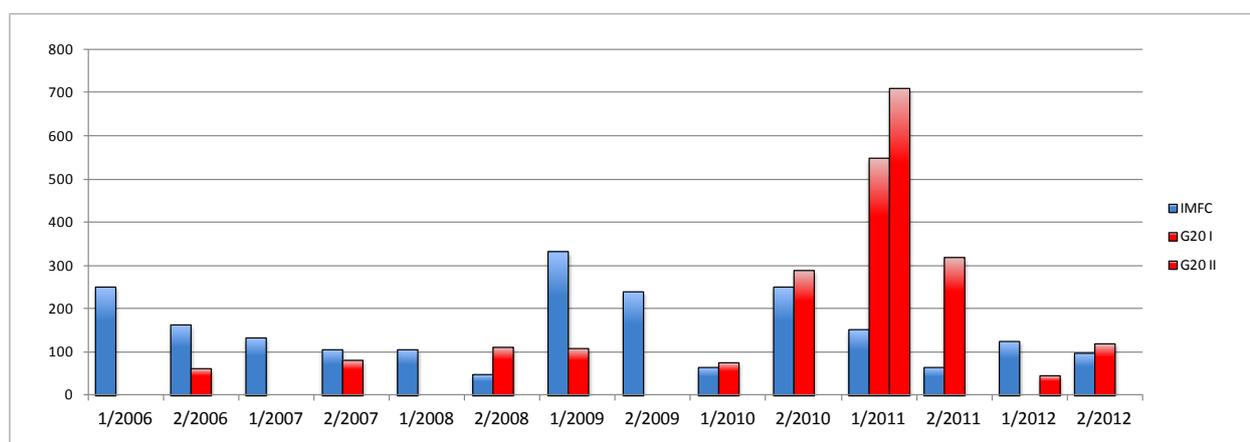


Gráfico 11 – Extensão em número de palavras da categoria Desequilíbrios Globais nos comunicués do IMFC e do G20 no período 2006-2012

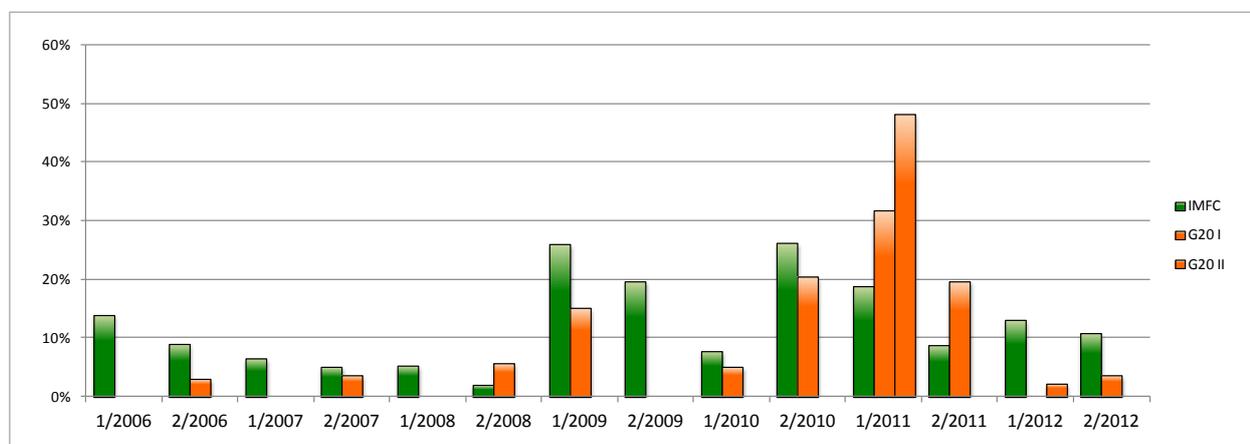


Gráfico 12 – Distribuição percentual da categoria Desequilíbrios Globais nos comunicués do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Desequilíbrios Globais é possível observar que, após o tema ter sido amplamente considerado pelo IMFC antes do estouro da crise financeira internacional, o assunto perdeu importância diante da premência dos outros temas considerados neste estudo, dispondo de pouco espaço tanto no IMFC quanto no G20 ministerial. Este quadro permanece até que, ao longo do ano de 2011, o tema dos desequilíbrios globais é elevado ao topo nas reuniões do G20, aparecendo em primeiro lugar dentre as categorias aqui analisadas tanto em relação à extensão dos textos quanto ao percentual dos comunicados dedicados ao assunto, enquanto cresciam as divergências de opinião entre as economias avançadas a respeito da melhor maneira de lançar mão da política fiscal – uma vez que a política monetária havia chegado ao limite de sua margem de manobra –, o que pode ter deixado espaço para o resgate de um tema que contava com uma visão mais amplamente compartilhada: o fato de que os desequilíbrios globais precisam ser reduzidos de ambos os lados, envolvendo medidas sérias tanto nos países deficitários quanto nos superavitários. Esta ênfase do G20 no assunto, não acompanhada pelo IMFC, apresenta maior conformidade com o posicionamento brasileiro a respeito do tema, o qual considera que as maiores economias do mundo, avançadas e emergentes, devem implementar políticas que visem reduzir os desequilíbrios globais de forma a reduzir, inclusive, a ameaça representada pela volatilidade de volumosos fluxos de capital que abalou economias emergentes e deu origem a um comportamento defensivo das mesmas por meio da acumulação de reservas internacionais.

Categoria de análise “Padrões e Códigos Financeiros Internacionais”

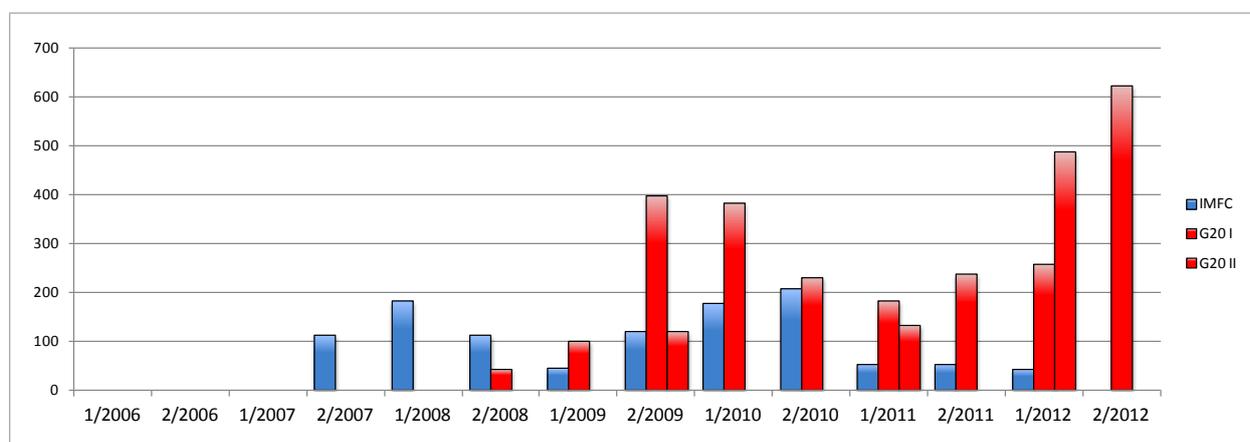


Gráfico 13 – Extensão em número de palavras da categoria Padrões e Códigos Financeiros Internacionais nos *communiqués* do IMFC e do G20 no período 2006-2012

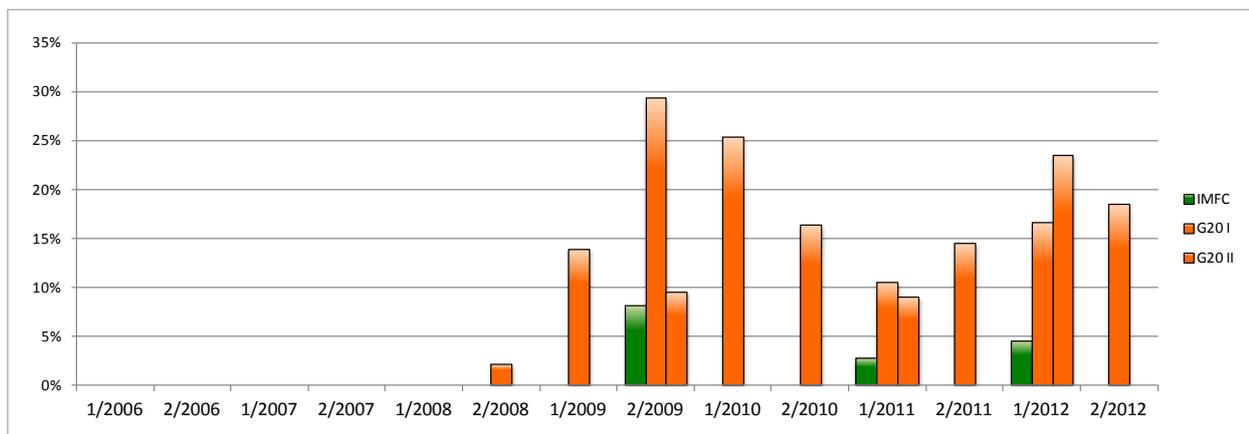


Gráfico 14 - Distribuição percentual da categoria Padrões e Códigos Financeiros Internacionais nos comunicués do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Padrões e Códigos Financeiros Internacionais observa-se a pouca ênfase que o tema recebeu nos comunicados do IMFC ao longo de todo o período analisado, especialmente ao ser considerada a relevância relativa por meio do percentual dos comunicados dedicados aos assuntos vinculados à categoria, apresentando um leve aumento no ano de 2010 e praticamente desaparecendo nos comunicados mais recentes. Ao mesmo tempo, o G20 ministerial vem dispensando maior espaço em seus comunicados ao tema, em ritmo crescente cujo pico é observado justamente no período mais recente do estudo. Este dado aponta para o engajamento maior do G20 na questão crucial da definição de padrões e códigos financeiros internacionalmente acordados, incluindo elementos de regulação financeira e da definição de políticas para a inclusão financeira. Esta tendência do G20 de dar maior atenção a este tema apresenta maior conformidade com o posicionamento do governo brasileiro, que se manifesta por uma regulação financeira internacional mais estrita e pela aprovação de políticas coordenadas que promovam a inclusão financeira, especialmente nos países em desenvolvimento.

Categoria de análise “Reforma de Quotas e Governança do FMI”

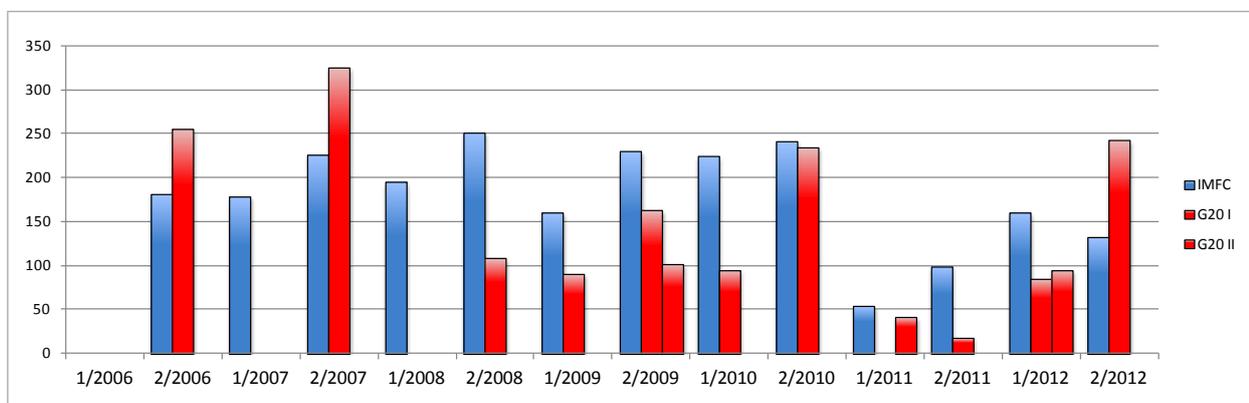


Gráfico 15 - Extensão em número de palavras da categoria Reforma de Quotas e Governança do FMI nos comunicués do IMFC e do G20 no período 2006-2012

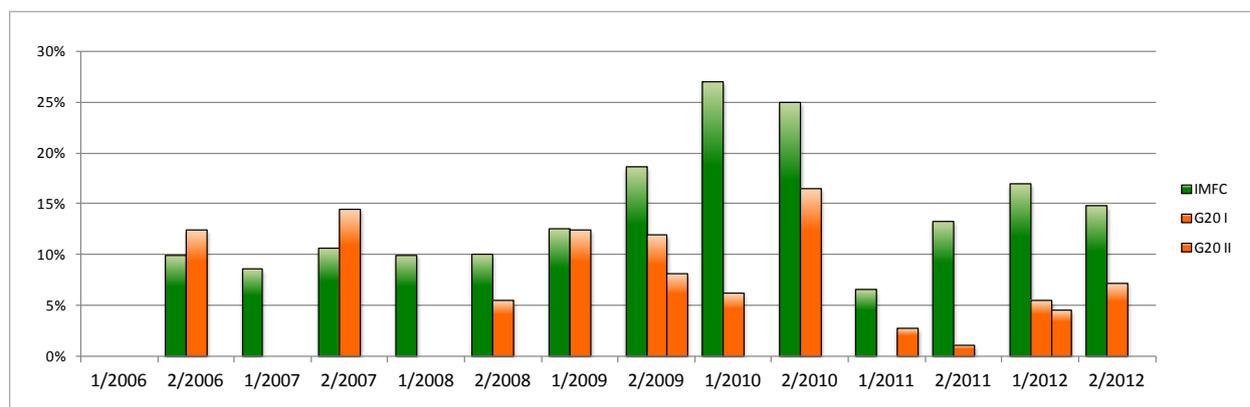


Gráfico 16 – Distribuição percentual da categoria Reforma de Quotas e Governança do FMI nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Reforma de Quotas e Governança do FMI, chama a atenção o pouco espaço dedicado ao tema em ambas as instituições ao longo de todo o período analisado – a categoria nunca está entre aquelas mais enfatizadas dentre as analisadas neste estudo em nenhum dos comunicados pesquisados. O IMFC apresentou um nível constante de dedicação ao tema em seus comunicados até a resolução do impasse entre economias emergentes e avançadas no ano de 2010 (média de 166,8 palavras) – desde então o assunto praticamente desaparece dos comunicados oficiais. O G20, interessadamente, garantia mais espaço ao tema em seus comunicados antes da eclosão da crise financeira internacional, preterindo a ênfase sobre o assunto da reforma do FMI durante o auge da crise (média de 150,8 palavras). O pico observado em 2010 nos comunicados do G20, por ocasião da resolução do impasse mencionado, é seguido pelo abandono do tema até o final de 2012, quando a implementação da última reforma de quotas do FMI e a revisão da fórmula de cálculo das quotas voltam a receber mais espaço do que o tema dispõe nos comunicados do IMFC. O tema da reforma de quotas e governança do FMI é de grande interesse das economias emergentes em geral e do Brasil em particular, de forma que o pouco espaço garantido ao assunto nos comunicados oficiais de ambas as instituições não se encontra em conformidade com o posicionamento brasileiro de enfatizar a importância e a urgência da referida reforma. De qualquer forma, a leve retomada do tema, em especial em referência à revisão da fórmula de cálculo das quotas do FMI, promovida pelo G20 ministerial está em maior conformidade com o posicionamento brasileiro que tem destacado amplamente a importância desta reforma.

Categoria de análise “Regulação Financeira Internacional”

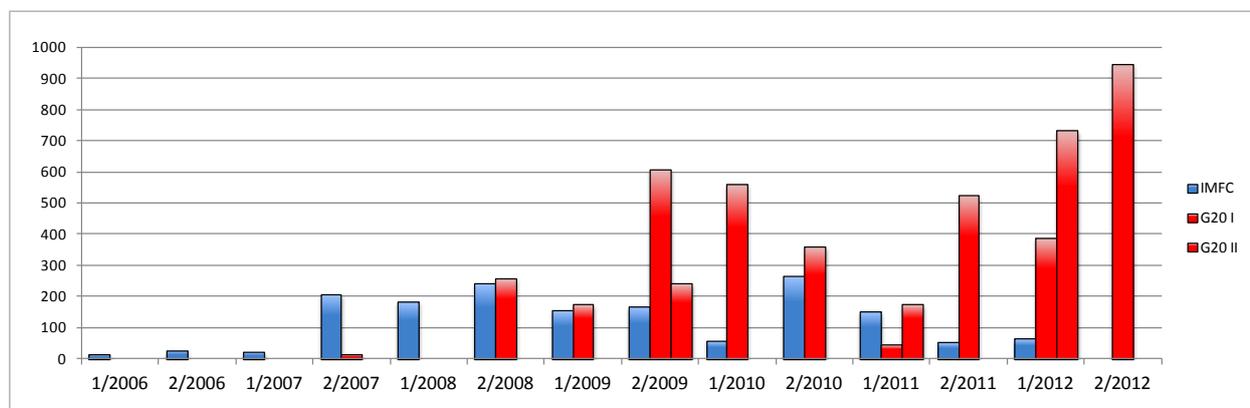


Gráfico 17 - Extensão em número de palavras da categoria Regulação Financeira Internacional nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

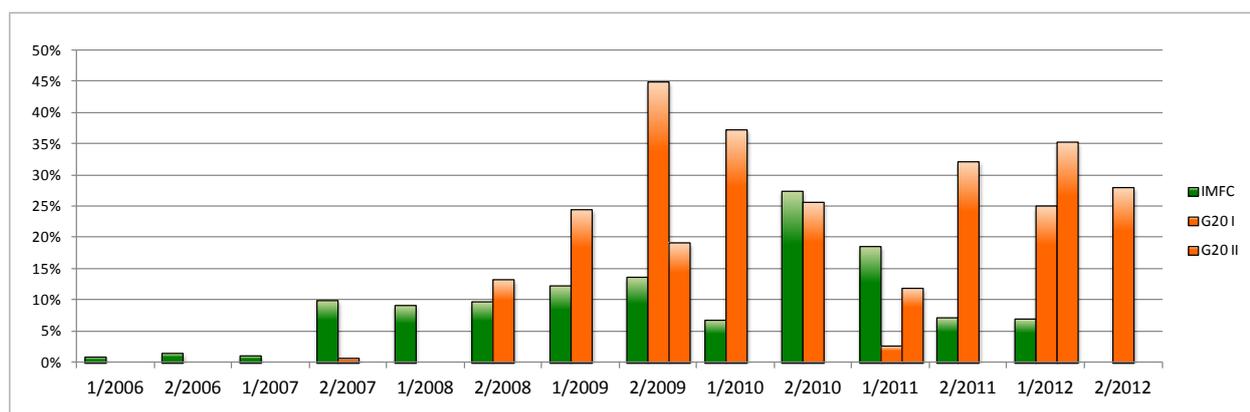


Gráfico 18 - Distribuição percentual da categoria Regulação Financeira Internacional nos comunicados do IMFC e do G20 no período 2006-2012

Na categoria Regulação Financeira Internacional é possível observar uma diferença de abordagem entre as duas instituições internacionais. De um lado, o IMFC, ainda que tenha constantemente abordado o tema, dispensou espaço reduzido à categoria, apesar do pico de 2010, desde a eclosão da crise até o ano de 2011, quando o assunto praticamente desaparece de seus comunicados. Por outro lado, no G20 ministerial o tema recebeu espaço percentual praticamente estável dentro dos comunicados, mas com um aumento constante na extensão dos textos dedicados à categoria da regulação financeira internacional, incluindo os maiores picos da série no ano de 2012. Considerando a relevância estratégica do tema para a governança financeira global, e considerando a ênfase dada pelas economias emergentes quanto à importância da reforma do setor financeiro internacional e da revisão da regulação financeira internacional, a atenção crescente dispensada pelo G20 ao tema está em maior conformidade com o posicionamento brasileiro, que defende a regulação financeira como instrumento de controle dos excessos financeiros e proteção aos cidadãos.

Da análise comparativa feita para cada categoria, verificamos que os *communiqués* do G20 se aproximam mais dos temas considerados mais importantes pelo discurso oficial brasileiro do que os documentos de consenso emitidos pelo IMFC. Isto permite confirmar a hipótese inicial de trabalho segundo a qual os comunicados do G20 apresentam maior conformidade com o posicionamento do governo brasileiro. Fatores institucionais corroboram esta observação. Por ser uma rede de países não formalizada, o G20 tem mais flexibilidade para inserir temas na agenda de discussões – e, portanto, pode refletir melhor os acontecimentos – e assumir posições. A não existência de pesos diferenciados para os países membros amplia, em termos relativos, o espaço político dos emergentes.

Verificação de confiabilidade da análise empírica

Os resultados da análise empírica apresentada até aqui passaram por uma verificação da confiabilidade com o suporte da metodologia de análise quantitativa de dados textuais clássica. Deste modo, foram empregadas ferramentas informatizadas de *quantitative textual analysis*, capazes de extrair dados quantitativos de uma sequência de textos como a utilizada neste estudo. Para este fim, todo o material analisado neste trabalho – ou seja, os mesmos 28 *communiqués*, sendo 14 comunicados referentes a reuniões do IMFC e 14 comunicados referentes a reuniões do G20 ministerial, emitidos no período de 2006 a 2012 – foi inserido no programa *QDA Miner*, de tratamento de base de dados. Em seguida, utilizando a ferramenta *Wordstat*, foram extraídas estatísticas relativas às quantidades e proporções das palavras utilizadas em cada comunicado considerado. A partir da construção de dicionários correspondentes às mesmas categorias de análise definidas pelo *G20 Research Group* – utilizadas na etapa anterior deste estudo – por meio da seleção de palavras-chave estritamente vinculadas a cada uma das seis categorias,¹⁷ foi possível identificar as distribuições relativas entre as categorias em cada uma das instituições ao longo do período analisado.

O novo exercício confirmou os resultados obtidos por meio da aplicação de técnicas de análise quantitativa de dados textuais clássica – como redução da extensão dos comunicados oficiais do IMFC e aumento da extensão dos comunicados oficiais do G20 ministerial, tendência de aumento crescente na ênfase do G20 sobre as categorias Arquitetura Financeira Internacional, Reforma de Quotas e Governança do FMI e Regulação Financeira Internacional, tendência de redução na ênfase do IMFC sobre as categorias Arquitetura Financeira Internacional, Desequilíbrios Globais e, em menor escala, Reforma de Quotas e Governança do FMI.

Natureza das instituições

A análise dos resultados empíricos deve considerar, ademais, fatores referentes às funções e características das instituições que se procurou estudar. Antes de tudo, se pode confrontar os

¹⁷ Palavras-chave vinculadas às categorias de análise: Arquitetura Financeira Internacional – *arrangements, capacity, concessional, facilities, fund, institutions, leaders, stability, surveillance, IMF*; Crise Financeira Internacional – *challenges, confidence, crisis, recovery, risk, risks, spillover, systemic, volatility, vulnerabilities*; Desequilíbrios Globais – *euro, flow, imbalances, Japan, states, united*; Padrões e Códigos Financeiros Internacionais – *standards*; Reforma de Quotas e Governança do FMI – *formula, governance, IEO, quota, quotas, reform, reforms, voice*; Regulação Financeira Internacional – *derivatives, FSB, inclusion, oversight, regulation, resilience, sound, strengthen, strengthening, system*.

objetivos iniciais do G20 e do IMFC, encontrando aí vocações mais precisas para as categorias de análise selecionadas. Assim, o G20, nascido nas crises financeiras da década de 1999, teria um papel mais afeito à regulação financeira internacional, tema que vincula várias das categorias utilizadas no estudo, enquanto que o IMFC teria um papel mais operacional. Mas este não parece ser um fator limitante. A questão que permite a análise comparativa é o fato de que o IMFC se permite tratar e divulgar suas posições a respeito dos diversos temas aqui analisados referentes à governança econômica global mesmo após a emergência do G20 ao patamar de principal fórum de cooperação econômica internacional. Deste modo, conforme visto acima, eventuais diferenças no peso dado a determinados assuntos nos comunicados oficiais destas instituições da governança econômica global – em função de suas diferenças históricas, estruturais e de governança institucional – não devem passar despercebidas.

Outra reflexão originada por esta análise diz respeito a uma eventual contraposição dos dados empíricos com o quadro de referência do posicionamento oficial do governo brasileiro em relação aos temas da governança econômica global. Segundo este raciocínio, seria possível imaginar que não só o Brasil, mas também outras economias emergentes – como se espera – e, até mesmo, algumas dentre as economias avançadas podem vir a compor, por meio de suas manifestações formais públicas, um quadro de posicionamentos oficiais bastante similar àquele considerado neste estudo – logo, se uma economia avançada manifesta posicionamentos semelhantes aos brasileiros, o isolamento da posição brasileira como parâmetro de avaliação só teria validade se contraposto ao posicionamento oficial de outro país que se mostrasse claramente distinto. Entretanto, o que se investigou aqui foram as diferenças nas variações na conformidade do posicionamento oficial de duas das principais instituições internacionais da governança econômica global, extraído a partir dos comunicados oficiais emitidos após seus encontros ministeriais, em relação à posição manifesta formalmente por um único país emergente, o Brasil, ao longo do tempo.

Deste modo, é possível observar diferenças importantes no tratamento que cada uma destas instituições concede aos mesmos temas, no mesmo período, bem como eventuais tendências de cada uma delas de se aproximar ou se distanciar da visão defendida por uma economia emergente como o Brasil – independentemente de posições específicas na agenda.

Não pretendemos afirmar que um país emergente tenha atuado no período como *agenda setter*. Embora o estudo não tenha buscado identificar relações de causalidade, entende-se que a tomada de posição de um país, as propostas ou repetições de determinados temas ou argumentos em fóruns multilaterais têm efeitos sobre o espaço político que ocupa e, eventualmente, podem dar início a uma disseminação destas ideias e discussão mais ampla.

Conclusão

As semelhanças e diferenças na conformidade entre o posicionamento oficial do governo brasileiro e o consenso expresso após as reuniões do FMI e do G20 foram investigadas aqui por meio da aplicação da análise quantitativa de dados textuais clássica. Esta análise permitiu a identificação de uma redução na extensão dos *communiqués* do IMFC, ao mesmo tempo em que

se observou um aumento na extensão dos *communiqués* do G20, o que aponta para um ganho de relevância deste último em um contexto de busca de soluções para problemas aprofundados pela crise financeira internacional, em detrimento do primeiro.

Isto é confirmado pela análise das categorias temáticas, que mostra uma ênfase maior em questões emergidas no pós-crise, mesmo se não diretamente tratando da crise. Assim, observa-se um aumento no espaço dedicado pelo G20 aos temas relacionados à Arquitetura Financeira Internacional, aos Desequilíbrios Globais, aos Padrões e Códigos Financeiros Internacionais e, especialmente, à Regulação Financeira Internacional – ao mesmo tempo em que se verifica um declínio no espaço dedicado aos mesmos temas nos *communiqués* do IMFC. As categorias relacionadas à Crise Financeira Internacional propriamente e à Reforma de Quotas e Governança do FMI apresentam resultados menos conclusivos. A posterior aplicação de recursos de análise quantitativa de dados textuais informatizada, a partir da construção de dicionários de palavras-chave, confirmou as tendências observadas na etapa anterior da análise empírica. A observação destes resultados a partir da aplicação de uma segunda metodologia reforça o aspecto da confiabilidade da pesquisa.

Os resultados do estudo dão sustentação ao fenômeno extensamente discutido na literatura de economia política internacional desde a crise asiática de 1997: uma necessidade de reformulação da estrutura de governança do FMI de forma a ampliar voz e voto dos países emergentes (DESAI e VREELAND, 2011; EICHENGREEN, 2009; WOODS, 2010a; i.a.). Um organismo como o G20, mesmo sem poder deliberativo, oferece o espaço e a flexibilidade para os países emergentes se posicionarem (WOODS, 2010b). O *Financial Stability Board* (FSB), sucessor do *Financial Stability Forum*, criado no âmbito do G20, tem sido um canal para uma efetiva discussão de reformas financeiras internacionais, debate institucionalmente improvável (ou inviável) nos encontros regulares do Fundo.

A presença do Brasil em fóruns de governança financeira global foi particularmente marcante entre 2006 e 2012. O país defendeu, em várias ocasiões, posições contrárias às políticas que estavam sendo implementadas pelos países avançados, especialmente a política monetária norte-americana. A denúncia da existência de uma guerra cambial justificou, de certo modo, frente à comunidade internacional, a imposição de controles de capital por parte do Brasil.

Em suma, considerando o posicionamento oficial do governo brasileiro, conforme formalizado nos discursos do ministro da Fazenda no IMFC, do qual é possível depreender o interesse em ampliar e aprofundar o debate a respeito dos temas vinculados às categorias analisadas, é possível afirmar que o consenso expresso pelo G20 ministerial apresenta maior conformidade com a posição do Brasil do que aquele expresso pelo IMFC.

Referências

CHIN, G. 2010. Remaking the Architecture: The Emerging Powers, Self-insuring and Regional Insulation. *International Affairs*, 86(3): p. 693-715.

DESAI, R.; VREELAND, J. 2011. Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds. *International Studies Review*, 13, p. 109-121. doi: 10.1111/j.1468-2486.2010.01002.x

EICHENGREEN, B. 2009. Out of the Box Thoughts about the International Financial Architecture. *IMF Working Paper*, WP/09/116.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2011. *About the IMF: Governance Structure*. <<http://www.imf.org/external/about/govstruct.htm>>. Disponibilidade: 05 mar. 2013.

KIRTON, J. 2010. *Assessing G8 and G20 Performance, 1975-2009*. Paper presented at the international convention of the International Studies Association, New Orleans, p. 1-4.

_____. 2010. *The G20 and Broader Multilateral Reform*. Paper prepared for the preparatory meeting for the conference on 'What Role for the G20 in Post-Crisis World?' *FRIDE*, Seoul, Korea, p. 1-12.

_____. 2001. *The G20: Representativeness, Effectiveness and Leadership in Global Governance*. In: KIRTON, J.; DANIELS, J.; FREYTAG, A. (Ed.) *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot: Ashgate.

KRIPPENDORF, K. 2004. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 2nd ed., Thousand Oaks: Sage.

MIKHAYLOV, S.; LAVER, M.; BENOIT, K. 2008. *Coder Reliability and Misclassification in Comparative Manifesto Project Codings*. Paper presented at the 66th National Conference of the Midwest Political Science Association: Chicago.

VREELAND, J. 2010. *Buying Bretton Woods*. Georgetown University. Disponível em: <<http://www.econ.cam.ac.uk/silvaplana/papers/VreelandTubingen.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. 2009. *Governance at the International Monetary Fund*. Georgetown University, p. 1-8. Disponível em: <http://policydialogue.org/files/events/vree_transparency_conf.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013.

WOODS, N. 2010. *Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?* *Global Policy*, 1, p. 51-63. doi: 10.1111/j.1758-5899.2009.0013.x

_____. 2010. *The G-20 Leaders and Global Governance*. University College, Oxford, p. 3-15.

O Alinhamento entre Argentina e Estados Unidos na Política Externa de Menem

Argentina's alignment with the United States in Menem's Foreign Policy

Mauricio Santoro*

Resumo

O presidente Carlos Menem adotou uma política externa baseada no alinhamento da Argentina com os Estados Unidos. A aproximação foi expressiva, resultando em maior engajamento econômico e na eliminação de conflitos. Contudo, houve vários pontos aquém das expectativas, devido a contradições comerciais e políticas entre os dois países.

Palavras-chave: Argentina; Estados Unidos, política externa, alinhamento, realismo periférico.

Abstract

President Carlos Menem adopted a foreign policy based upon the alignment of Argentina with the United States. The rapprochement was meaningful, resulting in more economic engagement and in the elimination of conflicts. However, there were many points below the expectations, because of commercial and political contradictions between the two countries.

Keywords: Argentina; United States, foreign policy, alignment, peripheral realism.

* Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ Professor-adjunto do Departamento de Relações Internacionais da UERJ.

Introdução

No governo de Carlos Menem (1989-1999), a Argentina implementou a doutrina de política externa do realismo periférico. Formulada por intelectuais próximos ao presidente, ela se baseava numa crítica liberal da diplomacia do país após a Segunda Guerra Mundial, contestando o modelo de desenvolvimento da industrialização por substituição de importações e as relações conflituosas com os Estados Unidos e o Brasil. Preconizava que, no pós-Guerra Fria, a Argentina deveria adotar o alinhamento com Washington como pré-condição para a retomada do crescimento econômico e usar a integração com o Brasil como modo de contrabalancear essa influência (CISNEROS e PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2000; DE LA BALZE, 1995, 1997 e 2000; ESCUDÉ, 1992; RUSSELL e TOKATLIAN, 2003).

Este artigo examina as relações da Argentina com os Estados Unidos durante o governo Menem com o objetivo de avaliar se o alinhamento buscado pelos teóricos do realismo periférico foi alcançado e quais foram os resultados do relacionamento bilateral entre Buenos Aires e Washington, com ênfase nos impactos para a economia e para a segurança internacional.

O teórico das relações internacionais Stephen Walt afirma que os Estados buscam alianças para se defender de uma ameaça militar comum. Evidentemente, não era a situação da Argentina do realismo periférico. O país não tinha inimigos contra os quais precisasse se proteger. Mas esse autor sugere que Estados fracos podem buscar a adesão ideológica à nação dominante como meio de se fortalecerem no sistema internacional. (WALT, 1987, p. 39). No caso do menemismo, os vínculos com Washington tiveram importância fundamental nas disputas domésticas, dando apoio à implementação da agenda política da coalizão governista.

A formulação do realismo periférico é inseparável da crítica ao modelo de substituição de importações e da adesão à nova ordem econômica na qual a América do Sul se inseriu após a crise da dívida externa. O governo Menem priorizou o uso da diplomacia como ferramenta para consolidar as medidas pró-mercado, ressaltando a importância de reconquistar a credibilidade nos mercados financeiros globais para renegociar a dívida externa e gerar melhores possibilidades de investimento e de comércio.

A primeira seção deste artigo trata da formulação do realismo periférico, analisando seus principais postulados teóricos. A segunda examina como a doutrina foi aplicada na prática, com foco nos atos das autoridades argentinas e as consequências de suas decisões no campo das relações econômicas com os Estados Unidos.

A questão da credibilidade aplica-se não somente às reformas econômicas, mas também ao campo da segurança internacional, tema da seção seguinte. A política externa argentina, nesse aspecto, foi baseada na eliminação de zonas de atrito com os Estados Unidos, mas igualmente na necessidade de encontrar um novo papel para as Forças Armadas, depois dos anos turbulentos dos regimes autoritários. Tais objetivos explicam as decisões da Argentina, como a participação em dezenas de missões de paz da ONU, em operações multinacionais como a Guerra do Golfo, a intervenção no Haiti, e ainda a assinatura dos tratados de desarmamento em tecnologias avançadas como a nuclear.

No entanto, foram precisamente as tensões nas relações entre civis e militares que impossibilitaram a Argentina de cooperar integralmente com os Estados Unidos no combate

às chamadas “novas ameaças”, sobretudo ao narcotráfico. O terrorismo também ilustrou as contradições do governo Menem. Nos anos 1990, dois atentados atribuídos ao Hezbollah em Buenos Aires deixaram centenas de mortos. Contudo, apesar da importância do tema na agenda de segurança de Washington, mesmo antes dos ataques do 11 de Setembro, as autoridades menemistas não foram capazes de enfrentar a situação, envolvidas em escândalos de corrupção que paralisaram as investigações sobre os atentados. A seção examina ainda os motivos que inspiraram a tentativa do governo argentino em ingressar na Organização do Tratado do Atlântico Norte e a resposta que essa iniciativa obteve por parte dos Estados Unidos.

Os Pressupostos Teóricos do Realismo Periférico

O realismo periférico foi formulado ao longo das décadas de 1980 e 1990 por um grupo de acadêmicos que estudavam a inserção internacional argentina desde a ascensão do peronismo, quando o país abandonou o tradicional alinhamento com a Grã-Bretanha e adotou posições críticas quanto à nova ordem global que se articulava sob a liderança dos Estados Unidos. O mais influente desses intelectuais, o historiador Carlos Escudé, argumentava que Perón e seus seguidores tinham falado em compreender o cenário diplomático que se consolidava e que isso teve consequências negativas para o crescimento econômico da Argentina, em contraste com o Brasil, que se adaptou melhor ao mundo pós-Segunda Guerra e procurou manter melhores relações com Washington (ESCUDE, 1983).

O autor também é bastante crítico dos sucessores de Perón, em particular da ditadura de 1976-1983, que teria tido a pretensão de adotar uma diplomacia de grande potência sem dispor dos recursos para tal – o grande exemplo desse fracasso foi a derrota argentina para os britânicos na guerra das Malvinas (ESCUDE, 1992: 18).

Escudé propõe um modelo de política externa, que ele chama de “realismo periférico”, isto é, o realismo de um país que ele entende como pobre e pouco relevante na ordem internacional, “afetado por uma overdose crônica de confrontações ao longo de meio século” (ESCUDE, 1992: p. 24) e que deveria restringir suas divergências com a potência dominante apenas a temas que impactassem diretamente seus interesses econômicos. O autor é crítico das abordagens nacionalistas e preconiza o alinhamento da Argentina aos Estados Unidos como pré-condição para a retomada de seu crescimento.

Embora Escudé não apresente em seus livros uma plataforma econômica, ele juntou-se ao governo de Carlos Menem como assessor do ministro das Relações Exteriores Guido di Tella. Nessa condição, ele participou das reformas liberais do presidente e da busca por estabelecer o que o chanceler chamava de “relações carnavais” com os Estados Unidos.

O nexos entre política externa e reformas econômicas é mais claro na obra de outros autores vinculados ao realismo periférico, em particular o economista Felipe de la Balze. Para ele, os pontos essenciais da diplomacia argentina eram as relações com os Estados Unidos e o Brasil, numa lógica que privilegiava a integração comercial e a eliminação de contenciosos (DE LA BALZE, 1995 e 1997).

Tal como Escudé, o economista defende o alinhamento com os Estados Unidos, entendendo na grande potência o parceiro-chave para a Argentina. Contudo, ele acrescenta que essa relação precisa ser contrabalanceada pela integração com o Brasil e que esse seria o passo inicial para acordos comerciais com outros países da América Latina (DE LA BALZE, 1995).

Os pressupostos do realismo periférico foram muito criticados por acadêmicos argentinos de várias correntes. Eles seriam fruto de uma “visão enganosa e reducionista” (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003: 52), que desvalorizava os esforços necessário para aumentar a autonomia econômica e tecnológica e não levava em conta a trajetória diplomática do Brasil, que desde a década de 1960 havia rompido com o alinhamento com os Estados Unidos e buscado mais liberdade de ação, ao ponto de às vezes parecer para o governo Menem um aliado “economicamente necessário, mas politicamente inconveniente” (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003: 54).

Os autores da escola neoestruturalista, muito influenciada pelos estudos da Comissão Econômica da ONU para América Latina e Caribe (CEPAL), criticavam a visão histórica do realismo periférico como afetada pela nostalgia de um “paraíso perdido fundado no sistema agroexportador e na ideologia livre-cambista” (FERRER, 1998: 73) e de não refletir acerca das lutas políticas da Argentina para romper com a dependência britânica daquela época e estimular o desenvolvimento industrial (RAPOPORT, 2006). Os neoestruturalistas favoreciam as relações com os outros países latino-americanos, em particular o Brasil, como eixo central da diplomacia argentina.

As próximas duas seções analisam como os pressupostos teóricos do realismo periférico funcionaram na prática, nas questões econômicas e nos temas de segurança internacional, e como a realidade da diplomacia fez com que a Argentina se defrontasse com problemas que não haviam sido previstos pelos acadêmicos que formularam essa doutrina.

Finanças, comércio e investimentos

O realismo periférico buscou sua justificação em termos econômicos. Alinhar-se a Washington traria prosperidade à Argentina, de certo modo replicando a “relação especial” que o país desfrutara com a Grã-Bretanha durante a primeira metade do século XX. Contudo, apesar dos esforços do governo Menem, os resultados ficaram aquém do esperado. A dívida externa foi renegociada, os investimentos americanos aumentaram bastante e houve ganhos no comércio, mas o mercado dos Estados Unidos nunca se tornou o destino preferencial das exportações argentinas, que se direcionaram sobretudo para o Brasil (MRE, 1999).

A dívida externa havia sido o principal problema das relações econômicas internacionais da Argentina durante os anos 1980. A exemplo de outros países em desenvolvimento, sofrera com o efeito cascata decorrente da alta dos juros americanos. Escudé criticou o presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) pela “politização” da dívida. Na sua visão, o ex-mandatário errara ao se juntar ao Grupo de Cartagena¹ e tentar uma negociação conjunta. O melhor teria sido aceitar as

¹ Coalizão que reunia os 11 países mais endividados da América Latina e que tentou, sem sucesso, estabelecer melhores condições de negociar suas dívidas com os credores externos.

novas regras do jogo e então, valendo-se da boa vontade americana, buscar um acordo com os credores (ESCUDE, 1992).

Esse programa foi colocado em prática no governo Menem. O presidente argentino utilizou a implementação de seu programa de reformas neoliberais como prova de que queria transformar a economia do país e pediu ajuda ao governo americano para resolver as pendências com o FMI. O argumento é que um acordo com a organização fortaleceria o impulso para a abertura da economia. O ponto decisivo veio em 1992 e é ilustrado por um editorial do jornal argentino Clarín:

Esse respaldo veio três dias depois que, em um café da manhã, Menem dissera a Nicholas Brady [secretário do Tesouro americano]: “Diga-me, depois de todos os esforços que fizemos para ajustar nossa economia lhe parece que posso voltar à Argentina de mãos vazias?” Brady sentiu a pressão, recordando que a administração Bush havia tomado a decisão política de apoiar o programa econômico argentino e enviou o sinal respectivo ao FMI (...) A decisão política tomada por Bush foi mais forte do que as objeções que os técnicos do fundo e a banca dos credores fazem a Cavallo pelo não cumprimento de algumas metas previstas – principalmente no terreno fiscal – para que a Argentina ingresse “limpinha, limpinha” no plano Brady. (*Apud* CORIGLIANO, 2003b, p. 283)

A estratégia de Menem foi bem-sucedida e a Argentina conseguiu renegociar sua dívida por meio da diminuição e a “securitização” dos débitos, convertidos em títulos lançados ao mercado financeiro. Ao longo da década, os papéis argentinos ganharam grande destaque nesse meio e para a comunidade das finanças internacionais o país se tornou um modelo no mundo em desenvolvimento. Ironicamente, isso fez com que o FMI adotasse atitudes complacentes diante de vários problemas econômicos, com consequências graves para a crise de 2001 (BLUSTEIN, 2005).

A aproximação com os Estados Unidos de fato serviu para conquistar a confiança dos investidores, com repercussões positivas nos círculos financeiros internacionais. Espanha, Itália, França e Chile investiram bastante na Argentina, que concentrou 40% dos títulos dos mercados emergentes: “Para firmas com pretensões de alcance global, era essencial ter negócios significativos na América Latina, preferencialmente com experiência ‘de campo’, especialmente nos três grandes mercados – México, Brasil e Argentina” (BLUSTEIN, 2005, p.30). Os principais bancos de investimento organizavam excursões ao país, apresentando a sofisticação cultural de Buenos Aires como prova da segurança para o ambiente empresarial e financeiro.

O governo argentino assinou diversos acordos econômicos com Washington, visando à eliminação de entraves burocráticos ao comércio e ao aumento da proteção aos investimentos americanos – por exemplo, oferecendo garantia de que não seriam nacionalizados. O comércio bilateral aumentou 200% durante a primeira presidência de Menem (1989-1995). Contudo, o mercado americano nunca representou mais de 10% das exportações argentinas, com o Brasil sendo destino do triplo desse montante (MRE, 1999).

Os produtos da Argentina enfrentavam diversas barreiras para entrar nos Estados Unidos. A carne tinha sua importação proibida desde 1926, por pretextos sanitários, mas muito mais

pela ação do lobby agropecuário americano. Outras medidas protecionistas, como os subsídios ao trigo, prejudicavam os fazendeiros argentinos. A lã, couro e aço também se deparavam com sobretaxas. Tais produtos, junto aos minérios e ao petróleo, concentram cerca de 2/3 de suas exportações. Por isso, apesar do entusiasmo nos discursos dos líderes políticos, os negociadores comerciais da Argentina não mantinham grandes expectativas nos acordos com Washington e acreditavam que as possibilidades eram melhores na Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de 1986 a 1994 (e posteriormente, na Organização Mundial do Comércio).²

Em outras palavras, a Argentina não era o México, cuja maioria das exportações já iam para os Estados Unidos antes da assinatura do Nafta. Para a elite mexicana, o alinhamento com Washington se vincula a uma situação já existente de dependência econômica com relação ao vizinho do Norte. O acordo de livre comércio procurava criar facilidades para consolidar o México em plataforma de exportações ao mercado americano. Tal estratégia era impossível na Argentina, cujo comércio exterior era composto majoritariamente por mercadorias que competiam com a produção doméstica americana.

As limitações foram claras no caso da carne. A criação agropecuária é elemento essencial da economia argentina. A relação especial com a Grã-Bretanha fora construída em grande parte a partir da exportação de carne para o império britânico. Menem esforçou-se para revogar a proibição americana à importação de carne argentina, o que finalmente obteve em 1996, com cota de 20 mil toneladas ao ano. Contudo, a vitória foi pouco mais do que retórica: os subsídios aos criadores de gado concedidos pelo governo americano colocavam seus rivais da América do Sul em posição desvantajosa para disputar o mercado.

Além das negociações comerciais propriamente ditas, é preciso observar outros fatores da economia argentina. Historicamente, a política cambial foi o elemento decisivo para os desequilíbrios do comércio exterior do país³. Nos anos 1990, a combinação do 1:1 da conversibilidade com a diminuição das tarifas teve um impacto devastador. O desequilíbrio era motivado por razão simples: os Estados Unidos tinham muito mais a vender, e produtos de maior valor agregado, do que a Argentina podia lhes oferecer. Relatório da chancelaria argentina reconhece claramente o problema:

Deve-se mencionar, apesar disso, que o saldo da balança comercial [com Washington] tem sido tradicionalmente desfavorável para a Argentina, especialmente durante os anos de crescimento econômico, devido ao fato de que os Estados Unidos são um fornecedor habitual de bens de capital. O déficit acumulado no período de 1991-1998 foi ao redor de US\$19 bilhões. (MRE, 1999, p. 35)

Os dados do comércio bilateral mostram o déficit crescente:

2 Elvio Baldinelli, ex-secretário de Comércio Exterior e ex-embaixador da Argentina junto à União Europeia. Entrevista ao autor em Buenos Aires, janeiro de 2007.

3 Entrevista ao autor de Elvio Baldinelli, ex-secretário de Comércio Exterior e embaixador da Argentina junto à Comunidade Econômica Europeia. Buenos Aires, 2007.

Tabela 1: Comércio entre Argentina e Estados Unidos, 1991-1999

Ano	Exportações aos Estados Unidos (em bilhões de dólares)	Importações dos Estados Unidos (em bilhões de dólares)	Saldo (em bilhões de dólares)
1991	1,21	1,84	-0,63
1992	1,32	2,46	-1,14
1993	1,26	3,07	-1,81
1994	1,73	4,37	-2,64
1995	1,80	4,20	-2,40
1996	1,97	4,74	-2,77
1997	2,20	6,09	-3,89
1998	2,21	6,22	-4,01
1999	2,65	4,99	-2,34

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (Indec), 2008

A escassez de divisas que o déficit provocava se tornou um problema sério no fim dos anos 1990, quando não pôde mais ser contrabalanceada pelo fluxo de investimentos que visava às privatizações. O desequilíbrio na balança comercial também provocou tensões no Mercosul, onde o governo Menem tentava compensar os prejuízos da relação com Washington.

Ainda assim, a política externa continuou a buscar maior integração comercial com os Estados Unidos, sobretudo pela via de um acordo continental. Quando o presidente George Bush Sênior lançou em 1991 sua proposta de livre-comércio regional, a “Iniciativa para as Américas”, a resposta do chanceler Guido Di Tella foi nos moldes dos cânones do realismo periférico: “Temos que marchar, sim ou sim, ao continentalismo do Alasca à Terra do Fogo” (*Apud* SACCONI, 1994, p. 115).

Entretanto, os diplomatas argentinos tinham consciência de que as enormes assimetrias de poder existentes entre seu país e os Estados Unidos tornavam impossíveis as negociações bilaterais. A estratégia adotada foi utilizar a integração regional, via Mercosul, para obter melhores condições. Assim, foi assinado em Washington o “Acordo 4+1” pelo qual os sócios do bloco se comprometiam a tratar da liberalização comercial continental adotando posições unificadas. Em termos práticos isso significava uma postura mais cética em relação ao continentalismo, pois as estratégias do Mercosul se subordinavam às necessidades de proteção do parque industrial brasileiro.

No contexto do início dos anos 1990, o Acordo 4+1 também representou a vitória do Itamaraty diante da ideologia liberalizante que predominava no governo Fernando Collor. O embaixador brasileiro Paulo Nogueira Batista afirmou que o presidente agiu bem ao:

não aceitar discutir com Bush a formação da área de livre-comércio das Américas, ‘de contornos mal definidos’, mas com suficiente imantação, pelo simples anúncio, ‘para atrair individualmente vários países latino-americanos e perturbar processos de integração sub-regional’”. (*Apud* MONIZ BANDEIRA, 2003, p. 485)

Porém, as propostas americanas conseguiram exatamente isso. A entrada em vigor do Nafta, em 1994, atraiu países da América do Sul que se empenhavam em processos de liberalização comercial e queriam acesso facilitado ao mercado americano, ao mesmo tempo em que temiam a concorrência do México como plataforma de exportações baratas. Argentina e Chile se interessaram por um acordo nos moldes do Nafta, ou pela inserção nesse bloco, e tinham expectativas de que isso ocorreria no curto prazo.

As razões pelas quais tal fato não aconteceu estão relacionadas principalmente à política doméstica dos Estados Unidos. Tradicionalmente, o país havia sido refratário aos acordos bilaterais ou regionais de livre-comércio. Na grande onda de liberalização iniciada após a Segunda Guerra Mundial, os americanos preferiram apostar no multilateralismo do GATT. A postura era outra quanto às soluções regionais:

Julgavam-nos discriminatórios e tendentes a debilitar o esforço para atingir um sistema multilateral mais livre. Foi apenas por motivos políticos – a necessidade de conter o expansionismo soviético durante a Guerra Fria – que os americanos aceitaram o Tratado de Roma, que criou em 1957 o Mercado Comum Europeu. (RICUPERO, 2003, p. 17)

A situação só mudou em meados dos anos 1980, quando Washington, pressionada pelo déficit comercial crescente com a Ásia e a Europa, buscou reforçar sua posição em outros mercados. Em 1985, assinou um acordo de livre-comércio com Israel. Em 1988, foi a vez do Canadá, numa negociação que logo foi expandida para incorporar o México. Também pesaram as dificuldades enfrentadas no sistema multilateral, com os impasses na Rodada Uruguai do GATT. Problemas que cresciam à medida em que a instituição incorporava temas como agricultura, propriedade intelectual e serviços.

A Cúpula de Miami, em 1994, na qual foi lançada a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), marcou o auge da adesão americana aos acordos regionais. Tal situação mudou rapidamente. A crise mexicana estourou logo após a entrada em vigor do Nafta e despertou receios em vários setores sociais da opinião pública americana, que julgavam perigosa uma integração mais profunda com as instáveis economias da América Latina. No Partido Democrata, grupos ligados a sindicatos e movimentos ambientalistas também passaram a se opor a acordos regionais abrangentes (ROETT, 2000, p. 118). Além disso, os republicanos ganharam o controle do Congresso e passaram a hostilizar diversas políticas do presidente Clinton, negando-lhe em 1997 e 1998 o *fast track*, instrumento fundamental para a negociação⁴.

Após a ratificação do Nafta houve longa pausa na assinatura de acordos de livre-comércio entre os Estados Unidos e países da América Latina. Somente a partir de 2005 foram firmados novos tratados, com Chile, os países da América Central e a República Dominicana. Mas, então, o contexto político na Argentina era totalmente diferente, com a derrota eleitoral dos liberais e ascensão dos nacionalistas no governo Néstor Kirchner.

⁴ O *fast track* é uma autorização do Legislativo dos Estados Unidos para que o Executivo negocie acordos comerciais sem emendas ou alterações por parte do Congresso, que se limita a aprová-lo ou rejeitá-lo. Clinton nunca conseguiu obtê-la. George W. Bush a recebeu, mas com diversas restrições, na área agrícola.

As hesitações de Washington frustraram os realistas periféricos, mas a ideia do Nafta/ALCA em contraposição ou complementação ao Mercosul continuou presente durante toda a década de 1990, dividindo a liderança política e a burocracia argentina. Foi a controvérsia mais grave na formulação da política externa, o que levou alguns de seus críticos a classificá-la de “incoerente” ou “esquizofrênica” (ONUKI, 2002). Os maiores entusiastas da adesão ao livre-comércio com os Estados Unidos estavam no Ministério da Economia, capitaneado por Cavallo, ao passo que a integração sul-americana era um tema especialmente caro ao Ministério das Relações Exteriores e ao próprio Menem (BERNAL-MEZA, 2002; VAZ, 2002).

A agenda comercial dos anos 1990 não incluía apenas questões relativas à troca de mercadorias. À medida que crescia em importância o comércio de serviços, os países centrais pressionavam pela implementação de normas sobre patentes e propriedade intelectual, tanto no sistema GATT/OMC quanto no âmbito bilateral. No caso da Argentina, isso levou a conflitos envolvendo as leis farmacêuticas e empresas americanas operando no país.

A questão atravessou a década. Embora a Argentina se adequasse às normas do GATT/OMC, o lobby farmacêutico em Washington havia conseguido regras ainda mais rigorosas na legislação americana. Os governos Bush Sênior e Clinton pressionaram Menem para que a regulação argentina se desse de acordo com os padrões estadunidenses. A princípio, a reação das autoridades menemistas foi favorável às determinações dos Estados Unidos. Di Tella usou uma de suas metáforas favoritas: “o patenteamento farmacêutico é o preço que devemos pagar para ingressar no Clube do Ocidente” (DI TELLA *apud* CORIGLIANO, 2003a, p. 114).

No entanto, a reação da indústria farmacêutica argentina foi muito forte e conseguiu reverter a posição do governo. Durante o conflito, Cavallo acusou a confederação desse setor de provocar danos às relações com Washington, mas o Congresso foi mais simpático a tais demandas. A normativa internacional do GATT/OMC também ampliou o espaço de manobra do governo, permitindo aos diplomatas cogitar a possibilidade de levar os Estados Unidos ao Mecanismo de Soluções de Controvérsias caso aplicassem sanções comerciais unilaterais.

Se as relações comerciais entre a Argentina e Estados Unidos foram marcadas mais por frustrações do que por sucessos, a questão dos investimentos foi bem mais recompensadora para o governo Menem. O tema foi onipresente nos discursos do presidente a interlocutores americanos e forneceu a base para as mudanças no campo da segurança internacional, sempre justificando essas transformações com o propósito de conquistar a confiança do mercado financeiro.

Tais esforços foram bem-sucedidos. Na década de 1980 os americanos haviam investido US\$5,85 bilhões na Argentina. Ao longo dos anos 1990, o total chegou a US\$67,6 bilhões, tornando os Estados Unidos o maior investidor externo no país, com cerca de 1/3 do montante total. Ainda assim, os capitais americanos na Argentina representaram em média somente 10% do que os Estados Unidos investiram na América Latina. O auge foi em meados da década, com os números caindo com o fim das privatizações e após as crises financeiras internacionais (SIDICARO, 2002, p.187-8; NORDEN e RUSSELL, 2002, p. 77).

Segurança internacional

O aspecto econômico da política externa de Menem em grande medida completou o programa liberalizante iniciado pela ditadura de 1973-1983. Contudo, a agenda de segurança internacional foi muito diferente daquela adotada pelos militares. O realismo periférico abandonou as posturas confrontacionistas do passado e engajou a Argentina nos arranjos multilaterais, como tratados de desarmamento e controle de armas. O país apoiou as principais operações bélicas de Washington e chegou mesmo a solicitar sua inclusão como aliado formal na OTAN. No entanto, houve discordâncias significativas no campo das chamadas “novas ameaças” como o terrorismo e o narcotráfico.

A chancelaria foi um ator fundamental para a renovação do papel dos militares, que a princípio resistiram às mudanças (DIAMINT, 2001, p. 124). O contexto internacional com o qual o governo Menem se deparou era favorável a essa adaptação. A Guerra Fria havia acabado. Não havia mais apoio externo para as ideologias de segurança nacional que serviram de respaldo à repressão política nas décadas anteriores. O mundo experimentava momento de grandes expectativas nos mecanismos de cooperação da ONU, sobretudo na primeira metade da década de 1990. As antigas rivalidades da América do Sul, entre Argentina, Brasil e Chile, deram lugar a processos de integração regional.

O período de 1989 a 1991 foi o da transição da Argentina para o novo paradigma de segurança internacional. Para o governo Menem, os marcos mais importantes nesse processo foram a invasão do Panamá e a Guerra do Golfo. Em 1989, os Estados Unidos ocuparam o Panamá e prenderam o presidente Manuel Noriega. O ditador havia iniciado sua carreira como colaborador dos serviços de espionagem americanos, mas havia se tornado um aliado incômodo e montado um grande esquema de crime organizado.

Apesar da retórica de alinhamento do realismo periférico, a Argentina manteve sua tradicional postura não intervencionista durante a crise do Panamá, ficando ao lado dos demais países da América Latina, que temiam mais o unilateralismo americano do que as atividades ilícitas de Noriega.

Mas a atitude do governo argentino na Guerra do Golfo foi bem diferente. Quando Saddam Hussein invadiu o Kuwait em 1990, as autoridades menemistas viram uma oportunidade de ouro para colocar em prática sua doutrina do alinhamento com Washington. Os realistas periféricos consideravam um erro-chave a não adesão aos Aliados na Segunda Guerra Mundial (ESCUDE, 1983). Agora o país tinha a possibilidade de cerrar fileiras ao lado dos Estados Unidos e definir seu alinhamento à nova ordem internacional em gestação.

Menem enviou dois navios de guerra ao Golfo Pérsico, num momento em que o Conselho de Segurança da ONU ainda não havia aprovado a ação militar contra o Iraque. A determinação do presidente e o apoio das Forças Armadas foram fundamentais na batalha política que se seguiu. A legalidade da escolha foi questionada, uma vez que o Congresso não foi consultado como exigia a Constituição. A rejeição ao gesto de Menem veio não só dos partidos da oposição, mas do próprio Conselho Nacional do Partido Justicialista (CORIGLIANO, 2003a).

O chanceler Cavallo afirmou que a participação no Golfo abriria oportunidades de negócios milionários junto às monarquias petrolíferas. A não intervenção significaria isolamento e

atraso diante da nova ordem internacional. O governo venceu a disputa e o Congresso aprovou a participação das tropas como “apoio logístico” à Guerra do Golfo. O gesto foi sobretudo simbólico, devido ao reduzido número de militares argentinos na região. Não houve soldados mortos ou feridos, nem tampouco benefícios econômicos advindos do engajamento no conflito.

Ao longo da presidência de Menem, a Argentina atuou em 20 operações de paz da ONU, tornando-se o nono país em termos de contribuição militar nas Nações Unidas. Tais esforços mobilizaram cerca de 25% dos integrantes das Forças Armadas e tiveram diversas repercussões positivas⁵:

- 1) Deram aos militares uma nova função política, que contribuiu para a aproximação com a comunidade internacional, com impactos favoráveis para a autoimagem das Forças Armadas;
- 2) Os soldos extras pagos pela ONU, em dólares, eram importante benefício econômico num momento em que os funcionários públicos – inclusive os militares – passavam por restrições oriundas dos cortes dos gastos governamentais;
- 3) A participação nas missões das Nações Unidas em conjunto com tropas dos países desenvolvidos atualizou as Forças Armadas da Argentina em termos de treinamento e desempenhou papel importante na redução das tensões com os soldados britânicos (ainda por conta do contencioso sobre as ilhas Malvinas), com quem os argentinos conviveram pacificamente em várias operações.

Das missões em que a Argentina participou, a que melhor sinalizou o alinhamento com Washington e com os novos pressupostos da ONU foi a intervenção no Haiti, em 1994. Jean-Bertrand Aristide havia sido eleito presidente do país e deposto pouco depois por um golpe militar. Aristide, um ex-padre vinculado à Teologia da Libertação, não era bem-visto em Washington, mas o grande número de refugiados haitianos desembarcando na costa da Flórida acabou por convencer o governo americano de que era preferível reinstalá-lo no poder e ter estabilidade no país. Os países latino-americanos temiam que a intervenção de Washington para restaurar a democracia pudesse estabelecer um precedente perigoso e se opuseram, ou se abstiveram de apoiar o processo.

A Argentina foi o único país do continente a defender a posição dos Estados Unidos e o próprio chanceler Di Tella acompanhou o presidente Aristide em seu retorno ao Haiti. Um diplomata argentino presente à ocasião destacou o entusiasmo popular com que foram recebidos na capital Porto Príncipe e afirmou que a decisão foi acertada e lançou as bases para a intensa cooperação entre Argentina, Brasil e Chile dez anos depois, na operação para estabilizar o país após a renúncia de Aristide⁶.

O governo argentino não poupou esforços para mostrar-se a Washington, e à comunidade internacional, como responsável e pacífico, em tudo diferente da postura confrontacionista do regime autoritário. Desmantelou projetos de desenvolvimento de tecnologia bélica avançada,

5 Rut Diamint, socióloga, professora da Universidad Torquato di Tella e ex-assessora do Ministério da Defesa. Entrevista ao autor. Buenos Aires, janeiro de 2007.

6 Palestra do embaixador Raúl Ricardes no seminário “Crisis del Estado, Regionalismo y Seguridad Internacional”. Buenos Aires, Universidad Torquato di Tella, 25 de novembro de 2006.

como o míssil Condor II. Assinou os tratados internacionais de desarmamento na área nuclear (na qual se firmaram importantes acordos com o Brasil), biológica e química. As medidas foram executadas apesar de considerável resistência entre os militares, sobretudo no caso do Condor II, no qual a Força Aérea investira décadas de pesquisa. A Argentina desarmada atendia não só aos padrões demandados pelos Estados Unidos, mas também aos objetivos domésticos do governo Menem – retirar poder dos militares. Um país sem armamentos sofisticados não poderia lançar-se em novas aventuras bélicas, como as que no passado haviam sido empreendidas contra o Chile e o Reino Unido (CAMILIÓN, 1999).

Tais medidas de desarmamento e “construção da confiança” ocorreram em diversos países da América Latina nos anos 1990 e se adequaram às políticas preconizadas pelos Estados Unidos para a região. Nacionalistas as criticaram como o abandono de estratégias de desenvolvimento importantes para adquirir autonomia tecnológica na área de defesa e resistir a pressões externas (GUIMARÃES, 2005, p. 358).

As medidas de desarmamento não impediram diversas autoridades argentinas de se envolverem num escândalo de tráfico de armas para a Croácia e o Equador – então sob embargo internacional – que culminaria em 2000 com a prisão domiciliar, por um breve momento, do próprio Menem. O filho do presidente foi morto num acidente de helicóptero, sob o qual pesam suspeitas de ter sido na realidade um assassinato relacionado ao caso. Outro fato tenebroso do período foi a explosão da fábrica militar na cidade de Rio Tercero, na província de Córdoba, aparentemente para encobrir indícios de tráfico de armas⁷.

Em 1996, Menem pediu a Clinton uma aliança militar formal com os Estados Unidos, lembrando o apoio concedido nas crises do Golfo e do Haiti. A Argentina obteve a qualificação de “Aliado Extra-OTAN” por parte de Washington. O status é concedido a poucos países: Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, Israel, Egito e Jordânia. Basicamente significa a possibilidade de comprar dos americanos material militar usado em condições vantajosas e a chance de participar em algumas pesquisas científicas e concorrências da indústria bélica (TOKATLIAN, 2004, p. 176-7).

O governo considerou a nova condição uma vitória importante, ruptura com o passado em que o país era visto como não confiável, pois entre 1982 e 1989 a Argentina sofreu um embargo que proibia a compra de armas americanas. As sanções foram retiradas a pedido do presidente Menem, apesar de alguma oposição de grupos de direitos humanos no Congresso dos Estados Unidos, que protestavam em função do indulto do governo argentino aos militares (NORDEN e RUSSELL, 2002).

Também em 1996, Washington eliminou a necessidade de visto para cidadãos argentinos visitarem o país, distinção que não se aplicava a nenhum outro país da América Latina e parecia confirmar a crença da Argentina de que a nação estava destinada a ingressar no “Clube do Ocidente”. A dispensa do visto durou poucos anos. Os Estados Unidos cancelaram a medida por problemas de segurança, pois passaportes argentinos – autênticos ou falsificados – teriam se tornado ferramenta para o crime organizado ou pessoas desajustadas de entrar ilegalmente no território americano.

⁷ Bons resumos das investigações estão em “Menem condenado por contrabando de armas a Ecuador y Croacia”, *La Nación*, 8/3/2013 e “Sobresayeron a Carlos Menem por la explosión de la fábrica de armas en Río Tercero”, *La Nación*, 12/2/2014.

Em 1999, a Argentina solicitou ingressar na OTAN. O pedido foi feito após a Guerra no Kosovo. Na análise do então secretário de Planejamento Estratégico da Presidência, Jorge Castro, o conflito havia aberto possibilidades de atuação para a Aliança que diferiam em muito do propósito original, de combater a União Soviética. O novo cenário internacional oferecia à Argentina a chance de se integrar à organização.⁸

Roberto Russell destaca os motivos de política doméstica que inspiraram a decisão. Em 1999 o segundo mandato de Menem chegava ao fim. A situação econômica havia piorado muito, mas o presidente ainda sonhava com a possibilidade de mais um período no cargo. A adesão à OTAN teria grande impacto junto à opinião pública e seria uma prova de que a Argentina reforçava sua posição de aproximação ao mundo desenvolvido⁹. Mas o pedido foi rechaçado pela instituição, sob alegação que o pertencimento à aliança estava restrito aos países do hemisfério norte.

Argentina e Estados Unidos lograram muitos entendimentos nos temas tradicionais da agenda de segurança. Mas o combate às “novas ameaças” do narcotráfico e do terrorismo foi marcado por divergências entre os dois países e por profundas divisões na sociedade argentina. Esses pontos exemplificam o impacto das fraturas decorrentes do traumático regime militar e também as dificuldades diplomáticas provocadas pelos escândalos de corrupção.

O narcotráfico se tornou uma questão para a política externa dos Estados Unidos nos anos de 1970 e foi tomando crescentemente a forma de ações militares nos países da região andina que são os grandes produtores mundiais de cocaína, como Colômbia, Peru e Bolívia. Na década de 1990, esses problemas estavam principalmente sob a responsabilidade das Forças Armadas americanas, através do seu “Comando Sul” – o ponto cardinal não se refere à porção austral dos Estados Unidos, mas à América Latina e ao Caribe. Os militares do Pentágono começaram a pressionar seus colegas latino-americanos para se envolverem diretamente no combate ao tráfico de drogas, o que foi realizado em diversos países, em especial Colômbia, México e Peru (RODRIGUES, 2012).

As mesmas propostas foram feitas à Argentina, mas dividiram o governo. O padrão se assemelhava a outros conflitos: Menem e Cavallo defendiam as posturas mais pró-Estados Unidos e apoiavam a ideia de criar uma força internacional contra o narcotráfico ou mesmo se engajar numa operação de apoio ao Plano Colômbia, o bilionário programa de apoio militar negociado durante o governo dos presidentes Bill Clinton e do colombiano Andrés Pastrana (1998-2002).

O governo argentino votou com Washington na ONU em diversos temas ligados ao narcotráfico, mas nunca colocou suas Forças Armadas na luta contra esse crime, como fizeram os países andinos. A ideia despertou a ojeriza dos ministros da Defesa, de boa parte dos funcionários da chancelaria e dos principais partidos. Os traumas da ditadura militar ainda estavam muito presentes e havia repúdio em aceitar o envolvimento das Forças Armadas numa atividade que as levaria a perseguir civis e as exporia ao risco de corrupção em grande escala. O ex-presidente Alfonsín resumiu a situação: “poderia nos aproximar seriamente de uma nova teoria de segurança nacional, cujos efeitos já padecemos” (*Apud* CORIGLIANO, 2003a, p. 61).

8 Castro, entrevista ao autor. Buenos Aires, 2007.

9 Russell, entrevista ao autor. Buenos Aires, 2007.

O caso do terrorismo foi mais complexo. A Argentina foi um dos poucos países da América do Sul a ter problemas sérios nesse aspecto na década de 1990, quando Buenos Aires sofreu dois grandes atentados atribuídos ao Hezbollah. Em 1992, bombas destruíram a embaixada de Israel na cidade. Em 1994, o alvo foi a sede da AMIA, principal organização judaica da Argentina. Os dois atentados deixaram 107 mortos e centenas de feridos.

Apesar das declarações de repúdio ao terrorismo por parte do governo argentino, pouco foi feito para investigar os crimes e prender os culpados. As pressões dos Estados Unidos e de Israel foram consideráveis, mas a reação das autoridades argentinas foi marcada pela lentidão e por suspeitas de corrupção. Diversos altos funcionários do Executivo e do Judiciário foram acusados de receber dinheiro do Irã para dificultar as investigações (LIFSITZ, 2001).

Em 1998, funcionários iranianos foram expulsos da Argentina e as disputas envolvendo os dois países continuariam muitos anos após o término do governo Menem, e envolveriam até ordem de prisão internacional contra o ex-presidente do Irã, Ali Rafsanjani, por seu envolvimento no atentado.

Em resumo, a política de segurança internacional do realismo periférico mostra um notável grau de aproximação com os Estados Unidos. Embora não tenha consistido em alinhamento integral, foram resolvidos diversos contenciosos entre os dois países. A Argentina havia se consolidado como um participante na nova ordem mundial ao lado das normas elaboradas pelas potências centrais, embora a um preço significativo decorrente da distância de outros países da América do Sul, em particular com o Brasil. Os custos foram contrabalanceados pela diminuição das tensões entre civis e militares, que encontraram novas funções e perderam poder econômico e político.

Conclusão

O pilar do realismo periférico era o alinhamento da Argentina com os Estados Unidos. O exame das principais questões da relação entre os dois países mostra que de fato o governo Menem promoveu significativa aproximação, abandonando os confrontos pendentes entre ambas as nações. As reformas pró-mercado atenderam aos padrões do Consenso de Washington, a dívida externa foi renegociada, melhorou o fluxo de comércio e o de investimentos e se alcançou amplo nível de cooperação na segurança internacional.

Contudo, persistiram divergências importantes em muitos aspectos. As exportações argentinas ao mercado americano continuaram limitadas e sujeitas a barreiras como subsídios e cotas. Não se chegou a um acordo quanto às patentes farmacêuticas e o governo Menem não conseguiu a inserção num tratado de livre-comércio com Washington, nem a adesão à OTAN.

A cooperação no combate ao narcotráfico e nos temas de segurança internacional foi restrita pela relutância em engajar as Forças Armadas em atividades policiais, mas também pela fragilidade do sistema policial e judiciário da Argentina, pelos interesses políticos no Oriente Médio e pela própria corrupção das autoridades.

Isto significa que o alinhamento da Argentina com os Estados Unidos ocorreu, mas nunca foi automático nem completo. Em diversos momentos a oposição da sociedade e de

setores da burocracia fizeram com o que o governo Menem revisse suas propostas e alterasse suas posições. Em outras ocasiões, a própria liderança política argentina optou por assumir comportamentos divergentes de Washington. A política externa foi mais moderada do que deu a entender a retórica, em especial os pronunciamentos exaltados do chanceler Guido di Tella.

Os resultados econômicos advindos da aplicação da doutrina do realismo periférico também foram matizados. Os principais ganhos oriundos da aproximação com os Estados Unidos foram a renegociação da dívida e o aumento do fluxo de investimentos para a Argentina. Entre a implementação da conversibilidade e meados da década de 1990 houve anos de aumento acelerado do PIB, inflação sob controle e um *boom* de euforia consumista resultante do dólar barato e da abertura comercial. No entanto, essa prosperidade era em larga medida ilusória e de curto prazo. O déficit comercial era uma bomba-relógio que só se sustentaria enquanto houvesse grande fluxo de capitais para o país, como durante as privatizações. A boa vontade do governo americano e do FMI mascararam problemas estruturais sérios, como o aprofundamento da dívida pública.

As crises financeiras que atingiram os países em desenvolvimento e a Rússia na segunda metade dos anos 1990 mudaram esse quadro de forma dramática e revelaram a fragilidade econômica argentina. A explosão da crise também revelou a falácia da ideologia que afirmava que a Argentina voltava a fazer parte do Primeiro Mundo. O país que foi às ruas em 2001 estava mais desigual e com mais pobres, em tudo semelhante aos vizinhos da América Latina e não ao “Clube do Ocidente” almejado por alguns de seus líderes políticos.

Referências

- BERNAL-MEZA, Raul. 2002 “Política Exterior Argentina: De Menem a De La Rúa. Hay una nueva política? São Paulo em Perspectiva, v. 16 n. 1, p. 74-93.
- BLUSTEIN, Paul. 2005. And the Money Kept Rolling In (And Out) – Wall Street, the IMF and the bankrupting of Argentina. Nova York: Public Affairs.
- CAMILIÓN, Oscar. 1999. Memórias Políticas: de Frondizi a Menem. Buenos Aires: Planeta.
- CISNEROS, Andrés e PIÑEIRO IÑIGUEZ Carlos. 2002. Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- CORIGLIANO, Francisco. 2003a. “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”. In: C. Escudé (org.) *História General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las ‘Relaciones Carnales’, los vínculos políticos com las grandes potencias, 1989-2000.*
- _____. 2003b. “La Dimensión Multilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos Durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”. In: C. Escudé (org.) *História General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las ‘Relaciones Carnales’, los vínculos políticos com las grandes potencias, 1989-2000.*
- DE LA BALZE, Felipe. 2000. “El Destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la ‘integración imperfecta’”. In: F. de la Balze (org.) *El Futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo.* Buenos Aires: CARI/ABIA.

_____. 1997. "La Política Exterior em Tres 'Tiempos': los fundamentos de la 'nueva política exterior' ". In: F. De La Balze e E. Roca (orgs) Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: ABRA/CARI.

_____. 1995. "Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI". In: F. De La Balze e E. Baldinelli (orgs) Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI. Buenos Aires: ABRA.

DIAMINT, Rut. 2001. "Debates sobre Política de Seguridad em Argentina". In: R. Diamint (org.) La OTAN y los Desafíos en el Mercosur". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

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

_____. 1983. Gran-Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina. Buenos Aires: Fundación Editorial Belgrano.

FERRER, Aldo. 1998. El Capitalismo Argentino. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 2005. Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto.

LIFSITZ, Ester. 2001. Política Exterior Argentina Durante el Menemismo: el caso de Israel. Tese de licenciatura apresentada à Faculdade de Relações Internacionais, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, COMÉRCIO INTERNACIONAL E CULTO DA ARGENTINA. 1999. Sintesis Informativa Período 1989-1999.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. 2003. Brasil, Argentina e Estados Unidos: da tríplice aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Ed. Revan.

NORDEN, Deborah e RUSSELL, Roberto. 2002. United States and Argentina: changing relations in a changing world. Nova York: Routledge.

ONUKE, Janina. 2002. As Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999). Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

RAPOPORT, Mario. 2006. El Viraje del Siglo XXI: deudas y desafios en la Argentina, América Latina y el Mundo.

RICUPERO, Rubens. 2003. A ALCA. São Paulo: Publifolha.

RODRIGUES, Thiago. 2012. Narcotráfico: uma guerra na guerra. São Paulo: Desatino. 2ª edição.

ROETT, Riordan. 2000. "La Política Estadunidense, el futuro del ALCA y del Mercosur". In: F. De la Balze (org) El Futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo. Buenos Aires: CARI-ABA.

RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel. 2003. El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.

SACCONE, Maria Alejandra. 1994. "Aspectos politico-diplomaticos de uma nueva prioridad em la política exterior argentina: el Mercosur". In: A. Busso e A Bologna. (orgs.) La Política Exterior del Gobierno Menem. Rosário: Ed. CERIR.

SIDICARO, Ricardo. Los Tres Peronismos. 2002. Buenos Aires: Siglo XXI.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. 2004. "El Proyecto de Reordenamiento Mundial de Estados Unidos: una mirada crítica." In: M. Hirst (org) Império, Estados e instituciones: la política internacional em los comienzos del siglo XXI. Buenos Aires: Altamira.

WALT, Stephen. 1987. The Origins of Alliances. Ithaca: Cornell University Press.

VAZ, Alcides. 2002. Cooperação, Integração e Processo Negociador: a formação do Mercosul Brasília: IPRI.

San Tiago Dantas: a política externa como instrumento de reforma social e de democracia¹

San Tiago Dantas: Foreign Policy as an Instrument of Social Reform and Democracy

Renato Petrocchi*

Resumo

O propósito do presente artigo é demonstrar como o chanceler San Tiago Dantas foi um interprete diferente e singular da chamada Política Externa Independente (1961-1964) em relação aos demais Ministros das Relações Exteriores que, na mesma conjuntura, também se ocuparam da formulação e implementação desta linha de atuação diplomática considerada, em geral, inovadora na historiografia da política externa brasileira. No brevíssimo período de tempo em que assumiu o cargo de chanceler (de setembro de 1961 a julho de 1962), S. T. Dantas combinou suas concepções reformistas para a política interna do país – de reforma social e democracia –, que defendera como jornalista e deputado federal pelo PTB desde a segunda metade da década de 1950, com uma interpretação própria para a atuação internacional do Brasil da política de *coexistência pacífica* proposta por Chruschev no XX Congresso do PCUS de 1956. Com a expressão “coexistência competitiva”, S. T. Dantas buscou articular em uma mesma política, interna/externa, a defesa da reforma social, da democracia, do desenvolvimento e da coexistência pacífica no contexto polarizado da Guerra Fria.

Palavras-chave: San Tiago Dantas, Política Externa, Coexistência, Reformas Sociais e Democracia.

Abstract

The goal of this paper is to demonstrate the singularity of San Tiago Dantas' understanding of the Independent Foreign Policy (1961-1964) if compared to other foreign ministers that also formulated and implemented it. During his brief time serving as chancellor (from September 1961 to July 1962), S. T. Dantas combined his reformist ideas for domestic politics – social reform and democracy –, that he had advocated as a journalist and federal MP, with a unique interpretation to Brazil's foreign relations and the politics of pacific coexistence proposed by Khrushchev at the 20th Congress of the Communist Party in 1956. With the expression “competitive coexistence”, S. T. Dantas attempted to combine social reform, democracy, development and pacific coexistence in a single domestic/foreign policy in the polarized world of the Cold War.

Keywords: San Tiago Dantas, Foreign Policy, Coexistence, Social Reforms, Democracy.

1 Este estudo foi apresentado na Conferência Internacional “Brazil and the Cold War in Latin America: New Research and New Sources”, promovida pela London School of Economics and Political Science (LSE) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 27-28/09/2010, sendo o desenvolvimento de um dos temas abordados em minha dissertação de mestrado, *Uma variação de conteúdos políticos na Política Externa Independente* (Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, 1995).

* Renato Petrocchi é professor adjunto de Política Externa Brasileira e de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos na Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF).

Introdução

A expressão “coexistência competitiva” foi utilizada pelo chanceler San Tiago Dantas em pronunciamentos, debates e intervenções em vários fóruns durante o breve período em que esteve no comando da Política Externa Independente² (a PEI), entre setembro de 1961 e julho de 1962. Com essa expressão, o chanceler buscou defender duas posições adotadas pelo Brasil em suas relações internacionais: a do restabelecimento das relações diplomáticas com a União Soviética; e a do voto contrário ao isolamento de Cuba no hemisfério e à perspectiva de sua expulsão da Organização dos Estados Americanos.

Para S. T. Dantas, uma política de coexistência deveria se contrapor à orientação de isolamento da URSS que, ao invés de estimular intercâmbios e entendimentos entre os sistemas rivais, acabava por fomentar a manutenção de impasses nos conflitos da Guerra Fria, com consequências nocivas e contraproducentes para as múltiplas nações, envolvidas involuntariamente naquela disputa internacional. A ideia da “coexistência competitiva” inspirava-se na política de “coexistência pacífica”, formulada por Chruschev no XX Congresso do PCUS de 1956, e sublinhava a importância da distensão internacional, reconhecendo que o confronto entre os dois blocos não constituía uma fatalidade histórica inevitável para os dois competidores. A proposta soviética de coexistência era a de considerar possível uma *pacífica competição* entre os dois sistemas, com base na crença de que o socialismo demonstraria a todos os povos a sua superioridade e, deste modo, viesse a impor-se, principalmente nos países industriais avançados, pela via democrática e parlamentar. Embora esta visão não recusasse a configuração bipolar do mundo, a coexistência pacífica atribuía um papel significativo aos países não alinhados e às posições neutralistas de muitos dos “jovens” e “antigos” Estados independentes formados a partir das “ondas de descolonização” ocorridas nos séculos XIX e XX³.

Uma das mensagens desta *coexistência* era demonstrar que a bipolaridade não deveria desaguar necessariamente numa Guerra Fria. S. T. Dantas se apropriou desta mudança parcial de referência na política internacional e lhe conferiu um sentido próprio, brasileiro, articulando-o ao seu projeto político doméstico de reformas. Desde o início, de modo abrangente, o chanceler esclareceu que tal coexistência não deveria significar “nenhuma abdicação ideológica, nenhuma perda de confiança na superioridade de sua própria filosofia de vida ou tipo de organização” para o mundo democrático e o socialista. (DANTAS, 1962, p. 8)

Tratava-se de uma coexistência fundamentalmente “competitiva”, ou seja, pautada no desafio de colocar os dois mundos diferentes não apenas em contato, mas também em competição, de modo a expor cada um deles à “influência inevitável dos modelos, das realizações e das experiências processadas no outro”. (DANTAS, 1962, p. 8)

Com a presente análise, objetiva-se: (1) demonstrar como essas posições do chanceler brasileiro em política externa estavam articuladas ao seu projeto político interno de reformas

2 “Política Externa Independente” (a partir desta referência será indicada como PEI) foi a expressão atribuída às novas orientações da política exterior do Brasil durante os Governos Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964.

3 Análises comparativas entre “jovens” (século XX) e “antigas” (século XIX) descolonizações foram realizadas por diferentes autores, como Grimal (1967), Ki-Zerbo (1979) Furtado (1965), e Bairoch (1976), mas a proposta interpretativa de *ondas de descolonização* encontra-se em Ferro (1996).

sociais e de democracia que o próprio S. T. Dantas defendera desde a segunda metade da década de 1950, por intermédio de sua inserção e influência crescentes no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); (2) sublinhar o pioneirismo de S. T. Dantas na história da política externa brasileira ao vincular a atuação internacional do país a um projeto político doméstico de reformismo social; (3) ressaltar a especificidade do conteúdo político da PEI interpretada e conduzida por S. T. Dantas em comparação com a PEI de Jânio Quadros e Afonso Arinos e com a PEI dos demais chanceleres do período João Goulart⁴; (4) dialogar com determinada historiografia da política externa brasileira que, na interpretação da PEI, privilegiou os elementos de continuidade, argumentativos/diplomáticos e relativos à estratégia das barganhas nacionalistas de períodos anteriores e posteriores como, as modalidades do *americanismo pragmático* e do *pragmatismo responsável*.

Não se trata de negar os elementos de continuidade existentes entre a PEI e certas aspirações, estratégias e funções das políticas externas que a antecederam no Brasil⁵, como assinalado por Paulo Fagundes Vizentini em sua pesquisa, *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente* (VIZENTINI, 2004), por exemplo. Tampouco deixar-se-á de reconhecer as “afinidades argumentativas” entre o discurso diplomático da “autonomia pelo contraste” e a analogia entre a PEI e o “pragmatismo”, como demonstrou Gelson Fonseca Jr em seu ensaio “Mundos diversos, argumentos afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável”. (FONSECA JR, 1998)

A proposta aqui, aberta ao debate, é a de atribuir maior valor interpretativo às diferenças de conteúdos políticos e de “politização”, assim como às percepções singulares acerca da articulação entre política interna e exterior, trazidas para a PEI pelo seu “engajado chanceler trabalhista”: o sr. Francisco Clementino San Tiago Dantas.

A diferença da PEI deste “chanceler não diplomata” reside, por mais estranha que tal ligação possa parecer à primeira vista, na associação estreita com o seu projeto político doméstico, referente à sua avaliação quanto à necessidade urgente de se realizar o que chamara em seus pronunciamentos parlamentares de 1959 de uma verdadeira revolução “branca” ou “democrática” no Brasil.

O projeto da revolução “branca” ou “democrática” brasileira

O intelectual, jurista, jornalista, político S. T. Dantas (1911-1964) ingressou no PTB no ano de 1955 e se elegeu deputado federal por esta legenda em 1958, representando o Estado de Minas Gerais. Um ano antes de sua eleição parlamentar, em 1957, S. T. Dantas já atuava como diretor e proprietário do *Jornal do Comércio*, passando a divulgar as posições do PTB e

4 Este período de menos de quatro anos no qual a PEI foi adotada foi caracterizado por intensa instabilidade institucional e polarização política, com a mudança de dois presidentes da República – Jânio Quadros por inesperada renúncia e João Goulart na condição de vice-presidente, sob fortes suspeições e controvérsias ideológica; com a experiência de dois sistemas de governo distintos – o presidencialismo e o parlamentarismo; e com a substituição de cinco chanceleres – Afonso Arinos, San Tiago Dantas, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Araújo Castro.

5 Gerson Moura já havia chamado a atenção em seu estudo sobre a política externa do governo Juscelino Kubitschek para a inconsistência da interpretação da PEI enquanto uma reorientação inteiramente nova e original do comportamento internacional do Brasil que teria nascido, da noite para o dia, do carisma presidencial de Jânio Quadros. Ver Moura (1991: 24).

das demais correntes nacionalistas brasileiras sobre questões consideradas centrais naquela época: o debate sobre a construção de Brasília, a defesa do monopólio do petróleo, a proteção aos minerais estratégicos e a defesa de uma orientação de política externa mais autonomista para o Brasil. A seção *Várias* de seu jornal voltou a ter destaque após a revitalização do periódico promovida pelo diretor e se tornou um espaço privilegiado para S. T. Dantas se dedicar à análise da conjuntura nacional. Foi em *Várias* que S. T. Dantas começou a defender a elaboração de um intenso programa social reformista e democrático para o Brasil:

a sobrevivência da democracia e da liberdade no mundo moderno, depende de nossa capacidade de estendermos a todo o povo (...) os benefícios hoje reservados a uma classe dominante (...), pois se nem a fidelidade aos princípios jurídicos, nem o crescimento da riqueza bastam para preservar a democracia e adaptá-la ao mundo moderno, é indispensável reconhecermos a necessidade de aditar a esses dois valores um terceiro: a reforma social. (DANTAS, 1963, p. 77-78).

Estas avaliações adquiriram maior coerência política quando S. T. Dantas se tornou deputado federal pelo PTB e passou a associar as suas análises de conjuntura sobre a “autêntica crise social e econômica” brasileira de “nosso tempo” à proposta das reformas de base⁶. Para S. T. Dantas, esta crise tinha dimensões profundas: tratava-se de uma “crise do Estado”, uma “crise da cultura” e uma “crise dos tempos modernos” que demandava tanto o aprimoramento da democracia política, quanto o aprofundamento da democracia social. Aspirações alcançáveis somente por intermédio das então propaladas reformas de base.

Sendo a democracia a forma de governo que balizava a civilização ocidental, o problema de sua “sobrevivência” e “preservação” adquiria, neste contexto, contornos nacionais, em especial após a morte do presidente Getúlio Vargas em 1954. Ao assumir a representação parlamentar na Câmara dos Deputados Federais (30 de março de 1959), Dantas profere um discurso de posse articulando o diagnóstico de uma “crise econômica e social” com as proposições das reformas de base. (DANTAS, 1983, p. 75-115)

Neste pronunciamento, S. T. Dantas analisou a crise econômica e social do final da década de 1950: a intensificação da desvalorização monetária, a elevação do custo de vida, a perda do poder de compra do salário dos trabalhadores e a perda de confiança dos setores produtivos no modelo de desenvolvimento nacional. Na avaliação do novo parlamentar, a maior parte do ônus da industrialização acelerada do país recaía sobre os trabalhadores que viviam de rendimentos fixos e partilhavam, cada vez mais, de um sentimento de revolta diante dos elevados lucros, exibidos pelos grupos econômicos beneficiados pelo processo inflacionário. Desenvolvimentismo e industrialização acelerados haviam gerado, para S. T. Dantas, pelo menos “três grandes desigualdades” que ameaçavam a solidariedade social no país: as desigualdades entre os que

6 A expressão “reformas de base” foi utilizada por S. T. Dantas para descrever o conjunto de reformas agrária, urbana, tributária, bancária e administrativa consideradas necessárias para se criar alternativas entre o modelo do estatismo rígido e o modelo de formas restritas de privatismo que percebiam as empresas apenas como um patrimônio a disposição dos interesses exclusivos de seus proprietários. S. T. Dantas propunha uma “visão social” na relação do Estado com esses setores, que deveria ser a do planejador público, do orientador das atividades produtivas com vistas ao interesse nacional e social, assegurando condições que protegessem o trabalho e diminuíssem progressivamente e gradualmente as desigualdades sociais. Conf. em Dantas (1963: 77-85) e Jaguaribe (1985: 44).

viviam do lucro (proprietários) e os que viviam do salário (trabalhadores); as desigualdades entre os Estados que constituíam a federação brasileira, pela afluência desproporcional dos benefícios da industrialização e das obras públicas para determinadas regiões em detrimento de outras, comprometendo o modelo federalista; e as desigualdades entre campo e cidade, responsáveis pelas revoltas rurais e pelo agravamento da violência urbana.

O aprendizado essencial a ser obtido com a experiência desta crise era de que o desenvolvimento econômico da década de 1950 não traria naturalmente o progresso social, podendo até mesmo obstaculizar tal processo devido ao aumento das desigualdades econômicas, sociais e políticas referidas.

Onde, porém, o **trabalhismo** *diverge* de uma *política* de simples **desenvolvimento econômico** é *na prioridade que concedemos ao desenvolvimento social*, ou antes, no tratamento paralelo que, ao nosso ver, deve ser dispensado aos problemas econômicos e tecnológicos e aos problemas de melhor distribuição de riqueza, e de elevação do bem-estar social. (DANTAS, 1963, p. 86)

A implementação das reformas de base era considerada como o desafio de se realizar uma “revolução branca”, com transformações que deveriam ocorrer dentro da legalidade democrática e no ritmo de um reformismo social progressivo. S. T. Dantas rejeitava as formas do radicalismo político e ideológico de seu contexto, preocupando-se simultaneamente com as correntes nacionalistas que emergiam com mais força no cenário nacional do final dos anos de 1950, paralelamente ao crescimento da instabilidade social, fruto imediato de um contexto inflacionário e das desigualdades na distribuição da renda. A política desenvolvimentista de JK, por não adotar as reformas sociais de base, abria espaço para o fortalecimento de outras correntes políticas, como a do Partido Comunista Brasileiro que, ao assimilar o discurso nacionalista, lhe conferia um sentido antiamericanista, contrário à iniciativa privada. De outro lado, vários setores militares viam com suspeitas crescentes o nacionalismo estatista e antiamericanista das correntes mais radicais.

Para S. T. Dantas, essas forças políticas nacionalistas cresciam todas apoiadas em posturas antidemocráticas e de radicalização política. A percepção de não poder salvar a democracia apenas como fórmula política ou como consequência do desenvolvimento econômico e o diagnóstico de que as desigualdades econômicas eram responsáveis pela instabilidade social, o faziam defender uma “revolução democrática”. Tal revolução previa uma profunda transformação das estruturas socioeconômicas do país, sendo realizada nos limites da legalidade institucional e, assim, constituindo um processo gradual de reformas sociais capazes de afastar os radicalismos políticos e ideológicos. Esta avaliação reaparece em seu discurso para o Congresso Nacional por ocasião de sua indicação ao cargo de primeiro-ministro (22/05/1962):

realizar no nosso País, como em todos os países subdesenvolvidos que têm nossas características políticas, uma autêntica revolução democrática. Esta revolução é que nos salvará de uma revolução extremista e antidemocrática. Ela é que consolidará as nossas instituições. (DANTAS, 1962, p. 6)

No centro desta linha de argumentação encontrava-se a denúncia de todos os extremismos, quaisquer que fossem suas orientações ideológicas, de modo a afastar possíveis caminhos antidemocráticos ou barreiras para as reformas sociais. Em nível nacional, seu projeto político optara por “reformas decididas mas prudentes”⁷ e por um nacionalismo moderado, democrático, não estatista e não antiamericanista. Tal linha de atuação se expressou, por exemplo, no papel desempenhado por S. T. Dantas na coalizão parlamentarista que garantiu a posse de João Goulart em setembro de 1961, no modo como se dispôs a orientar a PEI, após ser indicado para o cargo de chanceler do novo governo, também em setembro de 1961⁸.

As articulações entre a política interna e externa

Embora a historiografia apresente o restabelecimento das relações com a União Soviética principalmente como “uma continuidade” dos objetivos da PEI de universalização das relações econômicas e políticas do Brasil, *as vantagens de conteúdo político da coexistência* encontram-se em outro aspecto “não menos relevante”, como advertiu o próprio S. T. Dantas:

O contato entre o mundo socialista e o democrático é benéfico a democracias, como a brasileira, onde o regime de liberdades políticas característico do Estado de Direito se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação econômica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação no seio da sociedade de pressões crescentes, que podem ser captadas para a modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático. Há, assim, razões de ordem política internacional e razões de ordem político-social que amparam a tese da coexistência. (DANTAS, 1962, p. 8)

A tese da coexistência como “um permanente incentivo à reforma social” integrou partes do argumento defendido por S. T. Dantas na Câmara dos Deputados (23/11/1961) para fundamentar o restabelecimento das relações diplomáticas do Brasil com a União Soviética, compondo o que propomos chamar de “nexos virtuosos” para uma concepção articulada da nossa política interna e externa.

Duas outras intervenções de S. T. Dantas, nesta mesma linha de argumentação, fundamentaram a defesa do restabelecimento de relações com a União Soviética:

Estabelecer relações com países que praticam as mesmas instituições políticas pode ter importância ou pode constituir um ato irrelevante, mas certamente não produz as **inquietações**, as **interrogações**, as **dúvidas**, no seio da opinião pública, que se apresentam quando se trata de examinar o mesmo problema em relação a um Estado do qual, por força das nossas próprias definições constitucionais, estamos tão profundamente divorciados. (DANTAS, 1962, p. 53), grifo nosso.

7 Expressão de S. T. Dantas colhida e analisada por Ângela de Castro Gomes. Ver Gomes (1994: 149).

8 Acerca da ampla coalizão formada entre a renúncia de J. Quadros e a posse de J. Goulart, dentro e fora do parlamento para preservar as instituições democráticas, ver Figueiredo (1993: 35-50). Sobre o apoio de Dantas à solução parlamentarista e à defesa da legalidade democrática, ver o discurso de posse de San Tiago no Ministério das Relações Exteriores, proferido no Itamaraty a 11 de setembro de 1961 (Dantas 1964: 440-441).

O confronto e o intercâmbio de experiências sociais e observações científicas entre o mundo ocidental e o socialista, com o resultado indiscutível de haver feito reduzir-se a tradicional aversão dos comunistas ao reformismo social, e de haver estimulado, em países democráticos, como o Brasil, a convicção da necessidade e da urgência das reformas, como condição essencial à preservação das próprias instituições democráticas. (DANTAS, 1964, p. 529)

Estas articulações entre a política externa e interna já haviam sido identificadas por outros autores que refletiram sobre as características singulares do pensamento diplomático do chanceler. Celso Amorim, por exemplo, quando ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores nos dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao participar do Seminário “Atualidade de San Tiago Dantas”, em homenagem aos quarenta anos da morte do chanceler, destacou a seguinte particularidade sobre os seus modos de pensar e atuar:

Possuía *uma percepção incomum* de que a ação externa do Brasil, além de seus méritos próprios no plano internacional, guardava também uma **capacidade de reverberação interna**, auxiliando mudanças sociais tão necessárias ao país. Mudanças que, na época, geravam muitas expectativas. (AMORIM, 2007, p. 51), grifo nosso.

Com base no argumento diplomático de S. T. Dantas em defesa dos posicionamentos adotados na condução da PEI, C. Amorim reafirma a sua leitura acerca da consciência do chanceler de fazer com que a política exterior estivesse a serviço do projeto político interno de desenvolvimento econômico e de reforma social.

Esta perspectiva de S. T. Dantas pode ser confirmada de modo muito evidente na sua primeira entrevista à imprensa no cargo de Ministro das Relações Exteriores do Gabinete parlamentarista, a 11 de outubro de 1961:

a **nossa política internacional** tem, ela também um **amplo sentido social**. Nem poderia ser de outro modo, quando a **finalidade social** se transforma hoje na característica e, por assim dizer, na meta específica do atual Governo. Depois de uma fase em que a nossa política enfrentou como problema fundamental o desenvolvimento econômico, sobretudo nos seus aspectos tecnológicos, para resolver as nossas carências de energia, de transporte, armazenagem etc., o que hoje o Governo brasileiro deseja através da linha de ação política do Gabinete constituído no dia 8 de setembro, é colocar ao lado dessa finalidade econômica *e até com prioridade sobre ela*, uma **finalidade social**. Desejamos caminhar para uma transformação da estrutura social do país como condição básica para o equilíbrio do sistema democrático entre nós. Uma democracia fortalecida graças à transformação da estrutura social e, sendo assim, é natural que a nossa política externa responda também a este pensamento e que cada uma de nossas linhas de ação internacional sejam exemplos desses princípios, aplicação dessa filosofia. (DANTAS, 2007, p. 190-191)

Esta “finalidade social” denotou o conteúdo político específico da PEI conduzida por S. T. Dantas, para além dos meios estratégicos e argumentos diplomáticos adotados em outras fases da Política Externa Independente, tais como: a universalização das relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas – URSS, Leste Europeu e China – e países africanos; o apoio à emancipação completa dos territórios coloniais não autônomos; a reafirmação dos

princípios de não intervenção e autodeterminação nos fóruns multilaterais, regionais e globais; a valorização da participação brasileira na ALALC; a preparação da agenda comercial absorvida pela UNCTAD na defesa dos preços dos produtos primários; a expansão diversificada do mercado internacional brasileiro.

A “finalidade social” da política externa, citada pelo Ministro das Relações Exteriores, revela uma concepção de atuação pautada na inter-relação dos objetivos reformistas e democráticos domésticos com os da coexistência e cooperação internacionais. Tratava-se, para S. T. Dantas, de duas faces de um único e mesmo desafio: estabelecer e alargar as opções e os mecanismos de diálogo e de negociação no plano interno e externo. No plano internacional, afirmar a “coexistência” no auge das tensões da Guerra Fria que alcançaram o hemisfério americano com o advento da revolução cubana. No plano interno, realizar as reformas sociais, tomadas como imprescindíveis para a continuidade da democracia brasileira, em um contexto de forte crise e instabilidade institucional.

Nesta concepção “incomum” de S. T. Dantas, a política – interna e externa – tinha uma só natureza, fazendo com que a aspiração de coexistência internacional se tornasse um pressuposto e um incentivo para um programa de reformas sociais com desenvolvimento e democracia no Brasil. Ademais, a realização deste projeto interno capacitaria e fortaleceria o país nas relações de coexistência com outros sistemas e modelos de organização político-sociais.

Na defesa do restabelecimento de relações diplomáticas com a União Soviética, S. T. Dantas insistia com os deputados no plenário na Câmara sobre “as vantagens políticas e a força exemplar de regimes democráticos, como o brasileiro, se postos em contato e confrontados com regimes socialistas, estes últimos considerados mais frágeis e inferiores na técnica de governar”. A democracia, alertava o chanceler, “é de todas as formas de governo a que melhor resiste à confrontação, e portanto, a que melhor se impõe, através da coexistência”. (DANTAS, 1962, p. 72)

Renato Lessa e Cristina Buarque de Holanda na *Apresentação* de uma coletânea de artigos, entrevistas e discursos de S. T. Dantas, observaram também a singularidade do chanceler em combinar as orientações de política externa do Brasil com suas proposições reformistas para a política interna:

Para ele (S. T. Dantas), o tema (política externa) estava fortemente inscrito em sua interpretação dos problemas brasileiros, em seu conjunto. Sua compreensão a respeito da integração latino-americana e das relações com os Estados Unidos, por exemplo, foi marcada de forma nítida por sua crença no imperativo da erradicação da pobreza e da desigualdade, como condições para a estabilidade democrática. Ao fazê-lo, recusava um quadro de referência sustentado apenas nos termos de troca econômica e da segurança internacional. Isso, ainda em tempos de Guerra Fria. Sua perspectiva ao tratar dos assuntos de política externa era antes a de um reformador social do que de um estrategista do mundo diplomático, cujas artes, a propósito, exerceu com grande competência. (LESSA e HOLANDA, 2009, p. 11)

O reducionismo da Guerra Fria nas relações interamericanas

A defesa da coexistência competitiva de regimes com instituições políticas diversas das democráticas reapareceu no centro dos posicionamentos de S. T. Dantas de forma ainda mais

contundente diante da perspectiva da expulsão de Cuba da OEA. Após o governo de Cuba se declarar marxista-leninista em novembro de 1961, foi convocada pela Colômbia, no mês de dezembro, uma Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos em Punta del Este. Esta VIII Reunião de Consulta da OEA previa aplicar contra o governo cubano, em virtude de seu alinhamento comunista, as sanções que integravam o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (o TIAR), assinado na Conferência do Rio em 1947. O pedido da Reunião alegava a necessidade de se discutir as possíveis ameaças à paz e à independência dos Estados americanos surgidas da intervenção de potências extracontinentais. Caberia à Reunião de Punta del Este a definição dos diversos tipos de ameaças à paz ou dos atos que, caso se materializassem, passariam a justificar a aplicação de sanções.

O caso cubano estava na mira do Órgão de Consulta para ser definido como “ato de agressão” e, posteriormente, em outra Reunião, adotarem-se as sanções previstas no TIAR. Como salientou na época Henrique B. Carabantes, “criava-se primeiro o delito para depois aplicar a pena” (CARABANTES, 1962, p. 522). Apesar das abstenções de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Equador e dos votos contrários de Cuba e do México, o Órgão de Consulta foi convocado para janeiro de 1962.

S. T. Dantas vinha acompanhando com atenção profissional a questão cubana desde as reuniões que promoveu na Casa das Pedras, logo após assumir o cargo de chanceler no primeiro gabinete parlamentarista para discutir e planejar com diplomatas renomados e com o chefe da subsecretaria parlamentar, Renato Archer, os principais temas da agenda de política internacional que enfrentaria em sua gestão. Nesta fase preliminar – após a invasão da Baía dos Porcos (abril de 1961) mas antes do regime cubano se declarar marxista-leninista – foi esboçada a hipótese da *filandização* de Cuba, que poderia evoluir para a “neutralização” do país no hemisfério. Esta hipótese implicava em uma gestão diplomática do Brasil junto aos Estados Unidos e a Cuba de modo a obter de Washington um compromisso de não intervenção, ou de renúncia ao uso da força contra o regime cubano, e convencer o governo de Havana de aceitar as chamadas “exterioridades da democracia” (entendidas como alguma forma de eleições), a suspensão de qualquer acordo de aliança ou cooperação militar com a União Soviética e, também, a desistência da propaganda ideológica no continente. (FONSECA JR, 2004)

Tratava-se de uma equação simples, mas de um acordo, embora moderado e afirmativo, muito difícil de ser alcançado numa conjuntura que parecia anunciar a tendência oposta de escalada das confrontações ideológicas. Tal equação consistia em obter o compromisso norteamericano com a não violência e a autocontenção em troca do compromisso cubano com a observância progressiva da Declaração de Santiago, sendo esta última o único documento assinado pelo novo governo de Fidel Castro de reconhecimento e valorização dos princípios democráticos no sistema interamericano⁹.

No debate da agenda diplomática de S. T. Dantas na Casa das Pedras, no início de novembro de 1961, aventa-se também a oportunidade da abertura de negociações com a União Soviética sobre a hipótese da *filandização* de Cuba em virtude do eventual interesse dos

9 A Declaração de Santiago resultou da V Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos realizada em Santiago do Chile. Eleito em 1958 pelo PTB, S. T. Dantas esteve presente à Reunião como representante da Câmara dos Deputados e influenciou de modo significativo a elaboração das aspirações da Declaração. Conf. Lessa e Holanda (2009: 13).

soviéticos de limitarem-se a somente exibir um país socialista no hemisfério e demonstrarem a viabilidade de sua política de coexistência pacífica. Esta linha de ação tinha também as vantagens de se inscrever, de modo coerente, na orientação da política brasileira de reatar relações com os países socialistas e de promover os incentivos internos de reforma social decorrentes da estratégia da “coexistência competitiva”.

A definição do regime cubano como marxista-leninista obrigou S. T. Dantas a realizar uma revisão da política brasileira que se tornou o tema dominante de duas reuniões, entre os dias 26 e 27 de dezembro, da Comissão de Planejamento de assuntos ligados à VIII Reunião de Consulta. Na primeira reunião da Comissão de Planejamento, no dia 26 de dezembro, S. T. Dantas expôs para a discussão as suas proposições de forma clara e afirmativa, demonstrando consciência de que o Brasil, embora detentor de muitas limitações, dispunha de um papel de protagonista neste processo e tinha, também, já uma responsabilidade internacional diante de uma situação que dividia o continente.

Até o presente momento a enunciação da nossa política em relação a Cuba foi muito categórica e muito simples: respeito incondicional ao princípio de não intervenção; respeito incondicional ao princípio de autodeterminação dos povos no sentido de que só o povo é um instrumento legítimo para a escolha do regime, especialmente se esse regime é democrático. Se o que se visa é a redemocratização de Cuba, tudo quanto pudesse ser considerado imposição de fora para dentro seria, além de violação do princípio de autodeterminação, uma própria violação dos princípios democráticos em si mesmo. (FRANCO, 2007, p. 221)

A estratégia de S. T. Dantas era a de reafirmar os compromissos do Brasil com os princípios da não intervenção e da autodeterminação e, portanto, com as regras do sistema interamericano, combinando-as com a política da “coexistência” dirigida à regimes considerados não democráticos como os socialistas. Em seguida, na mesma exposição, o chanceler estabeleceu uma significativa diferença, ou “descontinuidade” entre a linha de ação internacional que buscava afirmar e o comportamento do governo J. Quadros em relação a Cuba.

Naquela linha havia um ligeiro toque de simpatia ideológica e uma recusa sistemática – sendo que, algumas vezes, evasiva – de se pronunciar sobre o caráter democrático do governo Fidel Castro. (...) *Nossa ideia foi oposta. Começamos pelo reconhecimento sincero de que o regime cubano não era democrático... Assim, o problema da simpatia ideológica ficava eliminado. O governo brasileiro não tem simpatia ideológica pelo regime Fidel Castro, ainda que a possa ter grupos políticos dentro do governo, o governo só tem simpatia pelo que está na constituição ou nos tratados.* (FRANCO, 2007, p. 222)

Como afirmou o próprio S. T. Dantas, tratava-se de atribuir um novo vigor e mesmo um caráter mais absoluto aos princípios de não intervenção e autodeterminação porque o desafio da proposição de uma política de coexistência democrática era, afinal, o de aplicá-los seja para os regimes socialistas seja para os democráticos. A convocação da Reunião de Consulta pelo Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, José Joaquim Caicedo Castilla, com base no TIAR, era em si mesma, também na percepção S. T. Dantas, uma forma de antecipar a caracterização do caso cubano como um ato de agressão contra todos os países do continente, sem a devida

discussão preliminar, entre os Estados membros do sistema, sobre as alternativas políticas para lidar com o novo regime. Daí a tentativa do chanceler brasileiro de buscar alertar o seu colega colombiano para as implicações de sua iniciativa em carta enviada a Caracas ainda em 10 de novembro de 1961. (FRANCO, 2007, p. 192-194)

O pedido colombiano de convocação da Reunião de Consulta partia do pressuposto de que Cuba, por ter se tornado um país comunista, passava a representar uma agressão, “potencial ou presumida”, em relação aos seus vizinhos americanos, conforme interpretou S. T. Dantas, abrindo a possibilidade para o rompimento de relações, a aplicação de sanções e para a adoção de uma política de *containment* por parte dos membros do sistema. Como observou muito bem Gelson Fonseca Jr, esta hipótese de que, por ser comunista, o regime cubano já trazia em si o germe da agressão, potencial ou presumida, nos faz lembrar hoje as doutrinas dos ataques preventivos ou *preemptive*. (FONSECA JR, 2004, p. 362)

Diante da declaração de filiação marxista-leninista de Fidel Castro, S. T. Dantas descartou, pelo menos temporariamente, a hipótese de *filandização* de Cuba, discutida originalmente na Casa das Pedras, mas retomou o desafio político de preservar a autonomia de um regime não democrático que, pela Declaração de Santiago, havia se tornado, na linguagem diplomática da época, “estranho” ao sistema interamericano. A posição partilhada por importantes países do continente, como o Brasil, a Argentina, o Chile e o México, de reconhecer a opção de Cuba pelo comunismo enquanto *dissonante* das aspirações comuns no hemisfério e, ao mesmo tempo, defender a sua autodeterminação, havia se tornado extremamente difícil e arriscada de ser sustentada naquele contexto, às vésperas da Reunião, porque já se previa em Punta del Este, por intermédio de consultas paralelas entre os diferentes chanceleres, a obtenção da maioria de 2/3 favoráveis para a condenação, a punição e o isolamento do regime cubano.

Tal perspectiva de derrota ou de impotência dos principais países latino-americanos na Reunião de Consulta, marcada para janeiro de 1962, levou S. T. Dantas a avaliar o funcionamento do sistema interamericano a partir da distinção entre “compromissos” e “aspirações”, sendo os primeiros definidos em tratados e as segundas defendidas em declarações. Os princípios de não intervenção e de autodeterminação estariam no âmbito dos compromissos, garantidos pelo desenvolvimento não apenas do direito regional público, mas também do próprio direito internacional público, enquanto a fidelidade ao regime democrático representativo se localizava na esfera das aspirações, consubstanciadas em declarações como, por exemplo, a de Santiago.

Com esta distinção, S. T. Dantas desejava demonstrar juridicamente a inadequação e, mesmo, o equívoco de se realizar qualquer tipo de punição contra o regime cubano uma vez que a fidelidade à democracia não se constituía, na história do sistema interamericano, em compromisso transformado em tratado de modo a fundamentar a aplicação de sanções contra este país. Do ponto de vista político, a perspectiva do isolamento de Cuba por intermédio das rupturas de relações era também, na percepção do chanceler, algo muito contraproducente. A redução dos contatos e entendimentos decorrentes das rupturas deixaria o novo regime cubano com poucas alternativas e sem interesses de intercâmbios em suas ligações com o Ocidente, colocando o país sob crescente influência somente do polo de atração soviético. Pelo ângulo da política brasileira, a perspectiva do rompimento com Cuba era ainda mais contraditória uma vez que a nova estratégia de universalização das relações internacionais, introduzida pela

PEI, pressupunha o restabelecimento de relações com os países socialistas. A indisposição de boa parte dos seus interlocutores para a “coexistência” democrática e pluralista em contexto tão dogmático e polarizado irritava o paciente S. T. Dantas:

Temos de admitir que possa haver um país socialista na América. A ideia de que o aparecimento de um Estado socialista envolve uma ação militar ou boqueio econômico para descartá-lo é insustentável, inclusive praticamente, em face da composição interna da opinião pública de todos os países americanos”. (FRANCO, 2007, p. 2008)

Mas, ao mesmo tempo, S. T. Dantas não subestimou as consequências da presença de um país socialista, como Cuba, no continente americano (um enclave socialista no mundo democrático correspondente à Finlândia como enclave democrático no campo socialista) que mantivesse ligações com a União Soviética quanto às possibilidades de extensão deste relacionamento para o campo militar. O chanceler reabilitou, deste modo, às vésperas da VIII Reunião de Consulta em Punta del Este, a necessidade da “neutralização” de Cuba, ou seja, da proposta muito inovadora e moderna para a época, como destacou Maria Regina Soares de Lima, de se estabelecer um mecanismo de garantias mútuas que viesse a preservar o princípio da não intervenção e, ao mesmo tempo, permitisse a *coexistência* no hemisfério de um país socialista, proposta esta que havia sido discutida inicialmente na Casa das Pedras. (LIMA, 2007, p. 70)

Em síntese, a posição de S. T. Dantas antes, durante e depois da Reunião foi a de defender a tese da “coexistência” de Cuba no sistema interamericano, vinculando-a, muitas vezes, ao desafio de “*robustecer a democracia representativa em sua competição com o comunismo internacional*”. (DANTAS, 1962, p. 116)

Em Punta del Este, duas orientações gerais estiveram em confronto. Doze países, incluindo a Colômbia, as representações da América Central e os Estados Unidos, se colocaram a favor de um rompimento coletivo das relações diplomáticas, da imposição de sanções econômicas e de uma ação coordenada no sistema interamericano para fiscalizar e conter a suposta “subversão” no continente promovida pelo regime cubano. Seis países (o Brasil, o México, a Argentina, o Chile, a Bolívia e o Equador) condenaram publicamente a adoção de um regime comunista em Cuba, mas declararam-se contrários às sanções, econômicas e diplomáticas.

S. T. Dantas considerou que as sanções eram negativas e contraproducentes por reduzirem ao mínimo as possíveis soluções de entendimento, por não deixarem a Cuba a alternativa de manter ligações com o Ocidente e por reforçarem ainda mais as tensões do antagonismo entre os sistemas liberal e socialista. A firme posição de defesa da política de *coexistência* em relação a Havana intencionava evitar que a revolução cubana ficasse apenas sob a influência de um centro de atração, o soviético, mas sim sob *ação competitiva* dos dois polos, o socialista e o ocidental. Para o chanceler brasileiro, o não isolamento seria a melhor maneira de se provar a força do modelo da democracia, deixando uma porta aberta para os entendimentos entre Cuba e os países ocidentais e permitindo sua eventual reaproximação com o sistema liberal.

Ao final da VIII Reunião de Consulta, apesar das abstenções na votação de Brasil, Argentina, Chile, Bolívia e México, Cuba acabou suspensa do sistema interamericano, mas

não foi excluída e nem sofreu sanções, o que representou um êxito relativo, mas temporário da posição partilhada pelo governo brasileiro que assistiu em 1964 a derrota da política de coexistência defendida por S. T. Dantas.

Após Punta del Este, o chanceler ficou ainda mais apreensivo com a viabilidade do projeto trabalhista de reformas e democracia. No discurso proferido em cadeia de rádio e televisão, destacou a importância adquirida pela política externa na vida nacional, expressando, ao mesmo tempo, forte preocupação com o crescimento da influência internacional do que chamou *reacionarismo* político, o qual, sob o pretexto de isolar ou combater o comunismo, combatia, na verdade, “o progresso social e o progresso revolucionário democrático dos povos (...), assim como, procuram atalhar o próprio amadurecimento das democracias americanas”. (DANTAS, 1962, p. 173)

Uma demonstração de que a PEI conduzida por S. T. Dantas com base no conteúdo da revolução democrática se diferenciava das orientações anteriores, mesmo daquelas conduzidas em nome dos princípios “universalistas”¹⁰, se manifestou na nota, publicada em “o Globo”, no dia 17/01/1961, sob o título, “os Chanceleres brasileiros pedem que o Brasil respeite seus compromissos” e assinada por quatro ex-Ministros das Relações Exteriores (José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Horácio Lafer, Vicente Rao) com o apelo para que o governo brasileiro contribuísse para o isolamento de Cuba “do nosso convívio político através do rompimento coletivo das relações diplomáticas”. S. T. Dantas respondeu à Nota reafirmando suas posições:

No caso de Cuba, o isolamento diplomático conduziria a resultados opostos aos que desejam, em seu bem-intencionado apelo, os quatro Ex-Chanceleres. Cuba se integraria ainda mais no mundo socialista, para o qual teria que gravitar por força do repúdio pelas Repúblicas americanas. Ao mesmo tempo, rompido o contato com o Hemisfério, o caso cubano ficaria aforado, em caráter exclusivo ao litígio entre Ocidente e Oriente.¹¹

Sucesso de uma linha errada e derrota de uma boa política a la Don Quijote de la Mancha

A perspectiva de crise do sistema interamericano após a VIII Reunião de Consulta, com a tendência política para as sanções e o isolamento de Cuba, posição preferida pelos Estados Unidos, foi percebida por S. T. Dantas como intromissão da Guerra Fria no hemisfério. A entrada da Guerra Fria na política continental por intermédio da crise cubana, conforme observado de modo acurado por Maria Regina Soares de Lima, possibilitou a “internacionalização das disputas de poder internas em cada um dos países latino-americanos e forneceu o respaldo dos Estados Unidos aos regimes autoritários que vão se suceder na região a partir de então”. (LIMA, 2007, p. 70)

¹⁰ Outros expoentes da política externa brasileira da época se opuseram também à política de coexistência de S. T. Dantas: Augusto Frederico Schmidt e Afonso Arinos.

¹¹ Ver “Declaração do Chanceler San Tiago Dantas sobre a nota dos Ex-Ministros das Relações Exteriores”, documento n. 52, divulgado pelo Departamento Cultural e de Informações – Divisão de Informações do Ministério das Relações Exteriores.

Preocupado justamente com as consequências da intromissão do quadro de referência ideológico da Guerra Fria para a política reformista do Brasil, mas também com a diminuição da legitimidade e do apoio interno às mudanças propostas por esta linha de ação nos diferentes setores da sociedade brasileira (militares, opinião pública, Congresso), S. T. Dantas respondeu da seguinte maneira às previsões de “fracasso” de todo este projeto, feitas por Araújo Castro:

Nossa vitória consistirá em irmos pouco a pouco abrindo mão desse sucesso perante a opinião pública, que foi a marca do governo Jânio Quadros e que sinto que, de vez em quando nos impressiona. Porque, às vezes, esse sucesso corresponde a uma linha errada. Não é sempre o prêmio de uma boa política. O grande benefício que nos trouxe foi de *flatter* um pouco o amor-próprio. (DANTAS *apud* FONSECA JR, 2004, p. 365)

Neste momento, já havia a consciência, por parte de S. T. Dantas e do grupo de diplomatas que o assessoravam, da transformação da PEI em um *passivo* para o governo em um cenário, interno e internacional, de crescente suspeição ideológica e polarização política e, portanto, de maior constrangimento em relação ao conjunto do projeto reformista/trabalhista. Este projeto, por procurar ir além de um quadro de referência estratégico/diplomático, sustentado apenas pelas trocas econômicas e pelos acordos no campo da segurança, pressupunha a constituição de um conteúdo político articulado nas conexões de linhas de atuação que assinalamos no presente artigo: a afirmação da autonomia externa em relação aos blocos político-militares, a defesa da “coexistência competitiva” como benéfica, tanto para a cooperação e a “estabilidade” no plano internacional quanto para as “reformas sociais”, a “democracia” e o “desenvolvimento” no âmbito doméstico.

Vale notar a valorização teórica e política atribuída, *a posteriori*, a estes “nexos virtuosos”, tão perseguidos por S. T. Dantas na condução da PEI, realizada pelo filósofo italiano Norberto Bobbio em seu estudo *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, onde o autor, por intermédio do desenvolvimento de uma argumentação que associava democracia ao método da não violência para resolução dos conflitos políticos, propôs o que chamou de um “tríplice indissociável” entre direitos humanos, democracia e paz¹². Sobre estes “nexos virtuosos”, N. Bobbio nos convidou para a seguinte reflexão:

O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições modernas. A paz, por sua vez, é o pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o processo de democratização do sistema internacional, que é o caminho obrigatório para a busca ideal da ‘paz perpetua’, no sentido kantiano da expressão, não pode avançar sem uma gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos humanos, acima de cada Estado. Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia, sem democracia não existem condições mínimas para solução pacífica dos conflitos. (BOBBIO, 1997, p. 1)

¹² Sobre o pensamento internacionalista de Norberto Bobbio, tive a oportunidade de desenvolver um projeto de pesquisa e publicar os seus resultados parciais em Petrocchi (2011: 277-288).

A combinação destes “nexos virtuosos” de valores para a política, interna e externa, foi, também para S. T. Dantas, o desafio da inserção do Brasil no mundo de seu contexto. Os dilemas brasileiros do período sugeriram apenas uma sensível variação da composição bobbiana: ao invés dos direitos do homem, da democracia e da paz, as nossas necessidades de arranjo e de harmonização no início da década de 1960 inclinavam-se mais para os valores da reforma social, da democracia, do desenvolvimento e da coexistência.

A derrota deste projeto político em seu contexto não correspondeu à sua completa extinção ou a uma predeterminação futura e permanente para o fracasso. Ao contrário, tal linha de atuação, de promover combinações virtuosas de conceitos e o modo de conceber a política como um contínuo entre o nacional e o internacional, foram antecipações significativas em relação ao contexto mundial contemporâneo globalizado, onde os planos internos e externos das relações de poder encontram-se diluídos. Tal perspectiva articulada, proposta por S. T. Dantas para a PEI, constituiu, em nosso entendimento, o legado virtuoso para o contexto contemporâneo de sua intervenção na política brasileira.

Referências

AMORIM, Celso. “Política Externa Independente de San Tiago Dantas”, in: *Atualidade de San Tiago Dantas*, MOREIRA, Marcílio Marques, NISKIER, Arnaldo e REIS, Adacir; Coordenação, São Paulo, Lettera, 2007, pp. 48-55.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

CARABANTES, Henrique Bernstein. “Punta del Este y las errôneas interpretaciones de um tratado”, in: *Foro Internacional*, Mexico, Apr/Jun., 1962.

CRUZ, José Humberto de Brito. “Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da Política Externa Independente (1961-1964)”, in: *Cadernos do IPRI* n. 2, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. “Reformas de Base”, Pronunciamento no plenário da Câmara dos Deputados em nome do PTB. Sessão de 30 de março de 1959. in: San Tiago Dantas. *Perfis Parlamentares*, n. 21, Brasília, Câmara dos Deputados, 1983.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago, “A Evolução da Política Brasileira”, in: *Digesto Econômico*, 174, nov./dez., 1963.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. *Ideias e rumos para a revolução brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio 1963.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Discurso pronunciado por San Tiago Dantas em 22 de junho de 1962. Arquivo Nacional, AP 47 (48), pacotilha 2, p. 6.

DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. *San Tiago Dantas Coletânea de textos sobre política externa*. Organizado por Renato Lessa e Cristina Buarque de Holanda, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. “Política Exterior e Desenvolvimento”. Discurso de Paraninfo Pronunciado em 10 de Dezembro de 1963 no Palácio do Itamaraty”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. VII, setembro/novembro de 1964.

FERRO, Marc. *História das Colonizações: das conquistas às independências, séculos XVIII a XX*, SP, Companhia das Letras, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou Reformas? Alternativas democráticas à crise política, 1961-1964*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1993.

FONSECA JR, Gelson. “Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas”, in: *Cadernos do CHDD (Centro de História e Documentação Diplomática)*, Brasília, Ano III – Número 4, Fundação Alexandre de Gusmão, 2004.

FONSECA JR, Gelson. “Mundos diversos, argumentos afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável”, in: *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente vol. 1*. Rio de Janeiro, Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD); Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

GOMES, Ângela de Castro. “Trabalhismo e democracia: o PTB sem Vargas”, in: *Vargas e a Crise dos Anos 50*, Rio de Janeiro, Relume-Dumarã, 1994.

JAGUARIBE, Hélio. “San Tiago Dantas e o Projeto Nacional”, in, AA. VV. *San Tiago Dantas – Vinte Anos Depois*. Rio de Janeiro, Paz e Terra/IEPES, 1985.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Política Externa Independente de San Tiago Dantas”, in: *Atualidade de San Tiago Dantas*, MOREIRA, Marcílio Marques, NISKIER, Arnaldo e REIS, Adacir; (Coordenação), São Paulo, Lettera, 2007, pp. 64 -72.

MOURA, Gerson. “Avanços e recuos: a política exterior de JK”, in: GOMES, Angela Castro; FARO, Clovis de; et al. *O Brasil de JK*, Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.

PETROCCHI, Renato. “Norberto Bobbio e o Labirinto da Política Internacional”, in: *A Defesa e a Segurança na América do Sul*, ALVES, Vagner Camilo; MOREIRA, William de Souza e ARIAS NETO, José Miguel (Orgs.), Campinas SP, Mercado de Letras, 2011, pp. 277 – 288.

PETROCCHI, Renato. *Uma Variação de Conteúdos Políticos na Política Externa Independente*, Dissertação de Mestrado, IRI-PUC-Rio, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

Em busca da credibilidade perdida: a turnê global de Collor como presidente-eleito

*The quest for the lost credibility:
Collor's global tour as President-elect*

Guilherme Stolle Paixão e Casarões*

Resumo

Este trabalho tem como objetivo avaliar a viagem realizada por Fernando Collor de Mello a doze países (Argentina, Paraguai, Uruguai, Estados Unidos, Japão, União Soviética, Alemanha, Itália, França, Inglaterra, Portugal, Espanha) no curto período entre a eleição e a posse. Parte-se da hipótese de que o presidente-eleito foi motivado pela necessidade de recuperar a credibilidade internacional do Brasil, que havia sido comprometida ao longo do governo Sarney em função de três grandes problemas: protecionismo comercial, dívida externa e ecologia. Para resgatá-la, Collor valeu-se de três estratégias: (1) aproximou-se do Itamaraty no processo, com vistas a dirimir as costumeiras críticas quanto ao “amadorismo” do presidente, carente de bases político-partidárias; (2) reafirmou seu papel como principal fiador internacional do Brasil, descolando-se da imagem deixada pelo governo Sarney; (3) enfatizou os três temas que eram mais sensíveis à imagem do país no mundo. No contexto de sua viagem, Collor lançou as bases da *autonomia pela modernização*, que foi a estratégia de inserção internacional adotada ao longo de seu governo.

Palavras-chave: política externa; Collor de Mello; diplomacia presidencial; Itamaraty; modernização

Abstract

This article looks at President-elect Fernando Collor de Mello's global tour to twelve countries (Argentina, Uruguay, Paraguay, United States, Japan, Soviet Union, Germany, Italy, France, England, Portugal, and Spain) in the short period between his election and inauguration. Our hypothesis is that Collor was driven by the need to restore Brazil's international credibility, which had been damaged throughout the Sarney administration due to three key problems: trade protectionism, foreign debt, and ecology. To rescue the country's credibility, Collor resorted to three strategies: (1) he got closer to Itamaraty so as to armor himself against criticisms towards his lack of political substance and alleged amateurism; (2) he reaffirmed his role as Brazil's main international broker, detaching the country from the image left by Sarney's government; (3) he emphasized the three issues that were most sensitive to the country's image globally. In the context of his trip, Collor laid the groundwork for *autonomy through modernization*, which would be the global strategy adopted in his years in office.

Keywords: foreign policy; Collor de Mello; presidential diplomacy; Itamaraty; modernization

* Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

Introdução

São raros, no Brasil, estudos que associem resultados ou processos da política externa ao presidente da República. Prevalece, na literatura especializada, o entendimento de que o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) detém o virtual monopólio da formulação das escolhas internacionais do Brasil, seja nas linhas gerais ou nas deliberações específicas, bem como de sua execução (CHEIBUB, 1985; BARROS, 1986; LIMA, 2000; FARIA, 2008). Segundo essa linha, é no seio da diplomacia brasileira que se estabelecem e se desenvolvem os grandes paradigmas de inserção internacional do país, que garantem não somente a consistência da estratégia brasileira, bem como sua continuidade ao longo do tempo (LIMA, 1994; LAFER, 2001).

Na última década, desenvolveu-se um corpo mais substantivo de trabalhos que partem do conceito de “diplomacia presidencial”, sistematizado pelo embaixador Sérgio Danese (1999), para avaliar a política externa brasileira (MALAMUD, 2005; PRETO, 2006; CASON e POWER, 2009; RICUPERO, 2010; LIMA e DUARTE, 2013; ALMEIDA, 2014; CASARÕES, 2014). Trata-se de um dos diversos prismas pelos quais se busca compreender o processo de “desinsulamento burocrático” da política externa brasileira, ou ao menos da pluralização dos atores envolvidos na projeção internacional do país. Mais do que somente jogar luz sobre fenômenos recentes, os novos entendimentos sobre a natureza das decisões, procedimentos e ideias oferecem um novo significado a episódios pregressos de nossa política exterior.

Mesmo com o avanço da literatura sobre a diplomacia presidencial, permanece obscuro um aspecto do papel do chefe de Estado na definição das linhas de inserção internacional do Brasil: as viagens presidenciais. Mesmo que a contabilidade do número de visitas oficiais ao exterior venha sendo usada como um dos critérios para se avaliar o “ativismo” do presidente em questões mundiais (LOPES, 2014; LINS DA SILVA, 2014; MILANI, 2015), são raros os estudos sobre o conteúdo substantivo de tais viagens. O que pode se justificar por uma dificuldade metodológica – afinal, pouco se divulga publicamente sobre as conversas de alto nível numa viagem oficial –, acaba deixando para trás elementos que, embora por vezes anedóticos, contribuam para a compreensão maior das relações internacionais do Brasil num determinado momento.

As três obras específicas sobre viagens presidenciais na Nova República (LAFER, 1985; RICUPERO, 2010; SPEKTOR, 2014) tratam, na verdade, daquilo que poderíamos chamar de “diplomacia de transição”. São relatos e avaliações sobre viagens dos presidentes eleitos em busca de apoio internacional, de resgate da credibilidade externa ou até mesmo de uma sinalização de mudanças de orientação exterior. O périplo de Tancredo Neves no curto período entre a eleição e a posse teve, por exemplo, o objetivo de “marcar, no plano internacional, o significado das transformações internas ocorridas em nosso país com o advento da Nova República” (LAFER, 1985, p. 13). A visita de Lula à Casa Branca, poucas semanas antes de assumir a presidência, também adquire significado especial ao ser colocada num contexto de crise doméstica no Brasil e de desconfianças crescentes quanto ao presidente eleito nos círculos de poder dos Estados Unidos, o que demandou uma complexa colaboração entre PSDB e PT nos meses de transição de poder (SPEKTOR, 2014).

Essa modalidade de viagem de presidente eleito possui alguns precedentes históricos: Campos Sales havia sido o primeiro a fazê-la, em 1898, sendo reproduzida por diversos outros presidentes ao longo do século 20, como Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e Costa e Silva.

O caso emblemático do padrão conceitual da “diplomacia de transição” é o de JK, cuja viagem – em meio a uma grave crise política – representou “a busca de alavancagem política internacional para o projeto econômico do governo que se iniciaria, fazendo o *marketing* externo do novo governo, e a evasão das pressões políticas pós-eleição” (DANESE, 1999, p. 318).

Fernando Collor de Mello também realizou viagens como presidente eleito. A primeira delas, de cunho particular, foi um roteiro de férias que incluía as Ilhas Seychelles, na costa oriental africana, bem como Roma e Paris (ROSA E SILVA, 1993). Não nos aprofundaremos nesta primeira viagem, embora ela tenha tido algum significado substantivo doméstico, sobretudo em função das reuniões que Collor realizou com seus assessores econômicos. A segunda, mais longa e em caráter oficial, teria quase um mês de duração, durante o qual o presidente eleito percorreria o Cone Sul, os Estados Unidos, o Japão, a União Soviética e diversos países europeus.

O objetivo deste trabalho é compreender o sentido desta viagem, tanto nas suas motivações quanto nos impactos que trouxe à formulação da agenda internacional do Brasil. Para tanto, busca-se reconstruir o roteiro percorrido por Collor à luz dos imperativos da política externa brasileira, recorrendo-se a entrevistas com os principais atores do processo e às principais fontes de imprensa nacionais e internacionais. Parte-se da hipótese de que a *credibilidade internacional do país* é o que estava em jogo na longa viagem de Collor. Desejava-se superar a sina do governo Sarney, que ficou para a história como o quinquênio dos mais graves enteveros com os Estados Unidos (que chegaram a nos sancionar em retaliação a contenciosos comerciais, em 1988), com a comunidade financeira internacional (contra a qual decretamos uma moratória da dívida externa, em 1987) e com aquelas lideranças que decidiram abraçar causas como ecologia e direitos humanos – a ponto de nos vermos transformados em párias ambientais e quanto ao tratamento das populações indígenas¹. Somando-se isso a um presidente que, ao fim de seu mandato, não gozava mais de prestígio nem doméstico nem externo, pode-se dizer que o problema mais crítico do Brasil, em matéria de política exterior, era sua imagem internacional. Embora não seja propriamente uma questão de poder em sua acepção material, a credibilidade pode ser um mecanismo importante, principalmente para potências médias, para aliviar os constrangimentos estruturais ou, alternativamente, para ampliar a margem de autonomia em algumas questões internacionais.

Foi durante as viagens de Collor como presidente eleito que a estratégia de *autonomia pela modernização*² foi concebida, ainda que de modo incipiente. A visita de Collor aos três principais

1 A pressão internacional manifestava-se de diversas maneiras: de protestos de ambientalistas contra o governo brasileiro a declarações de lideranças mundiais, a credibilidade brasileira estava sendo colocada em xeque. Em janeiro de 1989, uma delegação de vinte norte-americanos – dentre os quais os senadores Timothy Wirth, Albert Gore e John Heinz, os deputados John Bryant e Gerry Silkorski e o biólogo Thomas Lovejoy, do Smithsonian Institute – veio ao Brasil, reunindo-se com o presidente Sarney e com autoridades e ativistas locais na região amazônica. Al Gore – que mais tarde transformou-se num defensor vocal da causa ecológica – chegou a ponto de declarar que “ao contrário do que creem os brasileiros, a Amazônia não é sua propriedade, ela pertence a todos nós” (NYT, 18/05/2008).

2 Como sugerem Vigevani e Cepaluni (2011), a ideia de *autonomia* se relacionaria com a capacidade de um país em se proteger dos efeitos mais nocivos do sistema internacional e dos constrangimentos impostos pelas potências. *Modernização*, por sua vez, pode ser compreendida a partir de duas noções paralelas, ambas representando uma síntese dos novos padrões de relacionamento entre Estado e mercado e Estado e sistema internacional: em primeiro lugar, a “integração, em um só processo, de eixos como a reestruturação industrial, a aceleração do progresso técnico-científico e uma nova inserção na economia internacional” (Reis Velloso, 1994: 4); em segundo lugar, a atualização da agenda internacional brasileira em direção aos “novos temas”, sobretudo àqueles ligados aos anseios da sociedade civil global. Dito de outra maneira, a modernização do Brasil – em suas facetas doméstica e internacional – foi a maneira que o governo Collor encontrou para manter a autonomia do país frente a um sistema internacional muito pouco permissivo a seus próprios interesses.

vizinhos sul-americanos (com quem formaríamos, mais tarde, o Mercado Comum do Sul) e a nada menos que nove das maiores economias mundiais foi a maneira que o presidente eleito encontrou de abrir caminho para a adoção de algumas propostas de modernização da economia – que visavam a ampliar a margem de ação global do Brasil e dependiam, sobremaneira, da redefinição da imagem do país no exterior. De manifestações relativamente ingênuas sobre a política externa brasileira que marcaram a campanha, Collor passa a definir, com mais clareza, qual a agenda do Brasil no mundo e qual a retórica que sustentaria essa nova agenda. A ideia de inserção no Primeiro Mundo surge nesse contexto com particular força e agrada aos ouvidos dos interlocutores estrangeiros, a quem são também apresentadas as linhas básicas do plano de estabilização da economia. Os pontos de conflito bilateral são, estrategicamente, deixados em suspenso, mascarados pelo discurso assertivo do novo presidente.

Nesse contexto, Collor valeu-se de três estratégias: (1) aproximou-se do Itamaraty no processo, com vistas a dirimir as costumeiras críticas quanto ao “amadorismo” do presidente, carente de bases político-partidárias; (2) reafirmou, ao mesmo tempo, seu papel como principal fiador internacional do Brasil, descolando-se da imagem deixada pelo governo Sarney; (3) enfatizou os temas que eram mais sensíveis à imagem do país no mundo: ecologia, dívida externa e modernização econômica, sobretudo por meio da chamada *integração competitiva*. Essas estratégias compõem a estrutura do texto, que procederá a um balanço das relações entre Collor e Itamaraty no intervalo entre a eleição e a posse e, adiante, a uma análise das viagens realizadas, em ordem cronológica.

A aproximação entre Collor e Itamaraty

A aproximação entre Collor e Itamaraty deu-se em duas diferentes circunstâncias: em primeiro lugar, no apoio conferido pelo ministério à transição presidencial, seja por meio do suporte logístico às viagens do presidente eleito, inclusive seu roteiro pessoal de férias, seja por meio da cessão de espaço físico para o escritório do novo governo, instalado no prédio do Anexo 2 do Itamaraty – o chamado “bolo de noiva”. Diante das críticas à diligência da diplomacia em assessorar Collor antes do início efetivo de seu mandato, o embaixador Ruy Nogueira, porta-voz do MRE, explicou que todas as solicitações do novo presidente e de sua equipe seriam atendidas: “a diplomacia trabalha para o Estado e não para governos”, afirmou. Além disso, o Itamaraty estava se articulando para a “operação gigantesca” da posse presidencial, que requeria o trabalho de todo o ministério e, em particular, de seu cerimonial (OESP, 11/01/90, p. 4).

Aos poucos, num segundo momento de aproximação, Collor foi se cercando de diplomatas de carreira. Se na longa turnê europeia durante a candidatura ele quis apresentar-se como independente, dispensando qualquer assessoramento técnico que não fosse o de sua conselheira econômica, Zélia Cardoso de Mello, nas viagens que fazia oficialmente como presidente eleito – um périplo regional e um mundial –, já entravam para sua comitiva, em caráter definitivo, dois servidores do Itamaraty: seu cunhado, embaixador Marcos Coimbra, coordenador da equipe de transição, e o ministro Gelson Fonseca Jr., que passaria a exercer o papel de assessor diplomático (e eventual *ghostwriter*) do presidente.

Na viagem de férias à Europa, Collor teve contato com o embaixador José Guilherme Merquior, conhecido pensador do liberalismo, que viria a exercer importante influência ideológica sobre o presidente eleito³. O embaixador brasileiro no GATT, Rubens Ricupero, também influenciou diretamente o pensamento de Collor, ainda candidato, tendo-lhe oferecido um *briefing* sobre a política externa brasileira que serviria, adiante, como base da inserção global proposta pelo presidente eleito⁴. Ambos foram reiteradamente cotados como “ministeriáveis” entre a eleição e a posse. Por fim, outro nome aventado para assumir a chancelaria era o de Álvaro da Costa Franco Filho, embaixador em Bogotá, que era considerado “entre os diplomatas mais conservadores – que não eram ligados à linha da política externa independente – talvez o de maior renome (...) Intellectualmente, era o mais respeitado dos conservadores e relativamente próximos ao regime militar” (RICUPERO, 2014).

Ainda que, diante desse quadro, pareça contraditória a nomeação do jurista José Francisco Rezek ao Itamaraty, a dois dias da posse, a escolha se inscreve na questão maior da credibilidade. Segundo o próprio Rezek, pela ausência de lastro partidário, Collor precisou recorrer a nomes de boa reputação pública para compor sua equipe: “assim foi com o [Secretário de Ciência e Tecnologia] Goldemberg, assim foi com o [Secretário do Meio Ambiente] Lutzenberger, assim foi com o [Ministro da Infraestrutura] Ozires Silva, assim foi comigo (...) Ele tinha a intenção de governar, de fazer um bom governo e de redimir, enfim, aquilo que ainda restava de negativo na imagem brasileira” (REZEK, 2011). Soma-se a isso o fato de que o nome de Rezek repercutiu bem no Itamaraty de imediato, uma vez que o novo ministro não pertencia a “grupos de influência de diplomatas” (O GLOBO, 13/03/90, p. 3). Mesmo não sendo considerado alguém com plena identificação com a *Casa de Rio Branco*, como lembra Celso Amorim (1997), o fato de ter sido professor do Instituto Rio Branco por uma década o credenciava como alguém a quem os diplomatas poderiam ter como aliado.

De todo modo, não deixar um diplomata de carreira a cargo do MRE permitiu a Collor empreender algumas mudanças estruturais no Itamaraty, como a tripartição da Secretaria Geral e a instituição da “expulsória”, mecanismo alternativo de aposentadoria da carreira. Ainda que várias alterações tenham sido realizadas sem muita certeza dos efeitos que causariam, redundando em equívocos que foram desfeitos posteriormente, elas foram inspiradas, de alguma forma, pelo desejo de promover uma inflexão ideológica que alinhasse o Itamaraty às visões de mundo advogadas pelo novo governo. Ao contrário do que sugere a literatura a respeito do período (BATISTA, 1993; LIMA, 1994), a diplomacia não foi marginalizada, mas reconfigurada – dentro dos limites de intervenção do presidente sobre uma estrutura burocrática

3 De acordo com Ricupero (2014), Merquior “deu ao Collor um embasamento doutrinário e filosófico que faltava a ele (...) Procurou mostrar que o liberalismo poderia ser político, avançado e progressista – coisa que, depois de sua morte, nenhum outro pensador brasileiro conseguiu fazer”. Entre as obras filosóficas de Merquior, destacam-se Merquior (1983); Merquior (1987); Merquior (1991).

4 Por intermédio de Marcos Coimbra, o candidato havia lhe solicitado um *briefing* sobre a política externa brasileira. O texto, entregue a Collor no contexto da viagem a Europa em agosto de 1989, foi publicado em compilação de artigos do embaixador Ricupero alguns anos mais tarde. Nele, lê-se o seguinte: “Qual poderia, então, ser uma plataforma para uma política externa moderna e atualizada? A resposta é que esse tipo de política deveria estar dirigido a facilitar a inserção do Brasil num contexto internacional marcado por profundas mudanças econômicas e políticas, de maneira a permitir superar nossos estrangulamentos econômicos e retomar o desenvolvimento. É claro que essa política não poderia ser feita no vácuo, isoladamente, *sob pena de faltar-lhe toda credibilidade interna e externa*. Ela teria de ser uma das pernas de um tripé, do qual as outras duas bases de sustentação seriam um vasto programa de reconstrução e reestruturação econômica e uma ação eficaz no âmbito da proteção ambiental, dos índios e dos direitos humanos” (RICUPERO, 1995: 189).

bastante fechada. Por outro lado, as mudanças propostas por Collor, porquanto limitadas, não causaram, nem de longe, um abalo sísmico no seio do serviço diplomático (CASARÕES, 2012). E a política externa do período, como se quer sugerir, representou uma síntese entre o desejo de modernização, de abertura econômica, e a busca pela autonomia de inserção internacional, fio condutor do Itamaraty e uma de suas mais importantes tradições.

A viagem-relâmpago ao Cone Sul: crise e integração

O curto intervalo entre as férias e o início das viagens internacionais foi marcado pelo aprofundamento da crise econômica e institucional no Brasil. Discutia-se seriamente a hipótese de se antecipar a posse, como forma de estancar a derrocada da popularidade de Sarney, cujo governo já beirava a ingovernabilidade. Não era a vontade de Collor (FSP, 06/01/90, A-4), uma vez que a transição mal começara, não havia equipe e não se sabia exatamente como lidar com o quadro hiperinflacionário que se desenhava. Se a indefinição quanto ao plano econômico havia sido instrumental nos primeiros dias após a eleição, uma vez que postergou o desgaste de Collor e seus assessores, ela começava a pesar sobre os ombros do presidente eleito, gerando incertezas entre críticos e, até mesmo, entre simpatizantes (FREITAS, 1990, A-5). Por isso mesmo, a equipe do novo governo julgou por bem reduzir a duração da saída ao exterior, antes programada para 32 dias, para pouco mais de vinte (FSP, 06/01/90, A-7).

Explica-se, assim, a decisão de abreviar o roteiro sul-americano a uma “viagem relâmpago” de pouco mais de 24 horas, iniciada no dia 21 de janeiro. Era a única maneira de atender aos convites oficiais de Carlos Menem, presidente argentino, Luís Alberto Lacalle, do Uruguai, e Andrés Rodríguez, presidente eleito do Paraguai. Nos três casos, Collor de Mello tinha uma agenda muito semelhante, que envolvia a discussão sobre a dívida externa e os altos índices de inflação na região, bem como a necessidade de se aprofundar a integração latino-americana, embora houvesse, também, particularidades bilaterais a serem abordadas nas conversas.

O café da manhã com Menem refletiu o estado de espírito dos dois países – dois gigantes sul-americanos mergulhados em crise (ROSSI, 1990, A-2). Empossado em julho de 1989, o presidente argentino já havia realizado duas “cirurgias sem anestesia” para conter a febre hiperinflacionária que castigou a economia do país, sem sucesso. Na primeira delas, procedeu à maxidesvalorização do Austral, *tarifazo* e congelamento de preços. Na segunda, confiscou depósitos bancários a prazo fixo, de modo a enxugar os meios circulantes, e deu calote da dívida pública interna, convertendo-a em *Bonos* da Dívida Externa (Bonex), a serem pagos em 10 anos. O fracasso das medidas obrigou Menem a mudar o ministro da Economia duas vezes no curto período de seis meses. Logo depois da visita de Collor, o atual chefe da pasta econômica, Antonio Ernan González, empossaria o quarto presidente do Banco Central argentino. O país estava à beira de uma crise de confiança e do retorno da hiperinflação (BETING, 1990, B-2).

Por isso mesmo, era tão crucial para a Argentina manter o caminho da integração política e econômica iniciada por Sarney e Raúl Alfonsín, poucos anos antes. Em frangalhos, a economia argentina dependia da aproximação com o Brasil como forma de restabelecer-se nos trilhos. Mais que isso: a convergência programática entre Menem e Collor poderia ser um

importante mote na coordenação de políticas econômicas entre ambos os países⁵. Collor parecia compactuar da mesma ideia: sugerindo que a integração não ficasse somente no plano retórico, o presidente eleito defendeu, junto a Menem, o rápido estabelecimento de um mercado comum latino-americano, “fundamental para que possamos fortalecer o processo democrático na solução de nossos problemas” (JB, 22/01/90).

Para Collor, tratava-se de muito mais do que somente uma questão de princípios. Havia um temor real de que o Brasil fosse acometido pelo “efeito Orloff”, termo do anedotário econômico segundo o qual o país viveria, com certo atraso, as experiências argentinas. Talvez o ponto mais importante da rápida passagem de Collor por Buenos Aires tenha sido, portanto, o conselho dado a ele por Menem: na visão do presidente argentino, a preocupação com a popularidade deveria ser secundária no início do governo. Collor deveria tomar de imediato as medidas necessárias para o combate à inflação, mesmo que fossem amargas e, caso trouxessem impopularidade, o restante do mandato poderia ser utilizado para se recuperar o prestígio (FSP, 22/01/90, A-5).

A próxima parada do presidente eleito era Montevideu, capital uruguaia, onde se encontrou rapidamente com o presidente Julio María Sanguinetti no palácio presidencial. Sem uma pauta concreta para tratar – Sanguinetti entregaria o cargo a seu sucessor, Luís Alberto Lacalle, em poucos meses –, ambos discutiram questões protocolares, sendo que Collor aproveitou para reiterar sua defesa da formação de um mercado comum latino-americano, aproveitando-se de estruturas logísticas já existentes, como a hidrovía Paraguai-Paraná. Após uma rápida passagem pela sede da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI), o presidente eleito rumou a Punta del Este, ao encontro de Lacalle. No almoço com sua contraparte – que declarara, dias antes, que tinha “várias afinidades em diferentes áreas” com Collor – também foram discutidas questões ligadas à integração latino-americana (FSP, 20/01/90, A-5). Naquela oportunidade, destacou-se a necessidade de adaptar o arcabouço jurídico da ALADI – um “mecanismo idôneo para que a integração deixe de ser uma retórica, para converter-se em uma realidade”, nas palavras do presidente eleito uruguaio – para aprofundar a aproximação entre os países.

A pauta com o presidente paraguaio, Andrés Rodríguez, foi mais específica do que com as demais autoridades visitadas por Collor. Não se falou de democracia ou integração latino-americana, uma vez que o Paraguai ainda vivia um governo provisório, após o golpe de Estado comandado pelo general Rodríguez que depôs o ditador Alfredo Stroessner. O tema que marcou a conversa bilateral foi a questão dos *brasiguaios* – colonos brasileiros atraídos ao Paraguai pelo governo Stroessner, nos anos 1970, quando se pretendia aumentar a produção de grãos, sobretudo soja, para exportação. Com o fim da ditadura, em 1989, os movimentos sociais paraguaios, em particular o movimento campesino, começam a organizar-se e a pressionar o novo governo a frear o movimento de expansão de investimentos e fluxos migratórios para a

5 Domingo Cavallo, ministro das Relações Exteriores e peça-chave na formulação das políticas macroeconômicas argentinas, apontou semelhanças entre o plano exposto por Collor e as diretrizes econômicas de seu país: políticas fiscais que eliminem os déficits, abertura das economias ao exterior para aumentar a competitividade industrial, integração aprofundada até a formação de mercado comum, economia onde a iniciativa privada seja protagonista – essas coincidências, segundo o ministro, ajudariam a colocar em prática o protocolo 24 assinado por Brasil e Argentina, que prevê a coordenação das políticas macroeconômicas. Ver FSP, “Chanceler vê pontos comuns nos dois planos”, 22 de janeiro de 1990, A-5.

fronteira “movediça” do Paraguai (ALBUQUERQUE, 2005, p. 158). Naquele mesmo ano, o senado aprovou o projeto de lei do senador Rodolfo González Garabelli, estabelecendo uma “faixa de segurança” de 50 quilômetros ao longo da fronteira paraguaia como “zona exclusiva” para nacionais. Essa medida era particularmente problemática ao Brasil, pois envolvia a expropriação de terras arrendadas por brasileiros no Paraguai, bem como a expulsão de praticamente 350 mil *brasiguaios* da região, o que potencialmente causaria problemas econômicos e sociais. Decidido a manter boas relações com o Brasil, país de quem o Paraguai dependia em grande parte de suas atividades econômicas, Rodríguez prometeu a Collor articular a derrubada do projeto de lei, caso ele não fosse vetado pela Câmara (FSP, 23/01/90, A-7).

Desde o princípio, sabia-se que a visita de Collor aos países vizinhos era muito mais um ato simbólico do que um encontro pragmático, com pautas extensas e projetos conjuntos. Em geral, as conversas foram limitadas a platitudes, gentilezas e à reafirmação de um processo de integração econômica que parecia fundamental às nações do Cone Sul, até mesmo como maneira de se contrapor ao fortalecimento dos grandes blocos econômicos que se organizavam na Europa, na Ásia e na América do Norte. A avaliação de Newton Rodrigues – para quem a viagem foi, antes de tudo, “um gesto de boa vontade” – nos parece correta e adequada: “Como afirmação política (...) a excursão foi um êxito, indicando interesse por uma política de entendimento continental, mais necessário depois da invasão norte-americana no Panamá e da abertura ao Leste, que não terá consequências favoráveis aos investimentos no Brasil” (RODRIGUES, 1990, A-2).

A entrevista coletiva no interregno entre viagens: consolidação das posições básicas

Antes de embarcar para a próxima etapa da viagem oficial, Collor concedeu sua segunda entrevista coletiva como presidente eleito. Muitas das perguntas giraram em torno da conjuntura internacional que seria enfrentada pelo novo governo e as respostas indicam que o Brasil buscaria manter uma postura autônoma. A dívida externa foi objeto da primeira pergunta, motivada pela decisão do Eximbank de colocar o Brasil na lista de altíssimo risco no mercado financeiro internacional, dada a situação de virtual moratória brasileira. O presidente eleito foi taxativo, referindo-se à conversa com o subsecretário do Tesouro americano, David Mulford: “nossa proposta (...) [obedece] fundamentalmente a um parâmetro: nós não podemos abrir mão do nosso crescimento econômico. Não se trata, portanto, de saber quanto nós poderemos crescer, depois de pagar a nossa dívida externa, mas sim de quanto poderemos pagar depois de garantido o nosso crescimento econômico” (OESP, 25/01/90, p. 7)

A próxima pergunta sobre política externa dizia respeito ao Panamá. O jornalista da Associated Press recordou a posição de Collor de alguns meses antes, que havia sido extremamente crítica à invasão norte-americana. Diante da ofensiva diplomática dos EUA para minimizar os danos entre os aliados da América Latina, questionou-se se o presidente eleito continuaria “como crítico ou já começa a atuar como presidente do Brasil, necessitado da ajuda financeira americana”. Collor tergiversou: “Minha crítica, no momento em que se realizou essa

invasão, não foi aos Estados Unidos da América. Foi a qualquer país de nosso continente”. Insistiu, de todo modo, na ideia de que os EUA haviam ferido “um dispositivo fundamental da boa convivência entre as nações”, a autodeterminação dos povos (OESP, 25/01/90, p. 7).

Integração latino-americana e a formação dos grandes blocos econômicos foram o tema da terceira pergunta sobre política externa. O correspondente da France Presse quis saber como o Brasil conseguiria captar investimentos, diante do quadro de ascensão da Europa do Leste. Collor apostou na integração competitiva para sustentar a viabilidade da economia brasileira no longo prazo:

A unificação do mercado ou dos nossos mercados, sem dúvida fortalecerá a democracia no continente e agilizará o desenvolvimento econômico e social de toda essa nossa região (...) Mas, se de um lado nós brasileiros e nós latino-americanos temos que receber com esse entusiasmo e com aplauso o que vem acontecendo lá no Leste Europeu (...) isso nos traz uma certa apreensão do ponto de vista econômico, porque, é claro, o nosso continente deixa de ser o único captador de investimentos e capitais externos (...) É por isso que, mesmo no decorrer da campanha (...) eu já dizia que nós tínhamos que fazer do Brasil um país competitivo. Que nós tínhamos que nos integrar competitivamente à economia mundial (OESP, 25/01/90, p. 7).

A posição sobre ecologia manteve-se rigorosamente igual àquela defendida ao longo da campanha, repetindo-se, inclusive, as mesmas frases de efeito utilizadas ao longo dos meses anteriores, em tom acusatório: “os países industrializados têm uma grande parcela de culpa nesse transtorno ambiental que vem sendo causado ao nosso planeta (...) Eu acho que todos nós temos que nos sentar numa mesa, conversarmos clara e abertamente, sem acusações mútuas e recíprocas e encontrarmos modos, maneiras de nos ajudarmos mutuamente” (OESP, 25/01/90, p. 7).

Estados Unidos: “a primeira impressão é a que fica”

A primeira parada de Collor em seu segundo périplo internacional foi nos Estados Unidos, no dia 25 de janeiro. Embora as relações viessem melhorando desde o início do governo Bush, restavam importantes divergências bilaterais, tanto ligadas à dívida externa quanto às questões de propriedade intelectual – das quais se destacavam as patentes farmacêuticas e a legislação de informática. Na viagem, contudo, o presidente eleito queria dar-lhes contornos políticos, para além das questões técnicas que haviam orientado a agenda bilateral até então. Por isso mesmo, não interessava a Collor levar aos Estados Unidos propostas objetivas sobre os contenciosos. “Não tenho nenhum interesse de descer a detalhes nessa viagem”, declarou o presidente eleito, no dia anterior ao embarque (FSP, 25/01/90, A-6). Além destes temas, entrariam para a pauta os investimentos norte-americanos na América Latina e no Brasil, principalmente diante do contexto de abertura do Leste Europeu, como também a questão ecológica, a qual Collor havia feito sua bandeira de campanha.

Tratava-se, claramente, de uma viagem mais importante para o convidado do que para o anfitrião. Desde o princípio, a Casa Branca caracterizou a visita de Collor de Mello ao país como

“um encontro preliminar, uma cortesia” (FSP, 24/01/90, A-6), marcado pela compreensão de que não era possível encaminhar nenhuma questão substantiva até que o presidente eleito fosse empossado. De todo modo, a administração Bush guardava certa expectativa, por saber que a recuperação das boas relações bilaterais com o Brasil fazia parte do plano mais amplo do presidente norte-americano de reposicionar a América Latina como região estratégica para os Estados Unidos. Era importante, portanto, que Collor causasse uma boa impressão – sem se comprometer, contudo, com promessas que não conseguiria cumprir.

A agenda de Collor no coração financeiro dos EUA envolveu dois encontros importantes. O primeiro deles foi com a comunidade judaica norte-americana e brasileira. Em reunião com o presidente e o secretário-geral do *World Jewish Congress*, Edgar Bronfman e Israel Singer, além do presidente da Confederação Israelita do Brasil (CONIB), Benno Milnitzky e o rabino Henry Sobel, da Congregação Israelita Paulista (CIP), o presidente Fernando Collor afirmou que o Brasil cometeu um erro ao votar nas Nações Unidas, em 1975, a favor da Resolução 3379, que considerava o sionismo uma forma de racismo – ajudar a revogá-la teria sido uma promessa de Tancredo Neves, que não viveu para cumpri-la, de acordo com Sobel. No encontro, Bronfman ressaltou a posição do Congresso Judaico de defender os interesses da América Latina e do Brasil, valendo-se do lobby judaico para evitar qualquer desvio de investimentos da região para o Leste Europeu, como se vinha discutindo nos Estados Unidos (FSP, 26/01/90, A-7).

Ao fim, Sobel lembrou o compromisso de Collor, assumido em campanha, de não conceder status diplomático ao escritório da OLP no Brasil. Para o rabino, a imagem de moderação que a OLP tentava projetar naquele momento escondia as facções que ainda defendiam a eliminação do Estado de Israel. A gafe diplomática cometida por Collor alguns meses antes – quando declarou que não reconheceria o direito palestino a um Estado soberano e viu-se obrigado a voltar atrás após protestos dos países árabes – ainda cobrava seu preço. No dia seguinte, o representante no Brasil da OLP, Ahmad Sobeh, disse que não pretendia criar polêmica com o governo brasileiro, e que o assunto seria tratado “respeitosamente, sem qualquer tipo de pressão” após a posse, “pois estamos num país amigo” (FSP, 27/01/90, A-7).

O segundo encontro de Collor em Nova York foi com representantes dos maiores empresários norte-americanos, com quem o presidente eleito estava disposto a dialogar. A reunião-almoço foi patrocinada pela Sociedade das Américas (*Americas Society*), presidida por David Rockefeller (ex-presidente do Conselho Diretor do Chase Manhattan) e pela *Brazilian-American Chamber of Commerce*, duas organizações mantidas por grandes empresas com interesses na América Latina (FSP, 26/01/90, A-5). O discurso de Collor, redigido por Zélia e Gelson Fonseca Jr., propunha uma retórica moderada com relação à dívida externa, mas mantendo as tradicionais posições de manutenção do interesse nacional e de retomada das negociações somente quando se criassem condições econômicas para tal.

Para o presidente eleito, seria fundamental enfrentar o problema da dívida, estabelecendo-se condições de negociação que incorporassem a “necessidade impostergável” do desenvolvimento econômico. “Não temos a ilusão de poder impor unilateralmente um caminho de negociação, mas não podemos aceitar imposições, acordos que se assemelhem a contratos de adesão e que, impedindo nosso crescimento econômico, nos condenem ao atraso e à miséria”. Collor aproveitou para denunciar a negligência dos países desenvolvidos com relação à América

Latina, onde o problema da dívida externa continuava a “gerar efeitos econômicos devastadores e a elevar a níveis críticos os riscos de inquietação social”. Fazia referência direta, além do Brasil, às críticas situações da Venezuela, com a recente tragédia do *Caracazo*⁶, e da Argentina. “É responsabilidade tanto dos devedores, como dos credores, encontrar uma saída sensata, balanceada e construtiva” para a questão. Por fim, o presidente eleito conclama a comunidade internacional a encarar as nações latino-americanas sob uma nova ótica:

não mais como uma vaga aglutinação de realidades nacionais mal diferenciadas, e sim como uma região que, apesar da enorme diversidade de cada um dos Estados que a compõem, está se transformando num espaço humano e geográfico cada vez mais integrado política e economicamente, sob a égide da democracia conquistada (COLLOR DE MELLO, 1990).

Da reunião com o empresariado norte-americano – que causou “muito boa impressão”, nas palavras de Rockefeller –, Collor embarcou para Washington, onde se reuniu, na manhã do dia 26, com o presidente Bush e seus principais assessores (FSP, 26/01/90, A-6). A secretaria de imprensa da Casa Branca emitiu comunicado, após o encontro, dizendo que Bush “reconheceu o importante papel do Brasil nos assuntos hemisféricos”, “manifestou seu forte apoio aos planos do presidente eleito Collor para reformar e revitalizar a economia brasileira”, e “afirmou que os Estados Unidos trabalharão próximos ao Brasil em direção a esse objetivo” (THE WHITE HOUSE, 1990). A jornalista, o porta-voz adjunto do governo Bush, Roman Popadiuk, disse que o presidente norte-americano havia ficado impressionado com Collor e disse que faria de tudo para incluir o Brasil no Plano Brady, que passaria a se chamar Plano Bush. O embaixador em Washington, Marcílio Marques Moreira, revelou que Collor reagiu positivamente à proposta, e que a sintonia entre os dois presidentes levou o americano a mudar seus planos e convidar a comitiva brasileira para um jantar não programado na Casa Branca (FSP, 27/01/90, A-5).

À saída da reunião, o secretário Baker disse que Collor havia se mostrado “vigoroso e decidido” em sua agenda liberalizante e modernizadora. Opinião semelhante foi dada por Bernard Aronson, subsecretário de Estado para América Latina, que foi além: “parece-me que [Collor] realmente vai cumprir sua plataforma apresentada na campanha presidencial. Parece-me também que, por isso, vai se encaixar na categoria dos melhores presidentes da América Latina, ao lado de Oscar Arias, da Costa Rica, e Salinas de Gortari, do México” (FSP, 27/01/1990, A-7). A estratégia de construção da credibilidade presidencial estava, pelo visto, surtindo o efeito desejado. A esse respeito escreveu o professor da UFRJ, Arnoldo Wald:

No momento em que parecia que a América Latina tinha perdido qualquer possibilidade de retomar um lugar na formação dos grandes blocos multinacionais que está ocorrendo nos últimos anos, o Brasil afirmou sua presença e sua importância política, num discurso novo, que sensibilizou as mais altas autoridades americanas (...) Com a nova sensibilidade que orienta agora as entidades internacionais, com uma decisão política dos principais governos estrangeiros de rever a posição brasileira, com a credibilidade que nosso país pode alcançar

6 O chamado *Caracazo* foi o confronto violento, na capital venezuelana, entre governo e manifestantes, revoltados com as decisões econômicas do recém-empossado presidente Carlos Andres Pérez, que envolviam o aumento de preços de combustíveis e serviços públicos, bem como profundo ajuste fiscal, como forma de viabilizar empréstimos do Fundo Monetário Internacional. O enfrentamento deixa centenas de mortos e mais de dois mil feridos (López-Maya, 2003).

no exterior, tomando as medidas institucionais que se impõem e dando-lhes continuidade, é possível que, no futuro, o Plano Brady renegociado, ampliado e transformado em Plano Bush provoque, para o Brasil, uma reversão de expectativas análoga à que ensejou o Plano Marshall para os países europeus logo após a Segunda Guerra Mundial. (WALD, 1990: p. 4)

Japão: revertendo a “década perdida”

No dia 28 de janeiro, Collor chegou a Tóquio, capital daquela que era, à época, a segunda economia do mundo. Com uma balança comercial fortemente superavitária e um produto interno bruto correspondente a mais da metade do norte-americano, os japoneses transformavam suas enormes reservas cambiais em maciços investimentos em vários pontos do planeta. “Nenhum país carente de recursos pode pensar hoje em atrair capitais externos sem colocar o Japão no topo da lista de prioridades”, afirmava editorial d’*O Globo*, no contexto da viagem de Collor (O GLOBO, 03/02/90, p. 4). O relacionamento com os nipônicos, contudo, não vinha de uma década próspera:

O fenômeno da dívida externa, os problemas internos causados pelas altas taxas de inflação, somados à instabilidade econômica, esfriaram o relacionamento entre os dois países. Além disso, os interesses das empresas japonesas passaram por mudanças, deslocando a prioridade para a defesa de mercado para os seus produtos. A atenção japonesa voltou-se para os países desenvolvidos – principais mercados às exportações japonesas – que ameaçavam impor medidas protecionistas contra importações. Por causa dessa nova preocupação os países supridores de matérias-primas e recursos naturais, como o Brasil, passaram para um segundo plano. (UEHARA, 1999)

Com efeito, o Brasil – que recebia, no começo dos anos 1980, algo em torno de 10% dos investimentos japoneses no exterior – fechou a “década perdida” com menos de 1% destas inversões. O Panamá, por suas características de paraíso fiscal apto a abrigar as frotas mercantes japonesas e facilitar a internacionalização dos bancos japoneses, passou a concentrar mais da metade das aplicações nipônicas, ao fim do período. O desafio do Brasil, portanto, era “conseguir fazer-se integrar ao processo de globalização da economia japonesa” (SCHWARTZ, 1991, p. 24). Aos olhos do Japão, havia um problema de credibilidade: o governo Sarney havia sido o grande responsável pela degeneração da imagem brasileira, transformando o Brasil “no país mais ocidental da África”, contraindo dívidas sem o compromisso de pagá-las. Nos idos de 1989, o Japão concentrava nada menos que 17% da dívida brasileira, sendo o segundo maior credor do Brasil, atrás dos Estados Unidos. Assim, reconquistar a credibilidade do país perante empresários e políticos japoneses deveria ser, segundo o deputado Delfim Neto (PDS-SP), a prioridade do novo governo (FSP, 28/01/90, A-8).

A estratégia de Collor passava, à semelhança do que havia empreendido nos EUA, pelo restabelecimento da confiança no governo brasileiro. No caso japonês havia, além da questão da dívida e das dificuldades econômicas que se acumulavam, um contencioso específico, ligado à Usiminas. Através de mudanças no capital da estatal de siderurgia, a participação dos sócios japoneses da *Nippon Steel* foi reduzida, o que gerou reações negativas entre os empresários

nipônicos. Era de se esperar, por conseguinte, que o presidente eleito se envolvesse numa agenda intensa. Nos dois dias em que ficou no país, encontrou-se com o primeiro-ministro, Toshiki Kaifu, e visitou o imperador Akihito no Palácio Imperial – uma deferência a Collor, já que era praxe que o chefe de Estado japonês só recebesse líderes empossados. Além disso, sentou-se com representantes governamentais, como Takashi Tanaka, do *Eximbank* japonês, e Mitsuhide Yamaguchi, do Fundo Econômico de Cooperação Internacional, com os quais negociou a liberação de US\$ 1,4 bilhão destinados a projetos de infraestrutura no Brasil. Reuniu-se, por fim, com empresários japoneses no Keidanren – a Federação das Organizações Econômicas do Japão – e, na sede do Banco de Tóquio, com representantes dos dez bancos credores do Brasil, cujo montante de empréstimos somava, à época, nada menos que US\$ 12 bilhões (FSP, 28/01/90, A-8).

Aos representantes do setor industrial nipônico, Collor fez um discurso incisivo em defesa da economia de mercado e pelo fim dos privilégios cartoriais para alguns setores. O presidente eleito defendeu a privatização das empresas estatais, sugerindo o estabelecimento de mecanismos de conversão da dívida externa em investimentos. Sinalizou, também, para a abertura do mercado brasileiro para a indústria automobilística japonesa, que se encontrava em franca expansão. Aos banqueiros, Collor afirmou o que havia dito em Nova York, alguns dias antes: seu governo não se nega a pagar a dívida, mas condiciona a quitação dos atrasados e dos juros às necessidades de implantação de um programa que assegure níveis razoáveis de crescimento (OESP, 30/01/90, p. 4). Em discurso mais geral realizado no *National Press Club* japonês, além da reafirmação da necessidade de reforma do Estado, o presidente eleito voltou a insistir na tese da responsabilidade coletiva sobre o subdesenvolvimento:

Quem se limitasse ao acompanhamento dessas grandes notícias [ligadas ao fim da Guerra Fria] poderia até acreditar que a História agora caminha numa direção única e positiva, ou até mesmo se deixar levar pela euforia e pedir que fiquemos onde estamos, num imaginado fim da História. No universo da realidade, as condições em que vive a maioria dos seres humanos deixa muito a desejar. Se a capacidade de resolver problemas aumentou, também aumentaram a diversidade e a dimensão desses mesmos problemas. A comunidade internacional tem diante de si a necessidade imperiosa de encontrar uma saída para o impasse do subdesenvolvimento. (OESP, 30/01/90, p. 5)

Na entrevista que concedeu logo depois, Collor tocou na questão ambiental, uma das tônicas de sua agenda externa. Voltou a frisar que o Brasil desejava discutir o tema de maneira “ampla, franca e aberta”, contando com o envolvimento da comunidade internacional para promover a transferência de tecnologia no combate às emissões de gases tóxicos e qualificar o debate global ecológico. “Nós contamos firmemente com o apoio dos países industrializados como o Japão, país amigo, país que vem sendo solidário em todos os instantes com o Brasil e que poderá em muito ajudar esse projeto de preservação ambiental do nosso planeta” (OESP, 30/01/90, p. 5).

Ainda que simbólicos, alguns resultados foram observados imediatamente. O primeiro-ministro Kaifu prometeu, ao fim de seu encontro com o presidente eleito, a liberação de US\$ 480 milhões ao Brasil logo depois da posse, destinados ao financiamento de projetos de

irrigação no Nordeste. O empresariado nipônico, pela figura do presidente da Sony, Akio Morita, também se mostrou entusiasmado com a “juventude e a firmeza” do próximo presidente brasileiro, levando os japoneses a acreditar que o futuro governo dará boa oportunidade para os investimentos privados vindos do Japão. Otimistas também ficaram os representantes dos credores privados, que consideraram a possibilidade de uma renovada contribuição japonesa para o desenvolvimento brasileiro “se os acordos com o FMI e o Banco Mundial avançarem” (OESP, 30/01/90, p. 5).

União Soviética: a busca de um diálogo “Leste-Sul”

O próximo destino do novo presidente era a União Soviética – um país em crise, acumulando problemas financeiros e políticos desde a invasão do Afeganistão, uma década antes, e intensificados pela queda do muro de Berlim, havia poucos meses. Gorbachev, o reformista que mudara radicalmente a maneira como os soviéticos eram encarados pelo mundo ocidental, estava vendo suas reformas tomarem rumos imprevisíveis e desconhecidos. Muitas delas, em vez de apaziguar a população, suscitaram manifestações nacionalistas em diversas repúblicas soviéticas, do Azerbaijão aos países do Báltico e exigiram do governo respostas violentas. Ao contrário de outros tempos, os soviéticos precisavam de apoio político e econômico internacional – e, na relação com o Brasil, o pragmatismo substituía a ideologia, fator que impedira aproximações maiores nos governos anteriores. Noenio Spinola dava a dimensão da importância do Brasil nesse contexto:

Collor de Mello certamente ouvirá de Gorbachev seu interesse em um ponto: a URSS quer o apoio político do Brasil (e, neste caso, o Brasil pesa) para promover o desarmamento e suas ofensivas nos teatros de guerra europeus. A resposta ocidental tem sido lenta aos olhos de Moscou, onde há pressa para trocar canhões por manteiga. (SPINOLA, 1990, p. 2)

A expectativa, por isso mesmo, era grande. A despeito do protocolo austero e formal com que os meios de comunicação oficiais tratavam visitas estrangeiras, Moscou dava todos os sinais de que atribuía uma importância excepcional à visita do presidente eleito do Brasil. Tanto a *Rádio Moscou* quanto os diários governamentais *Izvestia* e *Pravda* descreveram Collor como um político jovem, dinâmico e com um programa de governo que teria, para o Brasil, o mesmo significado que a perestroika para a URSS. A agência oficial *Tass*, por sua vez, dava informes diários sobre as etapas da viagem de Collor (FSP, 31/01/90, A-8). Além disso, noticiou-se, com incomum ênfase, a concessão de credenciais ao novo embaixador do Brasil em Moscou, Sebastião do Rego Barros (FSP, 30/01/90, A-10).

No Brasil, também havia entusiasmo com relação à visita do presidente eleito a terras soviéticas. A normalização política já vinha se construindo desde 1985, quando o então chanceler Olavo Setúbal visitou a URSS – e foi reciprocado por sua contraparte, Eduard Shevardnaze, em 1987 e, no ano seguinte, deu-se a visita oficial de Sarney a Moscou e Leningrado (PEREIRA, 2003). Diplomatas e empresários brasileiros viam a necessidade de aprofundamento de relações econômicas com a União Soviética, um parceiro até então distante, mas com grandes

potenciais de complementaridade. Algumas *joint ventures*, em setores tão diversos como suco de laranja, confecção têxtil e informática, já haviam sido estabelecidas. Falava-se, inclusive, da abertura de um escritório de representação do Banco do Estado de São Paulo (Banespa) em Moscou, tornando-se a primeira instituição financeira latino-americana a instalar-se no país (FSP, 30/01/90, A-10).

Além disso, uma questão pessoal tornava o encontro particularmente interessante a Collor de Mello: por algumas vezes em sua campanha, ele havia buscado criar algum tipo de identificação entre si próprio e Gorbachev. Nos últimos anos, o líder soviético fora alçado, nas palavras de Sebastião do Rego Barros, à condição do *superstar* mundial. “Se você pegar a partir da posse do Gorbachev em [19]85, o mundo, de certa maneira, passa a viver em torno do Gorbachev” (REGO BARROS, 2011, p. 22). O que chamava a atenção do presidente eleito do Brasil era não só a imagem de grande reformista do fim do século, que Gorbachev havia habilmente construído, mas também seu engajamento veemente com a causa ambiental, à qual propunha uma “perestroika de 180 graus”:

Com sua extraordinária capacidade de transformar desafios em surpresas, Gorbachev associa a perestroika à ideia ambientalista. A motivação imediata residirá talvez nos dois grandes desastres ecológicos do regime soviético: o acidente de Chernobyl e a dessecação do Lago Aral. Habilmente, Gorbachev transformou a retificação de erros no apostolado de uma nova causa. Suas propostas são ousadas. Primeiro, é necessário ecologizar a política. Segundo, o direito ao meio ambiente sadio passa a ser um direito humano fundamental. Terceiro, é necessária a formulação de um código internacional de ética ecológica. Quarto, cumpre-se criar uma Cruz Verde internacional para socorrer os locais atingidos por catástrofes ecológicas, através da formação na ONU de esquadrões de capacetes verdes disponíveis para auxiliar em emergências ecológicas. Quinto, e mais controversamente, estabelecer-se-iam mecanismos de controle internacional, que permitissem inspeções em territórios de outros países para monitoramento da política ecológica. (CAMPOS, 1990, p. 2)

Ao desembarcar em Moscou, Collor foi recebido com honras de estadista pelo primeiro vice-presidente do Soviete Supremo, Anatoli Lukianov, e Viktor Komplektov, vice-ministro das Relações Exteriores. No dia 31 de janeiro, Collor reuniu-se com o premiê soviético, Mikhail Gorbachev, que elogiou o presidente eleito por ter aproveitado este momento, antes da posse, para viajar pelo mundo. “Depois não dará tempo”, observou. Na conversa, ambos defenderam a necessidade de aumentar o intercâmbio comercial entre o Brasil e a União Soviética e promover maior cooperação nas áreas científica e tecnológica (OESP, 01/02/90, p. 5). Trataram, também, de problemas ligados à América Central e ao Caribe, de interesse comum entre os dois países. Collor aproveitou para transmitir a Gorbachev uma mensagem de Bush sobre as dificuldades que o líder da URSS enfrentava no Azerbaijão – o que, segundo o chanceler Shevardnadze, criou condições para um telefonema posterior entre os presidentes americano e soviético (O GLOBO, 02/02/90, p. 3). A imprensa mundial deu, no dia seguinte, bastante destaque à alegada mediação russo-americana feita pelo presidente eleito do Brasil (REGO BARROS, 2011, p. 23).

O último compromisso político de Collor de Mello em Moscou foi uma cerimônia na Academia de Ciências, entidade de grande importância científico-tecnológica e política do país. Em seu pronunciamento, o presidente eleito frisou a necessidade de se definir e explorar um

novo diálogo Leste-Sul, entre os países do bloco soviético e os subdesenvolvidos. “A corrida pelo Leste não pode ser a corrida para longe da América Latina. Ao contrário, é hora de evitar divisões. Impõe-se reunir todos os países com superior necessidade de desenvolvimento acelerado num esforço conjunto de cooperação e de coordenação de interesses”. Collor também exaltou as transformações promovidas por Gorbachev e traçou um paralelo entre as situações vividas pelos dois países:

Feitas as ressalvas necessárias, identifico minha luta e a luta do povo brasileiro com a luta do presidente Gorbachev e do povo soviético. Talvez hoje as ideologias não tenham o valor de outras épocas, não sejam mais orientadoras rígidas da gerência da sociedade. Hoje, o fundamental é a busca, por meios eficientes e adequados, do bem-estar social. (O GLOBO, 02/02/90, p. 3)

Ainda durante a reunião, o presidente eleito abordou temas ligados à dívida externa e à ecologia – neste caso, propôs-se o estabelecimento de um acordo bilateral para o desenvolvimento de tecnologia que proteja as matas daqueles que eram considerados “os dois maiores reservatórios de oxigênio do planeta” (O GLOBO, 02/02/90, p. 3). Por fim, o Brasil foi convidado pelos membros da Academia de Ciências a integrar um projeto internacional para a construção de um reator termonuclear, chamado Takamak. Até então, só participavam do projeto, além da URSS, os EUA, os países europeus-ocidentais e o Japão. Para Collor, o convite foi, em si, uma importante vitória política, já que seus esforços pessoais concentravam-se em criar espaços de diálogo com interlocutores importantes no plano mundial (FSP, 02/02/90, A-5).

Europa: dívida externa e meio ambiente em questão

Em Bonn, próximo destino do presidente-eleito, Collor encontrou-se com o presidente alemão, Richard von Weizsaecker. Um tema, em particular, preocupava o brasileiro: o risco da debandada de investimentos da América Latina em direção ao Leste Europeu. Quanto a isso, Weizsaecker garantiu-lhe – como havia afirmado, também, ao presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, que visitara a RFA dois dias antes de Collor – que não haveria risco, pois os interesses alemães nas economias latino-americanas eram de longo prazo (FSP, 02/02/90, A-6).

Na reunião que teve com o chanceler Helmut Kohl e outros ministros alemães, no dia seguinte, 3 de fevereiro, dois temas foram prioritários: dívida externa e ecologia. Após a apresentação do plano de estabilização econômica, os membros do governo alemão disseram estar entusiasmados com a possibilidade de ajudar o Brasil a encontrar uma “solução duradoura” para o problema da dívida. No campo ambiental, Collor afirmou que “todos esses efeitos da poluição são ocasionados pelos países industrializados”, condenando o gasto excessivo das potências com armamentos e que o total gasto, US\$ 800 milhões, poderia ser utilizado para “limpar nosso planeta em cinco anos”. As palavras do presidente-eleito repercutiram positivamente, sobretudo entre os membros do Partido Verde alemão, interessados em assegurar o enfoque ambiental da política externa alemã (LOHBAUER, 2000). No encontro que manteve com empresários e banqueiros, Collor agradou a seus interlocutores ao apresentar-lhes suas ideias sobre a modernização do país, dívida externa e ecologia (FSP, 03/02/90, A-6).

Naquela oportunidade, Collor chamou os carros nacionais de “verdadeiras carroças”, declaração que ficaria marcada como um símbolo da necessidade da abertura do mercado automobilístico para a concorrência estrangeira (OESP, 11/02/90, p. 2).

Em Berlim e Turim, Collor fez um roteiro de promoção pessoal, sem qualquer tipo de agenda política. Na primeira cidade, símbolo do fim da Guerra Fria, a ideia era somente ser visto próximo ao muro de Berlim já em pedaços, mas a viagem acabou sendo prejudicada por hostilidades de brasileiros que se manifestaram contra sua presença. Na cidade italiana, sede dos jogos da primeira fase da seleção brasileira na Copa de 1990, o presidente eleito aproveitou a visita para reunir-se com o empresário Giovanni Agnelli, presidente da Fiat e de um conglomerado de mais de 500 empresas, considerado um dos maiores industriais da Itália (FSP, 04/02/90, A-6). Em Roma, Collor participou de seis reuniões – inclusive com o primeiro-ministro, Giulio Andreotti e com o presidente, Francesco Cossiga –, todas de caráter protocolar.

Em Paris, no dia 6 de fevereiro, Collor encontrou-se com François Mitterrand. A conversa foi pautada pela questão da dívida externa e envolveu grandes comitivas de ambos os lados, em contraste com outras reuniões com autoridades, às quais não foi dada tanta importância substantiva. Embora não se tenha falado em ecologia – tema caro às relações bilaterais Brasil-França, em função das recentes declarações francesas sobre a Amazônia⁷ –, a abordagem da temática da dívida, em si, pode ser considerada um grande êxito político. Collor recebeu a “forte solidariedade” de Mitterrand na negociação entre o futuro governo e o Clube de Paris, conseguindo apoio à sua tese de que o pagamento dos juros somente seria reiniciado depois de asseguradas condições para o desenvolvimento econômico do país. Aos empresários franceses, o presidente eleito causou boa impressão ao falar de suas reformas liberalizantes (FSP, 07/02/90, A-5-6). Com o primeiro-ministro Rocard, que já havia recebido Collor ainda candidato, no ano anterior, o tema ambiental voltou à pauta, lado a lado com a questão da dívida. De acordo com o assessor de imprensa do presidente eleito, Rosa e Silva, embora a viagem não tivesse o intuito de fechar acordos, havia a decisão concreta, por parte do governo brasileiro, de “renegociar a dívida em termos que assegure (sic) a soberania nacional” (FSP, 08/02/90, A-4).

Em Londres, Collor reuniu-se com a primeira-ministra, Margaret Thatcher, com o príncipe Charles e com representantes dos bancos britânicos. Destes, recebeu o compromisso de que iriam retirar as pré-condições para a negociação da dívida com o Brasil – num voto de confiança às reformas modernizantes prometidas pelo presidente eleito. Os banqueiros afirmaram que o primeiro passo para as conversas entre o governo brasileiro e os credores londrinos já havia sido dado quando Collor afirmou que não entraria em confronto com a comunidade financeira internacional (FSP, 09/02/90, A-6).

O momento mais difícil do presidente eleito foi em Portugal. Collor gastou a maior parte de seu tempo buscando apagar a “péssima repercussão” que havia causado uma piada contada por

⁷ Em março de 1989, na Conferência Internacional sobre Proteção da Atmosfera do Globo, em Haia, os representantes brasileiros, Flecha de Lima e Bernardo Pericás, ouviram diretamente do primeiro-ministro da França, Michel Rocard, que o Brasil não era capaz de cuidar da Amazônia. O presidente francês, François Mitterrand – um dos proponentes da Conferência, junto com os chefes de Estado de Holanda e Noruega – foi mais longe, acrescentando que achava natural que alguns países de Terceiro Mundo renunciassem “a parte de suas soberanias” em questões ambientais. O Itamaraty trabalhou para evitar, na reunião multilateral, que se criasse – como era a vontade dos proponentes – uma “polícia ecológica internacional”, ou um “ministério público ecológico” (CORRÊA DO LAGO, 2006, p. 153; FSP, 12/03/89, C-3).

ele a Carlos Menem, algumas semanas antes⁸. Nos encontros que manteve com Mário Soares e Cavaco Silva, o tema principal foi o comércio bilateral, com destaque para a operação de um crescente número de empresas brasileiras em terras lusitanas. A ideia do novo presidente era valer-se de Portugal como porta de entrada aos produtos brasileiros no continente europeu, a partir de 1992 (FSP, 10/02/90, A-7). O crescente interesse mútuo justificou, após a passagem de Collor por Lisboa, o estabelecimento de uma “linha direta” entre Collor e o presidente Soares, bem como a manutenção de iniciativas lançadas pelo governo Sarney, como o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (FSP, 11/02/90, A-8).

A última etapa do périplo do presidente eleito foi a Espanha. Os jornais destacaram a sintonia pessoal entre Collor e o primeiro-ministro espanhol, Felipe González, político de características muito semelhantes às do brasileiro – seja pela juventude, pelas alegadas convicções políticas ou pelo estilo de vida. De González, o presidente eleito ouviu uma advertência: independentemente do Leste Europeu – fonte dos maiores temores do novo governo brasileiro, por representar um polo concorrente de atração de investimentos e comércio – caberia ao Brasil demonstrar à comunidade internacional “confiabilidade e credibilidade”. Sem o reordenamento da economia, que se encontrava em aguda crise, não haveria possibilidade de ingressos expressivos de capital no país (FSP, 11/02/90, A-7-8).

Conclusão

Em balanço da viagem, o porta-voz do presidente eleito, Cláudio Humberto Rosa e Silva, disse que Collor queria integrar o Brasil aos países do Primeiro Mundo. “Não interessa ao Brasil a posição de líder dos miseráveis. O presidente deseja inverter o processo estabelecido nos últimos anos por José Sarney, a opção de ser grande entre as nações subdesenvolvidas” (FSP, 12/02/90, A-5). Esse mesmo mote – o Brasil como último dos primeiros e não como primeiro dos últimos – seria repetido por Collor em algumas oportunidades posteriores (NYT, 09/02/90). Exatamente por esse tipo de retórica, além da boa impressão pessoal que causou à maioria de seus interlocutores, o balanço da viagem de presidente eleito foi bastante positivo. De acordo com editorial da *Folha de S. Paulo*,

o presidente eleito apresentou, às principais autoridades econômicas e políticas do mundo desenvolvido, propósitos de integração efetiva do Brasil no cenário internacional; transmitiu para o público interno e externo, com incansável talento de marketing, a imagem de modernização e dinamismo que pretende atribuir a seu governo (...) É na prática de governo, contudo, que se irá comprovar ou não a consistência dos projetos do presidente eleito. Enunciou-os, apenas; mas é inegável que o fez com bastante talento. (FSP, 12/02/90, A-2)

⁸ Ganhou ampla repercussão uma anedota contada por Collor a Menem, diante de jornalistas. Segundo o presidente eleito, seu maior concorrente nas eleições, Luiz Inácio Lula da Silva, ganhara popularidade em alguns países europeus, levando certas pessoas a imitar o estilo de Lula. Enquanto os franceses resolveram usar seu boné e os alemães deixaram crescer a barba, os portugueses resolveram cortar o dedo mínimo da mão esquerda. Transmitida a Lisboa por meio de agências internacionais de notícias, a piada chegou a provocar uma manchete indignada num dos maiores jornais do país, o *Diário de Lisboa*, que publicou reportagem intitulada “Collor insulta os portugueses”. Ver *Veja*, 31/01/1990: p. 36.

As incertezas que permaneciam estavam ligadas à capacidade de Collor de realmente efetivar as promessas realizadas além-mar. O primeiro passo no sentido de concretizar as promessas era montar uma equipe de governo compatível com seus objetivos políticos, e foi a isso que o presidente eleito se dedicou nos dias que se seguiram. O nome de Zélia Cardoso de Mello como ministra da Economia (superministério que acumularia as funções da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) foi anunciado no dia 1º de março, causando reações positivas entre empresários e opinião pública (FSP, 01/03/90, A-5). Para espectadores externos, a nomeação de Zélia – assessora de Collor desde o início da campanha e conhecida por sua lealdade ao presidente eleito – era sinal de que o governo cumpriria as promessas a partir das propostas apresentadas nas viagens ao exterior. A partir daí, a composição da equipe vinculada à política externa tornava-se questão menos central, uma vez que os contenciosos mais graves eram de natureza financeira e comercial.

Quando, no dia seguinte à posse, Collor editou as 22 medidas provisórias relativas ao Plano Collor – o “tratamento de choque” econômico que envolveu, entre outras coisas, o confisco das poupanças –, o terreno já estava preparado para que as lideranças internacionais não repelissem, de antemão, as decisões do novo governo brasileiro. Entre outras coisas, o pacote econômico decretado em 16 de março previa o fim abrupto das restrições não tarifárias às importações e exportações, bem como a reforma das instituições relativas ao comércio exterior. Nos meses seguintes, medidas que “transformaram radicalmente” a política de substituição de exportações da Era Vargas (SALLUM JR, 2011), como a Política Industrial e de Comércio Exterior, davam contornos mais claros à estratégia internacional da *autonomia pela modernização*.

Estabilizar a economia brasileira e torná-la mais competitiva, contudo, dependiam da capacidade do governo em debelar a inflação. Era a pré-condição para que as promessas realizadas por Collor no exterior fossem cumpridas. Mas o fracasso prematuro do Plano Collor, além de limitar a margem de manobra internacional do Brasil (sobretudo com relação à dívida externa), foi um golpe também à imagem do presidente. Em pouco tempo, aquele que uma vez fora chamado pelo presidente Bush de “Indiana Jones” brasileiro, na caça à credibilidade que o país havia perdido, acabou por agravar ainda mais a situação do Brasil no mundo, obrigando o país a concessões sem recompensa no restante do mandato. Abortado antes do tempo, o projeto autonomista da política somente viria a ser concretizado nos governos posteriores, sob novas estratégias – e novas lideranças.

Referências

ALBUQUERQUE, José L. C. “Campesinos paraguayos y ‘brasiguayos’ em la frontera este del Paraguay”. In: Fogel, Ramon e Riquelme, Marcial. *Enclave sojero, merma de soberania y pobreza*. Assunção: CERI, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca Antes na Diplomacia: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Appris, 2014.

BARROS, Alexandre de S. C. “A formulação e implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os novos atores”. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph (eds.). *América Latina e a Política Mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.

- BARROS, Sebastião do Rego. *Sebastião do Rego Barros II*. (depoimento, 2009). Rio de Janeiro: CPDOC, 2011.
- BATISTA, Paulo Nogueira. "A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso?". *Política Externa*, vol. 1, no. 4, 1993.
- BELÉM LOPES, Dawisson. *Política externa na Nova República: os primeiros 30 anos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2015 (prelo).
- BETING, Joelmir. "O choque do engodo", *Folha de São Paulo*, 23 de janeiro de 1990.
- CAMPOS, Roberto. "Moscou revisitada". *O Estado de São Paulo*, 30 de janeiro de 1990
- CASARÕES, Guilherme. "O Papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, no. 1, 2012.
- _____. "O tempo é o senhor da razão? A política externa de Collor de Mello, vinte anos depois". Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, 2014.
- CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. "Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, vol. 30, no. 2, 2009.
- CHEIBUB, Zairo. "Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica". *Dados*, vol. 28, no. 1, 1985.
- COLLOR DE MELLO, Fernando. "Discurso em encontro promovido por David Rockefeller". Nova York, 25 de janeiro de 1990.
- COLLOR DE MELLO, Fernando. Entrevista ao autor. Brasília, 13 de junho de 2011.
- CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2006.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DIMENSTEIN, Gilberto. "A aposta de Sarney", *Folha de São Paulo*, 06 de janeiro de 1990: A-2.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Collor descarta a antecipação da posse e promete crescimento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 1990, 06 jan. 1990. Brasil, P. A4. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/06/2/>].
- FOLHA DE SÃO PAULO. Quem ganhou com inflação paga conta, diz Collor.. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 1990, 20 jan. 1990. Brasil, P. A5. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/20/2/>].
- FOLHA DE SÃO PAULO. Para Menem, Collor deve adotar medidas amargas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 1990, 22 jan. 1990. Brasil, P. A5. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/22/2/>].
- FOLHA DE SÃO PAULO. Collor assiste comédia em viagem a Nova York. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 1990, 25 jan. 1990. Brasil, P. A6. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/25/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Collor inicia hoje viagem de 19 dia ao exterior. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 24 jan. 1990. Brasil, P. A6. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/24/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Para Collor, Brasil errou ao votar contra sionismo.. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 26 jan. 1990. Brasil, P. A6. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/26/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Acordo prevê colaboração em questões ecológicas. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 27 jan. 1990. Brasil, P. A7. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/27/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. URSS espera de Collor a 'perestroika brasileira'. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 31 jan. 1990. Brasil, P. A8. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/01/31/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. URSS convida Brasil a integrar projeto nuclear. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 02 fev. 1990. Brasil, P. A5. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/02/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Ministro promete apoiar negociação da dívida. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 03 fev. 1990. Brasil, P. A6. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/03/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Collor visita em Turim estádio da copa do mundo. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 04 fev. 1990. Brasil, P. A6. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/04/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Mitterrand oferece apoio na negociação da dívida. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 07 fev. 1990. Brasil, P. A5-6. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/07/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Collor dá entrevista em francês na TV a sobrinho de Mitterrand. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 08 fev. 1990. Brasil, P. A4. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/08/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Collor obtém promessa de banqueiros britânicos. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 09 fev. 1990. Brasil, P. A6. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/09/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Leopoldo Collor acha viável aliança com PMDB. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 10 fev. 1990. Brasil, P. A7. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/10/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Brasil tem de mostrar confiabilidade, diz González. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 11 fev. 1990. Brasil, p. A8. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/11/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Collor quer Brasil no primeiro mundo, diz assessor. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 12 fev. 1990. Brasil, p. A5. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/02/12/2/>].

FOLHA DE SÃO PAULO. Collor anuncia Zélia ministra da Economia. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 1990, 01 mar. 1990. Brasil, p. A5. Disponível em: [<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1990/03/01/2/>].

JORNAL O GLOBO. Collor propõe diálogo entre Leste e Sul. O Globo, Rio de Janeiro, ano 1990, 02 fev. 1990. Brasil, p. A3. Disponível em: [<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=199019900202>].

JORNAL O GLOBO. Collor arrasa carro nacional. O Globo, Rio de Janeiro, ano 1990, 03 fev. 1990. Brasil, p. A4. Disponível em: [<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=199019900203>].

JORNAL O GLOBO. Collor conclui Ministério: Rezek no Itamaraty e Alcení da Saúde. O Globo, Rio de Janeiro, ano 1990, 13 mar. 1990. Brasil, p. A3. Disponível em: [<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=1990199003>].

FREITAS, Jânio de. “Ainda é uma esfinge”, *Folha de São Paulo*, 17 de janeiro de 1990: A-5.

LAFER, Celso. *Identidade Internacional do Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. “O legado diplomático da viagem presidencial de Tancredo Neves”. *Contexto Internacional*, vol. 2, no. 1, 1985.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”. *América Latina/Internacional*, vol. 1, no. 2, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.

_____ e Duarte, Rubens. “Diplomacia presidencial e politização da política externa”. *Observador On-Line*, vol. 8, no. 9, 2013.

LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. “Dilma se afasta do Itamaraty, e Brasil perde espaço no mundo”. *Interesse Nacional*, ano 7, no. 26, 2014.

LOHBAUER, Christian. *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria 1964-1999*. São Paulo: KAS/EDUSP, 2000.

LOPES, Dawisson. “Recuo estratégico ou normalização da curva?”. *Folha de S. Paulo*, 17 de março de 2014.

MALAMUD, Andrés. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination”. *Latin American Research Review*, vol. 40, no. 1, 2005.

MERQUIOR, José Guilherme. *O Argumento Liberal*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

_____. “Brazil’s New Republic: the Social-Liberal Path”. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 6, no. 2, 1987.

_____. *O Liberalismo – Antigo e Moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MILANI, Carlos. “Política Externa é Política Pública?”. *Insight/Inteligência*, ano XVIII, no. 69, 2015.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Almoço sela trégua na equipe de Collor. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, ano 90, 11 jan. 1990. Brasil, p. A4. Disponível em: [<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19900111-35247-nac-0004-999-4-not>].

O ESTADO DE SÃO PAULO. O ministro da economia serei eu. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, ano 90, 25 jan. 1990. Brasil, p. A7. Disponível em: [<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19900125-35259-nac-0007-999-7-not>].

O ESTADO DE SÃO PAULO. Japão emprestará US\$ 480 milhões. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, ano 90, 30 jan. 1990. Brasil, p. A5. Disponível em: [<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19900130-35263-nac-0005-999-5-not>].

O ESTADO DE SÃO PAULO. Japão emprestará US\$ 480 milhões. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, ano 90, 01 fev. 1990. Brasil, p. A5. Disponível em: [<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19900201-35265-nac-0005-999-5-not>].

O ESTADO DE SÃO PAULO. Viagem de Collor muda a imagem do país. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, ano 90, 11 fev. 1990. Brasil, p. A4. Disponível em: [<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19900211-35274-nac-0004-999-4-not>].

O ESTADO DE SÃO PAULO. Viagem de Collor muda a imagem do país. O Estado de São Paulo, São Paulo, ano 90, 11 fev. 1990. Brasil, p. A4. Disponível em: [<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19900211-35274-nac-0004-999-4-not>].

PEREIRA, Analúcia Danilewicz. *A Política Externa do Governo Sarney*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PINHEIRO, Letícia e MILANI, Carlos. “Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. *Contexto Internacional*, vol. 35, no. 1, 2013.

PRETO, Alessandra Falcão. “O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa”. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo, 2006.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

_____. *Diário de Bordo: a viagem presidencial de Tancredo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010a.

_____. “À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível”. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 87, 2010b.

_____. Entrevista ao autor. São Paulo, 30 de outubro de 2014.

RODRIGUES, Newton. “Um quisto a extirpar”. *Folha de São Paulo*, 23 de janeiro de 1990.

ROSA E SILVA, Cláudio Humberto. *Mil Dias de Solidão: Collor bateu e levou*. São Paulo: Geração Editorial, 1993.

ROSSI, Clóvis. “Menem, o tênis e Collor”, *Folha de São Paulo*, 17 de janeiro de 1990.

SALLUM JR., Brasílio. “Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira”. *Dados*, vol. 54, no. 2, 2011.

SCHWARTZ, Gilson. “O Brasil que sabe dizer sim: caminhos em direção ao Japão”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 4, no. 3, 1991: 24.

SPEKTOR, Matias. *18 Dias*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SPINOLA, Noenio. “Rússia para Collor ver”. *O Estado de São Paulo*, 30 de janeiro de 1990.

THE WHITE HOUSE, “Statement by Press Secretary Fitzwater on President Bush’s Meeting With President-Elect Fernando Collor de Mello of Brazil”, 26 January 1990. <Disponível em http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1477&year=1990&month=01].

UEHARA, Alexandre Ratsuo. “Relações Brasil-Japão: aproximações e distanciamentos”. *Carta Asiática*, 1999.

VIGEVANI, Tullo e Cepaluni, Gabriel. *A Política Externa Brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP, 2011.

WALD, Arnoldo. “O Plano Bush”. *O Globo*, 3 de fevereiro de 1990.

A (in)eficácia do Estado Colombiano na aplicação dos princípios orientadores relativos aos deslocados internos

A Colombian State failure in the application of guiding principles for the internally displaced persons

Fernanda Queiroga Silva*

Jeane Silva Freitas**

Gustavo Rabay Guerra***

Resumo

O presente artigo pretende analisar a proteção internacional dos direitos humanos, no campo de aplicação dos Princípios Orientadores Relativos Aos Deslocados Internos (PORDI), tendo como base um estudo de caso sobre a sua efetividade em relação aos deslocados internos na Colômbia. O caso da Colômbia é emblemático e essencial ao nosso estudo, pois além de apresentar altas cifras de deslocamento interno, recebeu forte influência dos PORDI para formulação do ordenamento interno voltado à proteção dos deslocados, tornando-se assim um instrumento de investigação com os determinantes fundamentais de nossa investigação. Frente aos pontos levantados, sustenta-se que tanto a difusão dos PORDI como o ordenamento jurídico interno não foram suficientes para materialização das garantias dos deslocados, especialmente pela falta de vontade política que se fortalece a partir do momento em que o Estado não encontra uma força normativa específica que o coaja a agir de maneira a proteger os deslocados, o que acaba se tornando o principal desafio dos PORDI.

Palavras-chave: Princípios. Direitos Humanos. Deslocados Internos. Colômbia.

Abstract

This article analyzes the international protection of human rights within the scope of the Guiding Principles on Internal Displacement (PORDI), based on a case study on their effectiveness in relation to internally displaced persons in Colombia. The case of Colombia is emblematic and essential to our study, as well as presenting high numbers of internal displacement, received strong influence of PORDI for formulation of national law aimed at the protection of the displaced, thus becoming a research instrument with the fundamental determinants of our investigation. Faced with the points raised, it is argued that both the dissemination of PORDI as the domestic laws were not enough to materialization of the guarantees of the IDPs, especially the lack of political will is strengthened from the moment that the state does not find a normative force specific that coerces to act in order to protect the displaced, which turns out to be the main challenge of PORDI.

Keyword: Principles. Human Rights. Internally Displaced Persons. Colombia.

* Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ)/UEPB.

** Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Univeridade Estadual da Paraíba - UEPB.

*** Doutor em Direito, Estado e Constituição pela da Universidade de Brasília (UNB). Professor Adjunto do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (CCJ-UEPB).

Introdução

O deslocamento interno não é um fenômeno recente no sistema internacional, na verdade, os movimentos populacionais dentro e fora dos Estados sempre estiveram presentes na história das Relações Internacionais como uma constante e com diferentes variantes. No decorrer do tempo, as motivações e atenuantes que nortearam as trajetórias dos grupos humanos foram se caracterizando como partes de um processo que hoje se denomina como migrações. Nesse sentido, a onda de conflitos intraestatais, que emergiu especialmente após o final da Guerra Fria, acentuava o quadro de complexidade e persistência da migração forçada, configurada, em particular, pelo fluxo do deslocamento interno.

Dentro dessa conjuntura, poucos Estados ilustram tão precisamente este panorama como a Colômbia. Com efeito, o conflito armado, que perdura na Colômbia por quase cinco décadas, contribuiu para torná-la o Estado com a maior cifra de deslocados no mundo. Das quase 29 (vinte e nove) milhões de pessoas deslocadas atualmente, cerca de cinco milhões se encontram no Estado colombiano (IDMC, 2013, p. 08).

Muitas vezes confundidos com os refugiados, os deslocados internos são pessoas que foram forçadas a sair de suas casas, seja em razão de conflito armado, violência generalizada, abusos aos direitos humanos ou até mesmo crises ambientais, mas que não atravessam uma fronteira internacional para buscar segurança, nem recebem autoridade internacional específica, pelo contrário, permanecem em seu país de origem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p. 503).

Nesse ponto, voltamo-nos ao campo de estudo do Direito Internacional com o propósito de averiguar os mecanismos internacionais de proteção e defesa dos direitos humanos às pessoas deslocadas internamente (PDIs). A pesquisa tomará como parâmetro de análise os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (PORDI), único documento internacional específico que trata desta matéria. Conseqüentemente, faremos um paralelo com as normas existentes no âmbito interno colombiano para que se perceba o fosso existente na proteção nacional das PDIs pelo governo da Colômbia que, paradoxalmente, é um dos agentes do deslocamento e um defensor dos direitos humanos dos deslocados.

A relevância do PORDI para análise desse estudo consiste no fato de que esse documento é o primeiro mecanismo internacional desenvolvido para os deslocados internos. Os Princípios Orientadores – aprovados por consenso na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (1998) e endossados por vários Estados e agências internacionais, especialmente no âmbito da ONU e ONGs – buscam tratar as áreas cinzentas e as lacunas presentes na proteção das PDIs. Em razão disso, o presente artigo pretende analisar a proteção internacional dos direitos humanos, no campo da aplicação dos PORDI, tendo como base um estudo de caso sobre a sua efetividade em relação aos deslocados internos na Colômbia.

A Comunidade Internacional frente ao problema do deslocamento interno

O termo “deslocados internos” apareceu recentemente e derivou de um acordo de paz realizado para cessar um conflito no Sudão nos anos de 1970. Nele, fazia-se referência ao

grupo de populações deslocadas dentro do contexto particular de uma ação emergencial que promovesse o reassentamento e reabilitação dessas pessoas e, portanto, não tinha uma conotação que fornecesse um precedente para reivindicação de garantias normativas (PHUONG, 2005, p. 14).

Na verdade, as primeiras iniciativas multilaterais para esta temática surgiram, apenas no final dos anos de 1980, a partir de duas conferências: a Conferência Internacional sobre o problema dos refugiados, repatriados e pessoas deslocadas no Sul da África (1988), e Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA - 1989) (OLIVEIRA, E. C., 2004, p. 76). Realizadas sob o crivo da Organização das Nações Unidas (ONU), estas duas arenas de discussão divulgaram a problemática das PDIs como um fenômeno generalizado, mas não trouxeram grandes avanços, pois o principal assunto debatido nesta época ainda era a temática dos refugiados.

A comunidade internacional, que tardou a oferecer respostas para esta temática, estava, pois, preocupada em obter soluções para a também complexa questão dos refugiados. Por isso, o pós-1945 testemunhara a construção de mecanismos jurídico-institucionais voltados para proteção destas pessoas. Como resultado, a ONU aprovou em 1951, em Genebra, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e a criação do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (CUNHA, 2002, p. 503).

Dentro desse contexto, o fenômeno do deslocamento interno permanecia sem respostas e carente de melhores elucidações, devido à analogia que se fazia em relação aos refugiados. As semelhanças e diferenças com esta categoria migratória¹, assim como os fatores intervenientes durante o processo de deslocamento, dificultaram a separação destes campos, ocasionando até mesmo uma confusão conceitual entre os dois termos.

A comum confusão entre eles existe por serem, na maioria das vezes, as mesmas razões que justificam tanto os deslocamentos internos como os refúgios, afora o fato de não haver uma normativa internacional específica voltada à proteção das PDIs, que acabam recorrendo ao aparato dos direitos internacionais dos direitos humanos e humanitários para obter algum tipo de amparo.

Importante destacar que as abordagens em torno da conceitualização do termo “deslocamento interno” ou “Pessoas Deslocadas Internamente”² seguem um padrão descritivo e não jurídico, simplesmente porque “describe la situación de hecho de una persona desarraigada en su propio país de residencia. No confiere un estatuto jurídico ni derechos específicos como sí ocurre en el caso de los refugiados” (ONU, 2010, p. 08-09)³.

Ao contrário dos refugiados, o deslocamento interno tende a ser menos visível e, por conseguinte, a conscientização e solidariedade internacional acontecem em menor grau,

1 De acordo com o ACNUR (ONU, 2013b), os deslocados internos representam “grupos numerosos de pessoas que foram forçadas, de forma súbita ou inesperada, a desenraizar-se e a abandonar suas casas, fixando-se em locais diferentes no seu país, devido a conflitos armados, lutas internas, violações sistemáticas dos direitos humanos ou calamidades provocadas pelo homem”, de forma análoga, refugiado é “alguém que, temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país” (ONU, 1951, art. 1º, “c”).

2 Por serem os termos similares, eles serão usados indistintamente ao longo do trabalho.

3 Trad.: “descreve de fato a situação de uma pessoa desarraigada em seu próprio país de residência. Não confere um estatuto jurídico nem deveres específicos, como acontece no caso dos refugiados.” (tradução livre).

o que significa dizer que suas vítimas dependem prioritariamente da capacidade de resposta do Estado. Contudo, apresenta-se como um problema de longa duração para as localidades onde ocorre, ocasionando desequilíbrios social, econômico e, muitas vezes, político (OLIVEIRA, E. C., 2004, p. 75).

Atentando para este fato, a sociedade de Estados, em meados da década de 1990, passou a discutir com preocupação o tema, pois o referido não poderia continuar à margem das discussões internacionais, devido às possíveis ameaças que sua extensão poderia provocar para a manutenção da ordem e paz mundiais.

Neste campo, a Comissão de Direitos Humanos da ONU – motivada pelo primeiro relatório analítico sobre os deslocados internos, submetido pelo então secretário-geral Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) – abriu caminho para um exame específico sobre o deslocamento interno quando aprovou a resolução 1992/73, com o intuito de estabelecer um representante especial que se dedicasse ao estudo do tema e pudesse obter informações de todos os governos com relação aos deslocados internos, incluindo a investigação das normas – direito humanitário, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional dos refugiados – que poderiam ser aplicadas na assistência às PDIs. Com esse objetivo, o diplomata sudanês Dr. Francis Deng foi nomeado para o cargo de Representante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos e assumiu a responsabilidade de produzir novos relatórios (WEISS; KORN, 2006, p. 02).

Em consequência do relatório apresentado por Deng, a resposta internacional ao problema da deslocação se reestruturou segundo o enfoque colaborativo, o que significa dizer que as agências especializadas da ONU e outras instituições internacionais assumiam a responsabilidade conjunta de promover assistência aos deslocados. O Secretário-Geral, pesando argumentos de viabilidade política, endossou essa abordagem e reafirmou a responsabilidade do ERC em garantir proteção e assistência às PDIs, pois não existia, à época, vontade política, nem recursos financeiros para que fosse criada uma nova agência. A possibilidade de extensão do mandato do ACNUR, para que assumisse completa responsabilidade sobre os PDIs, também foi rejeitada sob o argumento de que iria sobrecarregá-la, pelo fato do problema apresentar extrema gravidade e grande proporção para serem atendidas por uma única agência (OLIVEIRA, E. C., 2004, p. 77).

Nesse interstício, um grupo de estudiosos, ligados aos organismos da ONU e imbuídos pelas ideias expostas no relatório apresentado por Deng, iniciaram um processo de pesquisa, que reconheceria, a partir dos instrumentos normativos já existentes – Direito Internacional Humanitário (DIH), Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional dos Refugiados –, aqueles que poderiam ser aplicados para o atendimento e proteção das PDIs (DARIO, 2009, p. 111).

Desta pesquisa resultou a redação dos chamados Princípios-Guia sobre o Deslocamento Interno (ONU, 1998), no qual convergiam os três escopos do direito internacional supracitados. Os Princípios Orientadores Relativos aos deslocados internos foram submetidos para aprovação da Comissão de Direitos Humanos em 1998, pelo então Secretário Geral da ONU sobre a questão dos Deslocados Internos, Francis Deng.

Desde então, os Princípios Orientadores têm servido como “norma internacional para orientar os governos, as organizações internacionais/regionais e todos os atores pertinentes na

provisão de assistência e proteção aos deslocados internos” e, mesmo sem possuir o caráter de corpo normativo vinculante, os princípios refletem e são consequentes do Direito Internacional e, portanto, identificam os direitos e garantias relacionadas com a proteção das PDIs, em razão das vulnerabilidades específicas por elas enfrentadas (GLOBAL DATABASE, 2013).

Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (PORDI)

Conforme mencionado anteriormente, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos resultaram de uma abordagem conjunta entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e, por analogia, o Direito Internacional dos Refugiados. Embora nenhum destes ramos tenha apresentado uma proteção completa aos deslocados internos, uma perspectiva convergente, como foi adotada neste caso, representa um amparo mais abrangente, o que consequentemente aumenta as chances de salvaguarda das necessidades das PDIs.

Cançado Trindade (2001, p. 63) assinala que uma recente corrente doutrinária admite a interação normativa entre estes três ramos jurídicos, afirmando que mesmo a ênfase exagerada às suas distintas origens não impediu que pudessem se manifestar as convergências entre estas vertentes. De toda forma, ele ressalta que a interação entre eles não ocorre de forma inequívoca, uma vez que não é possível observar uma uniformidade total nos planos tanto substantivo como processual.

Dessa forma, a consubstanciação destes três ramos jurídicos internacionais nos PORDI torna-se, sem dúvida, legítima e passível de obter melhores elucidações acerca das necessidades e direitos referentes às PDIs.

Neste contexto, um preceito fundamental subjacente aos Princípios Orientadores é a ideia da articulação “soberania como responsabilidade”. Recentemente levantado por Roberta Cohen, que trabalhou com os deslocados internos no Refugee Policy Group em Washington (1991), e mais tarde endossado por Francis Deng, primeiro Representante do Secretário-Geral da ONU sobre a questão dos deslocados internos, o termo soberania foi empregado como uma fórmula para responsabilizar os Estados pela proteção de seus cidadãos. Em outras palavras, a soberania efetiva implica um sistema de direito que dê resposta às necessidades da população. Nesse caso, quando o Estado não for capaz de assegurar ou obstruir o acesso aos direitos fundamentais da população, possui o direito de solicitar o auxílio externo, o que significa dizer que a comunidade internacional também pode conceder assistência humanitária de tal modo que promova a proteção dos deslocados internos, agindo de maneira a preencher essa lacuna (EVANS, 2008, p. 36).

Assim, os PORDI (ONU, 1998) expressam que, coerente com sua obrigação de respeitar o direito internacional, incluindo os direitos humanos e humanitário, os Estados e demais atores internacionais devem “prevenir e evitar as situações que possam levar ao deslocamento” (ONU, 1998, princípio 5) e, caso ocorra, os deslocados internos devem ter assegurado “o direito de receber ou solicitar proteção e assistência humanitária do governo, e de não poder sofrer qualquer tipo de perseguição ou punição por fazerem tal pedido” (ONU, 1998, princípio 3).

De acordo com Martin (1999, p. 08-11), além do princípio da soberania como responsabilidade, a proteção prevista pelos PORDI têm por base outros três fundamentos gerais (ONU, 1998, princípios 1-4), apresentados na primeira seção do documento, quais sejam: a igualdade de direitos e obrigações, que implica no direito de não discriminar os deslocados internos em razão da sua condição, pois eles são detentores dos mesmos direitos e deveres aplicados aos outros indivíduos do seu Estado; o escopo de aplicação universal, por funcionarem como normas do direito internacional consuetudinário e, em especial, por servirem de padrão internacional para orientar os governos e demais agências e organizações humanitárias; por fim, o direito de procurar e se beneficiar de asilo, pois salientam que as PDIs podem se asilar em outros Estados.

Desta forma, os PORDI lidam com todas as fases do deslocamento, ou seja, abordam desde a prevenção do desenraizamento ilegal, a proteção durante o deslocamento até o seu regresso ou reinstalação e reintegração ao local de origem. Composto por 30 princípios, eles foram apresentados em cinco seções diferentes, a saber: princípios gerais, princípios referentes à proteção contra a deslocação, princípios referentes à proteção durante a deslocação, princípios referentes à assistência humanitária e princípios referentes ao regresso, reinstalação e reintegração.

Neste ponto, cabe destacar que, na introdução aos princípios, os deslocados internos são descritos, mas não titularmente definidos, como:

... pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado. (ONU, 1998)

Portanto, os PORDI não se aplicam aos migrantes que voluntariamente deixam suas residências por motivações econômicas, sociais e culturais.

Para Nascimento (2011), esta descrição ainda pode ser considerada insuficiente, pois deixa de fora as razões econômicas, abrindo uma lacuna com relação à proteção dos deslocados que porventura são forçados a se deslocarem em consequência de projetos de desenvolvimento em grande escala. Aliás, a diversidade de fatores causadores do desenraizamento pode gerar até mesmo uma confusão na determinação formal das PDIs e problematizar as políticas de proteção (NASCIMENTO, 2011, p. 121).

Em seguida, a seção II (ONU, 1998, princípios de 5 a 9) fornece os princípios preventivos ao deslocamento involuntário, abordando explicitamente os motivos e as condições em que a deslocação é inadmissível e as garantias mínimas que devem ser cumpridas se o desenraizamento ocorrer. Os PORDI evidenciam, por exemplo, que a deslocação arbitrária é proibida quando provocada por políticas de *apartheid*, limpeza étnica ou outras práticas similares, com vista a promover uma alteração étnica, religiosa ou racial (ONU, 1998, princípio 6). Eles consideram também, apesar de não incluir na descrição das PDIs, a vedação ao deslocamento em casos de projetos de desenvolvimento em larga escala, em que não se justifique a exclusão e destruição dos interesses públicos (ONU, 1998, princípio 6).

De igual modo, a deslocação não deve ser realizada quando ameaçarem os direitos à vida, dignidade, liberdade e segurança dos indivíduos (ONU, 1998, princípio 8). Há uma advertência em particular com relação à obrigação dos Estados em garantir a proteção de grupos de pessoas – como indígenas e camponeses – que tenham dependência e/ou ligação especial com suas terras (ONU, 1998, princípio 9). E, mesmo se com todas as prevenções, o deslocamento for necessário como garantia da segurança das pessoas de uma determinada região, os Estados devem assegurar que seja fornecido alojamento adequado aos deslocados, assim como fornecer os meios essenciais à sua sobrevivência e cuidar para que não haja desagregação familiar (ONU, 1998, princípio 7) (COHEN, 1998, p. 32).

A seção relativa à proteção durante o deslocamento (princípios 10 ao 23) abrange uma ampla gama de direitos, essencialmente de caráter declaratório de direito consuetudinário. A maioria das ressalvas reafirma as normas específicas dos direitos humanos e humanitário, com alguma analogia ao direito dos refugiados. Dentre os princípios elencados, merece destaque o preceito que proíbe toda e qualquer forma de violência individual ou coletiva (ONU, 1998, princípio 11), que impede, em todas as circunstâncias, o recrutamento ou permite que as crianças deslocadas tomem parte nas hostilidades (ONU, 1998, princípio 13), além da garantia de poder procurar asilo em outro Estado, de serem protegidos contra o regresso forçado a qualquer lugar que coloque em risco sua vida, segurança, liberdade e/ou saúde (ONU, 1998, princípio 15).

Na seção IV dos PORDI é apresentada, sem elucidações precisas e detalhadas, a questão da assistência humanitária (ONU, 1998, princípios do 24-27). Pela sua especial importância, os princípios relativos à prestação de assistência aos deslocados internos mereciam uma melhor apreciação no referido documento. Em resumo, as contribuições deste ponto remetem tanto ao dever do Estado em prestar assistência aos deslocados, como ao direito das organizações humanitárias internacionais e outros atores apropriados de oferecerem os seus serviços de apoio às PDIs, de tal modo que sejam observadas as necessidades mais urgentes apresentadas por elas (ONU, 1998, princípio 25). Para tanto, os governos e os grupos participantes das hostilidades devem respeitar e proteger os transportes e provisões dos representantes da ajuda humanitária (ONU, 1998, princípio 26).

A última seção (ONU, 1998, princípios 28 ao 30) traz os princípios relativos aos reassentamento e reintegração das PDIs ao local de origem. Dois pontos mencionados neste tópico merecem destaque: primeiro, o fato de garantir o direito de retorno, assegurando a participação plena dos deslocados internos no planejamento e gestão do seu regresso, isto porque muitas vezes os deslocados são forçados a residirem em partes do país inseguras (princípio 28); e, segundo, a recuperação da propriedade e bens perdidos como resultado do deslocamento, e mesmo se não for possível, as autoridades competentes deverão fornecer uma compensação ou reparação dos danos de forma justa (ONU, 1998, princípio 29).

Conforme aponta Williams (2008, p. 23), não existia provisão anterior que garantisse às PDIs o direito de recuperarem a propriedade abandonada, nem solucionassem a questão da compensação e restituição, mesmo assim, os autores dos PORDI elucidaram este princípio como um dos elementos indispensáveis para reintegração dos deslocados na sociedade e para plena salvaguarda dos seus direitos. De todo modo, a contribuição dos PORDI não foi suficiente para o

desenvolvimento deste direito, pois seguem ocorrendo inúmeros obstáculos para sua aplicação sistemática nos desenraizamentos.

Na verdade, poucos são os casos em que ocorreu a materialização desta garantia, Williams (2008, p. 23) cita o Acordo de Paz de Dayton⁴, em 1995, como um precedente para restituição da propriedade aos deslocados internos. Num período de cinco anos foi promovida uma política de restituição da propriedade que levou ao retorno de quase um milhão de pessoas às suas residências. Afora esse exemplo, o que temos presenciado é uma contínua falha na sua implementação, derivada, em parte, dos desvios políticos de governos que veem algumas terras ou moradias como bens valiosos e com isso dificultam a sua recuperação. De outro lado, nos casos em que há vontade política, os programas de restituição requerem recursos e capacidades que alguns países não detêm. Outro desafio significativo é a restauração de terras aos grupos indígenas ou tribais, tendo em vista que em muitos países eles não possuem o reconhecimento formal da propriedade, ou seja, é preciso incorporar aos PORDI uma proteção diferenciada entre o campo e zonas urbanas.

Feita essa leitura acerca dos PORDI, constatamos que as provisões criadas para salvaguardar os direitos dos deslocados internos não pretendem garantir uma condição de privilégios, mas, sobretudo, determinar a proteção das PDIs como qualquer outro grupo que seja alvo de violações. Para Cohen e Deng (2008, p. 06), apesar dos esforços para elaboração deste conteúdo, surgiram ainda diversas controvérsias, mas não tanto pela sua matéria e sim pela sua forma de desenvolvimento e desrespeito da lei, uma vez que ainda perduram grandes desafios que impedem o cumprimento dos direitos dos deslocados internos.

As variadas dimensões do conflito colombiano

A história da Colômbia praticamente se confunde com as experiências do conflito interno. Para a população deste Estado, a violência sempre esteve tão presente e enraizada que muitos não se imaginam vivendo em um Estado tranquilo, pacífico. Seria difícil encontrar alguém ou alguma família que não tenha sido, direta ou indiretamente, afetado pelo conflito. Nesse contexto, a experiência peculiar deste povo tem construído uma memória com as marcas de uma realidade com confrontos recorrentes entre as diferentes organizações políticas e sociais.

Originado como um combate entre guerrilhas, após um período de violentas disputas partidárias, no cenário ideológico da Guerra Fria, o conflito armado que a Colômbia vivencia, por mais de cinco décadas, é considerado um dos mais antigos do mundo. Ao longo do tempo, o conflito colombiano foi intensificando-se e adquirindo uma dimensão crônica, modificando parte de suas motivações, diversificando seus atores e formas de atuação, com consequências desastrosas para sociedade civil, que foi se tornando o principal alvo dos embates (SANTOS, M., 2011, p. 13).

Isso porque existem diversas causas para o deslocamento na Colômbia. Para Viana (2009, p. 139), a violência propagada pelo conflito armado tem ocasionado um processo paralelo de

⁴ Determinou o encerramento da Guerra na Bósnia, entre sérvios, croatas e muçumanos, conhecida como o pior conflito armado da Europa após a II Guerra Mundial.

desenraizamento interno. Com efeito, o desencadeamento dos deslocamentos já podia ser observado ainda no período de independência do Estado, quando as disputas pelo poder entre os dois tradicionais partidos colombianos – o conservador e o liberal – e as lutas pela posse das terras se intensificaram e geraram uma onda de violência que caracteriza e perdura nos acontecimentos políticos do Estado desde então.

Longe de ser a única razão para o deslocamento interno na Colômbia, a violência pode ser tomada como fator preponderante no estudo deste fenômeno. De todo modo, além da violência e da questão agrária, há ainda outros fatores condicionantes para o deslocamento interno neste Estado, como a ineficácia do sistema judicial, a ausência de mecanismos eficientes para solução pacífica de controvérsias entre os cidadãos, acompanhada da violação maciça dos Direitos Humanos e desrespeito às regras do Direito Humanitário Internacional, disputa por territórios geoestratégicos e motivações sociais (FRANCO, 1998, p. 07-08).

Assim, fica claro que o deslocamento forçado na Colômbia não é apenas um subproduto de confrontos armados entre grupos, na verdade, é raro o combate direto entre as partes envolvidas no conflito (NRC, 2002, p. 88). Este fenômeno é o reflexo de um conjunto de ações violentas perpetradas contra os civis como forma de intimidar o “outro lado” do conflito, apontada pelo Conselho Norueguês para Refugiados (NRC, sigla em inglês, 2002, p. 88) como “estratégia deliberada de guerra exercida para estabelecer domínio em determinadas terras, em sua maioria, para expandir o cultivo de produtos ilícitos”.

Além disso, há que se levar em consideração que o caso da Colômbia se apresenta dentro de um conjunto de variáveis endógenas, que abarcam desde os aspectos geográficos até ideológicos, e que da mesma forma adquirem efeito *spillover*⁵ não apenas para o Estado, mas também em nível regional e internacional, a partir do momento em que variáveis exógenas passaram a influenciar na conduta do governo colombiano.

Para Kurtenbach (2005, p. 14), esta cultura política da violência está tão enraizada no cotidiano da Colômbia, que foi se instrumentalizando em vários seguimentos da sociedade. Fato esse registrado desde a independência do país, quando a oligarquia procurava conseguir a integração clientelista da população, até hoje, na maneira como os grupos armados usam a violência para influenciar nos processos eleitorais e na obtenção de recursos econômicos. Importante destacar que o conflito registrado na Colômbia está também diretamente relacionado com o acesso desigual à terra e a outros recursos naturais⁶. Há a questão do narcotráfico, mas também a necessidade de uma reforma agrária no Estado, além das disputas pela exploração de recursos naturais, como o petróleo e esmeraldas (KURTENBACH, 2005, p. 16).

A complexidade e a durabilidade do conflito na Colômbia dificultam uma simplificação dos atores envolvidos, especialmente porque houve uma diversificação dos seus atores ao longo de seu desdobramento. Por isso, nesta parte do texto, destacamos resumidamente as peças-chave mais atuantes do conflito, ou seja, as guerrilhas e os paramilitares, a fim de promover uma

5 Efeito de transbordamento: são os efeitos de políticas ou medidas adotadas em um Estado ou grupos de Estados numa determinada área de conhecimento e que se estendem para outros setores ou lugares.

6 A economia colombiana está baseada principalmente na agricultura e pecuária. É o maior produtor mundial de esmeraldas e possui as maiores reservas de carvão mineral da América Latina. Entre os principais produtos exportados pelo Estado estão: petróleo, carvão, café, cana-de-açúcar, têxteis e couro (CONSULADO HONORÁRIO DA COLÔMBIA, 2005, s/p).

melhor compreensão do atual conflito colombiano. Visualizando a figura 1, abaixo, poderemos entender melhor essa divisão:



Figura 1 – Peças-chave no conflito colombiano

Fonte: adaptado com base nas informações constantes no sítio eletrônico da Corporación Nuevo Arco Iris (2012).

No rol dos grupos assinalados na figura 1, destacamos dentre as guerrilhas, as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) e *Ejército de Liberación Nacional* (ELN); e, no que se refere aos paramilitares, a *Autodefesas Armadas da Colômbia* (AUC) e as *Bandas Criminales Emergentes* (BACRIM), em virtude da atuação proeminente no território colombiano até o momento. Nos mais de 50 anos, o conflito colombiano experimentou diferentes momentos, a partir de quadros conjunturais com causas e atores variados. Embora o Estado tenha assumido, em boa parte dos seus governos, uma política de combate ao conflito armado, suas posições foram heterogêneas e provocativas, atenuando em muitos casos os fatores que levavam à violência (SANTOS, M., 2011, p. 38). Além da incapacidade de enfrentar militarmente os grupos ilegais, o Estado adotava políticas que favoreciam as elites e enfraqueciam sua relação com as camadas mais pobres da população – incrementadas pelas deficiências em relação à questão agrária, grande motivo das discórdias – além da sua posição ideológica favorável aos interesses norte-americanos.

Características do Deslocamento Interno na Colômbia

Por ora, os apontamentos abordados corroboram a visão de que as disputas, ameaças e violência decorrentes do conflito armado colombiano são os grandes propulsores do deslocamento interno. Contudo, não podemos negligenciar que fatores como a disputa por territórios, terras e motivações sociais e econômicas também fazem parte das causas que levaram tanto à intensificação do conflito como ao aumento do desenraizamento da população (VIANA, 2009, p. 140).

Ademais, evidencia-se no caso colombiano uma ligação direta entre os fatores do deslocamento e os diversos atores do conflito interno. Além das ações proferidas pelos grupos armados, Viana (2009, p. 141) aponta a própria responsabilidade do Estado na trajetória do conflito armado – seja pela omissão em garantir a segurança física e institucional da população, assim como pelas tentativas frustradas de conter as hostilidades, por meio do uso, muitas vezes, indiscriminado da força – e a participação de grupos econômicos e dos narcotraficantes, que procuram garantir a manutenção e exploração da terra por meios ilegais, condicionaram a dinâmica do deslocamento.

De outro lado, Murcia (2002, p. 52) também afirma que os desenraizamentos nem sempre respondem a ações armadas específicas, às vezes o simples fato da chegada das guerrilhas ou dos paramilitares em determinada região se converte em uma justificativa para a saída da população, uma vez que esses grupos utilizam a ameaça para coagir os civis a deixarem suas casas.

Ainda na visão de Murcia (2002, p. 53), existem, de igual modo, alguns determinantes estruturais sobre o deslocamento forçado colombiano, como a pobreza – abarcando a falta de oportunidades e o subdesenvolvimento; o vazio estatal – entendido como a ausência de forças militares e juizados, assim como de serviços sociais e de formas democráticas de participação; o modelo de desenvolvimento econômico excludente e inequitativo – promovido pela concentração de renda, sistema de discriminação e marginalidade do campesinato e da economia rural; e, por fim, as zonas de maior dinamismo econômico, nas quais há abundância de recursos estratégicos, matérias-primas e terras favoráveis ao cultivo de ilícitos.

Mesmo com essa caracterização abrangente do deslocamento interno na Colômbia, pesa sobre este fenômeno a ênfase de que a conjugação entre os interesses econômicos e políticos sobre as terras e territórios e os confrontos entre os atores armados são suas causas principais. De acordo com o Grupo de Memoria Histórica (GMH) (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013, p. 71) da Colômbia, as ações do narcotráfico e suas estruturas de financiamento, assim como os interesses provenientes dos setores empresariais têm propiciado o despojo e a apropriação de territórios com recursos estratégicos.

O GMH (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013, p. 71) afirma que o agravamento da expulsão da população civil responde, em primeiro lugar, à expansão dos domínios por grupos guerrilheiros e agora também dos BACRIM; às deficiências em seus processos de desmobilização; à ofensiva militar do Estado em cumprimento da Política de Segurança Democrática; e a um conjunto de ações violentas disseminadas desde 1996, quando houve um recrudescimento do conflito, até 2002, sucedidas por uma instabilidade interna que perdura até hoje.

Essas manifestações do conflito armado e da violência generalizada contra a população civil estão entre os principais fatores do deslocamento, identificados, na tabela 1, pela Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado (2011, p. 08), como:

Tabela 1 – Manifestações do conflito armado interno e da violência generalizada

Ameaças de morte: direcionada para membros da comunidade, especialmente contra os líderes e representantes da população civil.	Ataques indiscriminados contra unidades e instalações policiais ou militares. Ataques indiscriminados a bens civis.	Acidentes por minas antipessoais e artefatos explosivos não convencionais.
Instalações das forças de segurança e policiais no meio da população civil, que coloca os civis em meio aos ataques.	Expansão das cadeias ilegais do narcotráfico, que tem efeito direto para a população civil, como as fumigações de cultivos ilícitos.	Restrições à mobilidade da população civil e bens indispensáveis à subsistência.
Sequestros	Massacres	Execuções
Extorsões	Tortura e maus tratos: prática do confinamento.	Desaparição forçada
Atentados à vida e integridade pessoal	Recrutamento forçado	Violência sexual
Furto de bens da população civil.	Ameaças ou ataques a entidades governamentais.	Ataque ou ocupação de bens civis e comunitários.

Fonte: Tabela elaborada pela autora do trabalho com base nas informações constantes no informe 2011 da Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, Defensoría del Pueblo (COLÔMBIA, 2011).

Dentre as ações empregadas contra a população, o Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2011b, p. 20) destaca que as ameaças diretas, os massacres, assassinatos, combates, assassinatos, ameaças indiretas e o recrutamento forçado são os fatores proeminentes para o deslocamento interno colombiano.

Panorama da situação dos Deslocados Internos na Colômbia

O deslocamento interno na Colômbia adquiriu uma proporção tão preocupante ao longo dos anos, que se refletiu de maneira dispersa e irregular, e demonstrou a baixa capacidade do Estado em responder a este cenário de crise humanitária. Essa conjuntura contribuiu para que a população deslocada acabasse imersa em uma situação de permanente desamparo e vulnerabilidade.

Segundo Springer (2006, p. 16), os efeitos do deslocamento interno podem ser sentidos tanto em curto e médio prazo como em longo prazo, especialmente nos casos de pessoas que estão continuamente se deslocando. Em termos de curto e médio prazo, as PDIs podem sofrer com a perda de autoestima, depressão, desejo de vingança, enfermidades, ansiedade e desespero, ou seja, provoca danos mais psicológicos, em razão do sentimento de impotência diante da fuga. Em se tratando dos efeitos em longo prazo, os indivíduos deslocados passam a enfrentar graves problemas socioeconômicos, como a deterioração das condições de vida, perda da identidade local ou regional, aumento das barreiras sociais, desintegração familiar, desemprego, marginalização política, perda de credibilidade das instituições públicas, destruição de projetos de vida particulares e ruptura das redes sociais e afetivas.

De fato, esses efeitos podem ser diagnosticados no contexto conflituoso da Colômbia, que por sua própria experiência de intensa violência criou um profundo trauma para as PDIs e tornou-se ainda mais complexa pela sua estigmatização e marginalização frente ao restante da sociedade, tendo em vista que o governo colombiano vem adotando um discurso falacioso acerca do impacto do conflito armado, a fim de neutralizar suas consequências sobre a população. Contudo, esta aparente negação acaba dificultando a visibilidade dos deslocados internos, que são a expressão mais evidente da violência excessiva que impera nas várias regiões do Estado, em especial nas zonas rurais e periféricas. Esta atitude patológica faz com que muitos deslocados internos evitem ser identificados dentro dessa categoria, com o propósito de ocultar sua condição de migração forçada, e assim não sofrerem discriminação social e estigmatização (SPRINGER, 2006, p. 17).

Uma prova disso é que há grandes divergências nos índices do deslocamento interno colombiano divulgados entre as instituições nacionais e os organismos internacionais. A Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado (2011, p. 14-15) chama atenção para esse fato, ao assinalar que enquanto o Observatorio Nacional de Desplazamiento informava que havia ocorrido uma diminuição do deslocamento interno na Colômbia, em 2011, no mesmo período o IDMC tinha verificado o incremento tanto dos deslocamentos massivos como dos individuais. Ainda nesse ano, o Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado (2011, s/p) apontou que das quase 132 mil famílias afetadas pelo deslocamento interno, 27% não se incluíram como deslocados.

Em razão disso, segue que a problemática deste fenômeno na Colômbia não corresponde exclusivamente ao fato das pessoas se deslocarem forçadamente, mas as consequências advindas dessa expulsão abarcam uma série de violações aos direitos humanos e aos princípios humanitários, que evidenciam a inadequada resposta governamental à situação das PDIs. Mesmo que o desenraizamento seja causado por inúmeros agentes do conflito armado, o Estado colombiano é diretamente responsável por esta crise, porque viola seus compromissos constitucionais e internacionais para a proteção dos Direitos Humanos das PDIs.

De acordo com o recente informe do IDMC (2011b, p. 35), a situação socioeconômica dos deslocados internos é considerada muito pior do que a população em nível de pobreza na Colômbia. Para o IDMC (2011b, p. 35), o comparativo entre os indicadores nacionais comprova tal assertiva, tendo em vista que, entre 2008 e 2010, os dados revelaram que 97,6% (2010) das famílias deslocadas estavam abaixo da linha da pobreza e 78,8% (2010) possuíam renda inferior à linha de indigência. Estes níveis são muito superiores ao percentual total da população de baixa renda, no qual 45% estão abaixo da linha de pobreza, enquanto 17% têm renda inferior à linha de indigência.

Outras investigações também têm demonstrado as graves repercussões do deslocamento interno sobre as condições de vida das PDIs, como o estudo realizado por Bello e Bonilla (2010) para análise das capacidades materiais dos deslocados frente à população não deslocada, no período de 2003 a 2009. Nesta pesquisa, verificou-se que as habitações das PDIs são piores que a dos receptores, ou seja, deterioraram-se com o deslocamento. Antes do desenraizamento, 95% dos deslocados viviam em casa ou apartamento, e agora apenas 7% conservam esta condição. Boa parte dos deslocados (48%) reside em habitações compartilhadas por várias famílias,

o denominado “*cuarto de inquilinato*” frente a 35% dos receptores. Quase metade das PDIs constroem suas habitações com papelão, madeira e materiais de sucataria, normalmente com apenas um cômodo.

O direito à habitação é privado no processo de desenraizamento, uma vez que com a expulsão os deslocados acabam deixando para trás a maior parte dos seus bens, especialmente suas casas, saindo praticamente de “mãos vazias” em busca do desconhecido, e com isso acabam se alojando em zonas de invasão, sem infraestrutura, com dificuldade de acesso e que oferecem alto risco à sua sobrevivência.

Nesse contexto, pesa sobre os deslocados a preponderância de problemas, como danos à saúde mental, a desnutrição, a gestação precoce, doenças respiratórias e de pele, justificados dentre outros motivos pelo transtorno do estresse pós-traumático, a ansiedade e a depressão suscitados pela exposição à violência, precárias condições de vida (como a falta de saneamento básico), baixo acesso a alimentos e a pouca assistência nos serviços de saúde (BELLO; BONILLA, 2010, p. 64).

Com efeito, a ausência estatal se traduz na falta de assistência aos serviços essenciais ao desenvolvimento humano, agravado ainda mais pela falta de acesso e conhecimento das PDIs em relação aos seus direitos, conforme aponta o estudo de Bello e Bonilla (2010, p. 78), quando chamam atenção para o fato de que “quase 60% dos deslocados declararam não conhecer seus direitos em matéria de atenção à saúde e mais de 40% desconheciam os requisitos para usar os serviços médicos e os horários de atendimento”.

O desconhecimento em relação aos seus direitos não se materializa apenas na área da saúde, corresponde aos diversos domínios sociais, ocasionados especialmente pela negligência governamental e pelo estado de intensa vulnerabilidade aos quais são submetidos. As demonstrações quantitativas explanadas neste capítulo elucidam o transbordamento da crise gerada pelo processo de deslocamento interno, sentida pela população em geral, tanto pelos deslocados como os receptores. As consequências deste fenômeno, quando aliadas a um Estado omissivo e às ações oriundas do conflito armado, provocam inúmeras violações de direitos humanos, a grande maioria negligenciada pelo governo, seguida pela ameaça e pelo assassinatos de pessoas envolvidas em processos criminais relacionados aos direitos humanos, tais como advogados, testemunhas e líderes de Organizações Não Governamentais.

O Estado Colombiano e sua relação com as PDIs

A resposta do Estado veio, mas num momento tardio e de forma gradativa. Isso porque, mesmo que a violência gerada pelo conflito armado já tivesse impulsionado o fenômeno do deslocamento interno desde a década de 1980, o Estado colombiano só começou a formular um corpo normativo voltado ao tratamento desta crise a partir dos anos de 1990 (VIANA, 2009, p. 144). Sem dúvida, as primeiras iniciativas do governo corresponderam à conjunção dos fatores internos, pelos graves efeitos do deslocamento, mas também ao movimento internacional que sentiu a necessidade de propor soluções e prevenir o êxodo interno forçado, que chamara atenção pelo seu progressivo crescimento.

A primeira ação do Estado ocorreu por meio da promulgação da Lei n. 387 de 18 de julho de 1997 – pela qual se adotaram “medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”⁷ (COLÔMBIA, 1997a) – antes mesmo da apresentação dos PORDI (ONU, 1998) à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Isso quer dizer que os Princípios Orientadores não tiveram uma influência direta na elaboração desta norma, fato possível de ser observado ao olharmos a conceitualização empregada ao termo “deslocado” na redação dos dois textos.

Enquanto que os PORDI trazem uma abordagem um pouco mais ampla para categorizar os deslocados internos como pessoas que são forçadas a saírem de suas casas envolvendo situações que vão desde conflitos internos até calamidades humanas ou naturais, no texto da Lei 387/97⁸ há um enfoque mais restritivo, identificando os deslocados como pessoas que foram obrigadas a migrar dentro do território nacional em virtude dos casos de violência interna, conforme observamos na definição abaixo.

Apesar da diferença no emprego do termo deslocado, a focalização das necessidades das PDIs através desta lei seguiu as orientações previstas anteriormente pelo Representante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos, facilitando, dessa forma, um maior alinhamento aos Princípios Orientadores. Mesmo assim, Mojica (2007, p. 162) assinala que a definição, que surge desta exegese, enquadra-se mais nas ações do Estado em resposta ao conflito interno do que na simples descrição da problemática, ou seja, refere-se a uma construção elaborada com vias a incorporar a atenção aos deslocados no marco das estratégias de enfrentamento do conflito armado, por isso é interpretada de forma restritiva.

De outro lado, não podemos negar que a Lei n. 387/97, enquanto instrumento normativo, tornou-se um marco para o tratamento do deslocamento interno na Colômbia. Sua relevância reside no fato de ter sido responsável pelo, em primeiro lugar, reconhecimento de que as PDIs deveriam receber atenção especial e que por isso necessitavam de garantias frente às dificuldades enfrentadas antes, durante e depois do deslocamento; em segundo, por reconhecer a responsabilidade do Estado na formulação de políticas e na adoção de medidas para prevenção, atenção, proteção, consolidação e estabilização socioeconômica da população deslocada em situação de violência; e, por fim, pela aceitação correlata de que os deslocados possuem direito de receber auxílio da comunidade internacional.

Dentre as provisões contidas na Lei n. 387/97 (COLÔMBIA, 1997a), destacamos a criação de alguns mecanismos que fornecem o suporte para elaboração de políticas públicas voltadas à proteção das PDIs, como o Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada por Violência, por meio do qual foi estabelecido um Conselho Nacional⁹ como órgão consultivo

7 Elaborada e aprovada durante o governo de Ernesto Samper Pizano (1994-1998).

8 É deslocada toda pessoa que se tenha visto forçada a migrar dentro do território nacional, abandonando sua localidade de residência ou atividades econômicas habituais porque sua vida, sua integridade física, sua segurança ou liberdade pessoais tenham sido vulneradas ou se encontram diretamente ameaçadas por ocasião de qualquer das seguintes situações: conflito armado interno, distúrbios e tensões internas, violência generalizada, violações maciças de Direitos Humanos, infrações ao Direito Internacional Humanitário ou outras circunstâncias emanadas das situações anteriores que possam alterar ou aterrem drasticamente a ordem pública (COLÔMBIA, 1997a, art. 1º, tradução livre).

9 Composto por membros do governo, representantes da Cruz Vermelha Colombiana, da Defesa Civil, das Igrejas, da População Deslocada, entre outros.

e assessor; o Plano Nacional de Atenção Integral da População Deslocada por Violência, que criou uma Rede Nacional de Informação; e o Fundo Nacional de Atenção Integral da População Deslocada por Violência.

O Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada por Violência (SNAIPD) pretende atender às PDIs de maneira que possa mitigar e até neutralizar as dinâmicas da violência que ocasionam o processo de deslocamento, além de integrar esforços, junto aos setores públicos e privados, para promover uma política adequada de prevenção e atenção aos deslocados, assim como direcionar recursos humanos, técnicos, administrativos e econômicos para o mesmo fim, o que significa dizer que o objetivo central do SNAIPDV¹⁰ é estabelecer redes de apoio às pessoas que estejam tanto na eminência de deslocarem-se, como as que já estão em situação de deslocamento e executar as políticas de atenção à população deslocada (COLÔMBIA, 1997a).

O Plano Nacional de Atenção Integral da População Deslocada por Violência foi pensado com o propósito de criar e adotar medidas que garantam uma atenção especial às PDIs, a começar pela criação da Rede Nacional de Informação, que possibilitaria o registro e diagnóstico das causas e agentes que ocasionam o deslocamento no Estado e forneceria uma base de dados, a fim de demonstrar as dimensões do fenômeno. Por meio deste Plano, também foi elaborado um mecanismo de Atenção Humanitária de Emergência, fundamental na assistência às pessoas em situação de deslocamento, responsável por promover ações imediatas com a finalidade de:

“socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”¹¹ (COLÔMBIA, 1997a).

Neste íterim, convém destacar a vigência do Decreto n. 2569 (COLOMBIA, 2000), que regulamentou a Lei n. 387/97 e trouxe importantes disposições acerca da condição do deslocado e das redes de apoio às PDIs, como a determinação de que a Red de Solidaridad (RSS)¹² passasse a coordenar o SNAIPD, de modo que pudesse promover uma melhor integração dos programas entre as instituições públicas em todos os níveis de ação – nacional, estadual e municipal – para atenção às PDIs (COLÔMBIA, 2000, art. 1º).

Da mesma forma, criou o Sistema Único de Registro da População Deslocada (SUR)¹³, direcionado à quantificação da população afetada pelo deslocamento, com o intuito de manter um cadastro atualizado, em termos territoriais e populacionais, das pessoas que necessitam das políticas estatais direcionadas aos deslocados.

10 Regulamentado parcialmente pelo Decreto n. 2007 de 2001 (COLOMBIA, 2001), referente ao artigo 7º, acerca da atenção à população rural deslocada por violência.

11 Trad.: “Socorrer, assistir e proteger a população deslocada e atender suas necessidades de alimentação, higiene pessoal, suprimentos, utensílios de cozinha, atenção médica e psicológica, transporte de emergência e alojamento transitório em condições dignas” (tradução nossa).

12 Entidade do governo vinculada diretamente à Presidência da República.

13 Para o registro no SUR é exigido ao requerente uma declaração que alegue sua condição de deslocado, na qual devem constar os seguintes itens: 1. fatos e circunstâncias que o obrigaram a fugir; 2. lugar de origem; 3. profissão e ocupação; 3. atividade econômica que exercia e mercadorias e bens que possuía antes do deslocamento; 4. razões para a escolha do lugar de chegada. A referida declaração deverá ser apresentada dentro do ano seguinte à ocorrência do deslocamento. Após a apresentação da declaração na entidade delegada para o recebimento, o requerente precisará esperar 15 dias úteis para obter a resposta de sua solicitação.

O Decreto n. 2569 (COLÔMBIA, 2000) também elenca uma série de critérios determinantes para a cessação da condição do deslocamento. Segundo seu art. 3º, o Estado colombiano entende que um indivíduo passa a ser considerado não deslocado quando apresenta as seguintes situações: seu retorno ao lugar de origem, o reassentamento ou relocação em outro lugar seguido ao acesso a uma atividade econômica, exclusão do SUR, em conformidade com as disposições previstas no artigo 14 do referido Decreto, ou por solicitação do interessado.

Mais recentemente, tendo em vista as consequências do conflito armado para a população em geral, em particular aos deslocados internos, do qual decorre sobremedida violações ao direito à liberdade de locomoção e residência, e ao direito à proteção frente a toda ingerência domiciliar ou à vida privada, cometida quando da expropriação forçada da terra ou das casas, foi igualmente promulgada pela Colômbia a Lei n. 1448/11 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”¹⁴. Esta lei destina aos deslocados internos, por meio de um enfoque diferenciado, três fases ou etapas para as medidas de assistência e atenção – de forma a complementar a política de prevenção e estabilização socioeconômica estabelecida na Lei n. 387/97 –, a saber: atenção imediata, atenção humanitária de emergência e atenção humanitária de transição (COLÔMBIA, 2011b).

A atenção imediata se presta às vítimas do deslocamento interno que apresentam elevado grau de vulnerabilidade e que necessitam de alojamentos temporários e assistência alimentar, reconhecidos ante o Ministério Público, por meio do cadastro no SUR¹⁵. A atenção humanitária de emergência ocorre através da Agência Presidencial para la Acción Social, a quem já detenha seu registro no SUR, da qual resultará as assistências essenciais à subsistência mínima do deslocado na localidade de chegada (COLÔMBIA, 2011b, arts. 63-65, respectivamente).

O plano desta lei representa um avanço importante com relação à proteção dos direitos humanos dos deslocados internos, porque consagra a obrigação do Estado em desenhar medidas especiais referentes ao retorno, reintegração e restituição aos locais de origem dos deslocados. Para fornecer meios visando à restituição da terra, a referida lei criou um “Registro de terras despojadas e abandonadas forçosamente”, a fim de identificar com precisão o valor do objeto de despojo, mediante a posição geográfica e verificando o período em que foi investida influência armada à propriedade (COLÔMBIA, 2011b, art. 76).

No entanto, toda esta normatividade, ainda que em conformidade com os princípios do Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos, não consegue abarcar em sua completude os dilemas enfrentados pelos deslocados colombianos. Na avaliação de Mojica (2007, p. 159), o governo cumpriu formalmente a indicação da comunidade internacional de formular um plano nacional de ação direcionado para as PDIs, mas o arcabouço jurídico colombiano, nesta área, ainda possui algumas brechas, além de muitas falhas em seu processo de implementação.

14 Trad.: “Pela qual se ditam as medidas de atenção, assistência e reparação integral às vítimas do conflito armado interno e se ditam outras disposições” (tradução nossa).

15 Poderão receber este tipo de ajuda os deslocados, quando do momento da chegada ao município de recepção, dentro do período máximo de três meses do ato do deslocamento interno (COLÔMBIA, 2011b, art. 63, §1º).

A começar pela subjetiva distinção entre deslocado e população, objeto da atenção estatal, presente na Lei n. 387/97, uma vez que tende a identificar os deslocados como uma das partes envolvidas no conflito, e não como a parte da população civil. Isso ocorre porque a dinâmica do Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada por Violência incorpora os indivíduos na condição de PDIs como beneficiários de programas públicos, e não como sujeitos titulares de direitos fundamentais. O que significa dizer que sua inclusão e participação ao SNAIPD podem sofrer limitações, tendo em vista que para execução dos programas governamentais torna-se necessário a disponibilidade e canalização de recursos, e estes nem sempre são suficientes para atender as demandas dos deslocados, que aumentam ano após ano, ou não são prioritariamente direcionados para este fim (MOJICA, 2007, p. 158).

Esta problemática decorre, em primeiro lugar, pelas falhas no Sistema de Registro Único da População Deslocada, peça-chave do SNAIPD, dado que é a partir desta ferramenta que são identificadas as pessoas afetadas pelo deslocamento e traçados os serviços essenciais à sua proteção, ou seja, não se trata apenas de um registro para mensuração do fenômeno, mas especialmente de um pré-requisito para obtenção da Ajuda Humanitária de Emergência¹⁶ e dos demais benefícios consagrados na Lei n. 387/97. Diferentes organizações já demonstraram, como a organização não governamental Refugees International, que o governo colombiano vem sistematicamente subestimando o número de PDIs, por meio do SUR, e assim negando milhares de serviços aos deslocados em vulnerabilidade (DARIO, 2009, p. 12).

Uma das dificuldades reside no momento mesmo do indivíduo expulso obter o certificado de deslocado interno. O lapso temporal e as documentações exigidas retardam e acabam até mesmo ocasionando a não inscrição no SUR. A Refugees International (2007, p. 02) identificou entre as PDIs, pelo menos, quatro entraves à inscrição no Sistema: primeiro, pessoas deslocadas em virtude da repressão política ou de operações militares não podem registrar-se, já que estas ações não envolvem outros atores armados e por isso não são definidas como conflito; segundo, os civis deslocados como consequência da prática da fumigação no combate ao cultivo da coca também não são considerados; terceiro, as famílias que não conseguem declarar satisfatoriamente as circunstâncias que as obrigaram a fugir – muitas vezes pelo trauma sofrido ou por não identificarem os autores temendo represálias – acabam tendo suas solicitações negadas por serem consideradas incompletas; por fim, o governo continua a rejeitar as pessoas que não se registram dentro de um ano da sua deslocação, mesmo que as disposições legais (Decreto n. 2569/2000) permitam aos deslocados se inscreverem após o primeiro ano. O mais agravante dessas falhas é que, não conseguindo o cadastro no SUR, as pessoas em situação de deslocamento acabam não acessando os programas públicos específicos aos deslocados.

Segue, assim, uma constante assimetria entre o corpo normativo e o desempenho institucional de atenção à população deslocada. O Estado ainda demonstra despreparo para atender ao elevado contingente de PDIs e as agências do governo transbordam sua capacidade de funcionamento, o que significa dizer que as administrações municipais e estaduais se afrontam constantemente com as tensões entre as PDIs e as populações receptoras (REFUGEEES INTERNATIONAL, 2008, p. 01). Inclusive, a Lei n. 387/97 reflete debilmente os impactos que os

¹⁶ De acordo com a Lei n. 387/97 (COLOMBIA, 1997a, art.15, §único), os deslocados internos possuem o direito à Ajuda Humanitária de Emergência por um período de três meses, prorrogável excepcionalmente por mais três.

deslocamentos causam aos habitantes das zonas de recepção, que, da mesma forma que os deslocados, não conseguem satisfazer plenamente suas necessidades básicas. A superficialidade com que a norma aborda essa questão, quando assinala em seu art. 9º que o Plano Nacional deverá adotar medidas e ações que atendam as características e condições especiais das “zonas de expulsão” e das “zonas de recepção”, acaba materializando-se pela ausência de políticas que promovam uma melhor assimilação das PDIs nos locais de chegada (MOJICA, 2007, p. 159).

Para o ACNUR (ONU, 2004b, p. 72), uma debilidade de tipo estrutural que continua vigente, além da falta de monitoramento e avaliação, corresponde à descoordenação da política em termos intersetoriais, em particular no que diz respeito à estabilização socioeconômica das PDIs. As iniciativas governamentais nesta área têm sido deficitárias, em parte, por não criarem condições de vida que estimulem os deslocados a permanecerem nos locais de recepção, devido ao acesso desigual à saúde, educação, moradia e emprego, mas também porque os programas de reassentamento são conduzidos em áreas sem infraestrutura adequada e inseguras, obrigando algumas famílias a se deslocarem mais de uma vez (MOJICA, 2007, p. 160).

Afora isso, a Anistia Internacional (2013, p. 63) assinalou, no último informe acerca da Colômbia, que a Lei de Vítimas e Restituição de Terras, em vigor desde 1º de janeiro de 2012, provocou a reação contrária de quem se beneficiou das expropriações, uma vez que as pessoas que se mobilizaram pela restituição, bem como as que tentaram voltar para suas terras, foram assassinadas ou ameaçadas.

Esse quadro de constante debilidade na proteção das PDIs, e de dissonância com os ordenamentos jurídicos internos, também foi comprovado pela Corte Constitucional da Colômbia, por meio da sentença T-025/04, quando manifestou as inconsistências na política de atenção integral à população deslocada, declarando formalmente que tal situação figurava-se como um “estado inconstitucional das coisas” (COLOMBIA, 2004). Nesta ocasião, a Corte verificou a sistemática violação dos direitos fundamentais da população deslocada, assim como a existência de diversas falhas entre as instituições responsáveis pela proteção de suas garantias.

Em resumo, a sentença T-025 de 2004 compreendeu a conjunção de petições movidas por 1.150 famílias deslocadas, integradas principalmente por mulheres, idosos, crianças e alguns indígenas em diversas localidades. Entre elas, foram identificados problemas comuns, resultantes, na maior parte dos casos, da Ajuda Humanitária de Emergência prestada pelo Estado colombiano, durante os três meses seguintes após a sua chegada (COLÔMBIA, 2004).

A Corte fundamentou seu parecer levando em consideração os problemas jurídicos relacionados ao SNAIPD decorrente, no primeiro momento, da grave situação de vulnerabilidade das PDIs e dos problemas na prestação de serviços pelas entidades demandadas, em razão dos atrasos e da omissão à proteção efetiva dos deslocados pelas autoridades competentes, e depois, pela constatação dos problemas estruturais que afetam o Plano Nacional, em seus distintos componentes, com relação à insuficiência dos recursos destinados ao referido plano e à precária capacidade institucional para empregá-lo (COLOMBIA, 2004).

Dois pontos devem ser destacados em relação a esta sentença: o primeiro reside no fato da Corte ter considerado os PORDI (ONU, 1998) como jurisprudência para ressaltar os direitos fundamentais dos deslocados internos, e o segundo, particularmente importante, é que esta decisão tornou-se um precedente para observância de outros casos, em que as especificidades

da T-025/04 foram suscitadas para emissão de novos pareceres, como o que resultou na Sentença T-349/12¹⁷ acerca da obrigação do Estado em garantir o direito à moradia digna à população deslocada, na qual se expôs que – frente às dificuldades das PDIs em encontrar condições apropriadas de alojamento, posto que muitas chegam aos lugares totalmente desprovidas – o Estado deve prover meios que possibilitem aos deslocados auferirem habitações adequadas e que estas não podem ser despojadas dos lugares de ocupação, mesmo que irregulares, sem que haja um planejamento de reassentamento em outras localidades.

Por fim, com base nas informações elencadas neste tópico, constatamos os avanços e retrocessos no enfrentamento do deslocamento interno pelo Estado colombiano. A promulgação das Leis 387/97 e 1448/11 e as sentenças deliberadas pela Corte Constitucional da Colômbia, sem dúvida, constituem-se como os maiores avanços em matéria de proteção aos direitos humanos das PDIs, especialmente porque através destas normas foi estabelecido um alinhamento aos PORDI, o que permitiu sua maior difusão entre as entidades do governo nacional. Contudo, tanto a difusão dos PORDI como o ordenamento jurídico interno não foram suficientes para materialização das garantias dos deslocados.

As falhas estruturais do SNAIPD colocaram novos desafios às pessoas deslocadas, que passaram a conviver com uma política nacional engessada e descoordenada, fruto de programas governamentais que respondem esporadicamente às suas demandas, com recursos limitados e que, em geral, está sujeita à vontade política dos representantes locais.

Avaliação da atuação do Estado colombiano no contexto do deslocamento interno na Colômbia segundo os PORDI

A partir dos pontos focais desta pesquisa, sublinhamos que os deslocamentos internos na Colômbia seguem, em sua maioria, como consequência direta do conflito armado e da cultura política da violência enraizada no território colombiano, motivações que colocaram o Estado entre os que mais apresentam vítimas deste fenômeno. Sabendo disso, assinalamos o fosso existente na proteção nacional das PDIs pelo governo da Colômbia que, paradoxalmente, é um dos agentes do deslocamento e um defensor dos direitos humanos dos deslocados.

Demonstramos, ao longo do texto, que, mesmo tardiamente, a resposta internacional produziu efeitos positivos para o tratamento do deslocamento interno, como a redação dos PORDI, que foram internalizados pela Colômbia, possibilitando a produção de normas, como a promulgação da Lei n. 1448/11, e sua aplicação por meio da Corte Constitucional, na emissão dos pareceres acerca das violações aos direitos das PDIs. Da mesma forma, no âmbito externo, os PORDI tornaram-se uma importante ferramenta para elaboração dos planos de ação das instituições internacionais, que através deles passaram a atuar em razão das vulnerabilidades específicas enfrentadas pelos deslocados, envolvendo assim desde a proteção contra o deslocamento até o seu término.

Mesmo pautadas nos PORDI, as estratégias adotadas pelo Estado são limitadas. A questão agrária, um dos principais condicionantes do conflito, permanece carente de uma reforma e por isso continua longe de ser resolvida, devido ao vínculo estabelecido com os grupos de

17 Caso: Epaminondas Córdoba Bravo contra la Gobernación de Casanare y otros.

narcotraficantes, para o uso ilícito da terra na produção das drogas, o que acaba dificultando a implementação de programas que visem a estabilização da população nestas zonas.

Além disso, precisamos tomar nota de que a Colômbia, mesmo que imersa num conflito interno, é vista como um Estado relativamente forte, o que, por possuir um sistema político consolidado e mecanismos nacionais para atender os deslocados, aumenta as chances das PDIs verem seus direitos garantidos. Contudo, nem sempre a existência da normatividade e de políticas públicas são sinônimos de efetividade, fato comprovado pelas falhas demonstradas no SNAIPD.

Nesse sentido, o Estado colombiano desrespeita, por não adotar medidas que evitem as populações de se deslocarem, os princípios de 5 a 9 dos PORDI (ONU, 1998), especialmente no que tange ao direito à liberdade de locomoção e residência, ao direito à proteção frente a toda ingerência domiciliar ou à vida privada, e à proibição das deslocamentos forçados, isso porque poucas foram as iniciativas para estabelecer um acordo de paz com os insurgentes, na verdade, a principal aproximação entre o governo e os insurgentes só pôde ser observada mais recentemente, em 2012, a partir da intermediação do Estado cubano nas negociações. Trata-se de um passo significativo para alcançar um acordo de paz, mas que ainda demanda maiores esforços, tendo em vista os diversos problemas estruturais que aprofundaram o conflito na região – como a reforma agrária, participação política dos rebeldes e drogas ilícitas –, tratados até o momento de forma parcial.

Ademais, em virtude do conflito interno, o Estado age, através das forças nacionais, estimulando o deslocamento, apoiando formas de coação violentas, destinadas a produzir a desapropriação das terras, justificando-se com o falso discurso de que ações, como as fumigações, são necessárias ao combate às plantações de produtos ilícitos, dos quais provém o principal financiamento dos grupos armados.

Demonstramos também que a parcela da população mais atingida pelo deslocamento na Colômbia é de camponeses e indígenas e afro-colombianos, grupos de pessoas que possuem dependência e/ou ligação especial com suas terras, o que acaba realçando que a primeira esfera destacada pelos PORDI para promover a proteção dos indivíduos contra o deslocamento não é atingida pelas políticas nacionais, não encontrando soluções duráveis para o problema, ocasionando a violação do princípio 9 dos PORDI.

Tratando-se do próprio processo de deslocamento, os desrespeitos são ainda maiores e afetam todos os meios para o desenvolvimento dos deslocados nas localidades de chegada, envolvendo, principalmente, áreas como a saúde, educação, segurança e emprego. Neste contexto, a omissão estatal, as falhas relacionadas ao SNAIPD e a falta de comprometimento com as PDIs são os fatores preponderantes para as lacunas na sua proteção.

Um exemplo dessa conjuntura são as dificuldades que os deslocados enfrentam para obter a documentação adequada, a fim de ascender aos programas de assistência do governo, o que acaba elucidando o descumprimento dos PORDI (ONU, 1998, princípio 27), quando assinala o dever do Estado de prover condições de vida satisfatórias e assistência humanitária à população deslocada.

Segue-se que a principal lacuna, em matéria de proteção aos deslocados internos, reside na esfera das garantias após o final do deslocamento. As tentativas para estabelecer o

retorno seguro, ou a reintegração, e o ressarcimento dos bens perdidos são insuficientes e mal planejadas, e têm ocasionado efeito reverso para as famílias que buscam tal direito. Além disso, as políticas de reassentamento demonstram o descaso com o qual são consideradas as PDIs, que são alocadas em locais sem infraestrutura e com dificuldade de acesso, descumprindo assim os princípios 28-30 dos PORDI (ONU, 1998).

O fato é que a resposta do Estado às necessidades das PDIs continua sendo seletiva e negligente. Seletiva porque, como os recursos são escassos e as capacidades limitadas, as instituições escolhem as situações com as quais irão atuar, dependendo de suas prioridades, interesses políticos, do capital financeiro, tornando-se assim atuações descoordenadas e inconsistentes. E negligentes, porque apresentam falhas nos planos de ação voltados a suprir as necessidades dos deslocados, particularmente no que se refere às medidas de longo prazo, como educação e desenvolvimento socioeconômico, à prevenção e ao retorno/reintegração dos deslocados ao local de origem (TIMO, 2009, p. 16).

Diante das proposições elencadas neste estudo, verificamos que há um longo caminho a percorrer em matéria de proteção aos direitos humanos dos deslocados internos, uma vez que as lacunas na proteção das PDIs existem não pela ausência de normas, mas pela falta de vontade e interesse dos governantes em pô-las em prática; pelos intervenientes inerentes ao conflito interno e à complexa rede de atores envolvidos nas formas de violência perpetradas contra a população civil; por problemas estruturais, como a questão agrária; e pela falta de comprometimento da comunidade internacional, que tardou a buscar respostas para esta problemática, bem como pelo Estado colombiano.

Em resumo, os desrespeitos constatados nestas três esferas elencadas pelos PORDI contrariam o ordenamento vigente nesta matéria, uma vez que tanto a normatividade nacional como internacional possuem brechas, colaborando para que as demandas das PDIs não sejam atendidas plenamente. Ademais, reforçamos que a internalização das normas internacionais não é suficiente para proteção dos deslocados internos, se em contrapartida não houver interesse e investimentos do Estado para sua materialização, o que de fato não acontece na Colômbia.

Conclusão

A concepção deste estudo ocorreu em meio às violações dos Direitos Humanos na Colômbia, mais precisamente, aos casos de violações contra os deslocados internos. Partindo-se dessa conjuntura, o presente artigo pretendeu analisar a proteção internacional dos direitos humanos, no campo de aplicação dos PORDI, tendo como base um estudo de caso sobre a sua efetividade em relação aos deslocados internos na Colômbia.

Em se tratando dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, constatamos alguns avanços, mas também uma série de desafios. Com relação aos avanços, assinalamos as três esferas delimitadas para fornecer atenção aos deslocados, – que abarcam desde a prevenção do desenraizamento ilegal, a proteção durante o deslocamento até o seu regresso ou reinstalação e reintegração ao local de origem – e por ter sublinhado diretrizes que não são abarcadas no escopo dos direitos humanos e humanitário, como os princípios relativos

aos reassentamento e reintegração das PDIs ao local de origem, elucidando este princípio como um dos elementos indispensáveis para reintegração dos deslocados à sociedade e para plena salvaguarda dos seus direitos.

De outro lado, mesmo que elucidado, a questão da assistência humanitária foi pouco desenvolvida pelos PORDI. Pela sua especial importância, tendo em vista que muitos Estados não estão preparados ou são omissos em relação à proteção das PDIs e acabam necessitando do apoio internacional, os princípios relativos à prestação de assistência aos deslocados internos mereciam uma melhor apreciação neste documento.

Nesse contexto, endossamos que a falta de vontade política se fortalece a partir do momento em que o Estado não encontra uma força normativa específica que o coaja a agir de maneira a proteger os PDIs, a fim de evitar possíveis sanções externas, o que acaba se tornando o principal desafio dos PORDI.

Destacamos, no primeiro momento, que os PORDI impactaram de forma positiva o ambiente interno da Colômbia, uma vez que foram produzidos avanços no ordenamento direcionados à proteção dos deslocados internos. A promulgação das Leis 387/97 e 1448/11 e as sentenças deliberadas pela Corte Constitucional da Colômbia permitiram uma maior difusão dos PORDI.

Contudo, tanto a difusão dos PORDI como o ordenamento jurídico interno não foram suficientes para materialização das garantias dos deslocados. As falhas estruturais do SNAIPD colocaram novos desafios às pessoas deslocadas, que passaram a conviver com uma política nacional engessada e descoordenada, fruto de programas governamentais que respondem esporadicamente às suas demandas, com recursos limitados e que, em geral, estão sujeitos à vontade política dos representantes locais. Com isso, é perceptível a fragilidade na relação entre o Estado colombiano e as PDIs, conforme demonstramos nas lacunas e problemáticas na execução da política nacional de atenção às pessoas em situação de deslocamento explanadas neste estudo.

Referências

ANISTIA INTERNACIONAL. 2013. *Informe 2013: o estado dos direitos humanos no mundo*. 180p. Disponível em: [http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_br-pt.pdf]. Acesso em: 15 mar. 2014.

BELLO, Amparo Hernández; BONILLA, Martha Lucía Gutiérrez. *Vulnerabilidad y exclusión em salud: datos y relatos de la situación de la población desplazada en Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010, 288p.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. *¡Basta ya!: Colombia - memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013, 434p.

COLOMBIA. 1997. *Congreso de la República de Colombia*. Lei n. 387, de 18 de julho de 1997: por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Disponível em: [<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dbd4c6b5.html>]. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. 2011b. *Congreso de la República de Colombia*. Lei n. 1448, de 10 de junho de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, assistência e reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan outras disposiciones (Ley de victimas y restitucion de tierras). Disponível em: [<http://www.archivogeneral.gov.co/?idcategoria=4419>]. Acesso em: 01 mar. 2014.

_____. 1995. *Consejo Nacional de Política Económica e Social – CONPES*. CONPES 2804: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

(Documento n. 2804, de 13 de setembro de 1995). Disponível em: [<http://www.refworld.org/docid/46d57e112.html>]. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. 1997. *Consejo Nacional de Política Económica e Social – CONPES*. CONPES 2924: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Documento n. 2924, de 28 de maio de 1997). Disponível em: [<http://www.refworld.org/docid/46d57efa2.html>]. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. 2004. *Corte Constitucional de Colombia*. Sentença T-025 de 2004. Disponível em: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>]. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. 2012. *Corte Constitucional de Colombia*. Sentença T-349 de 2012. Disponível em: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-349-12.htm>]. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. 2011. *Defensoría del Pueblo de Colombia*. Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Persistencia del desplazamiento forzado interno em Colômbia: dinâmica del desplazamiento forzado. Colômbia: Defensoría del Pueblo, 25p. Disponível em: [http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=110507&_secc=11&ts=2&hs=1105]. Acesso em: 24 jan. 2014.

_____. 2001. *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá*. Decreto n. 2007, de 24 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Colombia_Decreto2007_2001.PDF]. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. 2000. *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá*. Decreto n. 2569, de 12 de dezembro de 2000. Disponível em: [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365>]. Acesso em: 25 fev. 2014.

COHEN, Roberta. 1998. The Guiding Principles on Internal Displacement: a new instrument for international organizations and NGOs. *Forced Migration Review*, p. 31-33, Aug. 1998.

COHEN, Roberta; DENG, Francis Manding. 2008. Orígenes y desafíos. *Revista Migraciones Forzadas*: Alicante [Universidad de Alicante], ed. esp. [Diez años de los principios rectores del desplazamiento interno] p. 04-05.

CUNHA, Guilherme da. 2002. Migrantes e refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (orgs). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília, DF: IPRI/ FUNAG, 2002, p. 495-518.

DARIO, Diogo Monteiro. 2009. *As Populações Internamente Deslocadas pelo conflito colombiano durante o governo Uribe: uma reflexão sobre os usos da segurança humana na era da “Guerra contra o Terror”*. 157f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/14094/14094_1.PDF]. Acesso em: 23 jun. 2013.

EVANS, Gareth. 2008. *The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: The Brookings Institution, 348p.

GLOBAL DATABASE. 2013. Guiding Principles on Internal Displacement: The guiding principles: *Introduction to the guiding principles*. Disponível em: [<http://www.idpguidingprinciples.org/>]. Acesso em: 24 maio 2013.

GRACE, Jeremy; FISCHER, Jeff. 2008. Garantizar la igualdad electoral a los votantes desplazados. *Revista Migraciones Forzadas*, Alicante [Universidad de Alicante], ed. esp. [Diez años de los principios rectores del desplazamiento interno], p. 26-27.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE – IDMC. *Global IDP estimates (1990-2011)*. 2011a. Disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/10C43F54DA2C34A7C12573A1004EF9FF?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/10C43F54DA2C34A7C12573A1004EF9FF?OpenDocument)>. Acesso em: 13 nov. 2013.

_____. *Colombia: property restitution in sight but integration still distant*. Geneva: Norwegian Refugee Council, 2011b, 79p.

_____. 2013. *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: Norwegian Refugee Council, 74p.

KÄLIN, Walter; KÜNZLI, Jörg. 2009. *The law of international human rights protection*. Oxford: Oxford University Press, 539p.

MARTIN, Susan Forbes. 1999. *Manual de aplicação dos princípios orientadores relativos aos deslocados internos [Projecto sobre Deslocação Interna]*. Nova Iorque: Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários – OCHA, 77p.

MOJICA, Beatriz Eugenia Sánchez. 2007. *El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en Colombia*. 515f. Tese (Doutorado em Direitos Fundamentais)– Universidad Carlos III de Madrid, Madrid. Disponível em: [<http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/5216?show=full>]. Acesso em: 25 fev. 2014.

MURCIA, Luis Eduardo Pérez. Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo. In: SUÁREZ, Hernán (ed.). *El Desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad* [primer concurso universitária de trabajos de grado sobre desplazamiento forzado en Colombia]. Bogotá: Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN e CODHES, 2002, p. 17-88.

NASCIMENTO, Allan. 2011. Pessoas deslocadas internamente: da atuação do estado soberano à intervenção da comunidade internacional. *Sociologia, problemas e práticas*, n. 66, p. 117-134.

OLIVEIRA, Eduardo Cançado. 2004. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Fortaleza, v. 5, n. 5, p. 73-92.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. 2004b. *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia (agosto 2002 – agosto 2004)*. 273p. Disponível em: [<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2983.pdf?view=1>]. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. 2013b. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. Who we help: internally displaced people: On the run in their own land*. Disponível em: [<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>]. Acesso em: 22 maio 2013.

_____. 1951. *Assembleia Geral das Nações Unidas – AGNU: Convenção relativa ao estatuto dos refugiados* (Resolução A/RES/429(V), aprovada em 28 de julho de 1951). Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados]. Acesso em: 23 maio 2013.

_____. 2010. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR: Grupo de trabalho do Grupo Setorial Global de Proteção. *Manual para la protección de los desplazados internos 2010*, 547p. Disponível em: [<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=515419462>]. Acesso em: 22 maio 2013.

_____. 1998. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos – PORDI*. Disponível em: [<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>]. Acesso em 22 jun. 2013.

_____. 1993a. *Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC: Commission on Human Rights*. Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73. In: Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the commission (Documento E/CN.4/1993/35, de 21 de janeiro de 1993). Disponível em: [<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/fb36ada4f4e26ce68025672f003ef984>]. Acesso em: 23 maio 2013.

PHUONG, Catherine. 2005. *The international protection of internally displaced persons*. Cambridge: Cambridge University Press, 318p.

REFUGEES INTERNATIONAL. 2007. *Colombia: flaws in registering displaced people leads to denial of services*. Refugees International: a powerful voice for lifesaving action, Washington D.C., 2p. Disponível em: [http://www.refintl.org/sites/default/files/col07_register.pdf]. Acesso em: 18 mar. 2014.

SPRINGER, Natalia. *Colombia: desplazamiento interno – políticas y problemas*. Nova Iorque: ACNUR [Sección de información sobre la determinación de la condición de refugiado y la protección (DIPS)], jun. 2006, 62p.

TIMO, Pétalla Brandão. Quando o doméstico é internacional: a problemática do deslocamento interno de pessoas. *Revista Cadernos de Relações Internacionais*, Rio de Janeiro [Instituto de Relações Internacionais – IRI, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio], v. 2, n. 2, 2009, 20p.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. 2001. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario: aproximaciones y convergencias*. Derechos humanos: Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Cidade do México, v. 8, n. 9, p. 62-67. Disponível em: [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/49/pr/pr0.pdf>]. Acesso em: 22 jun. 2013.

VIANA, Manuela Trindade. 2009. Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: desafios à maior crise humanitária da América do Sul. *Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR*, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 138-161.

WEISS, Thomas; KORN, David. 2006. *Internal displacement: conceptualisations and its consequences*. Londres: Routledge; Nova Iorque: Routledge, (Global Institutions Series), 181p.

WILLIAMS, Rhodri C. 2012. El Principio Rector 29 y el derecho a la restitución. *Revista Migraciones Forzadas*, Alicante [Universidad de Alicante], n. 41 [Prevención del desplazamiento], p. 23-24.

Administrando a imparcialidade: a ONU e a independência de Kosovo

Managing Impartiality: the UN and Kosovo Independence

João Henrique Ribeiro Roriz*

Resumo

O artigo questiona a imparcialidade da ONU no processo político que resultou na proclamação de independência de Kosovo em 2008. A missão foi estabelecida a partir de um esquema delicado, que exigia a combinação da administração territorial com a facilitação de negociações entre os atores políticos envolvidos para se chegar a um status consensual do território. Não se chegou a um acordo, Kosovo declarou independência de forma unilateral, e o seu reconhecimento como Estado permanece objeto de dissenso na política internacional. Com a utilização de fontes primárias, o artigo trata do envolvimento da ONU neste processo e problematiza a noção de imparcialidade.

Palavras-chave: ONU; Kosovo; administração territorial; imparcialidade.

Abstract

The article questions the UN's impartiality in the political process that resulted in the proclamation of independence of Kosovo in 2008. The mission was established based on a delicate scheme which required the combination of territorial administration with the enabling of negotiations between the political actors involved to reach a consensual status for the territory. No agreement was reached, Kosovo unilaterally declared independence, and its recognition as a state remains an object of dissent in international politics. Using primary sources, the article deals with the UN involvement in this process and discusses the notion of impartiality.

Keywords: United Nations; Kosovo; territorial administration; impartiality.

* Professor de Relações Internacionais, Universidade Federal de Goiás. Pesquisador visitante no Departamento de Política e Relações Internacionais, Universidade de Oxford (Bolsista CAPES). O autor atuou como *Legal Officer* na Missão de Paz das Nações Unidas em Kosovo, de 2008 a 2009. As opiniões deste artigo são de sua inteira responsabilidade e não refletem as posições da organização.

Introdução

Um dos pilares das missões de paz das Nações Unidas é sua (suposta) imparcialidade. Ombreado com outros princípios, como consentimento e não uso da força, o princípio da imparcialidade remonta à primeira operação do tipo, a UNEF, e às discussões dentro da organização conduzidas pelo Secretário-Geral de então, Dag Hammarskjöld¹. Com a suposição de que a presença imparcial pode aliviar tensões entre as partes hostis e criar espaço para negociações políticas (ONU, 2008), as missões onusianas têm operado a partir dessa noção estratégica que lhes auxilia, mas que em cenários complexos, como o que será apresentado, dificilmente resiste intacta.

É vasta a literatura sobre o tema em estudos de *peacekeeping*, principalmente em vertentes liberais e construtivistas de Relações Internacionais. Há quem considere a imparcialidade como um qualificador de legitimidade às organizações internacionais; um requisito para que tais atores consigam “mediar Estados em interações de contestação, incluindo disputas e alocação de decisões”² (ABBOTT e SNIDAL, 1998, p. 19) e que, para tanto, precisam ser entendidos como não enviesados. Essa qualidade seria crucial em missões de paz, uma vez que essas atuam como uma “forma de intervenção de terceiros que objetiva a facilitação da resolução pacífica de disputas” (FETHERSON, 1994, p. 126). Para um estudioso do tema, a imparcialidade seria justamente o principal critério que confere distinção às missões de paz (JAMES, 1996). Outros autores, como Barnett e Finnemore (2004), dão um passo além e associam a imparcialidade das organizações internacionais à sua capacidade de agência. Para eles, tais instituições são “atores autônomos” no plano internacional, verdadeiras burocracias com ideias e preferências próprias, aptas para avançar agendas por vezes contrárias à vontade de seus criadores estatais. Devem ser vistas, portanto, como a serviço de “um propósito social legítimo e valioso”, atuando de forma “tecnocrática e imparcial” e procurando uma “posição neutra” de forma a manter a pretensão de que elas “são imparciais e que atuam de forma despolitizada” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 21).

Contudo, a noção de imparcialidade das missões de paz da ONU não é pressuposto neste artigo, mas seu oposto: pretendo problematizá-la a partir do caso de Kosovo. Entendo que tal qualidade que se almeja conferir às organizações internacionais tem raízes em uma busca de matriz liberal por princípios e normas em desfavor (e por desconfiança) da política. Supõe-se, nessa corrente liberal, que o afastamento da política chancelaria o envolvimento de partes pretensamente desinteressadas, a partir de um roteiro capaz de evitar vícios e preferências a partir de elementos abstratos. Em um cenário em que a “saúde da realidade política somente é mantida pela objeção consciente ao político” (WIGHT, 1966, p. 122), princípios e normas que afastam subjetividades seriam declarados necessários, mas se mostrariam improváveis quando examinados à luz de eventos concretos. Regras, princípios e projetos de ordem mundial

1 O princípio do consentimento se refere à aquiescência das partes envolvidas. O do não uso da força tem como exceção a autodefesa ou quando autorizado pelo mandato da missão. A palavra “imparcialidade” substitui a original de “neutralidade” (ONU, 1958): aquela tem sido preferida porquanto neutralidade denotaria que os envolvidos nas atividades de manutenção de paz devem buscar a implementação de mandato mesmo que isso signifique ir contra os interesses de uma das partes envolvidas (ONU, 2008).

2 As traduções das citações em língua estrangeira são de minha autoria.

“somente serão aceitáveis quando colocados de maneira formal e abstrata”, mas quando aplicados revelariam que “extrapolaram alguma interpretação, alguma experiência coletiva e aparecerão apologeticamente” (KOSKENNIEMI, 1990, p. 31). Um exame a partir de experiências complexas seria, nesse sentido, uma boa forma de problematizar uma noção como a da imparcialidade.

O principal argumento que pretendo avançar aqui é que o envolvimento da ONU em Kosovo mostra a precariedade da pretensa imparcialidade atribuída à atuação da organização, o que pode ser observado a partir do seu envolvimento no processo que resultou na declaração de independência proclamada em Priština/Prishtinë³ em 17 de fevereiro de 2008. Os pontos centrais do artigo podem ser resumidos da seguinte forma. A imparcialidade da missão de administração territorial estabelecida após a guerra em 1999 repousa sobre um arranjo político-jurídico frágil que se mostra incerto frente a ameaças à estabilidade do território. A estrutura da missão tampouco auxilia o processo: preteriu-se um ambiente democrático de diálogo em favor de maior controle, o que gerou insatisfação generalizada por parte de locais ao mesmo tempo em que se assistiu à ascensão de um grupo político cético às iniciativas de reconciliação. Tais fatores, todavia, não foram capazes de, isoladamente, alterar a posição do Secretariado da ONU sobre os clamores por independência. Os episódios de violência generalizada de 2004, por sua vez, aparentam ter uma relação causal acentuada na disposição dos principais atores internacionais envolvidos, e documentos consultados sugerem uma vontade crescente, principalmente do Secretariado, em avançar a definição do status final do território – o que poderia significar um abandono do disposto na resolução do Conselho. Após 2004, iniciativas simpáticas à solução pela independência são propostas dentro do aparato institucional da ONU, como o Plano Ahtisaari. Documentos diplomáticos mostram, por fim, como os argumentos jurídicos são progressivamente preteridos em favor de uma simples aceitação do processo que culmina na aquiescência da declaração de independência de Kosovo.

Ao traçar o envolvimento onusiano, enfrento a questão privilegiando uma narrativa empírica, dada a riqueza que as fontes consultadas oferecem para a compreensão do processo. Para tanto, além de literatura acadêmica especializada, utilizo fontes primárias, que incluem documentos oficiais da ONU, alguns disponíveis na internet e outros de circulação interna. Ademais, utilizo como fonte alguns documentos diplomáticos secretos vazados pelo WikiLeaks⁴, especialmente úteis na posição da organização nos momentos finais do processo de independência kosovar⁵.

3 Como muitos nomes de lugares ainda não são largamente referidos em português e seria tendencioso optar por uma grafia sem dar preferência a uma determinada versão (algo muito delicado em Kosovo), preferi utilizar os nomes nas duas principais línguas do território, primeiro em sérvio e em seguida em albanês, como Gnjilane/Gjilan, Čaglavica/Çagllavica e Ibar/Ibër.

4 Em um estudo que considera as questões metodológicas, dentre outras, do uso de documentos vazados pelo WikiLeaks, o autor conclui que as informações divulgadas foram utilizadas e verificadas por uma série de periódicos, como The New York Times, The Guardian, e Der Spiegel, que elas representam as mesmas limitações em relação à qualidade do que outras fontes primárias e que cabe aos pesquisadores verificar as limitações comuns às pesquisas que envolvem documentos dessa natureza (MICHAEL, 2015).

5 O gentílico “kosovar” é empregado para se referir a Kosovo de forma geral, mesmo que os habitantes deste território geralmente empreguem outras categorias étnicas de autoidentificação, como “sérvio” ou “albanês”. Para referências específicas às comunidades étnicas que habitam o território, emprego as expressões antecedidas de “kosovar”, como “kosovar-albanês”. Tais opções são feitas por razões didáticas, para que não se confunda com as pessoas, lugares e coisas relativas a outros países, como a Albânia ou a Sérvia.

O envolvimento da ONU em Kosovo: um mandato com interpretações complexas

A ONU foi envolvida com Kosovo em contexto marcado pela turbulência, logo após a ofensiva liderada pela OTAN em 1999⁶. Os EUA e seus aliados ocuparam um território⁷ dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas de um membro da ONU, a Iugoslávia⁸ (posteriormente Sérvia), e a Rússia se via provocada por um conflito em uma zona que tradicionalmente exercia influência em conjunto com os sérvios, seus *protégés*, e também eslavos. Após a assinatura de um acordo com Belgrado que retirou suas tropas de Kosovo, no dia 10 de junho de 1999, os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas chegaram a um entendimento sobre a situação. Adotada sob o capítulo VII da Carta, a resolução 1244 arrastou a ONU para uma situação em que os estadunidenses estavam no controle de fato, mas não tinham um respaldo jurídico amplamente aceito, e os russos enquadravam seus argumentos pelo direito internacional, mas tinham margem de ação reduzida. A resolução não condenou o uso da força, pelo contrário, reconheceu a “presença de uma [força de] segurança internacional” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999, parágrafo 7^o) no território e mencionou diretamente a OTAN no anexo 2^o. É nesse cenário turbulento que a ONU, através da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK), inaugurou uma nova fase de missões de paz, agora administrando territórios¹⁰.

Ressalto dois pontos para analisar o mandato da ONU à luz da noção de imparcialidade que deveria guiar sua atuação. Primeiro, é necessário destacar que, por mais que a resolução tenha municiado argumentos tanto aos favoráveis quanto aos contrários à secessão de Kosovo, seu texto é claro em relação à manutenção da integridade territorial iugoslava/sérvia. Chamados à

6 Para uma caracterização dos conflitos nos Balcãs com o fim da Iugoslávia, conferir Aguilar (2003). Uma elaboração crítica sobre as variações no regime de segurança da OTAN nos anos 1990 é oferecida por França (2004).

7 A história do território de Kosovo é tão intrincada e controversa como quase todas as histórias territoriais e étnicas nos Balcãs. Para os propósitos deste artigo é suficiente destacar que, no início do século XX, a região – que não tinha as mesmas fronteiras do território atual – foi incorporada aos reinos da Sérvia e Montenegro, após um longo período de dominação otomana. Após a Segunda Guerra Mundial, Kosovo torna-se uma região da Sérvia, uma das seis repúblicas da República Socialista Federativa da Iugoslávia, e em 1963, é alçado ao status de “província” sérvia (uma manobra percebida como um arranjo de Tito para diminuir a força da Sérvia dentro da Iugoslávia). O status legal de Kosovo continuou sendo de uma província sérvia com a Constituição iugoslava de 1974, mas a nova constituição garantiu uma série de privilégios aos locais de origem étnica albanesa. Mesmo com a implosão iugoslava no início dos anos 1990, Kosovo era considerado no plano internacional como parte constituinte do território sérvio, ainda que tivesse ampla população que se considerasse albanesa.

8 A denominação “Iugoslávia” aqui é feita para evitar uma discussão mais complicada se a República Federal da Iugoslávia foi ou não o país sucessor da República Socialista Federativa da Iugoslávia (a data mais consensual de sua dissolução é 1992) – questão que implica considerar as guerras na Bósnia e Herzegovina e na Croácia como guerras de secessão e não caracterizar o conflito como de fragmentação e extinção de um Estado, distinções importantes no direito internacional. A própria Corte Internacional de Justiça entendeu o caráter *sui generis* da situação. Cabe notar que, em 2003, o nome do país mudou para União Estatal da Sérvia e Montenegro, e, em 2006, após referendo, Montenegro declara sua independência.

9 Alguns estudiosos entenderam que houve aprovação do Conselho *a posteriori*, cf.: CHINKIN, Christine. 2000. The legality of NATO's action in the former republic of Yugoslavia (FRY) under international law. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 49, n. 4, p. 910-925; SIMMA, Bruno. 1999. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 1, p. 1-22. Uma interessante discussão sobre a legalidade da intervenção da OTAN é oferecida por Paulo Roberto França (2004).

10 A lista de atribuições da nova missão era inédita para as missões de paz que a ONU realizava, ainda que, de acordo com Stahn (2008), existam semelhanças com as administrações internacionais nas experiências do Saar e da Bósnia e Herzegovina. Apesar de semelhanças com algumas ações passadas, suas atribuições não encontram precedentes idênticos. Wilde (2008) oferece um excelente estudo sobre os antecedentes da administração territorial internacional.

“autonomia substancial e autoadministração significativa de Kosovo” convivem na resolução com “o comprometimento de todos os Estados membros com a soberania e a integridade territorial da República Federativa da Iugoslávia” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999, preâmbulo). O anexo 1 (1999) – que deveria guiar o processo de “solução política” para a crise conforme o artigo 1º da resolução – menciona que Kosovo deveria ter um “autogoverno substancial” ao mesmo tempo em que reafirma “os princípios de soberania e integridade territorial” do país. Se à primeira vista a resolução sinaliza direções opostas, de forma geral, o arranjo se assemelha à proposta da constituição iugoslava socialista de 1974, pois garante o acesso às instituições públicas e o autogoverno aos kosovares contanto que a integridade territorial sérvia seja mantida.

Segundo, a atuação da ONU como administradora da vida pública em Kosovo se dava a partir da presunção de sucesso de um acordo político ao mesmo tempo em que se empoderava uma das partes. As atribuições da UNMIK podem ser agrupadas em três categorias, tal como disposto na resolução 1244: (i) estabelecer uma administração civil de forma interina, (ii) promover autonomia e autogoverno locais de forma substancial, e (iii) facilitar um processo político para determinar o status internacional de Kosovo. A transitoriedade da missão dependeria, assim, do sucesso de um arranjo sobre o status final, ou seja, seu caráter interino pressupunha um acordo político entre as partes envolvidas. Além do mais, tais objetivos tinham significativo potencial de atrito, pois para contemplar a promoção da autonomia e autogoverno a missão deveria empoderar os agentes considerados “locais”, a maioria kosovar-albanesa, em detrimento dos agentes “não locais” (i.e., Belgrado), o que não necessariamente contribui para o processo político se não for acompanhado de uma política de conciliação ou de transição.

Em suma, a atuação da ONU deveria ter como ponto de partida a não secessão kosovar, e as exigências de seu mandato não apenas tinham um delicado balanço como pressupunham sua transitoriedade e o sucesso de um entendimento entre as partes. Não havia uma “válvula de escape”: sem um acordo político entre os envolvidos, a missão ficaria em um limbo onde perderia seu caráter transitório¹¹, e poderia ser acusada de participar de uma empreitada de tons “neocolonialistas” sem nenhum respaldo frente a duas elites rivais e sedentas pelo controle do território.

De “salvadores a ocupantes”: a ONU na administração territorial

Frente um mandato delicado, a forma da administração da ONU em Kosovo seria ainda mais crucial para o desenrolar da missão. Sua atuação, todavia, foi marcada por uma deterioração progressiva de sua presença¹², o que acredito que tenha contribuído para a criação

11 É revelador que a previsão inicial da presença internacional era de 12 meses, conforme disposto no parágrafo 19 da resolução, mas cerca de 16 anos se passaram e a missão formalmente persiste, ainda que sua configuração tenha sido alterada várias vezes.

12 De acordo com uma pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sobre a atribuição de responsabilidade política em Kosovo, em janeiro de 2003, cerca de 60% dos kosovares entendiam que a UNMIK era a instituição responsável pela situação política do território e apenas um pouco mais de 10% entendia que eram as instituições e os partidos locais. Os números mostram uma grande expectativa em relação à atuação da organização, bem como uma possível responsabilização caso essa não fosse bem-sucedida. No final de 2008, esse número se inverteu e cerca de 70% entendiam que os locais tinham tal responsabilidade, sendo que menos de 30% entendiam que era a UNMIK (PNUD, 2012), o que pode demonstrar que a organização já não ditava os rumos da administração pública.

de um cenário propenso à instabilidade e à busca de outra solução que não estivesse no arranjo político-institucional proposto na resolução 1244.

Sem pretender revisar de forma ampla a atuação da instituição em Kosovo, o que fugiria ao escopo do artigo, ressalto dois fatores que acredito que dificultaram ainda mais o processo de definição do status final do território. Primeiro, a administração onusiana assistiu à ascensão de uma nova elite política de kosovar-albaneses que tinha uma profunda desconfiança do processo de reconciliação com os sérvios e que almejava a independência. Dela faziam parte um grupo herdeiro das fileiras da principal organização armada kosovar-albanesa, o Exército de Liberação de Kosovo (em albanês, *Ushtria Çlirimtare e Kosovë*, “UÇK”). Inicialmente nominado como grupo terrorista por oficiais estadunidenses¹³ e objeto de desmilitarização segundo a res. 1244, o UÇK passou a ser considerado um dos responsáveis pela luta pela liberdade contra os sérvios e seus membros alçados a heróis de uma nação em construção. Seus membros de menor patente foram incorporados à polícia de Kosovo, uma força armada que teoricamente operaria somente em casos de emergência, mas que, segundo um analista, funcionava na prática como “o exército de Kosovo” e que recebia suporte e treinamento internacionais (JUDAH, 2008). Seus líderes, por sua vez, tornaram-se parte da nova leva de políticos que ocupavam cargos representativos dentro da nova estrutura burocrática que a administração onusiana deveria fomentar. Muitos foram eleitos para altos cargos da administração local, não raro com um discurso de apelo eleitoral de confrontação junto aos seus inimigos de outrora. Ocuparam o cargo de Primeiro-Ministro, por exemplo: Hashim Thaçi (1999-2000; 2008-2014); Ramush Haradinaj (2004-2005), Agim Çeku (2006-2008) e Bajram Rexhepi (2002-2004)¹⁴.

O segundo fator é a própria estrutura organizacional da missão que favoreceu a centralização de poderes no cargo de Representante Especial do Secretário Geral (em inglês, *Special Representative of the Secretary General*, “SRSG”) ao invés da criação de mecanismos de participação social e instituições democráticas – ao preço de muita insatisfação com a administração internacional. O SRSG, designado em Nova York pelo Secretário-Geral em consulta com o Conselho de Segurança sem qualquer consulta aos locais em Priština/Prishtinë ou Belgrado, concentra o processo decisório e o corpo burocrático da missão. De forma direta, o SRSG só é limitado pelo disposto na resolução 1244 e, em termos políticos, responde diretamente ao Secretário-Geral: não há qualquer mecanismo de *accountability* em relação à população kosovar, ou aos Estados membros da ONU, incluindo a Sérvia. O início da missão deu o tom de como a ONU conduziu sua primeira empreitada de administração de um território não oriundo de um contexto colonial. Após uma brevíssima atuação do brasileiro Sergio Vieira de Mello (interino no cargo por algumas semanas), um europeu foi escolhido. Bernard Kouchner esteve à frente da UNMIK até 2001 e sua gestão foi marcada pelo escasso diálogo público com os locais. Sua primeira regulação¹⁵ concentrava todos os poderes em seu cargo: “Toda autoridade legislativa e

13 De acordo com uma reportagem, o embaixador estadunidense Gelbard teria dito que o UÇK seria um grupo terrorista, uma classificação depois negada por Washington (BBC, 1998).

14 É digno de nota apontar que alguns foram acusados de participar em crimes durante a guerra em 1999 pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

15 No desempenho de suas funções o Representante Especial poderia promulgar regulações e diretivas administrativas, sem qualquer tipo de controle por parte das autoridades do Kosovo. De 1999 a 2008, o SRSG, usando da autoridade conferida pela administração interina em Kosovo, promulgou 443 regulações e 211 diretivas administrativas sobre os mais diversos assuntos. (Fonte: compilação própria a partir de dados coletados em www.unmikonline.org. Acesso em: 21 dez. 2015).

executiva em relação ao Kosovo, incluindo a administração do judiciário, está investida na UNMIK e exercida pelo Representante Especial do Secretário-Geral” (UNMIK, 1999, art. 1(1)).

Nos primeiros anos da atuação da UNMIK pouco foi feito para incluir os kosovares na administração e assim tentar reforçar a *accountability* da organização junto aos locais. Em maio de 2001, foi adotada a regulação 2001/9, intitulada Um Quadro Constitucional para o Autogoverno provisório em Kosovo, uma constituição *de facto*. No documento estabeleceram-se os principais arranjos institucionais que vigoraram em Kosovo até sua proclamação de independência em fevereiro de 2008. A mesma regulação também criou as *Instituições Provisórias de Autogoverno* (em inglês, *Provisional Institutions of Self-Government*, “PISG”), com o argumento de transferir a autonomia para os locais. As PISG constituíam: (i) a *Assembleia*, que elege o *Presidente* de Kosovo; (ii) o *Governo*, com o *Primeiro-Ministro* nomeado pelo Presidente e endossado pela Assembleia; (iii) o *Sistema Judiciário*, apontado pelo SRSG após uma lista endossada pela Assembleia após a propositura do Conselho Judicial e Persecutório. Entretanto, a concessão de autonomia aos locais tinha limites claros. As PISG continuavam subordinadas diretamente ao SRSG, que poderia simplesmente revogar suas decisões. As funções administrativas mais importantes não foram transferidas aos locais. Se as Instituições Provisórias regulavam áreas como cultura, saúde, proteção ambiental, turismo, educação, ciência e tecnologia, a UNMIK teve seus poderes reafirmados, tais como: dissolver a Assembleia e conclamar novas eleições; manter a autoridade final sobre questões financeiras, orçamentárias e monetárias; controlar as fronteiras; designar juízes e promotores; em conjunto com a OTAN, exercer funções de defesa, manter a ordem e a segurança públicas; firmar acordos com outros países e organismos internacionais, assim como outras questões de relações exteriores; controlar bens e propriedades públicas, bem como empresas públicas; controlar transportes públicos, incluindo a aviação; e estabelecer limites dos municípios (UNMIK, 2001). O desequilíbrio era patente.

Em suma, a UNMIK foi organizada de forma a concentrar todos os poderes de administração pública em um cargo com pouca comunicação com os governados. Para um comentador, na primeira fase da administração, “a UNMIK adotou um estilo autocrático de governança”, e atuou “como um governo para, mas sem, o povo” (STAHN, 2008, p. 326). Não houve qualquer instituição em Priština/Prishtinë que limitasse o que o SRSG poderia ou não fazer; ele concentrava de fato os poderes executivo, legislativo e judiciário, e inexistiam instrumentos de pesos e contrapesos, divisão de poderes e uma estrutura ramificada de tomada de decisões. O SRSG tinha o monopólio legítimo do uso da força, ao controlar a polícia e agir em cooperação com os militares da OTAN. Da mesma forma, não havia controle exercido pelos kosovares sobre a forma que eles queriam organizar a vida pública e o que de fato as autoridades administradoras faziam. Indiretamente, as Instituições Provisórias de Autogoverno e os próprios líderes kosovares podem ter influenciado a administração conduzida pela UNMIK até 2008, mas as decisões finais continuaram sendo do SRSG.

Um documento de circulação interna, nominado *Lições Aprendidas*, revela as preocupações com o andamento da missão já em 2001¹⁶. Seu autor apresenta a percepção de que as missões

¹⁶ O documento se propõe a fazer uma avaliação das duas missões de administração territorial que a ONU estava envolvida à época, em Kosovo e no Timor Leste.

de governança têm certas peculiaridades: graças à opressão sofrida antes da chegada das missões, há um forte desejo da população local de “ter controle total sobre seus destinos”, uma vontade latente de independência (ONU, 2001). O documento demonstra uma preocupação com o fato de as atividades da ONU nos territórios em apreço serem indistinguíveis daquelas de um governo. Devido à ausência de um “guia de governança” que auxiliasse a atuação das missões em suas funções, e graças ao sentimento das populações daqueles territórios de que não precisavam ser administrados, a aliança com elites locais tinha “enorme prioridade”, ainda que se reconhecesse a dificuldade de identificação de interlocutores legítimos. Ao mesmo tempo em que se reafirmava que um dos objetivos centrais deveria ser a facilitação do diálogo entre as partes envolvidas, uma das principais preocupações da missão era a vontade de não querer mudar a percepção que os locais tinham da ONU, de “salvadores” a “ocupantes” (ONU, 2001).

Receio do fracasso: os eventos de março de 2004

Nesse cenário frágil, entendo que os episódios de violência têm uma relação causal com a disposição do Secretariado da ONU em apressar um arranjo político para Kosovo. Até março de 2004, era escasso o apoio internacional à demanda kosovar-albanesa da definição do seu status político; uma questão que nos acordos de Rambouillet deveria ser decidida em três anos. Parte significativa da elite política kosovar-albanesa buscava a independência, considerada politicamente inviável por Belgrado. No ínterim, a administração onusiana se ocupava em resolver atritos pontuais das negociações entre as partes¹⁷, mas acusações de procrastinação não eram incomuns (e.g., INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2005).

Os eventos de março de 2004 abalaram o cenário político em Kosovo. Provocações e protestos são parte constante da paisagem política deste lugar desde o final da guerra em 1999. No mês de março, em particular, celebra-se o aniversário da campanha da OTAN de 1999, e geralmente é período de manifestações de grupos políticos adversários. Os ânimos estavam particularmente acesos em março de 2004: do lado kosovar-albanês, demonstrações de repúdio às prisões de ex-comandantes do UÇK por crimes de guerra no Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia; do lado sérvio, um bloqueio à estrada de Gnjilane/Gjilan, como resposta a um ataque supostamente promovido por kosovar-albaneses na região de Čaglavica/Çagllavica, subúrbio de Priština/Prishtinë. Neste clima tenso, um episódio cercado de múltiplas e contraditórias histórias é apontado como centelha: três garotos kosovar-albaneses supostamente morreram por afogamento no rio Ibar/Ibër. Em versões sérvias, ou o evento nunca ocorreu ou as crianças simplesmente caíram no rio ao fugir de cães e se afogaram, e em versões kosovar-albanesas eles foram jogados por um grupo de sérvios. No final do dia, as principais emissoras de televisão em língua albanesa começaram a veicular a notícia do afogamento. Com informações contraditórias e sem a clareza total dos eventos (HARASZTI, 2004), as transmissões

¹⁷ Em 2002, Michael Steiner, SRSG de então, propôs que fosse adotado um documento com requisitos para serem contemplados antes de se decidir finalmente o status de Kosovo. O documento, conhecido como *Padrões para o Status*, dispunha uma série de questões de boa governança que deveriam ser resolvidas antes de se decidir pelo status final do território – o que muitos críticos consideraram uma manobra de procrastinação.

enquadraram a morte das crianças como crimes etnicamente motivados, iniciando uma onda de extrema violência que se alastrou por todo o território kosovar. Em poucos dias o resultado foi um quadro de 19 mortos, cerca de 900 feridos, 29 igrejas e monastérios sérvios queimados ou danificados, e mais de 3.000 pessoas forçadas a sair de suas casas, quase todas de origem sérvia (DE VRIEZE, 2004). Isso em um pequeno território sob responsabilidade internacional, muito policiado e com a presença de milhares de militares fortemente armados da OTAN.

A violência generalizada revelou insatisfações latentes em Kosovo e a incapacidade das instituições políticas em preveni-las. A estabilidade em Kosovo mostrava-se delicada; um lugar onde não se avançou no apaziguamento de ressentimentos interétnicos e as poucas iniciativas de justiça de transição não geraram resultados efetivos. Mais importante, ficava cada vez mais patente a enorme insatisfação com a administração pública e seu despreparo para lidar com situações emergenciais. A violência não foi dirigida apenas à etnia inimiga: a ONU também foi um alvo preferencial. Conforme ex-funcionários da UNMIK recordam, a multidão kosovar-albanesa “voltou sua fúria coletiva contra seus ‘senhores’ internacionais, atirando pedras em prédios da ONU, queimando bandeiras da ONU e destruindo mais de 100 dos inconfundíveis [veículos] Toyota brancos 4x4” (KING e MASON, 2006, p. 06). Para um cientista político kosovar-albanês, o enquadramento do episódio como violência interétnica dissimula os reais problemas daquele contexto: um conflito político entre a maior parte da população de Kosovo e a UNMIK (SPAHIU, 2004). Após os eventos de 2004, a presença da UNMIK passou a ser constantemente hostilizada. Os muros de sua sede em Priština/Prishtinë, antes cobertos com desenhos e palavras de boas-vindas em vários idiomas, foram pichados com conteúdo avesso à presença de internacionais.

Na troca de memorandos internos das Nações Unidas entre Priština/Prishtinë e Nova York fica explícito o impacto que os eventos de março de 2004 causaram na organização. Alertou-se, em um memorando, para a necessidade de estabelecimento de mecanismos mais ágeis, capazes de responder crises pontuais; o que não tinha sido feito na estrutura da missão (ONU, 2004). Na leitura dos representantes da ONU em Kosovo, além dos episódios de violência terem consequências devastadoras para o processo político e para a construção de uma sociedade multiétnica, seria necessário evitar a responsabilização da UNMIK pelos eventos (ONU, 2004). Havia desde 2001 uma discussão interna na organização sobre um receio de ser entendida como “ocupante”, e as tentativas de negociação até então tinham sido todas frustradas. A situação política corria o risco de se deteriorar e uma nova onda de violência poderia comprometer ainda mais o envolvimento da organização.

Rumo à independência: o plano Ahtisaari

Após março de 2004, renovam-se os esforços por uma solução da questão kosovar dentro da ONU. Com poucas chances de uma nova resolução no Conselho de Segurança, os caminhos apontavam para mais negociações e, segundo o relatório do diplomata norueguês Kai Eide de 2005, enviado especial da ONU para rever as negociações, o próximo passo do processo político era o esclarecimento do status internacional de Kosovo.

Fundamental para o processo político foi a nomeação pelo Secretariado da ONU, em outubro de 2005, do ex-presidente finlandês Martti Ahtisaari para a tarefa de buscar um acordo sobre o status final de Kosovo. As negociações em Viena que ele organizou em 2005 com representantes de Belgrado e de Priština/Prishtinë estavam travadas num impasse: a plataforma de negociação sérvia era de que Kosovo poderia ter “mais do que autonomia e menos do que independência”, e os kosovar-albaneses estavam dispostos a conceder quase tudo aos sérvios contanto que eles aquiescessem à independência. Ahtisaari era percebido desde o início pelos sérvios como pró-independência. Na opinião de um acadêmico envolvido no processo, os sérvios apostavam de forma ampla suas reivindicações em normas de direito internacional, esperavam que a administração onusiana acabasse no curto prazo, o que significaria o retorno de Kosovo à administração de Belgrado, ainda que com muito mais autonomia e autogoverno (WELLER, 2008). As esperanças sérvias estavam depositadas no argumento jurídico de que a resolução 1244 previa a manutenção territorial da República Federal da Iugoslávia, bem como no eventual veto russo, caso uma nova resolução fosse apresentada ao Conselho de Segurança.

As relações Washington-Moscou não favoreceram as negociações. Depois de alguns anos buscando uma aproximação com o Ocidente sem encontrar o reconhecimento desejado de potência (TRENIN, 2006), a Rússia amargou perda de espaço no plano internacional. As “revoluções coloridas” na Geórgia, na Ucrânia e no Quirguistão trouxeram governos pró-ocidente à sua zona de influência tradicional. Com a oportuna alta do gás e petróleo e o propício cenário político de eleições no executivo e legislativo, Putin elevou a retórica e endureceu seus posicionamentos. Defendendo-se com argumentos jurídicos, Moscou, com discreto apoio de Beijing, ameaçava bloquear qualquer resolução que indicasse a via da independência.

Após catorze meses sem resultados concretos, Ahtisaari decidiu que não havia mais sentido em continuar. Em fevereiro de 2007 apresentou um documento sobre o status de Kosovo: a Proposta Global para o Estabelecimento do Status de Kosovo, conhecido como “Plano Ahtisaari”. O documento é composto de duas partes: na primeira são detalhados os propósitos do Plano, bem como a opinião de Ahtisaari sobre o status final do território, enquanto que a segunda – a proposta formal – era centrada nas garantias de autogestão aos kosovar-sérvios. Ahtisaari não utilizou a palavra “independência” na sua proposta formal; entretanto, expressou sua opinião de forma evidente sobre qual deveria ser o status de Kosovo na primeira parte do documento:

Chegou a hora de resolver o status de Kosovo. Após consideração cuidadosa da história recente de Kosovo, das realidades [atuais], e tendo em conta as negociações com as partes, cheguei à conclusão de que *a única opção viável para Kosovo é a independência, a ser supervisionada por um período inicial por parte da comunidade internacional*. Minha Proposta Global para o Estabelecimento do Status de Kosovo, que estabelece essas estruturas internacionais de supervisão, fornece as bases para um futuro Kosovo independente que é viável, sustentável e estável, e em que todas as comunidades e seus membros possam viver uma existência pacífica e digna (*ênfase adicionada*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p. 02-03).

Este é o primeiro documento oficial das Nações Unidas que sugere independência aos kosovares. De acordo com seus termos, tropas da OTAN permaneceriam em Kosovo e a missão da ONU seria substituída por uma da União Europeia¹⁸. O plano teve o apoio expresso do Secretário-Geral (ONU, 2007) no momento em que se tentava convencer o Conselho de Segurança de sua viabilidade; todavia, foi formalmente bloqueado pela Rússia em 26 de março de 2007 e nenhuma resolução do Conselho foi desde então adotada.

Respaldado pelos estadunidenses e (a maioria dos) europeus, o Plano Ahtisaari funcionou como documento base para a continuação dos trabalhos, agora não mais nas mesas de negociação oficiais de Nova York. O processo político desencadeado por ele em 2007 não tardou a produzir seu clímax: a declaração de independência de Kosovo em 17 de fevereiro de 2008. De acordo com Judah (2008), foi acordado que os principais dispositivos do referido plano seriam incorporados à legislação doméstica kosovar, e em troca os kosovar-albaneses teriam seu Estado reconhecido em bloco pelos EUA e por países europeus, seus projetos políticos seriam financiados e também receberiam auxílio na própria redação da declaração de independência.

A declaração de independência fez menção expressa ao referido plano:

Nós aceitamos plenamente as obrigações para Kosovo contidas no Plano Ahtisaari, e damos as boas-vindas ao quadro que ele propõe para orientar Kosovo nos próximos anos. Nós iremos implementar integralmente essas obrigações (...) particularmente aquelas que promovem e protegem os direitos das comunidades e seus membros. (BBC, 2008)¹⁹

A propositura e decorrente bloqueio do Plano Ahtisaari no Conselho significou a criação de um imbróglio institucional pelo qual a atuação da ONU em Kosovo passaria a atuar. De um lado, o plano foi levado a cabo às margens da ONU, a missão da UE superou-a em importância política e foi declarada a independência com amplo apoio dos ocidentais. Por outro, o Secretariado se encontrou na desconfortável posição de ter seu apoio ao plano não referendado pelo Conselho e ter que seguir conduzindo sua atuação com referência na resolução 1244. Contudo, como será apontado no tópico seguinte, mesmo antes da declaração de independência, há indícios fortes de que o Secretariado apoiou, ou não obstaculizou, o processo de secessão de Kosovo.

18 Duas instituições foram criadas: o Escritório Civil Internacional (em inglês, *International Civilian Office*, "ICO") e uma missão da UE, denominada EULEX. O ICO tinha uma dupla função: em primeiro lugar, ele "deve ser a autoridade máxima de supervisão sobre a implementação do acordo", ou seja, do Plano Ahtisaari; e apesar de não ter responsabilidades sobre a administração pública de Kosovo, desfrutaria de "fortes poderes corretivos" para assegurar o cumprimento do acordo, dentre os quais a habilidade de anular decisões ou leis adotadas pelas autoridades kosovares e sancionar ou remover oficiais públicos. A EULEX foi organizada no dia 16 de fevereiro de 2008 – um dia antes da declaração de independência – e tem como objetivo "monitorar, orientar e aconselhar sobre todas as áreas relacionadas com *rule of law* em Kosovo" (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p. 08). Atualmente a missão tem orçamento anual de 111 milhões de euros e já chegou a ser constituída por mais de três mil funcionários. Sobre mais dados a respeito da EULEX: <http://www.eulex-kosovo.eu/>. Acesso em 12 out. 2015.

19 Logo após a declaração, a diplomacia sérvia iniciou um verdadeiro *tour de force* para evitar o reconhecimento da independência kosovar, tendo inclusive levado a questão para a Assembleia Geral das Nações Unidas que apresentou um pedido de opinião consultiva à Corte Internacional de Justiça. Seus argumentos repetiam sua postura nas negociações: a proposta de Ahtisaari não foi aprovada pelo Conselho de Segurança, a resolução 1244 continuava em vigor e esse documento preconizava a integridade territorial.

O “fim da estrada”: o abandono do argumento “legalista” e a posição “não oficial” da ONU

Apesar de certos indícios apontarem na direção de que a UNMIK teria uma postura tendenciosa aos kosovar-albaneses, como o emprego das regulações e diretrizes administrativas²⁰ e o próprio perfil dos SRSG²¹, documentos diplomáticos revelados pelo site WikiLeaks apresentam uma valiosa referência para a compreensão do processo. Nos anos anteriores, as preocupações ainda giravam em torno de questões jurídicas. Belgrado se acastelou em argumentos jurídicos, defendendo decisões de instituições internacionais como o Conselho de Segurança e referenciando sua posição de acordo com a linguagem do direito internacional, principalmente servindo-se do princípio da integridade territorial. Diplomatas estadunidenses classificavam argumentos dos representantes sérvios como “legalistas” (EUA, 2006; 2007a; 2007e), ressaltando suas tonalidades jurídicas. Para o primeiro ministro Koštunica, em uma reunião às portas fechadas no Conselho de Segurança, a “comunidade internacional não poderia privar a Sérvia de quinze por cento de seu território” – ponto retomado no mesmo encontro pelo representante russo ao afirmar que uma solução que envolvesse a secessão de Kosovo violaria o princípio da integridade territorial e não seria “legalmente defensável” (EUA, 2007e). Tal linha de defesa dos sérvios continuou sendo reiterada em outras oportunidades no decorrer das discussões.

A preocupação com a “legalidade” da eventual independência ocupou as conversas dos diplomatas estadunidenses pelo menos até meados de 2006. Em uma reunião de abril de 2006, um diplomata dos EUA comunicou ao Secretário-Geral Kofi Annan as preocupações de Washington sobre como resolver a questão de Kosovo, manifestou total apoio ao trabalho de Ahtisaari e enfatizou a importância do envolvimento de kosovar-albaneses. A solução que essa via apresentava poderia ser, contudo, obstaculizada por argumentos jurídicos, ou assim parecia entender o diplomata: “uma questão a ser tratada era o precedente para a ONU desmontar legalmente uma nação soberana” (EUA, 2006). O diplomata sugere que talvez o ocorrido em Timor Leste pudesse ser interpretado como um precedente, uma opção pela qual Annan não demonstrou muito apreço, mas que diz que seria analisada por juristas da organização (EUA, 2006).

Os argumentos “legalistas” foram progressivamente desconsiderados pelos EUA nos diálogos diplomáticos seguintes, e da busca por precedentes passou-se a ignorar ou a oferecer

20 As regulações e diretivas administrativas, os mais efetivos instrumentos administrativos do SRSG, foram amplamente empregados pela administração. Em 1999 foram promulgadas vinte e sete regulações, em 2002, vinte e três – número que destoa das cinquenta e seis regulações em 2004, sessenta e uma em 2006. Após 2008, com exceção de uma diretiva administrativa de 2011, o SRSG não mais fez uso de tais instrumentos, mesmo que ainda detenha formalmente tais poderes (Fonte: compilação própria a partir de dados coletados em www.unmikonline.org. Acesso em: 21 dez. 2015).

21 Formalmente os funcionários da UNMIK, especialmente os SRSG, não poderiam adotar posições favoráveis à independência ou se posicionar favoravelmente aos kosovar-albaneses, uma vez que isso violaria a resolução 1244 do Conselho de Segurança. Contudo, não é raro que funcionários da ONU (ou de qualquer organização internacional) continuem respaldando as políticas externas de seus países de origem – principalmente se antes pertenciam ao corpo diplomático destes. A composição nacional da liderança da UNMIK é reveladora nesse sentido: dos nove SRSG que a missão já teve até hoje, sete são da Europa ocidental, sendo que, desses, seis são de países membros da OTAN. Dos SRSG europeus, apenas um não tinha sido funcionário do seu governo nacional antes de assumir o cargo na ONU (Fonte: compilação própria a partir de dados coletados em www.unmikonline.org. Acesso em: 21 dez. 2015). Vários desses países apoiavam a independência de forma expressa e, após a declaração de independência de Kosovo em 2008, todos a reconheceram. Alguns, como Alemanha, Dinamarca e Finlândia, inclusive defenderam a legalidade da declaração frente a resolução 1244 quando a Corte Internacional de Justiça analisou a questão, cf.: <http://www.icj-cij.org/>. Acesso em: 21 dez. 2015.

argumentos “políticos” em resposta, principalmente depois que o Plano Ahtisaari foi apresentado e endossado por estadunidenses e europeus. Condiçãoou-se, principalmente, a entrada da Sérvia nas “instituições euro-atlânticas” à resolução da situação kosovar. Em conversa com um diplomata dos EUA em 11 de dezembro de 2007, o chanceler sérvio retomou a tese de que a declaração de independência de Kosovo era ilegal e ilegítima. A resposta do estadunidense foi incisiva: “o embaixador Wolff respondeu que os EUA entendiam que era difícil para os líderes sérvios desistir de Kosovo, mas a integração da Sérvia nas instituições euro-atlânticas dependia disso”. Ele então conclui de forma direta: “Nós chegamos ao fim da estrada na questão sobre Kosovo” (EUA, 2007a). Aqueles que apoiavam o Plano Ahtisaari ressaltaram a iminência da independência e que um arranjo político poderia ser construído a partir desse ponto. Após a declaração de independência, um sentido de *fait accompli* pretendeu afastar aqueles que persistiam com questionamentos de cunho jurídico.

O conteúdo dos documentos diplomáticos estadunidenses indica que a posição da ONU tornou-se mais definida no decorrer do ano de 2007. Neste ano, o SRSG e o chefe do departamento de missões de paz da ONU fizeram apresentações a portas fechadas no Conselho de Segurança que ressaltaram os resultados positivos da UNMIK e que chegara o momento da missão ser reconfigurada. Em março, o SRSG Rucker louvou os progressos realizados pela UNMIK e pelas PISG em Kosovo. Ressaltou que “os kosovares, incluindo kosovar-sérvios, precisavam de clareza sobre seu futuro” para logo em seguida comentar que os kosovar-albaneses em geral receberam bem as propostas de Ahtisaari (EUA, 2007f). Elogios à atuação da UNMIK voltam a ser feitos em abril, dessa vez por Guéhenno, chefe das operações de paz da ONU. Para ele, Kosovo era um lugar melhor do que em 1999, houve progresso econômico, ainda que a definição do status pudesse desenvolver ainda mais a economia kosovar, bem como as prospecções de integração com instituições europeias. Guéhenno alertou para a necessidade de clareza sobre o status de Kosovo para não prejudicar o progresso feito (EUA, 2007d).

As declarações dos dois funcionários da ONU foram respondidas imediatamente pelos aliados dos sérvios no Conselho. Nas palavras do delegado russo, o discurso de Rucker foi “sem precedentes na sua unilateralidade e a maior parte do que tinha dito estava fora de sua alçada” (EUA, 2007f). O representante de Moscou reprovou o tom das ponderações de Guéhenno, questionou que as PISG pudessem decidir o status futuro de Kosovo e que não entendia por que clareza de status significaria independência (EUA, 2007d).

Em outra reunião dos membros do Conselho de Segurança, em outubro de 2007, o SRSG Rucker assumiu que os kosovar-albaneses estavam comprometidos com o Plano Ahtisaari, que estavam legislando de acordo com esse plano, e que a UNMIK toleraria tais atos legislativos kosovares na medida em que estes estivessem de acordo com as regulações da UNMIK²² (EUA, 2007c). Os russos voltaram aos argumentos jurídicos e afirmaram que “o direito internacional demanda uma decisão do Conselho de Segurança sobre Kosovo e um acordo entre as duas partes e que, enquanto isso, a resolução 1244 estaria em vigor” (EUA, 2007c).

22 De acordo com o documento, “Rucker said UNMIK continues to transfer authority to the PISG with only a few areas remaining where further transfer was still being worked on. He also said the PISG is still committed to Ahtisaari's settlement plan and will legislate accordingly, which UNMIK does not oppose to the extent Ahtisaari is not inconsistent with current regulations.” (EUA, 2007c).

Dos documentos diplomáticos vazados, um em especial demonstra a parcialidade da ONU no processo de independência de Kosovo. Ele narra um café da manhã *tête-à-tête* entre Khalilzad, embaixador dos EUA na ONU, e Ban Ki-moon, ocorrido em 5 de dezembro de 2007, cerca de dois meses antes da declaração de independência. De acordo com seu conteúdo, o Secretário-Geral da ONU teria revelado que “apoia o objetivo final de independência coordenada em Kosovo, está disposto a reconfigurar a UNMIK e não irá viciar uma declaração de independência coordenada de Kosovo” (*ênfase adicionada*) (EUA, 2007b). O Secretário revelou ainda algumas incertezas sobre como conduzir o processo, principalmente por causa dos russos, mas não colocou mais obstáculos ao desfecho da independência e na reconfiguração da UNMIK.

Os meses que se seguiram confirmaram a conversa relatada. Ban Ki-moon anunciou no Conselho de Segurança em meados de 2008 que iria reconfigurar a missão, devido aos “eventos” que “contribuíram para a criação de uma *realidade profundamente nova* em que a UNMIK não pode mais realizar de forma tão eficaz como no passado a vasta maioria de suas tarefas como uma administração interina” (*ênfase adicionada*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2008, p. 01). A reconfiguração proposta pelo Secretário-Geral às margens do Conselho e cuja competência legal pode ser questionada reduziu os funcionários e as atribuições da missão, ação que gerou controvérsias e dúvidas sobre a competência do Secretário-Geral para fazê-la²³. Ban também afirmou sua intenção de transferir parte das responsabilidades gerenciais à UE. Todas essas ações estariam, segundo ele, de acordo com a resolução 1244, que continuava em vigor.

Conclusão

Os argumentos levantados nesse artigo não sugerem que, desde o início, a ONU teve um envolvimento coerente com a pauta da independência kosovar-albanesa, ou que foi apenas um instrumento mobilizado pelos principais centros de poder ocidentais, ou muito menos o texto pretendeu colocar em questão suas atividades de intermediação e envolvimento em conflitos. Tampouco foi centro da minha análise ajuizar se a ONU deveria ou não ter amparado o processo de secessão desde um referencial ético ou estratégico. Meu propósito foi mostrar como a suposição liberal de imparcialidade não se sustenta a partir da elaboração extensa de um caso empírico emblemático.

Os documentos diplomáticos deixam poucas dúvidas a respeito da postura sobre a independência de Kosovo do Secretariado e das lideranças da missão nos meses que antecederam a declaração. Por mais que o texto da resolução 1244 permita interpretações diversas, dificilmente pode-se concluir a partir dele que houvesse espaço para que a ONU se

23 De acordo com Tadić, o presidente sérvio: “‘Reconfiguration’, to which both the report and the Secretary-General’s letter to me refer, must be decided by the Security Council, which is the only institution endowed with the power to legitimate changes in the composition of the international presence in Kosovo, as paragraphs 5 and 19 of resolution 1244 (1999) make abundantly clear.” Para o representante russo, “We also find unacceptable any actions aimed at the transfer of functions or property from UNMIK to the European Union mission or the international civil representative, who has no legitimate status. The attempt by former UNMIK leadership to reconfigure the mission by bypassing the Security Council has done damage to the prestige of the United Nations. The activities of former Special Representative of the Secretary-General Rücker and his deputy Larry Rossin were in total contradiction with the norms of behavior that international servants are required to adhere to in accordance with the Charter of the United Nations.” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2008a, p. 05 e p. 12).

posicionasse a favor do processo de secessão territorial de um de seus Estados membros. O princípio da imparcialidade, apregoado e elogiado na condução das ações da instituição, foi preterido por uma postura que não coincidia com o disposto no mandato da organização.

Para entender as nuances do processo que resulta no afastamento da organização de uma posição pretensamente “despolitizada” fez-se necessário contextualizar seu envolvimento e traçar o processo que revela suas causas mais plausíveis. É certo que o quadro jurídico a partir do qual a missão foi montada, a resolução 1244, fornecia um referencial intrincado e rígido que impedia a superação da transitoriedade sem um acordo entre as partes, todavia, identificar a resolução como origem do problema é pouco explicativo. Tampouco a explicação que parte da atuação da ONU enquanto administradora oferece argumentos definitivos: é difícil afirmar que houve uma política deliberada por parte da instituição durante a atividade de administração territorial, por mais que não se possa isentar a postura de concentração de poder da administração onusiana, a pouca eficácia das políticas de apaziguamento dos envolvidos nas hostilidades, assim como a distância da participação de locais da vida pública. A forma pela qual a UNMIK conduziu sua atividade administrativa provavelmente contribuiu com consequências não intencionadas para a deterioração das possibilidades de reconciliação entre os envolvidos.

As fontes consultadas revelam que as consequências dos eventos de março de 2004 têm mais indícios de uma relação causal com a inflexão da postura da organização em sopesar preferências em detrimento de pré-condições normativas, como o princípio da imparcialidade. Manter a situação congelada à espera de um acordo que se mostrava improvável poderia incluir a missão no rol de fracassos da organização, ser taxada como “ocupante” ou mesmo colocar em dúvida a própria legitimidade da intervenção militar que precedeu o envolvimento onusiano. Uma postura não coincidente com (um futuro) resultado das negociações – ou seja, apoiar ainda que tacitamente o processo que resultou na independência de Kosovo – significaria uma escolha com o preço de abandonar sua posição supostamente imparcial. Insistir que a atuação da ONU seja “despolitizada” pode tornar sua atuação apologética, para voltar ao termo empregado por Koskenniemi (1990), uma desculpa para o emprego de autoridade que rui frente experiências concretas.

Referências

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. 1998. Why States Act through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 1, p. 3-32.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. 2003. *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Balcãs*. São Paulo: Usina do Livro.

BARNETT, Michael N; FINNEMORE, Martha. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

BBC. 2008. Full text: Kosovo declaration. 17 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. The KLA - terrorists or freedom fighters?. 28 de junho de 1998. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/121818.stm>. Acesso em: 01 nov. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA. 2008. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/458). 15 de julho de 2008. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/458. Acesso em: 12 de outubro de 2012.

_____. 2007. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2007/168). 27 de março de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. 1999. Resolução 1244. Adotada em 10 de junho de 1999. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

DE VRIEZE, Franklin. 2004. Kosovo after the March 2004 Crisis. *Helsinki Monitor*, s/v, n. 3, p. 147-159.

EUA [Missão dos EUA nas Nações Unidas]. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Serbian Fm Sticks To Calling For More Negotiations. 11 de dezembro de 2007 (2007a). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/12/07USUNNEWYORK1152.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Syg Ban Supports Kosovo End Goal But Wants To Avoid Early Fight With Russia. 5 de dezembro de 2007 (2007b). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/12/07USUNNEWYORK1121.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Srsrg Rucker: Unmik Can Do Little Else Without Final Status. 12 de outubro de 2007 (2007c). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/10/07USUNNEWYORK862.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Kosovo: Dpko Briefing On Implementation Of Unscr 1244. 27 de abril de 2007 (2007d). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/04/07USUNNEWYORK330.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Russia Obstructive As Unsc Considers Proposal For Kosovo Independence. 9 de abril de 2007 (2007e). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/04/07USUNNEWYORK273.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Kosovo Coming Attractions: Routine Unmik Briefing Becomes Stage For Russians. 24 de março de 2007 (2007f). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/03/07USUNNEWYORK239.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Ambassador Wisner Discusses Kosovo Status Process With Secretary-general Annan. 27 de abril de 2006. Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2006/04/06USUNNEWYORK882.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

FETHERSON, A. B. 1994. *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. Nova York: St. Martin's Press.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. 2004. *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de "intervenção humanitária"*. Porto Alegre: UFRGS.

HARASZTI, Miklós. 2004. *The Representative on Freedom of the Media: The Role of the Media in the March 2004 Events in Kosovo*. Viena: Organization for Security and Co-operation in Europe.

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2005. Kosovo: Toward Final Status. ICG Europe Report, 161, 2005. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en>. Acesso em 21 dez. 2015.
- JUDAH, Tim. 2008. *Kosovo: What Everyone Needs to Know*. Nova York: Oxford University Press.
- KING, Iain; MASON, Whit. 2006. *Peace at Any Price: How the World Failed Kosovo*. Nova York: Cornell University Press.
- KOSKENNIEMI, Martti. 1990. The Politics of International Law. *European Journal of International Law*, n. 1, v. 1, p. 04-32.
- MICHAEL, Gabriel J. Who's Afraid of WikiLeaks? Missed Opportunities in Political Science Research. 2015. *Review of Policy Research*, v. 32, n. 2, p. 175-199.
- ONU. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Nova York: Department of Peacekeeping Operations.
- ONU. 2007. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2007/395, 29 de Junho de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- ONU. 2004. Outgoing Code Cable 176, de Guehenno (New York), para Holkeri (UNMIK, Priština/Prishtinë). Crisis Management Review. 29 de março de 2004. [No arquivo com o autor].
- ONU. 2001. Outgoing Code Cable 098, de Guehenno (New York), para Kouchner (UNMIK, Priština/Prishtinë) e Vieira de Mello (UNTAET, Dili). Lessons Learned Exercise: Kosovo and East Timor. 10 de janeiro de 2001. [No arquivo com o autor].
- ONU. 1958. Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General. A/3943, 9 de outubro de 1958. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. 2012. Public Pulse Report III. Março de 2012. Disponível em: www.kosovo.undp.org. Acesso em: 19 set. 2015.
- SPAHIU, Nexhmedin. 2004. Dhunë ndëretnike apo revoltë ndaj UNMIK-tu?. In: SPAHIU, Nexhmedin (ed). *Drej Kombit Kosovar*. Mitrovicë: Biblioteka Kombëtare dhe Universitare e Kosovës.
- STAHN, Carsten. 2008. *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TRENIN, Dmitri. 2006. Russia Leaves the West. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 4, p. 87-96.
- UNMIK. 2001. Regulação Nº 2001/9 (UNMIK/REG/2001/9), 15 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>. Acesso em: 12 de jul. de 2015.
- WELLER, Marc. 2008. *Escaping the Self-Determination Trap*. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers.
- WIGHT, Martin. 1966. Western Values in International Relations. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin. *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- WILDE, Ralph. 2008. *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*. Nova York: Oxford University Press.

A análise de discurso como abordagem metodológica nas Relações Internacionais: a influência do Discurso de Segurança Humana na Política Externa Japonesa¹

Discourse Analysis as methodological approach in International Relations: the influence of the Human Security Discourse in the Japanese Foreign Policy

Aline Chianca Dantas*
Alexandre César Cunha Leite**

Resumo

O presente artigo debate o uso do método de análise de discurso nas Relações Internacionais por meio de uma breve análise do discurso de segurança humana na política externa japonesa, seguindo a compreensão de discurso de Foucault e Pêcheux e as etapas de análise apontadas por Fairclough.

Palavras-chave: Análise de discurso, Metodologia e Teoria de Relações Internacionais, Discurso de segurança humana japonês.

Abstract

This article discusses the use of discourse analysis method in International Relations through a brief discourse analysis of human security in Japan's foreign policy, following the understanding of discourse from Foucault and Pêcheux and the analytical steps outlined by Fairclough.

Keywords: Discourse analysis. Methodology and Theory of International Relations. Japanese Human Security Discourse.

1 Os autores agradecem os comentários e as observações feitos pela Prof.^a Dra. Ana Paula Maielo Silva e pelo Prof. Dr. Cristiano Garcia Mendes, os quais foram fundamentais para o aprofundamento teórico do artigo, isentando-os, todavia, de qualquer responsabilidade pelo conteúdo nele desenvolvido.

* Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

** Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (PUC/SP). Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

Introdução

O estudo aqui abordado tem como foco debater como a utilização da metodologia de pesquisa, denominada de análise de discurso, tem sido desenvolvida no âmbito das Relações Internacionais. Para isso, observa-se o uso do método da análise de discurso nas abordagens consideradas pós-positivistas, especialmente construtivistas, pós-modernistas, pós-estruturalistas e pós-colonialistas. Assim, são apresentados breves apontamentos de autores associados a essas linhas teóricas que trabalham com discurso, tais como Onuf (2002), Zehfuss (2002) e George (1994), com intuito de revelar a importância desses trabalhos, muitas vezes, deixados à margem no âmbito das Relações Internacionais, seja pela dificuldade do estudo ou pelas críticas na confiabilidade do método. Ademais, o presente trabalho apresenta uma abordagem prática da análise de discurso nas Relações Internacionais com objetivo de aprofundar as discussões à luz da percepção prático-teórica.

Dessa maneira, inicia-se o artigo apresentando o que se compreende por discurso à luz de Foucault (1986, 1996, 2010) e Pêcheux (1997, 2007), que representam a corrente de análise de discurso francesa, a qual é de grande valia para os debates presentes nesse artigo, juntamente com a abordagem da Análise Crítica do Discurso, que será mais utilizada na segunda parte do artigo, embora ambas pertençam historicamente a ramos distintos da linguagem, como bem asseveram Resende e Ramalho (2006, p. 21). O uso, no entanto, dessas duas abordagens se justifica pelo fato de os estudos de Foucault serem reconhecidamente fundamentais no que concerne ao discurso e às relações de poder (FAIRCLOUGH, 2001, p. 61-62) e o artigo que se desenvolve tem como cerne revelar os interesses e relações de poder que estão por trás dos discursos dentro do ambiente das Relações Internacionais e, mais especificamente, da política externa japonesa, por meio do caso prático apresentado.

Já a abordagem de Fairclough (2001, p. 100-101) é trazida para o trabalho, em virtude de utilizar-se de fases para a análise discursiva, que se mostram relevantes para a análise de discurso que aqui se desenvolve, pois conseguem abarcar a observação do texto, a evolução ao longo do tempo, a percepção da produção e distribuição do discurso, os fatores históricos envolvidos e a reflexão sobre a própria análise empreendida, questões essas que são importantes para a estruturação de uma análise de discurso e uma possível replicação da mesma para verificação de resultados. Em seguida, discutem-se os pressupostos, os objetivos, o roteiro de estudo e os autores relevantes no que tange à análise do discurso, compreendendo-se um pouco mais esse método analítico.

Após esse conhecimento prévio, passa-se ao delineamento da relação entre a análise de discurso e o campo das Relações Internacionais, percebendo o uso feito pelas correntes teóricas da área do método da análise de discurso e apresentando exemplos de estudos de caso associados ao referido instrumento analítico, com a finalidade de revelar as regularidades e problemáticas em torno da abordagem discursiva.

Por fim, chega-se ao momento prático da utilização da metodologia de análise do discurso, cujo foco traduz-se em apreender a relação entre o discurso de segurança humana japonês e a política externa do referido país; assim, apresenta-se uma evolução da concepção do discurso dentro da política japonesa e são ressaltados alguns discursos políticos, nos quais a segurança

humana aparece; desse modo, busca-se aqui deflagrar as nuances que se encontram por trás do discurso e as externalidades que se conectam a ele. A referida análise será feita de maneira breve, sem visar a esgotar os debates sobre o tema, ressaltando a forma e as limitações da própria análise, possibilitando que novas pesquisas sejam feitas com o mesmo método, dentro do mesmo campo e diferentes resultados sejam alcançados. Nesses termos, utiliza-se o método de análise de discurso crítico de Fairclough (1996, p. 24-25; 2001, p. 100-101) – análise do texto, percepção da prática discursiva, observação do discurso enquanto prática social – e as abordagens de Foucault (1986, 1996, 2010) e Pêcheux (1997, 2007), que tratam do discurso, sua produção e seus efeitos.

O intuito dessa análise prática é, além de mostrar a aplicabilidade da metodologia para o caso trabalhado, servir também de motivação para incitar produções na área de Relações Internacionais ligadas à análise de discurso, aprimorando, assim, o uso desse método dentro do citado campo teórico. Ademais, pretende-se referendar como a supracitada abordagem metodológica pode ser utilizada e qual a sua importância, considerando o caso concreto do discurso de segurança humana no Estado japonês.

Portanto, o que se busca demonstrar é que, individualmente, todo método de análise e abordagem teórica são incapazes de analisar um objeto por completo, em decorrência das variáveis envolvidas e da complexidade das interações existentes em um determinado cenário. Assim, para cada caso, tem-se a possibilidade de utilizar diversos métodos, dentre eles a análise de discurso, que tem uma característica bastante interessante, ou seja, apresentar a significação das palavras, dos atos e dos gestos associados ao contexto externo da prática social e à figura que profere o discurso, permitindo a compreensão da conjuntura, já que o discurso é resultado do meio e consequência dele.

O Discurso e a análise discursiva como instrumental metodológico

Antes de ingressar no campo das Relações Internacionais, é pertinente detalhar mais o que vem a ser discurso, qual o seu papel, os interesses que estão no seu entorno, compreender em que se consubstancia o método da análise de discurso, observando sua especificidade e de que maneira ele é trabalhado aqui, bem como as diferentes correntes, tendências e fases de análise de discurso.

Então, conforme Foucault (1996, p. 8-9), a produção do discurso é controlada, selecionada, organizada, redistribuída, visa a dominar uma materialidade e conspirar poderes e perigos. Por isso, a forte crítica que o autor atribui ao discurso verdadeiro e às imbricações entre o discurso e as relações de poder. Em *Arqueologia do Saber*, Foucault (1986) visa a construir, para além de uma teoria, mas também um método didático, que objetiva compreender o funcionamento dos discursos que constituem as ciências humanas. Em um rompimento com a formulação estruturalista², Foucault (1986, p. 47) sugere que o discurso representa um conjunto de práticas discursivas que instauram objetos sobre os quais enunciam, tangenciam, delimitam conceitos

² Principalmente aqueles tributários do pensamento estruturado por Saussure (REVEL, 2005).

e, acima de tudo, de fundamental relevância para o texto que se constrói aqui, legitimam os sujeitos enunciadore e fixam estratégias.

É válido ponderar que Foucault (1986, p. 43) estabelece ainda uma noção de discurso que o restringe ao tempo e ao espaço, destinando-se a uma determinada área “social, econômica, geográfica ou linguística, considerando as condições de exercício da função enunciativa”. Dessa maneira, vê-se a importância de dois grandes fatores para a análise de discurso, tempo e espaço, que são instrumentos essenciais para o bom desenvolvimento do método, como se poderá observar nos casos práticos apresentados e no estudo em torno do discurso de segurança humana na política externa japonesa que aqui se desenvolve.

Assim, Gondim e Fischer (2009, p. 13) pontuam que, para Foucault, o discurso constitui um conjunto de acontecimentos que o coloca na dimensão histórica e se materializa na linguagem por meio de enunciados e cabe ao analista de discurso desvendar as regras da formação discursiva e ter acessibilidade às condições de existência que lhes dão sentido. Complementando essa ideia, Orlandi (2005, p. 11) assevera que, para Pêcheux, o discurso é “um efeito de sentidos entre locutores, um objeto sócio-histórico em que o linguístico está pressuposto”, com isso Pêcheux critica o sentido evidente do discurso.

Em Michel Pêcheux (2007, p. 21), observa-se a argumentação de que o discurso deve ser pensado considerando-se sua íntima ligação com as condições de produção; ao “analisar um discurso como um texto”, faz-se necessário “referi-lo ao conjunto dos discursos possíveis, a partir de um estado definido de condições de produção”.

O interessante do discurso é que, embora pareça ser brando ou não surtir tantos efeitos, ele consegue ser institucionalizado e legitimado sem, muitas vezes, ser percebido (FOUCAULT, 1996, p. 6-7). Assim, Foucault (1996, p. 49) assevera que “discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos”. O discurso, então, é narrado conforme circunstâncias determinadas e possui limitações advindas do autor, dos comentários e do aporte disciplinar para o qual é voltado, logo, observa-se a necessidade da crítica da análise do discurso (FOUCAULT, 1996, p. 63 e 69).

Nesses termos, Nicholas Onuf (2002, p. 119), pensando o discurso e sua análise dentro do campo das Relações Internacionais, discute as diversas verdades existentes nos vários mundos e mostra a relevância do agente para a mudança da estrutura ou de sua manutenção, utilizando-se do discurso para tal feito. Ademais, como versa o autor, o discurso promove a diminuição dos mundos que somos coletivamente capazes de identificar; assim, o olhar do observador torna o mundo o que ele quer ver. Acrescenta-se ainda que o discurso e seus derivados são meios de construção social e a pessoa se torna agente dentro de um mundo de linguagem (ONUF, 2002, p. 124 e 127). A língua, a linguagem e o discurso modificam o meio, as regras e o próprio homem, mas o efeito também ocorre de maneira inversa, formando o eterno círculo interacional entre agentes, regras e estrutura, difundido por Onuf (2002, p. 129).

É válido realçar que os discursos possuem em si conteúdo normativo, dessa forma, os atores criam constrangimentos na ordem das normas para si próprios e para os que estão em seu entorno, por meio dos atos da fala (ZEHFUSS, 2002, p. 171). Um ponto crítico apresentado por Maja Zehfuss (2002, p. 180-183) em relação à visão de Onuf é que nem sempre o discurso promove a mudança da realidade, então, alguns discursos têm mais força que outros e isso

é consequência das relações de poder. Nesse sentido, pode existir, por exemplo, um discurso normativo na Constituição de um país, mas a prática revela a prevalência de um outro discurso que conseguiu se sobressair, tornando o trecho constitucional válido, vigente e ineficaz, porque não produz efeitos no mundo real, levando inclusive a possíveis mudanças no discurso normativo do texto constitucional.

Ainda no que tange ao discurso, Pinto (2006, p. 80-82) o considera como uma provisória fixação de sentido, ressaltando que a verdade é uma construção discursiva, logo, o sentido do discurso é delimitado de maneira arbitrária, pois nada assegura que o sentido deveria ser obrigatoriamente o que é. Sendo assim, a autora citada resalta que o discurso contém significados incorporados por sujeitos que os constroem ou são por eles sujeitados, além de provocarem efeitos concretos na forma das pessoas se relacionarem e nos rumos da história (PINTO, 2006, p. 82).

É essencial também ilustrar os delineamentos de Suano (2005, p. 270) de que os discursos dos representantes dos atores configuram a produção de doutrinas, que, por sua vez, consubstanciam-se na congregação e aplicação de teorias. Isso é bem considerável quando se pensa, por exemplo, em política externa de um determinado país, como será debatido mais à frente.

Considerando os aspectos apresentados, o que seria então, a análise de discurso? Por esta se entende o processo de abandono da concepção de discurso como categoria pré-estabelecida (WITTGENSTEIN *apud* GONDIM e FISCHER, 2009, p. 11), constituindo-se em uma teoria ou método de estudo do próprio discurso por intermédio de vários campos disciplinares, como a linguística, o materialismo histórico e a psicanálise (FERNADES; ORLANDI *apud* GONDIM e FISCHER, 2009, p. 11). Assim, com a análise de discurso visa-se a percepção das condições de produção social, histórica e ideológica do discurso (GONDIM e FISCHER, 2009, p. 12).

O surgimento da Análise de Discurso dá-se na década de 1960 na França e tem como base o materialismo histórico, o estruturalismo e a linguística, mas carrega como especificidade o fato de valorizar a relação entre as condições histórico-sociais de produção do discurso e seus processos de constituição, que levam à produção de determinados sentidos. Nesses termos, apesar da existência de um ponto em comum, podem-se apresentar diferentes análises de discurso. Então, existem duas raízes de análise de discurso e com elas diferentes tendências, sendo uma francesa, a qual delibera que os sujeitos são condicionados por uma determinada ideologia que predetermina o que podem ou não dizer em certa conjuntura histórico-social, e a outra denominada de análise de discurso anglo-saxã ou americana, que se pauta na intenção dos sujeitos numa interação verbal (MUSSALIM, 2006, p. 111-113).

São apontadas pela literatura diferentes fases da Análise de Discurso (AD). A AD1, que tem um caráter mais positivista e se estrutura com base na análise de discursos mais estabilizados, como os políticos teórico-doutrinários, exemplificados pelo Manifesto Comunista, sendo essa corrente fundamentada no conceito de máquina discursiva, ou seja, uma estrutura estável é geradora de um processo discursivo, a partir de argumentos estanques; a AD2, por sua vez, trabalha com a concepção de formação discursiva, que é o conjunto de regras históricas, determinadas no tempo e no espaço que impactam na função enunciativa. Essa perspectiva de análise se embasa nas ideias de Foucault e Pêcheux e é uma das principais abordagens

desse artigo, juntamente com a Análise Crítica do Discurso que se detalha em seguida. Por fim, fala-se da AD3, que é uma abordagem pós-estruturalista, focada no conceito de interdiscursividade, isto é, na relação entre discursos. Tal abordagem aparece no texto por meio de autores como Hansen e Zehfuss, mas não é o cerne dos debates e das discussões sobre o método da análise de discurso (MUSSALIM, 2006, p. 117-119).

Ainda é possível falar na vertente da Análise Crítica do Discurso que aparece na década de 1970 e se distancia dos conceitos e bases da Análise de Discurso apresentada acima, preocupando-se em trabalhar o discurso como prática social, numa percepção do discurso como ligado à dominação e às relações de poder. Essa abordagem possui uma base marxista forte e tem origem nos estudos anglo-saxônicos. Nesse trabalho, dá-se ênfase às ideias de um dos autores basilares para essa corrente que é Fairclough, o qual analisa o discurso enquanto instrumento de mudança social como um acréscimo à Análise de Discurso já discutida (MELO, 2009, p. 9, 12-13). Essa perspectiva de análise é utilizada aqui em virtude das etapas consideradas por Fairclough na análise de discurso e da tentativa de debater como o discurso de segurança humana japonês pode promover mudanças sociais e do próprio caráter do Japão, de maneira implícita.

Nessas condições, privilegia-se nesse trabalho, além da Análise de Discurso francesa, a Análise Crítica do Discurso, que se pauta pela compreensão linguística, crítica-social e sócio-histórica (TILIO, 2010, p. 86). Por conseguinte, de acordo com Chouliaraki e Fairclough *apud* Tilio (2010, p. 87), a Análise Crítica do Discurso seria um método de análise das práticas sociais com preocupação notória para as situações discursivas que ligam questões teóricas e práticas às esferas públicas, nas quais as formas de análise se operacionalizam, tornando-se, então, práticas e possibilitando teorizações sobre o discurso na vida social e, a partir da análise de discurso, tem-se a possibilidade de desenvolvimento e elaboração dessas teorias.

É imprescindível nesse momento apresentar dois modelos de análise de discurso, o primeiro parte da concepção tridimensional do discurso de Fairclough (1996, p. 24-25; 2001, p. 100-102, 106-107), que são: análise de texto (preocupações formais do texto com fins interpretativos e de percepção dos processos produtivos), prática discursiva (produção, distribuição e consumo do texto) e discurso como prática social (processos anteriores ao texto e que têm impacto sobre ele, baseados nas relações socialmente construídas). Já o segundo modelo, de Chouliaraki e Fairclough (1999, p. 60), possui as seguintes etapas: percepção do problema (conexão entre discurso e relações de poder), análise dos obstáculos a serem ultrapassados (conjuntura), função do problema na prática (relação entre texto e prática social), superação dos problemas (propostas de mudanças) e, finalmente, a reflexão sobre o próprio ato de análise (GOMES, 2011, p. 664-667). Nesse trabalho, essas abordagens discursivas são utilizadas para a análise do caso concreto da relação entre o discurso de segurança humana e a política externa japonesa.

Por fim, é fundamental diferenciar a análise de discurso da análise de conteúdo; pois, na primeira, observa-se um detalhamento da questão ideológica do discurso e, na segunda, deflagra-se um processo de simples compreensão do teor do texto, sem pensar nas ideologias construídas e nas formas de visualizar o mundo (GONDIM e FISCHER, 2009, p. 12-13). Portanto, a análise de discurso é mais complexa e permite realmente a compreensão de uma conjuntura.

Análise de discurso no campo das Relações Internacionais

Os estudos de análise de discurso nas Relações Internacionais aparecem dentro das abordagens pós-positivistas e algumas delas são brevemente apresentadas aqui. Assim, objetiva-se mostrar a relevância desses estudos dentro do arcabouço teórico das Relações Internacionais, bem como as problemáticas que os envolvem, com fulcro de incentivar produções que possuam esse tipo de análise.

Conforme Gomes (2011, p. 675), a análise de discurso nas Relações Internacionais é decorrente do movimento denominado Virada Linguística, por meio do qual se buscava afastar a concepção de que a linguagem era puro reflexo das condições materiais e ideacionais da sociedade, pois a linguagem, como já foi ressaltado, interfere nos diversos mundos que estão em volta do indivíduo. Assim, é através da análise de discurso francesa que esse método ingressa no âmbito das Relações Internacionais, especialmente, por meio das figuras de Foucault e Pêcheux e com base nos seguintes pensamentos: a língua possui uma ordem própria, mas é relativamente autônoma, a história é afetada pelo simbólico e o sujeito da linguagem é assujeitado (ORLANDI *apud* GOMES, 2011, p. 646).

De acordo com Camargo (2011, p. 94), a análise de discurso surgiu nas Relações Internacionais nas décadas de 1980 e 1990, com o terceiro debate entre realistas e neorrealistas e as abordagens pós-positivistas. Isso é fruto da tentativa de mudança dos parâmetros metodológicos por parte das teorias pós-positivistas, que queriam romper com as ideias rígidas e deterministas das abordagens anteriores, revelando diferentes formas de análise de um mesmo objeto de estudo e, até mesmo, criticando a própria forma como as teorias positivistas também representavam discursos de poder que, até então, eram vistos como verdadeiros.

O grande problema é que a análise de discurso é um método ainda marginalizado nas Relações Internacionais (CAMARGO, 2011, p. 94). Desse modo, tem-se que:

O estudo do discurso interpela diversas correntes das Relações Internacionais como o pós-estruturalismo, o feminismo e o construtivismo social, mas apresenta nuances, conceitos e posicionamentos díspares entre elas e dentro delas. Apesar das diferentes reflexões produzidas por essas correntes acerca do estudo do discurso, elas convergem em um único feixe: a marginalização da linguagem nos estudos de Relações Internacionais (CAMARGO, 2011, p. 95).

No que tange aos construtivistas, Camargo (2011, p. 95) afirma que não houve preocupação com os métodos e critérios de análise de discurso nas Relações Internacionais, em virtude de as primeiras abordagens construtivistas, em geral, estarem preocupadas com a aceitabilidade de suas ideias dentro do campo das Relações Internacionais, que era predominantemente positivista. Assim, percebeu-se o surgimento de abordagens mais abrangentes, mas que não necessariamente rompiam totalmente com as anteriores. Já Onuf (2002, p. 131-133), dentro de uma linha mais crítica do construtivismo, argumenta que o construtivismo é importante porque fomenta a sensibilidade para a linguagem enquanto instrumento de ação, por promover uma abertura metodológica e considerar os processos sociais e as regras como essenciais.

Assim, o trabalho de Onuf (2002) configura uma grande referência nos estudos de discurso dentro do âmbito das Relações Internacionais e no que tange às abordagens construtivistas. Da mesma forma, Zehfuss (2002), partindo de premissas ainda mais críticas, utiliza as teorias construtivistas, compreendendo as relações de normas e discursos à luz do caso prático do envolvimento militar alemão no meio internacional.

Diante das abordagens construtivistas expostas, é pertinente ressaltar a existência de diferentes construtivismos e, por consequência, distintos focos de análise em relação aos elementos constitutivos das Relações Internacionais, embora todas carreguem consigo a crítica às abordagens realistas tradicionais.

Quanto aos estudos pós-estruturalistas, Hansen (2006) declina que existe uma relação entre identidade, política externa e discurso, sendo este um conjunto de fatores ideacionais e materiais. Os discursos políticos, dessa forma, estão associados à produção e reprodução de subjetividades e identidades particulares em detrimento de outras excluídas (HANSEN, 2006). A identidade está no centro ontológico e epistemológico da análise de discurso pós-estruturalista e tem como característica ser constitutiva e produto da política externa de um país (HANSEN, 2006).

Ainda dentro da corrente pós-estruturalista, James Der Derrian (1999) expressa a importância de investigar teoricamente a representação roteirizada das Relações Internacionais. Nesse sentido, a estratégia intertextual tem como cerne compreender o lugar e o não lugar das teorias, a superioridade e o silêncio das teorias, a separação entre teoria – prática de conhecimento – dos eventos – práticas inspiradas materialmente (DER DERRIAN, 1999).

Shapiro (1999), por sua vez, mostra a relevância de se verificar os caminhos pelos quais as Relações Internacionais vêm sendo historicamente escritas e interpretadas. De acordo com o autor, existe uma nítida relação entre prática textual e política, tendo em vista que formas privilegiadas de representação passam a ser aceitas, legitimando sujeitos, objetos, atos e temas e construindo o mundo político.

De acordo com Shapiro (1999), o modo de análise dos pós-estruturalistas é centrado no discurso, pois este implica uma preocupação com o significado e as práticas de produção de valor da linguagem. Enquanto esta, por sua vez, está voltada para a relação entre enunciados e seus referenciais. Assim, há o incentivo para a análise das práticas linguísticas.

Também a partir do pensamento de Shapiro (1999), tem-se que as políticas externas dos Estados-nação são baseadas nas práticas representacionais por meio das várias formas de alteridade globais que têm sido criadas, como o conceito de América Latina. Acrescenta ainda o autor que o conceito de segurança pode funcionar como um instrumento de política externa, permitindo a criação de perigos e ameaças, possibilitando a criação de estruturas de autoridade e controle e a explicitação de sujeitos, objetos e relações (SHAPIRO, 1999). O discurso, assim, pode funcionar como legitimador de políticas públicas ou externas (SHAPIRO, 1999, p. 18).

Quanto ao pós-colonialismo, vale frisar os apontamentos trazidos por Niranjana (1992) quando ressalta os delineamentos em torno da tradução, referenciando a importância da linguagem nas relações de conhecimento e poder e reverberando a relevância de repensar os valores, as crenças e as ideologias que se encontram por trás da tradução, pois esta se forma pela arbitrariedade e pela natureza construída, sendo assim, um texto em tradução possui mais de uma linguagem nas suas entrelinhas (NIRANJANA, 1992, p. 153 e 180).

Segundo preceitua Jim George (1994, p. 156 e 172-173), para a perspectiva pós-moderna, objetos e sujeitos são sociolinguisticamente construídos e seus significados são processos que ocorrem no tempo e no espaço, representando a si mesmos e ao mundo como parte das práticas discursivas. O referido autor trata justamente da crítica às percepções teóricas anteriores das Relações Internacionais, que se configuram como construções interessadas, voltadas apenas para as soluções de problemas, sem se preocuparem com as questões sociais, históricas, por meio das quais o discurso teórico é constituído. As ideias de Foucault (2010, p. 5-6) são também incorporadas às discussões pós-modernas nas Relações Internacionais, sobressaltando a estreita relação entre os discursos e as relações de poder.

Diante do exposto, visualizam-se algumas preocupações dentro das Relações Internacionais em torno do discurso e de sua análise. Sendo assim, o método apresentado tem aparecido em estudos sobre política externa, terrorismo e mídia (GOMES, 2011, p. 671 e 672; CAMARGO, 2011, p. 93-100). Camargo (2011, p. 101-103), por exemplo, expressa como a análise de discurso pode ser um método interessante para trabalhar com a mídia. Nesses termos, a autora desenvolve uma abordagem sobre a percepção brasileira em torno da guerra do Iraque de 2003, por meio dos recortes internacionais dos jornais a Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo, seguindo uma delimitação temporal. No que tange ao terrorismo, Gomes (2011, p. 671) ressalta que o periódico *Critical Studies on Terrorism* vem primando por abordagens que tratam do fenômeno pelo viés discursivo.

A análise de discurso, então, se aproxima das abordagens pós-positivistas das Relações Internacionais, especialmente por acentuar, à luz do discurso, questões como identidade, relações de poder, representatividade, interações simbólicas, que são fundamentais para essas perspectivas mais críticas dentro do referido campo de estudo. Observa-se, no entanto, que, apesar de as teorias mais críticas das Relações Internacionais terem aceitado, de alguma maneira, a análise de discurso como método de análise, este uso ainda precisa passar por aprofundamentos metodológicos, a fim de se fazer uma boa utilização do método, retirando dele a maior quantidade de informações possíveis e possibilitando sua replicabilidade, além de ser necessária a sua difusão no campo das Relações Internacionais.

O problema das Relações Internacionais, como um todo, é que os estudos de teoria são limitados (MILLIKEN, 2001, p. 147), sendo mais difícil ainda existir interesse em trabalhar com abordagens bastante criticadas dentro da área, como a análise de discurso. Contudo, Milliken (2001, p. 138-139) afirma que estudos bem refletidos nas Relações Internacionais de análise de discurso podem ser feitos, desde que se orientem por argumentos teóricos, como a percepção de discurso enquanto sistema de significação, o debate sobre a produção discursiva e o jogo da prática, ou seja, entendimento das questões de poder ligadas ao discurso. Assim, a compreensão das situações internacionais é fortalecida por essas análises mais robustas, para além das teorias das Relações Internacionais criadas com intenções explicativas, utilizando-se de métodos e abordagens advindos de outros campos que possam complementar a compreensão do caso concreto, como se observa da análise de discurso.

Conclui-se, portanto, que a falta de consenso na utilização do método da análise de discurso nas Relações Internacionais não deve ser um empecilho para a proliferação de conhecimento por meio dele; por outro lado, deve-se investir em novas pesquisas para testar

a eficácia do método abordado. Com base nisso, a análise de discurso pode ser utilizada associada às diferentes perspectivas teóricas e aos outros métodos cabíveis, com finalidade de se alcançar pesquisas mais profundas e críticas no âmbito das Relações Internacionais (CAMARGO, 2011, p. 98-100).

A relação entre Segurança Humana e Política Externa Japonesa à luz do instrumental da análise de discurso

Em conformidade com os debates teóricos apresentados, passa-se ao estudo do caso prático que versa sobre a influência do discurso de segurança humana japonês na política externa do Japão e vice-versa, além dos reflexos para a segurança nacional do país. O período de análise escolhido é de 1990 a 2012, que representa o período de ascensão do discurso no cenário japonês. Assim, seguindo os ensinamentos foucaultianos (1996), o discurso de segurança humana japonês pode ser percebido como uma verdade nascida de dentro das esferas políticas competentes diante dos próprios olhos da comunidade nacional e internacional.

Esse processo é decorrente da transformação do discurso de segurança tradicional – que deu ensejo à Segunda Guerra Mundial e a consequências nefastas para o Japão – em direção ao discurso de segurança humana, caracterizado, como explicita Paris (2001), por uma percepção abrangente, abarcando não apenas a violência física contra um ser humano, mas também a violência indireta ou estrutural, que é aquela provocada por questões incorporadas ao sistema, tais quais fome, doenças, problemas no meio ambiente, drogas, dentre outras (SAKURAI, 2011, p. 185 e 193-194).

É relevante apontar que a segurança humana aparece no cenário internacional em 1994, em decorrência do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (OLIVEIRA, 2009), mas no Estado japonês surge e é inserida como elemento de política externa depois, como se verá adiante nas análises dos discursos e na discussão baseada na literatura sobre o tema.

Mas qual a influência desse discurso sobre a política externa japonesa? O que se percebe é que esse discurso dá margem para uma atuação internacional mais ativa, sem confrontar diretamente as normas estabelecidas no âmbito interno e nem afrontar o ambiente internacional com intenções explícitas de busca de poder. Então, deflagra-se um processo de mútuo fortalecimento entre o discurso de segurança humana e a política externa japonesa, bem como da própria segurança nacional do país, mesmo diante do art. 9º da Constituição Japonesa, que cerceia o uso da força japonesa apenas para fins de defesa³. Contudo, com o discurso de segurança humana, o conceito de defesa torna-se mais amplo, possibilitando a atuação das Forças de Autodefesa Japonesas (equivalente às Forças Armadas em outros países, mas com

3 Uma emenda constitucional foi aprovada em setembro de 2015 garantindo a possibilidade de atuação das Forças de Autodefesa Japonesas em operações militares no exterior, embora haja muito questionamento interno e externo a respeito dessa mudança. Disponível em: < <http://www.aereo.jor.br/2015/09/19/forcas-de-autodefesa-do-japao-agora-podem-realizar-operacoes-militares-no-externo/> > Acesso em: 22 out. 2015. Essa mudança não invalida a importância do discurso de segurança humana para o Japão, bem como de seu caráter pacifista, pelo contrário, esses elementos são fundamentais para o Japão poder lidar com seu entorno regional em meio a essa medida que claramente avança no sentido da militarização do país.

características próprias centradas na primazia da defesa) em ambientes internacionais, por meio das operações de manutenção de paz e ajudas a desastres, apesar das restrições do art. 9º constitucional.

Os discursos políticos esclarecem bem o que se está tentando apresentar, por isso, ressaltar-se-ão alguns discursos em momentos históricos diferentes para que se possa debater a evolução desse discurso ao longo do tempo como elemento da política externa japonesa. A primeira vez em um discurso político⁴ no Japão que se fez alusão a um conceito próximo do que se entende por segurança humana foi em 1995 por meio do Primeiro-Ministro Murayama na Assembleia Geral das Nações Unidas (BOSOLD e WERTHES, 2005; FUKUSHIMA, 2004). Conforme Fukushima (2004), em discurso no Encontro Mundial de Desenvolvimento Social em Copenhague no ano de 1995, Murayama assinalou:

...as head of the Japanese government, I seek the creation of a 'human-centered society', a vision of Japan in which each individual citizen is treated equally, endowed with [the] opportunity to fully develop his or her potential, and enabled to utilize fully his or her capacity through employment and participation in society ... Japan gives priority to human-centered social development. At present, the share of Official Development Assistance (ODA) allocated to this area already exceeds twenty percent of the total of Japan's bilateral ODA (MURAYAMA *apud* FUKUSHIMA, 2004, p. 133).

Em seguida, há referência novamente ao que se compreende por segurança humana no discurso do Primeiro-Ministro Hashimoto em 1997 na Assembleia Geral das Nações Unidas, quando ele ressalta a importância da segurança da humanidade/segurança humana global (BOSOLD e WERTHES, 2005).

A primeira vez, no entanto, que a segurança humana realmente aparece em um discurso político relacionando-se com a política externa japonesa é em 1998, por meio das palavras do Primeiro-Ministro Obuchi⁵. O discurso de segurança humana concatenado com a política externa japonesa emerge como estratégia de superação da crise financeira asiática do período, estimulando as estratégias de desenvolvimento (BOSOLD e WERTHES, 2005). No entanto, o discurso de Obuchi voltava-se também para o ambiente nacional (FUKUSHIMA, 2004) e, para ilustrar o apresentado, tem-se o seguinte trecho retirado do discurso do referido Primeiro-Ministro na 145ª Sessão da Dieta Nacional, proferido em 19 de janeiro de 1999:

Preserving life and ensuring a safe way of life, which can otherwise be spoken of as ensuring **human security**, is one more important duty which we bear. I am committed to building a bridge to security until we are able to guarantee the security of every one of our citizens, and to preserve the environment of our climate.

4 É importante frisar que todos os discursos aqui apresentados foram originalmente encontrados na língua inglesa, tendo em vista que são discursos oficiais japoneses feitos na ONU. Embora não seja o foco da análise aqui desenvolvida, para um estudo mais denso em torno da análise de discurso, seria pertinente aprofundar na questão do idioma japonês, suas nuances, construções linguísticas, como são feitas as traduções para o inglês e de que forma isso impacta no discurso político. A iniciativa de análise de discursos em inglês não se invalida, pois o Japão tem grande abertura para o idioma, fornecendo em seus diversos sites oficiais documentos língua inglesa e japonesa.

5 É válido apontar que na década de 1970 e 1980 começou a haver um processo de ampliação do conceito de segurança nacional a fim de reforçar os processos de ajuda externa japonesa, nesse sentido, surgiu o conceito de segurança nacional compreensiva (ARAGUSUKU, 2011), podendo ser vistas conexões com o uso mais recente do discurso de segurança humana.

Nesse discurso, percebe-se uma visão de segurança humana voltada para um período em que o Japão necessitava ampliar sua inserção na esfera internacional, além de aumentar sua legitimidade nacional e o discurso parecia um bom instrumento para isso.

O Primeiro-Ministro Mori manteve a linha adotada por Obuchi e fixou a segurança humana enquanto elemento de política externa japonesa, isso pode ser claramente visto no seu discurso proferido no ano 2000 na 55ª Sessão da Assembleia Geral da ONU:

At the dawn of a new century, we are faced with various problems such as conflicts, human rights violations, poverty, infectious diseases, crime and environmental destruction, which threaten the existence and dignity of each and every person. We must deal with these problems from the standpoint of the importance of each individual. This is the concept of **human security**. With **human security as one of the pillars of its diplomacy**, Japan will spare no effort to make the twenty-first century a human-centred one. (p. 17)

É válido realçar que o discurso de segurança humana continuou sendo uma política do Estado japonês, embora tenha sido mais ressaltado em alguns momentos em detrimento de outros, tudo isso é possibilitado pela institucionalização da segurança humana enquanto elemento da agenda de política externa japonesa, por meio de diálogos intelectuais e simpósios, diminuindo a necessidade de enfatizar o discurso (FUKUSHIMA, 2004).

No governo do Primeiro-Ministro Koizumi (2001-2006) observou-se uma diminuição do uso do discurso de segurança humana e, ao mesmo tempo, uma mudança de foco, tendo em vista que o discurso passou a se voltar para a legitimação de políticas antiterroristas, reforçando a atuação japonesa no Afeganistão, como pontua Fukushima (2004, p. 141). Disso, percebe-se como o discurso de segurança humana funciona como um elemento estratégico para o governo japonês, sendo um instrumental para o Japão no sentido de possibilitar a contribuição japonesa para a segurança internacional e regional sem interferir nos preceitos antimilitaristas que configuraram as bases do Estado japonês atual (CLAUSEN, 2009).

O próximo pronunciamento político em torno da segurança humana a ser apresentado é do Primeiro-Ministro Hatoyama durante a 64ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 24 de setembro de 2009. Nele já se percebe de maneira bem nítida os interesses que se encontram por trás do discurso de segurança humana, tais como o aprimoramento da assistência oficial ao desenvolvimento, especialmente na África:

Japan will work in partnership with international organizations and NGOs and strengthen its assistance to developing countries in terms of both quality and quantity. Japan intends to continue and strengthen the Tokyo International Conference on African Development (TICAD) process, and redouble its efforts towards the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs) and the promotion of **human security**.

Diante do referido discurso e em consonância com os ensinamentos de Juliano Aragusuku (2010), vê-se que a assistência oficial ao desenvolvimento possui uma importância política no plano internacional para o Japão, no sentido de suprir lacunas na área de segurança e de aprimorar a reputação japonesa internacionalmente. Ocorre que essas finalidades são implícitas

e o discurso de segurança humana é relevante para permitir essa dominação simbólica japonesa, mantendo o ar de benevolência e altruísmo das ações do Estado japonês (AKIYAMA *apud* ARAGUSUKU, 2010).

De acordo com o Primeiro-Ministro Naoto Kan em discurso na 65ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 2010, vê-se a relação entre segurança humana e operações de paz, revelando os interesses japoneses de inserção internacional por meio desse tipo de atividade: “Japan will make efforts to advance this seamless approach to peacebuilding in the world, based on the perspective of human security”.

Finalmente, ilustra-se o discurso envolvendo a segurança humana do Primeiro-Ministro Noda na 67ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 26 de setembro de 2012, conforme o qual se deflagra a conexão do discurso com a presença do Japão na África e no Oriente Médio, além da atuação japonesa em operações de manutenção de paz, que são promovidas pelas Forças de Autodefesa Japonesas:

We must completely resolve challenges that place our precious lives in danger. Afghanistan is making its utmost efforts for reconstruction after the long-drawn scourge of war, South Sudan is advancing its nation-building efforts, and Myanmar has taken steady steps toward democracy and reconciliation. **Japan will make every possible effort to support and promote peacekeeping, peacebuilding, and “human security” in each region.**

Dos discursos expostos, verifica-se o constatado por Fukushima (2004, p. 155), de que o Japão introduziu a segurança humana na sua política externa com intuito de criar várias políticas voltadas para o controle da crise econômica de 1997 e depois esse discurso tornou-se um caminho para o Japão avançar na contribuição da paz e segurança, por meio do Fundo Fiduciário de Segurança Humana e da Assistência Oficial ao Desenvolvimento – ODA.

Dessa forma, embora o discurso de segurança humana pareça uma simples retórica, como todo discurso, tem um objetivo e um autor interessado por trás, no caso em tela, o Estado japonês. Ademais, a emergência do discurso de segurança humana japonês pode ser pensada como uma tentativa de emancipação do Japão (BOOTH, 1991; IKEDA, 2009). Aqui se vê o motivo da produção do discurso de segurança humana e quem está promovendo o referido discurso, como se pode retirar das etapas de análise de discurso de Fairclough (2001, p. 106-107), por meio da análise da prática discursiva, e de Foucault (1996) e Pêcheux (1997), considerando as preocupações com a produção discursiva e as relações de poder.

Nesses termos, Akami (2006) questiona a real efetividade do discurso de segurança humana, pois delinea que a noção abrangente de segurança do povo já foi usada como justificativa para a guerra. Assim, aponta que, desde 1945, a segurança do povo tem sido parte da política japonesa como uma “retórica” dentro de um contexto imperialista. Então, observa-se que há um objetivo sim por trás do discurso de segurança humana japonês, mas ele não coincide necessariamente com o interesse altruísta encontrado na definição de segurança humana abrangente. Nesse trecho, apresenta-se uma reflexão sobre a terceira etapa de Fairclough (1996, p. 24-25), ou seja, o discurso como prática social, demonstrando como processos anteriores são relevantes no estudo do discurso e na interação com a sociedade, pontuando como o interesse

e as relações de poder influenciam na construção do discurso e na sua difusão e, ainda, de que maneira um mesmo discurso, baseado na mesma premissa de concretização do interesse estatal, pode ser utilizado em contextos distintos, levando a diferentes resultados, mas revelando a tênue proximidade entre os efeitos do discurso.

Por outro lado, Atanassova-Cornelis (2005), discutindo a ação proativa do Japão e a perspectiva de interligação entre a segurança humana e o papel multilateral nos assuntos de paz e estabilidade, ressalva que a segurança humana, como um dos aspectos da política externa japonesa, tem sido implementada na prática pelas políticas japonesas e atividades pós-conflito, ensaiando, assim, uma visão positiva do Estado japonês, sua política externa e do discurso de segurança humana. Esse ponto ilustra uma reflexão sobre a análise referendada no trabalho, explicitando que existem outras formas de se enxergar a discussão empreendida, embora não seja a que se defende no trabalho; assim, passa-se por uma etapa fundamental, acrescentada pelo pensamento de Chouliaraki e Fairclough (1999, p. 60).

Contudo, independente dos debates sobre aplicabilidade ou não do discurso de segurança humana, estrutura-se de forma contundente a compreensão de Caterina Segura (2006-2007) de que o conceito de segurança humana é um instrumento que responde à necessidade do governo japonês de dar respostas às pressões externas e internas de renovação de uma política externa reativa e de baixo perfil sem alterar os elementos políticos, sobre os quais uma reforma pode implicar em reações negativas dos vizinhos asiáticos e da própria opinião pública.

Dessa maneira, observa-se o quão importante é o discurso de segurança humana para o Estado japonês, enquanto elemento discursivo e estratégico, possibilitando a ligação do país com o povo e com o meio internacional, além do reforço da atuação das próprias Forças de Autodefesa japonesas legitimadas pelo discurso⁶. Então, seguindo os passos de Fairclough (1996, p. 24-26; 2001, p. 100-101) – análise do texto discursivo, da produção, distribuição e consumo textual e do discurso como prática social, ou seja, percepção de processos anteriores que impactam o texto e as relações texto-sociedade –, buscou-se desenvolver uma breve análise do discurso de segurança humana como influenciador e influenciado pela política externa japonesa e a segurança nacional do país.

Portanto, o primeiro passo na análise do caso concreto constitui-se na observação dos textos e de sua evolução ao longo do tempo, relacionando o discurso de segurança humana com outros fatores relevantes para a política externa japonesa e a segurança nacional do país, como a assistência oficial ao desenvolvimento e a atuação das Forças de Autodefesa em operações de manutenção de paz. Em seguida, parte-se para um exame da produção e distribuição do discurso de segurança humana, respaldando a discussão na forma como o Estado japonês produz o discurso e o utiliza no meio interno e internacional, a fim de angariar legitimidade, já que a segurança humana permite um olhar inicial positivo sobre as ações do governo japonês,

6 É fundamental apontar que não se está aqui sugerindo uma ligação natural de causa e efeito entre o discurso de segurança humana e a atuação das Forças de Autodefesa Japonesas no âmbito internacional, até porque legislação específica do país permitiu isso e no ano de 2015 mudanças constitucionais reforçaram, apenas se está ressaltando a importância desse discurso como instrumental da política externa japonesa e possível ferramenta facilitadora da atuação dessas forças no sistema internacional e fortalecedora da imagem pacifista japonesa mesmo em meio a avanços militaristas.

por aproximar o Estado de uma preocupação humanitária e social, embora a prática não necessariamente coincida com a teoria do discurso pregado.

Também se reflete sobre o uso do referido discurso de segurança humana em período anterior ao que se analisa nesse estudo, demonstrando a apropriação do Estado feita do discurso de modo a legitimar a segurança do povo em meio à guerra, situação essa que parece fortalecer o fato de o discurso estar funcionando como um instrumento do Estado japonês, com finalidade de possibilitar sua expansão, seja em termos militares na segurança nacional japonesa, seja em questão de prestígio e poder nas relações internacionais. Por último, realça-se a preocupação com a reflexão da própria análise depreendida, ressaltando que existem distintos pontos de vista sobre a temática e que outros estudos e análises mais profundos devem ser realizados a fim de demonstrar o direcionamento dado ao discurso de segurança humana japonês, sua efetividade prática e os impactos disso para o Estado japonês.

Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a análise de discurso pode ser um método relevante para realizar trabalhos que envolvam percepções, relações e processos, pois tem a capacidade de revelar as entrelinhas que levaram à produção da prática discursiva e ainda ensejar debates sobre a influência desse discurso dentro do ambiente social. Tudo isso, compreendendo discurso não como uma simples retórica, mas, sim, enquanto uma linguagem construída a partir de certas regras e interesses que podem ser desvendados.

Dessa forma, esse estudo tem como foco ressaltar a relevância de incorporar esse método de análise de maneira mais incisiva no âmbito das Relações Internacionais, especialmente por ser um espaço completamente permeado pela prática discursiva. Por isso, espera-se que os teóricos pós-positivistas possam inserir abordagens discursivas no referencial de análise, de forma desvincilhada das preocupações em torno da aceitação na área e das críticas das perspectivas positivistas.

Frise-se ainda que toda teoria consiste em um processo de formação pautado em interesses e em métodos. Na realidade, vale realçar a solidez do método da análise de discurso, desde que utilizado seguindo as premissas de Fairclough (2001, p. 100-101) e/ou Chouliaraki e Fairclough (1999, p. 60), ou seja, partindo de etapas concretas para problematizar determinado discurso. Logicamente, que as variantes temporais e os locais de onde são proferidos os discursos são sempre relevantes, além de, necessariamente, ser importante uma linha lógica que permeie a análise discursiva.

Assim, refletindo sobre o próprio ato de análise de discurso desse artigo, vê-se que se tentou realçar a possibilidade de o discurso de segurança humana estar em plena conexão com a política externa japonesa e a segurança nacional, reforçando-as de maneira implícita. Claro que essa percepção leva em consideração um olhar histórico e bibliográfico, reforçado pela análise discursiva e não, simplesmente, uma apresentação do conteúdo dos discursos, principalmente porque o estudo discursivo se encontra referenciado pelas nuances das Relações Internacionais. Então, refletindo sobre o próprio ato de análise feito, observa-se que existem outras dimensões

do discurso de segurança humana japonês, como bem foi apontado por Atanassova-Cornelis (2005); mas, à guisa de todo o aparato que se utilizou, percebe-se a probabilidade de que realmente a análise feita possua delineamentos concretos.

Por isso, a importância de que novos estudos sejam realizados, considerando as etapas determinantes da análise de discurso, com finalidade de se chegar a outras percepções e resultados, ou mesmo de confirmar os pontos apreendidos dos discursos, considerando as interpretações históricas e atuais das Relações Internacionais. Dessa maneira, embora a análise de discurso trabalhe com o ato da fala, que é pautado de interesses e relações de poder, não pode ser vista como um método fraco analiticamente; pois, pelo contrário, envolve pontos que outros métodos não poderiam alcançar. Portanto, toda teoria e método de análise têm suas limitações e, assim, ocorre também com a análise de discurso, porquanto a necessidade de se utilizar abordagens focadas em multimétodos.

Referências

- AKAMI, T. 2006. In the Name of People: Welfare and Societal Security in Modern Japan and Beyond. In: *Asian Perspective*. Vol. 30, N° 1, pp. 157-190.
- ARAGUSUKU, J. A. S. 2010. *Segurança humana na política externa japonesa*. Disponível em: <<http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT04/Juliano%20Akira%20de%20Souza%20Aragusuku.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2012.
- ARAGASUKU, J. A. S. 2011. A assistência oficial ao desenvolvimento na política externa japonesa. 3º Encontro Nacional da ABRI. 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000200042&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 out. 2015.
- ATANASSOVA-CORNELIS, E. 2005. Japan and the “Human Security” Debate: History, Norms and Proactive Foreign Policy. In: *Graduate Journal of Asia Pacific Studies*, 3:2, 2005, pp. 58-74.
- BOOTH, Ken. Security and Emancipation. *Review of International Studies*, Vol. 17, nº 4, 1991, pp. 313–326.
- BOSOLD, D.; WERTHES, S. 2005. Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences. In: *IPG I*, pp. 84-101. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/02694.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- CAMARGO, J. F. 2011. *Mídia e Relações Internacionais: lições da invasão do Iraque em 2003*. 1ª Reimpressão. Curitiba: Juruá.
- CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. 1999. *Discourse in Late Modernity*. Rethinking Critical Discourse Analyses. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- CLAUSEN, D. 2009. Japan and Human Security – A Powerful Discourse or a Useful Coping Mechanism? In: *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*, Discussion Paper 3. Disponível em: <<http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2009/Clausen.html>>. Acesso em: 01 set. 2013.
- DER DERRIAN, James. The Boundaries of Knowledge and Power in International Relations. In: DER DERRIAN, James; SHAPIRO, Michael J. (Eds.). *International Intertextual Relations – Postmodern Readings of Worlds Politics*. New York: Lexington Books, 1999.

- DIETA NACIONAL. 1999. Discurso proferido na 145ª Sessão da Dieta Nacional pelo Primeiro-Ministro Keizo Obuchi em 19 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.kantei.go.jp/foreign/souri/990121policy-speech.html>>. Acesso em: 17 dez. 2012.
- FAIRCLOUGH, N. 1996. *Language and Power*. London: Longman.
- FAIRCLOUGH, N. 2001. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: UNB.
- FOUCAULT, M. 1986. *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- _____. 1996. *A Ordem do Discurso*. Aula Inaugural no Collège de France, Pronunciada em 2 de Dezembro de 1970. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola.
- _____. 2010. *Microfísica do Poder*. Org. e Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- FUKUSHIMA, A. 2004. Human Security and Japanese Foreign Policy. In: *Human Security in East Asia: International Conference in Human Security in East Asia*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001365/136506e.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2012.
- GEORGE, J. 1994. *Discourses of Global Politics: A Critical (Re) Introduction to International Relations*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- GOMES, A. T. 2011. Análise de discurso e Relações Internacionais: duas abordagens. In: *Revista Política Hoje*, V. 20, N.2.
- GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T. 2009. In: *Cadernos de Gestão Social*, V. 2, N. 1.
- HANSEN, Lene. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. London and New York: Routledge, 2006.
- IKEDA, J. 2009. Creating the Human Security Discourse and the Role of Academic-Policy Complex: International Relations as Japanese Social Science? In: *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol. 15, N° 2, pp. 197-209.
- MELO, I. F. de. 2009. Análise do Discurso e Análise Crítica do Discurso: Desdobramentos e Intersecções. In: *Revista Eletrônica de Divulgação Científica em Língua Portuguesa, Linguística e Literatura*. Ano 05, nº 11, 2º Semestre.
- MILLIKEN, J. 2001. Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory. In: FIERKE, K. M.; JORGENSEN, K. E. (Eds.). *Constructing International Relations: the next generation*. New York: M. E. Sharpe, pp. 136-159.
- MUSSALIM, F. 2006. Análise de discurso. In: MUSSALIM, F.; BENTES, A. C. (orgs.). *Introdução à linguística: domínios e fronteiras*, vol.2. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, pp. 101-142.
- NIRANJANA, T. 1992. *Siting Translation: History, Post-structuralism and the Colonial Context*. California: University of California Press.
- OLIVEIRA, A. B. 2009. O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana. In: *Aurora*, ano III, n. 5, dez.
- ONUF, N. 2002. Worlds of Our Making: The Strange Career of Constructivism in International Relations. In: Donald J. (Ed.). *Visions of International Relations: Assessing an academic Field*. Puchala. Columbia: University of South Carolina Press, pp. 119-141.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2000. Discurso proferido na 55ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas pelo Primeiro-Ministro Yoshiro Mori. 7 set. 2000. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/634/35/PDF/N0063435.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. 2009. Discurso proferido na 64ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas pelo Primeiro-Ministro Yukio Hatoyama. 24 set. 2009. Disponível em: <http://www.kantei.go.jp/foreign/hatoyama/statement/200909/ehat_0924c_e.html>. Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. 2010. Discurso proferido na 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas pelo Primeiro-Ministro Naoto Kan. 24 de set. 2010. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/549/59/PDF/N1054959.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 02 set. 2013.

_____. 2012. Discurso proferido na 67ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas pelo Primeiro-Ministro Yoshihiko Noda. 26 set. 2012. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/JP_en.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

ORLANDI, E. P. 2005. Michel Pêcheux e a Análise de Discurso. In: *Estudos da Linguagem*. Vitória da Conquista, n. 1, p. 9-13, jun.

PARIS, R. 2001. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? In: *International Security*. v. 26, n. 2, Fall, pp. 87-102.

PÊCHEUX, M. 1997. *O Discurso: Estrutura ou Acontecimento*. ORLANDI, E. P. (Trad.). 2ª Ed. São Paulo: Pontes.

PÊCHEUX, M. 2007. *Análise do discurso: apontamentos para uma história da noção-conceito de formação discursiva*. GREGOLIN, M. R. (Trad.). São Carlos: Pedro&João Editores.

PINTO, C. R. J. 2006. Elementos para uma análise de discurso político. In: *Barbarói*. Revista do Departamento de Ciências Humanas e do Departamento de Psicologia. Nº 24, 2006/1, pp. 78-109.

PODER AÉREO. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2015/09/19/forcas-de-autodefesa-do-japao-agora-podem-realizar-operacoes-militares-no-exterior/>>. Acesso em: 22 out. 2015.

RESENDE, V. M.; RAMALHO, Viviane. 2006. *Análise de Discurso Crítica*. São Paulo: Contexto.

REVEL, J. 2005. *Foucault: conceitos essenciais*. GREGOLIN, M. R. et al. (Trad.). São Carlos: Claraluz Editora.

SAKURAI, C. 2011. *Os Japoneses*. São Paulo: Contexto.

SEGURA, C. G. 2006-2007. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. In: *Revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS*, Nº 76, Dez. 2006- Jan.2007, pp. 79-95.

SHAPIRO, Michael J. Textualizing Global Politics. In: DER DERRIAN, James; SHAPIRO, Michael J. (Eds.). *International Intertextual Relations – Postmodern Readings of Worlds Politics*. New York: Lexington Books, 1999.

SUANO, M. J. F. 2005. O discurso teórico nas Relações Internacionais. In: *Civitas*. Porto Alegre, V. 5, Nº 2, jul.-dez., pp. 245-274.

TILIO, R. 2010. Revisitando a análise crítica do discurso: um instrumental teórico-metodológico. In: *Revista do Curso de Letras da UNIABEU*, Nilópolis, V. 1, N. 2, Maio-Ago., pp. 86-102.

ZEHFUSS, M. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. United Kingdom: Cambridge University Press.