



Associação Brasileira de  
Relações Internacionais

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 9, Nº 2

Julho-Dezembro de 2014

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## SUMÁRIO

**Relendo a Construção (Negativa) dos Direitos Humanos Internacionais | 3**

Roberto Vilchez Yamato

**Projeção de poder estatal e transnacionalização de interesses:  
uma análise do comportamento dos Estados Unidos na UNESCO | 31**

Jéssica Silva Fernandes; Dawisson Belém Lopes

**Os critérios de convergência de Maastricht e as instabilidades macroeconômicas  
na formação da crise econômica e financeira nos GIPS | 49**

Rafael Henrique Dias Manzi

**Hierarquia sob a Anarquia:  
possibilidades estratégicas no Dilema de Segurança para a Semiperiferia | 72**

Lucas de Oliveira Paes; José Miguel Quedi Martins

**Guerra, Guerrilha e Terrorismo:  
uma Proposta de Separação Analítica a partir da Teoria da Guerra de Clausewitz | 96**

Flávio Pedroso Mendes

**Imprensa e Política Externa:  
o ABC Color e as renegociações do acordo de Itaipu (2008-2011) | 109**

Adriano de Freixo; Guilherme Sobrinho Lopes Rodrigues

**Which State for Which Sovereignty? | 125**

Pierre Vercauteren

**O papel do teatro na formação em Relações Internacionais:  
experiências no campo dos Direitos Humanos | 137**

Deisy Ventura; Clarissa Franzoi Dri

**A França na África:  
as intervenções militares e suas motivações – o caso da Costa do Marfim | 156**

Pio Penna Filho; Koffi Robert Badou

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904  
Vol. 9, Nº 2  
Julho-Dezembro de 2014

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

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

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

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

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

**Editor-chefe:**  
Paulo Pereira

**Editor-assistente:**  
Fabrício Henricco Chagas Bastos

**Diagramação:**  
Samuel Tabosa

**Revisão:**  
Luiz Fernando dos Reis Pereira

**Secretaria da Carta internacional:**  
Cinda Airá Murta

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

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

#### **Indexação**

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

#### **Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**

**Presidente:**  
Paulo Lavigne Esteves / PUC Rio

**Secretário Executivo:**  
Antônio Carlos Lessa / UnB

**Secretário Adjunto:**  
Cristiano Garcia Mendes / PUC Minas

**Tesoureiro:**  
Carlos Enrique Ruiz Ferreira / UEPB

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

**Conselho Fiscal:**  
Alexandre Ratsuo Uehara / FRB  
Elsa Sousa Kraychete / UFBA

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

# Relendo a Construção (Negativa) dos Direitos Humanos Internacionais

## *Rereading the (Negative) Construction of International Human Rights*

Roberto Vilchez Yamato\*

### Resumo

O artigo faz uma releitura da construção dos direitos humanos internacionais no contexto pós 1945. Primeiro, comentam-se brevemente os traços normativos da constituição da sociedade internacional. Depois, comenta-se o problema da justiça e dos direitos humanos na arquitetura internacional. Em seguida, relê-se a construção (negativa) dos direitos humanos internacionais. Conclui-se com alguns rastros e comentários acerca da construção de alteridades “bárbaras”, colocando em questão a constituição do limite da ordem internacional moderna.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos Internacionais. Crimes contra Humanidade. Constituição (Negativa). Ordem Internacional Moderna.

### Abstract

The article offers a rereading of the construction of international human rights in the post 1945 context. First, it briefly comments the fundamental rules of the constitution of international society. Then, it focuses on the problem of justice and human rights within the interstatist international architecture. Subsequently, it re-reads the (negative) construction of international human rights. It concludes with some traces and commentaries on the construction of “barbaric” others, posing the question of the – negative – constitution of the limit of the modern international order.

**Keywords:** International Human Rights. Crimes against Humanity. (Negative) Constitution. Modern International Order.

---

\* É Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Doutorando em Direito, *Birkbeck, University of London* (desde 2012). Doutor pelo IRI/PUC-Rio (2011), com Doutorado-Sanduíche realizado na *University of Victoria* (2009/2010). Mestre em Ciências Sociais: Relações Internacionais pela PUC-SP (2004). Mestre em Direitos Humanos pela *London School of Economics and Political Science, University of London* (2004) – mestrado este revalidado pela USP (2010). Bacharel em Relações Internacionais (1999) e em Direito (2001) pela PUC-SP. Pesquisador Visitante no *Watson Institute for International Studies, Brown University* (2009). E-mail: roberto.v.yamato@gmail.com.

## 1 Introdução

Em seu *“International, Imperial, Exceptional”*, R. B. J. Walker destaca a singularidade e contínua importância do *internacional* na ordem política contemporânea. Escrevendo no contexto pós 11 de setembro de 2001, de “guerra contra o terror”, Walker se opõe tanto a certas releituras “liberais cosmopolitas” quanto a certas releituras estritamente “neoimperialistas” ou “neoexcepcionalistas” da ordem política mundial. Contra aqueles que pressuporiam ou romanticamente advogariam um ideal regulativo democrático e universal (de acordo com o qual um direito global ou “da humanidade” representaria um “fim da história” indiscutivelmente ético e humanitário), mas, também, contra os “críticos” desse discurso liberal cosmopolita que pressuporiam um “império global” ou um “estado de exceção global” (e, assim, naturalizariam outra forma de “cosmopolitismo”), Walker enfatiza a complexidade do sistema *internacional* moderno, argumentando que em qualquer releitura da ordem mundial contemporânea dever-se-ia (re)considerar *também* os legados, as amarras, bem como as aporias, desse “mundo” internacional moderno (WALKER, 2005a).<sup>1</sup>

Assim, ele enfatiza a necessidade de se considerar o “internacional moderno”, pelo menos, como parte substancial do ponto de partida de qualquer análise do mundo político contemporâneo. Contudo, isso *não* significa que a ordem política mundial se resuma ao sistema internacional moderno, mas sim que é preciso considerá-lo politicamente de maneira muito mais séria, uma vez que ele condiciona e molda a vida política moderna, por exemplo, por meio dos dualismos dentro/fora, soberania/anarquia, Estado-Nação/internacional, e (ser) cidadão/humano (WALKER, 1993, 2004, 2005a, 2005b e 2010).

E de acordo com ele, parte do que está em jogo no moderno sistema de Estados é saber se a última fonte de autoridade política reside nas reivindicações soberanas de algum Estado particular ou se ela reside na autoridade – ou soberania – do sistema que torna o Estado soberano possível (WALKER, 2005a, 6-7). Ele explica:

Clearly, the international system does not have a sovereign in the sense we understand in relation to the singular modern state. Nevertheless, any account of sovereignty that restricts itself to the claims of the modern state has no chance of any analytical let alone critical purchase on what it has meant to invoke a claim to sovereignty in modern political life, in principle or in practice. Among many lines of analysis that need to be taken up so as to make sense of how the sovereignty of modern states works as a very specific enactment of the origins/grounds and limits of political possibility/impossibility, it is necessary to come to terms with certain “rules” of international order that are widely taken to be sacrosanct, that must be accepted by all states as the condition of possibility of any specific claim to state sovereignty, though there is no doubt enormous room for dispute about whether these

<sup>1</sup> Cumpre destacar aqui que R. B. J. Walker é apenas uma das diferentes vozes críticas que, (re)pensando a teoria política *internacional*, apresentam alternativas tanto a certas releituras “liberais cosmopolitas” como a certas releituras estritamente “neoimperialistas” ou “neoexcepcionalistas” da ordem política mundial. Nesse sentido, por exemplo, poder-se-ia referir também aos trabalhos de Charles R. Beitz (1979), de Chris Brown (1992 e 2002), de Chris Brown, Terry Nardin e Nicholas Rengger (2002), e de David Boucher (2011), dentre outros. Agradeço a(o) parecerista anônima(o) por esses pontos, observações e referências. No entanto, é preciso começar de algum ponto, mesmo que todo e qualquer ponto de partida seja, tal como Jacques Derrida nunca cansou de lembrar, arbitrário (DERRIDA, 1997 e 2002). Neste artigo, tomo como ponto de partida os seguintes comentários de Walker acerca do “internacional moderno” e suas regras “sacrossantas”.

conditions of possibility are to be understood in terms of logical principle or empirical history. Four such rules of what we have come to call the international seem to be crucial, and may be read both in relation to the textual expressions of foundation and delimitation identified in relation to the Treaty of Westphalia in the mid-seventeenth century and to the Charter of the United Nations in the mid-twentieth century (WALKER, 2005a, 7)

Portanto, para entender e analisar criticamente a ordem mundial contemporânea seria preciso entender e analisar criticamente o sistema internacional moderno, e, assim, o problema irresolúvel da fundação da soberania, ou seja, da fonte última de autoridade política. Dessa forma, seria preciso atentar para a tensão – ou aporia – entre a tradicional soberania do Estado e a estrutural soberania do moderno sistema de Estados soberanos, o que, por sua vez, significaria considerar “certas ‘regras’ da ordem internacional que são amplamente aceitas como sacrossantas” (WALKER, 2005a, 7).

Segundo Walker, a *primeira* regra “sacrossanta” envolveria a proibição da hierarquia político-teológica do “Um”, ou seja, de um ponto metafísico transcendental. Ela seria a regra constitucional de imanência, ou secularidade, concebida em oposição a e como uma ruptura com a ordem hierárquico-teológica medieval. Ela proibiria a existência de *um* império. De acordo com seus corolários, hegemonia seria tolerável; grandes potências, também; mas império, no singular, não. Assim, mesmo que condescendente em relação a *certos* níveis de hierarquização, tal regra estabeleceria uma estrutura relacional *horizontal*, proibindo, portanto, uma verticalidade completa e absoluta (WALKER, 2005a).

A *segunda* regra, historicamente relacionada à primeira, proibiria o retorno de guerras religiosas ou totais, uma vez que essas enfraqueceriam as bases (supostamente) seculares da ordem internacional moderna. Afinal, o retorno de uma concepção de guerra baseada na teologia ou na moralidade, e, assim, estruturada por dualismos como bem/mal e justo/injusto, seria fundamentalmente irreconciliável com a estrutura secular e horizontal das relações entre Estados soberanos formalmente iguais e autônomos (WALKER, 2005a). Contudo, da mesma forma como a primeira regra viveria à sombra do império (possivelmente rearticulado no contexto contemporâneo em nome de valores e moralismos universais, como, por exemplo, o “humanitarismo” ou os “direitos humanos”), essa segunda regra também viveria à sombra da “criminalização da guerra” (SCHMITT, 2003), da fundação transcendental ou político-teológica (SCHMITT, 2005) dos conflitos, e, assim, da estrutura “pré-moderna” (ou “pós-moderna” (DOUZINAS, 2007) de guerra justa (WALKER, 2005a, p.8-9).

A *terceira* regra trataria do lugar próprio da vida política moderna (e, portanto, dos indivíduos seres humanos): o “espaço-tempo” *dentro* do Estado soberano. Essa regra, de acordo com Walker, teria sido expressa, por exemplo, no artigo 2(7) da Carta da ONU, o qual reafirma o caráter (quase) sacrossanto da jurisdição doméstica do Estado soberano (WALKER, 2005a). Os corolários dessa regra envolveriam as normas (ou ideais) de “jurisdição doméstica” e “não intervenção”, e, assim, a imaginação político-jurídica de uma rígida e impermeável fronteira que delimitaria e separaria uma “internalidade” soberana de uma “externalidade” anárquica. Nesses termos, a vida política *própria* aconteceria exclusivamente *dentro* do estado; *fora*, haveria apenas (*meras*) relações entre Estados soberanos (WALKER, 1993).

Finalmente, a *quarta* regra proibiria a presença de “bárbaros” ou “não modernos” dentro do sistema internacional *moderno* (WALKER, 2005a, p. 9-10). De um lado, ela ditaria as condições de admissão, ou seja, os termos que regulariam o processo de inclusão de diferenças e alteridades nesse “mundo” internacional. De outro, ela estabeleceria os termos para a exclusão daqueles que já se encontrassem dentro dessa ordem, bem como para a discriminação e não inclusão daqueles outros além dos limites e das fronteiras desse mundo particular (WALKER, 2005a).<sup>2</sup> E nesse sentido, valendo-se de exemplos do contexto internacional pós 11 de setembro de 2001, Walker observa:

Most recently, we have seen the double attempt to give (highly selective) priority to supposedly international (usually understood as humanitarian or simply universal) values over the principle of nonintervention and the *related* attempt to frame various peoples as barbarians, as both beyond the limits of the modern/international (the figure of the Islamic Terrorist) and beyond the limits of acceptable behavior on the part of a sovereign state (the figure of Saddam Hussein as murderous tyrant) (WALKER, 2005a, p. 10, minha ênfase)

De modo geral, este artigo pretende oferecer uma releitura de tais regras sacrossantas da ordem internacional moderna, inspirada na estrutura relacional desta “dupla tentativa” identificada por Walker: à tentativa de priorizar “valores (normalmente entendidos como humanitários ou simplesmente universais) supostamente internacionais” está *relacionada* aquela de construir alteridades “bárbaras” ou “não modernas”, identificadas “além dos limites do comportamento aceitável por parte de um Estado soberano”, ou “além dos limites do moderno/internacional” (WALKER, 2005a, p. 10).

No entanto, deve-se apontar aqui que valores “simplesmente universais” não necessariamente se resumem a ou se confundem com valores “humanitários”. No contexto internacional pós 1945, por exemplo, os direitos humanos são normalmente identificados como valores simplesmente universais, mesmo que não sejam, necessária ou diretamente, vinculados a valores humanitários. Destaca-se, então, que essa última passagem de Walker é relida aqui neste trabalho em relação aos valores simplesmente universais, e supostamente internacionais, comumente identificados com os direitos humanos – e *não* com o humanitarismo e seus valores humanitários.<sup>3</sup>

Ademais, cumpre destacar também que este trabalho dará particular atenção àquele espaço-tempo “além dos limites do moderno/internacional”, mesmo que, como se verá, aquele outro espaço-tempo (“além dos limites do comportamento aceitável por parte de um Estado soberano”) seja fundamentalmente atrelado a este que é privilegiado aqui: o “fora” do sistema internacional moderno.<sup>4</sup> Tal como sugerido por Walker, esse espaço-tempo pode ser associado

2 Ver também Walker (2010, 2005a, 2005b, e 2004).

3 De modo geral, para tais diferenças, nuances, bem como (possíveis) aproximações e identificações entre valores “simplesmente universais”, direitos humanos e humanitarismo, ver: Brown (2002, Cap.7 e 8); Brown (2005, Cap.11); Donnelly (2007); e Cançado Trindade (1997, Cap.VIII). Ademais, cumpre apontar aqui que há vasta literatura sobre o tema de justiça internacional que não toma o humanitarismo ou valores “humanitários” como pontos de partida, ou mesmo de referência em geral, para a abordagem e discussão de questões éticas e morais nas relações internacionais a partir de perspectivas universalistas. Nesse sentido, por exemplo, ver: Beitz (1979, 1990 e 2009); Jones (2001); Rawls (2002); e Sikkink (2011). Agradeço a(o) parecerista anônima(o) por esses pontos, observações e referências.

4 Nesse sentido, ver também Walker (2004, 2005b e 2010).

à figura do “terrorista islâmico”, enquanto aquele outro à figura de “Saddam Hussein como tirano assassino”. Em jogo aqui estão duas construções distintas de alteridades “bárbaras” e seus respectivos espaços-tempos em relação a diferentes limites da ordem político-jurídica internacional: se, de um lado, a construção do “terrorista islâmico” pode ser associada a um espaço-tempo como o de *Guantanamo Bay*,<sup>5</sup> então, de outro lado, a construção de “Saddam Hussein como tirano assassino” pode ser associada a um espaço-tempo como o do *Iraqi Special Tribunal*.<sup>6</sup>

Nesse sentido, então, é importante ressaltar que tais construções de alteridades “bárbaras” (do “terrorista islâmico”; e de “Saddam Hussein como tirano assassino”) e de seus respectivos espaços-tempos (“além dos limites do moderno/internacional”; e “além dos limites do comportamento aceitável por parte de um Estado soberano”) também podem ser relacionadas, de maneiras distintas, às diferentes construções normativas e institucionais identificadas no ainda mais amplo rol de mecanismos jurisdicionais existentes no âmbito do chamado direito internacional criminal.<sup>7</sup> Mas, em que pese sua importância, esse é um estudo que deverá ser (e, espera-se, será) desenvolvido numa outra oportunidade.

Aqui, neste trabalho, o problema que se quer colocar e questionar mais especificamente é o da construção – *negativa* – dos direitos humanos internacionais no contexto pós 1945, tendo em vista, sobretudo, a estrutura relacional daquela “dupla tentativa” e os termos daquela quarta regra internacional que proscree o bárbaro ou não moderno. Dito de outro modo, o que se quer destacar aqui é essa estrutura relacional que envolve, de um lado, a afirmação de valores supostamente internacionais (como, por exemplo, “direitos humanos”) e, de outro lado, a *proscrição* de figuras bárbaras (como, por exemplo, o “terrorista internacional”), figuras essas identificadas com o além dos limites, o fora, do sistema internacional moderno.

Dessa forma, e particularmente à luz daquela quarta regra sacrossanta do sistema internacional, pretende-se problematizar a universalidade dos direitos humanos, sugerindo-se que a afirmação internacional desses se deu, pelo menos em parte, por meio da identificação daquele – *não* – moderno, ou seja, daquele “negativo” identificado “além dos limites” do sistema internacional (WALKER, 2004, 2005a e 2010; e SIMPSON, 2007). Trata-se, portanto, de uma releitura que, inspirada pela “exceção” Schmittiana (SCHMITT, 2005), não mais a restringe à fronteira do Estado soberano, mas a relê, também, em relação aos limites do sistema internacional e do indivíduo ser humano e cidadão (WALKER, 2004 e 2010).

Grosso modo, trata-se de uma releitura inspirada pelo pressuposto de que toda ordem político-jurídica inter/nacional é constituída por práticas soberanas de inclusão e exclusão, práticas essas que concomitantemente autorizam e legitimam a delimitação de um “dentro” e um “fora”, e de suas correspondentes subjetividades (WALKER, 2004 e 2010; e LINDAHL, 2013). Dessa forma, e à luz daquela quarta regra internacional, o bárbaro, como o impróprio sujeito *não* moderno, é (e deve ser) aquele que representa o fora do sistema internacional: o bárbaro é

5 Nesse sentido, por exemplo, ver: Philbin e Yoo (2005).

6 Para mais informações sobre esse Tribunal ver, por exemplo, as informações disponíveis em: (<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE14/007/2005/en/b2d097a5-d4fa-11dd-8a23-d58a49c0d652/mde140072005en.html>), acesso em 04 de janeiro de 2015. Agradeço a(o) parecerista anônima(o) por esse ponto em relação ao *Iraqi Special Tribunal*.

7 Nesse sentido, por exemplo, ver: Simpson (1997, 2004 e 2007); Ratner e Abrams (2001); Cassese (2003); Schabas (2004 e 2006); Schabas e Bernaz (2011); e Donlon (2011).



(e deve ser) o *fora* da lei ou *forasteiro* internacional. E assim, fora ou além dos limites do sistema internacional moderno e do alcance de suas normas de proteção dos indivíduos seres humanos e cidadãos, o bárbaro pode ser relido como aquele que revela e denuncia, em sua *imprópria* alteridade, os limites do sistema internacional moderno, e, com esses, os dos direitos humanos internacionais.

Os direitos humanos são tradicionalmente definidos como direitos inerentes a todo e qualquer indivíduo humano, em razão de sua intrínseca e inalienável natureza humana.<sup>8</sup> Daí, portanto, a natureza (supostamente) universal dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, os direitos humanos também são normalmente concebidos como construções históricas (HENKIN, 1990; BOBBIO, 1992; DOUZINAS, 2000; DONNELLY, 2007; ISHAY, 2008; e MOYN, 2010). Daí, por exemplo, a (agora ultrapassada) referência às “gerações” de direitos humanos; bem como a concepção “contemporânea” desses, a qual, baseada nas conclusões da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, reconhece a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.<sup>9</sup>

Neste trabalho, cumpre então destacar, utiliza-se o termo “direitos humanos internacionais” (e não simplesmente “direitos humanos”) para marcar e ressaltar mais precisamente a relação entre os direitos humanos e o sistema internacional moderno, referindo-se assim, por meio de tal adjetivação, ao processo de reconhecimento e afirmação – *internacional* – dos direitos humanos, ou seja, à construção dos direitos humanos nas relações internacionais.

Normalmente, identifica-se tal fenômeno de *internacionalização* dos direitos humanos a partir do contexto pós 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o estabelecimento do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, a constituição da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.<sup>10</sup> Assim, refere-se aqui a direitos humanos *internacionais* para salientar esse processo histórico-político internacional, e, com ele, a relação entre tal construção dos direitos humanos e a arquitetura político-jurídica do sistema internacional moderno que vem se (re)construindo desde então.<sup>11</sup>

Mas, se, de um lado, quer-se destacar aqui tal relação entre a construção dos direitos humanos e a arquitetura político-jurídica do sistema internacional, então, de outro lado, à luz da estrutura relacional daquela “dupla tentativa” e dos termos daquela quarta regra internacional que proscreve o bárbaro ou *não* moderno, quer-se, sobretudo, questionar os termos – negativos – de tal construção, e, com eles, os limites – e “foras” constitutivos – de tal arquitetura.

8 A literatura de direitos humanos, de direito internacional dos direitos humanos e de direitos humanos nas relações internacionais é vastíssima. A título de exemplo apenas, poder-se-ia referir, dentre (inúmeros) outros, a: Lauterpacht (1968); Vincent (1986); Henkin (1990); Bobbio (1992); Lindgren Alves, J. A. (1994 e 2005); Cançado Trindade (1997); Dunne e Wheeler (1999); Risse, Ropp e Sikkink (1999 e 2013); Steiner e Alston (2000); Douzinas (2000 e 2007); Buergenthal, Shelton e Stewart (2002); Freeman (2002); Mutua (2002); Brown (2002 e 2005); Donnelly (2003 e 2007); Evans (2005); Baxi (2006); Forsythe (2006); Piovesan (2006); Ishay (2008); Normand e Zaidi (2008); Simmons (2009); Beitz (2009); Moyn (2010); Boucher (2011); Sikkink (2011); Gearty e Douzinas (2012); e Douzinas e Gearty (2014). Aqui adotamos uma definição um tanto quanto óbvia, baseada num certo “senso comum” que pode ser identificado em inúmeras dessas obras.

9 Nesse sentido, por exemplo, ver: Lindgren Alves, J. A. (1994).

10 De modo geral, ver as referências apontadas na nota 8 *supra*.

11 Ademais, note-se que, apesar de um tanto quanto estranho ou incomum na linha portuguesa, o termo “direitos humanos internacionais” é comum e reconhecidamente utilizado na língua inglesa, tal como se pode verificar em títulos de importantes referências do tema, como, por exemplo, em *International Human Rights in Context: Law, politics and morals*, de Steiner, H. J. e Alston, P. (2000), em *International Human Rights*, de Buergenthal, Shelton e Stewart (2002), e em *International Human Rights*, de Donnelly (2007).



É particularmente aí, às margens dos direitos humanos internacionais e da arquitetura político-jurídica do sistema internacional, que se quer posicionar e desenvolver esse estudo.

Inspirado por estudos críticos de Filosofia do Direito, Direito Internacional e Relações Internacionais que questionam os papéis da “negatividade”, do “fora” e dos “limites” (“fronteiras”, “bordas” e “*fault lines*”) nos processos de delimitação, fundação e/ou constituição da ordem político-jurídica “internacional moderna” (WALKER, 2010; FITZPATRICK, 2001, 2011 e 2013; JOHNS, 2013; e LINDAHL, 2013), este trabalho oferece uma releitura da construção dos direitos humanos internacionais, e, com ela, da arquitetura do sistema internacional. Inspirado mais especificamente por aqueles comentários de Walker acerca da quarta regra “sacrossanta” do sistema internacional moderno, este estudo também pode ser lido como uma releitura “Walker-Schmittiana” daquilo que Christian Reus-Smit identificou como sendo a estrutura constitucional da sociedade internacional (REUS-SMIT, 1997 e 1999).

De acordo com Reus-Smit, uma sociedade internacional é constituída como tal por meio de uma estrutura constitucional que define, ao mesmo tempo, a identidade social do estado e os parâmetros fundamentais da ação legítima desse (REUS-SMIT, 1999, 26). A estrutura constitucional é um conjunto coerente de “crenças, princípios e normas intersubjetivas” (REUS-SMIT, 1999, p. 30) que incorpora três “elementos normativos primários”: uma crença hegemônica sobre o que seja o propósito moral do estado; um princípio organizador de soberania; e uma norma de justiça processual pura (REUS-SMIT, 1999, p. 31). Assim, a estrutura constitucional é a instituição *fundacional* da sociedade internacional, ou seja, ela condiciona e molda as instituições fundamentais que, por sua vez, condicionam e moldam os regimes internacionais mais específicos. Daí, portanto, a primazia da estrutura constitucional sobre as demais instituições, normas e regras da sociedade internacional (REUS-SMIT, 1999, p. 14-15).

A estrutura constitucional estabelece as fundações normativas da sociedade internacional, sendo composta pelos “metavalores” constitutivos mais fundamentais dessa ordem histórica e culturalmente específica (REUS-SMIT, 1999, p. 6). Dessa forma, uma vez que novos “metavalores” sejam construídos e reconhecidos internacionalmente, a estrutura constitucional e, com ela, a arquitetura político-jurídica da sociedade internacional podem – e devem – se transformar. Nesse sentido, um exemplo seria precisamente a transformação das fundações normativas da ordem internacional contemporânea em razão da afirmação e do reconhecimento dos direitos humanos como um novo “metavalor” da estrutura constitucional da sociedade internacional no contexto pós 1945 (REUS-SMIT, 2001).

De um lado, tal transformação normativa pode ajudar a compreender, por exemplo, as razões pelas quais um regime formalmente baseado numa política de *apartheid*, tal como aquele um dia existente na África do Sul, não poderia se sustentar ao longo do tempo, uma vez que o rearranjo normativo-constitucional da sociedade internacional, à luz do reconhecimento internacional dos direitos humanos, concomitantemente significou a afirmação de um (novo) “propósito moral do Estado” incompatível com aquele cujas bases eram discriminatórias (REUS-SMIT, 2001). De outro lado, retornando àquela estrutura relacional da “dupla tentativa” identificada por Walker, tal transformação normativa pode ajudar a compreender a (re)definição do que seja aquele “além dos limites do comportamento aceitável por parte de um Estado soberano” (WALKER, 2005a, p. 10) – e vice-versa.

Ao mesmo tempo, cumpre salientar que aquilo que se quer pensar e questionar aqui por meio das concepções de Reus-Smit acerca da estrutura constitucional da sociedade internacional e de suas transformações normativo-constitucionais, ressalvadas as singularidades e diferenças, também poderia se beneficiar de outros estudos e, assim, ser relido e repensado noutros termos, a partir de outros referenciais, pressupostos e pontos de partida. O trabalho de Ruti G. Teitel sobre o “direito da humanidade”, por exemplo, poderia servir para repensar, em termos mais amplos, aquela transformação normativa que se deu por meio da afirmação internacional dos direitos humanos, uma vez que, para essa autora, o direito da humanidade é um arcabouço normativo que compreende não apenas o direito internacional dos direitos humanos, mas também o direito da guerra e a justiça criminal internacional (TEITEL, 2011, p. 4). Da mesma forma, o estudo de Kathryn Sikkink sobre a “cascata de justiça” poderia contribuir para o entendimento de como a afirmação internacional de uma norma de responsabilidade criminal individual está fundamentalmente relacionada à emergência de uma nova norma de justiça que, por sua vez, tem origem nos esforços por maior responsabilidade – criminal individual – por violações de direitos humanos cometidas no passado (SIKKINK, 2011, p. 13).<sup>12</sup> No entanto, em que pese sua importância, esses estudos não serão analisados ou discutidos aqui, devendo ser objeto mais específico de um próximo artigo acerca da política da justiça criminal internacional.

Ademais, deve-se aqui pontuar (e, por ora, apenas pontuar) que o presente estudo é inspirado pela crítica Schmittiana à criminalização da guerra e à absolutização do inimigo (SCHMITT, 2003), absolutização essa que está muito mais próxima daquela construção da figura do bárbaro “além dos limites” do sistema internacional moderno (o terrorista internacional), do que daquela de um “tirano assassino” associado a comportamentos (agora) inaceitáveis por parte de um Estado soberano (WALKER, 2005a). Enquanto essa figura de alteridade bárbara (o tirano assassino) pode ser aproximada da concepção (liberal) de justiça criminal internacional, sobretudo quando pensada à luz de casos como, por exemplo, o de Pinochet (em Londres), o de Milosevic (em Haia), e até mesmo o de Hussein (em Bagdá),<sup>13</sup> aquela outra figura de alteridade bárbara (o terrorista internacional), identificada com o “fora” do sistema internacional, parece estar mais próxima da exceção – e absolutização – Schmittiana, sobretudo quando essas são pensadas à sombra dos exemplos de *Guantanamo Bay*. Daí, portanto, a releitura “Walker-Schmittiana” da estrutura constitucional da sociedade internacional, e, com ela, da construção (negativa) dos direitos humanos internacionais, que este trabalho busca desenvolver aqui.

Nesse sentido, o artigo procede em três partes. Na primeira, comentam-se brevemente as regras fundacionais da arquitetura da sociedade internacional, destacando-se suas regras constitucionais, sua arquitetura jurisdicional, bem como sua relação com o “mundo” e com a “humanidade”. Na segunda parte, tendo em vista os comentários de Walker sobre o privilégio de valores supostamente internacionais, comenta-se o problema da justiça e dos direitos humanos na arquitetura da sociedade de Estados. Na terceira parte, relê-se a construção dos direitos humanos internacionais, destacando-se a relação fundamental entre a tipificação

<sup>12</sup> Agradeço a(o) parecerista anônima(o) por esses pontos, observações e referências.

<sup>13</sup> E em que pesem todas as diferenças entre esses casos, bem como as diferentes políticas e arquiteturas normativo-institucionais ali envolvidas.

internacional de crimes contra humanidade e a afirmação de tais valores (supostamente) universais no contexto do final da Segunda Guerra Mundial. Por fim, relendo essa construção – *negativa* – dos direitos humanos internacionais, o artigo conclui com alguns comentários acerca da *diferenciação* daquelas duas figuras de alteridades “bárbaras”, questionando o significado dessa diferenciação à luz da estrutura constitucional da sociedade internacional, e de seus limites e foras constitutivos.

## 2 Regras Fundacionais da Arquitetura da Sociedade Internacional

Em nota de rodapé, referindo-se à (primeira) passagem citada anteriormente, Walker explica que seus comentários sobre tais regras “sacrossantas” do sistema internacional moderno são uma forma de engajamento *com* e *contra* tradições políticas e jurídicas que buscam resistir à visão “estado-cêntrica” de relações internacionais, tal como essas tradições são representadas em textos como *The Anarchical Society* de Hedley Bull.<sup>14</sup> Assim, toma-se aqui a obra de Bull como ponto de referência para a releitura da estrutura constitucional da sociedade internacional, enfocando-se, sobretudo, as regras que constituem as fundações normativas da arquitetura político-jurídica dessa sociedade (BULL, 2002, p. 64-68).<sup>15</sup>

Comentando a manutenção da ordem na sociedade internacional,<sup>16</sup> Bull explica que a ordem é o resultado comum da articulação de: (i) um senso de interesses comuns em relação a propósitos elementares da vida social; (ii) regras que prescrevem comportamentos que sustentam tais propósitos; e (iii) instituições que contribuem para a efetividade de tais regras (BULL, 2002, p. 63).<sup>17</sup> De acordo com ele, o ponto de partida para a manutenção da ordem na sociedade internacional seria o desenvolvimento, entre os Estados, de um senso de interesse

14 “The following comments intentionally work both with and against a broad range of political and legal traditions seeking to resist the “state-centric” accounts of international relations, especially as these traditions have come to be represented in texts like Hedley Bull, *The Anarchical Society*” (WALKER, 2005a, p. 7, n. 6).

15 Aqui, deve-se destacar que esse foco privilegiado dado às regras se deve, em grande medida, àquela concepção de estrutura constitucional da sociedade internacional de Reus-Smit, bem como à sua concepção da primazia dessa estrutura em relação às demais normas, regras e instituições internacionais, incluindo-se aí, inclusive, as chamadas instituições primárias, fundamentais ou fundacionais. Nesse sentido, ver: Reus-Smit (1999), particularmente Caps. 1 e 2, p. 12-39. Certamente, as instituições da sociedade internacional têm um papel fundamental na manutenção da ordem internacional, e, portanto, têm lugar de destaque dentro da obra de Bull: toda a segunda parte de *The Anarchical Society* é dedicada a tais instituições (equilíbrio de poder; direito internacional; diplomacia; guerra; e grandes potências). Nesse sentido, ver: Bull (2002), particularmente p. 68-71 e p. 97-222 (segunda parte do livro). No entanto, deve-se notar que a qualificação de tais instituições da sociedade internacional como “primárias”, “fundamentais” e/ou “fundacionais” não é algo que Bull tenha feito clara e explicitamente (HOLSTI, 2004, p. 25). Assim, no que se refere às instituições primárias, fundamentais ou fundacionais, bem como ao papel dessas na constituição e manutenção da ordem na sociedade internacional, ver também: Buzan (2004), particularmente Cap. 6, p. 161-204; Linklater e Suganami (2006), particularmente Cap. 2, p. 43-80; e Holsti (2004), particularmente Cap. 1, p. 1-27. Agradeço a(o) parecerista anônima(o) por esses pontos, observações e referências.

16 Bull define tal sociedade nos seguintes termos: “A *society of states* (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions.” (BULL, 2002, p. 13).

17 Para Bull, as principais instituições da sociedade internacional seriam, de certo modo, os próprios Estados soberanos, uma vez que seriam eles mesmos os responsáveis pela efetivação e realização de tais regras da sociedade internacional (BULL, 2002, p. 68). Ao mesmo tempo, ele também identificou certas instituições (equilíbrio de poder; direito internacional; diplomacia; grandes potências; e guerra) como sendo a expressão do elemento de colaboração entre os Estados, e, assim, da “existência de uma sociedade internacional que é mais que a soma de seus membros” (BULL, 2002, p. 71). Como pontuado anteriormente, em que pese a importância dessas instituições, essas não serão o objeto principal de nossa releitura de Bull. Nesse sentido, ver nota 15 *supra*.

comum em relação a propósitos elementares da vida social (BULL 2002, p. 64). Tais propósitos fundamentais da sociedade internacional, em ordem de importância, seriam: primeiro, preservar o próprio sistema de Estados (que é a condição de possibilidade da sociedade de Estados); segundo, manter a independência individual de cada Estado soberano; terceiro, estabelecer e manter a paz como norma; e quarto, limitar a violência, garantir o cumprimento das promessas, e estabilizar a posse e a propriedade (BULL, 2002, p. 16-19).

Contudo, o senso de interesse comum *per se* não indica *como* estes propósitos fundamentais da sociedade internacional devem ser alcançados; ele não oferece em si mesmo a orientação precisa em relação aos comportamentos necessários para a manutenção da ordem internacional (BULL, 2002, p. 64). De acordo com Bull, são as *regras* internacionais que prescrevem tais comportamentos e, assim, determinam quais deles são consistentes ou não com tais propósitos da sociedade de Estados (BULL, 2002, p. 64). E dentre o vasto e fluido conjunto de regras internacionais, ele destaca três “complexos”: primeiro, o complexo de regras que estabelece o princípio normativo fundamental – ou *constitucional* – da política mundial; em segundo lugar, as regras de *coexistência*; e, em terceiro lugar, as regras que regulam a *cooperação* entre os Estados (BULL, 2002, p. 64-68).

Tais regras constituem as fundações normativas da arquitetura político-jurídica da sociedade internacional (BULL, 2002, p. 68). E para os propósitos mais específicos deste artigo, é importante destacar aqui o papel primordial do primeiro complexo de regras que estabelece o princípio normativo *constitucional* da política mundial:

This is the principle that identifies the idea of a society of states, as opposed to such alternative ideas as that of a universal empire, a cosmopolitan community of individual human beings, or a Hobbesian state of nature or state of war, as the supreme normative principle of the political organization of mankind. (BULL, 2002, p. 65)

A ideia de uma sociedade de Estados ou sociedade internacional não é nem “historicamente inevitável”, nem “moralmente sacrossanta” (BULL, 2002, p. 65). Ela é apenas um dos princípios ou elementos fundamentais que competem para constituir o “princípio normativo supremo da organização política da humanidade” (BULL, 2002, p. 65). Dessa forma, política e ordem mundiais não se limitam à sociedade internacional (BULL, 2002, p. 72-73).

Com efeito, ao tratar do conceito de ordem na política mundial, Bull destaca que a ordem *internacional*<sup>18</sup> é fundamentalmente atrelada à ordem *mundial*.<sup>19</sup> Afinal, ordem internacional significa ordem entre Estados; e esses “são simplesmente agrupamentos de homens” (BULL, 2002, p. 19). A ordem mundial, por sua vez, é a ordem na “grande sociedade de toda humanidade” (BULL, 2002, p. 19). Consequentemente, essa é mais ampla, moralmente mais importante, e, de modo geral, mais fundamental do que a ordem internacional (BULL, 2002, p. 21).

Contudo, em que pesem tais ressalvas e contextualizações, a ideia de sociedade de Estados é, de acordo com Bull, o princípio normativo constitucional da contemporânea

18 Definida como “um padrão de atividade que sustenta os propósitos elementares ou primários de uma sociedade de estados” (BULL, 2002, p. 8).

19 Definida como “padrões ou disposições de atividade humana que sustentam os propósitos elementares ou primários da vida social na humanidade como um todo” (BULL, 2002, p. 19).

organização política da humanidade. De um lado, contra a tradição realista que identifica as relações internacionais com a irremediável condição de conflito do estado de natureza Hobbesiano, Bull destaca que os Estados são membros de uma *sociedade*. De outro, contra a tradição universalista ou cosmopolita que identifica o potencial de uma comunidade humana supraestatal, Bull destaca que não há autoridade una e universal nessa sociedade *de Estados*.

Trata-se, portanto, de uma sociedade sem governo, mas com ordem, com senso de interesses comuns, e com regras e instituições internacionais. Nela, não há uma autoridade central, hierarquicamente superior aos Estados: a sociedade internacional é *anárquica*. Ou, dito de outro modo, a sociedade anárquica é a de Estados soberanos:

[t]he starting point of international relations is the existence of *states*, or independent political communities each of which possesses a government and asserts sovereignty in relation to a particular portion of the earth's surface and a particular segment of the human population (BULL, 2002, p. 8)

Note-se que, domesticamente, o Estado tem e exerce “soberania interna” sobre seu território (“uma porção particular da superfície da terra”) e sua população (“um segmento particular da população humana”). E tal soberania, é importante frisar, significa “supremacia sobre todas as outras autoridades dentro daquele território e daquela população” (BULL, 2002, p. 8). Já, internacionalmente, o Estado tem e exerce “soberania externa”, o que significa “não supremacia, mas independência das autoridades externas” (BULL, 2002, p. 8).

Nessa leitura, então, as relações internacionais são fundadas por esse “traço duplo” da soberania, que, ao mesmo tempo, instaura um espaço-tempo próprio para “a” política (o espaço-tempo *nacional* ou *doméstico*) e outro (im)próprio para as “*meras*” relações entre os Estados (o espaço-tempo *internacional*) (WALKER, 1993).<sup>20</sup> Assim, o dualismo dentro/fora concomitantemente compartimenta e domestica o político (WALKER, 1993).

Não é por acaso, portanto, que Bull reconhece, em segundo lugar, as regras de *coexistência* como sendo as mais fundamentais depois daquele complexo de regras que estabelece o princípio normativo constitucional da sociedade de Estados (BULL, 2002, p. 66). Nesse sentido, ele explica que, enquanto as regras constitucionais indicam quem são os *membros* da sociedade internacional, tais regras secundárias estabelecem as condições mínimas para a coexistência desses (BULL, 2002, p. 66). E para Bull, os membros desta sociedade são, exclusivamente, os Estados soberanos.

As regras de coexistência incluem, em primeiro lugar, um conjunto de regras que visam restringir a violência na política mundial: as regras do direito *da guerra* (*jus ad bellum*) e do direito *na guerra* (*jus in bello*) (BULL, 2002, p. 66). Em segundo lugar, elas incluem regras que regulam o cumprimento dos tratados internacionais, à luz da regra fundamental do *pacta sunt servanda* (BULL, 2002, p. 66-67). E em terceiro lugar, regras que buscam estabilizar “o controle ou jurisdição de cada Estado sobre seus próprios indivíduos [-cidadãos] e territórios” (BULL, 2002, p. 67).

<sup>20</sup> Ver também Wight (1966).

Esse *terceiro* complexo de regras de coexistência é particularmente importante para os propósitos deste artigo, sobretudo, à luz daqueles breves comentários de Walker sobre as regras sacrossantas (especialmente sobre aquela *terceira* regra). Isso porque esse complexo de regras constitui e ordena a arquitetura jurisdicional internacional que partilha e domestica a população humana e os territórios do planeta: na sociedade internacional, todo Estado soberano teria (pelo menos, formalmente) autoridade absoluta e jurisdição exclusiva tanto sobre *sua própria* “porção particular da superfície da terra”, como sobre *seu próprio* “segmento particular da população humana” (BULL, 2002, p. 8).<sup>21</sup>

“A sociedade de Estados abraça toda humanidade e toda a terra” (BULL, 2002, p. 62). Afinal, a sociedade internacional é o “princípio normativo supremo da organização política da humanidade” (BULL, 2002, p. 65). E essa partilha e organização da população humana e dos territórios do planeta entre os membros soberanos dessa sociedade parece ser o pressuposto da teoria *pluralista* de Bull; pluralista, porque a sociedade internacional é precisamente uma sociedade (sem governo e sem solidariedade social) constituída e ordenada por e entre Estados – no *plural* (BULL, 2002, p. 64-68).<sup>22</sup>

Nesses termos, Bull parece estruturar o espaço-tempo político mundial *dicotomicamente*, a partir da mobilização de certos pares dicotômicos como, por exemplo, presença/ausência, soberania/anarquia, dentro/fora, Estado/sociedade internacional, e solidarismo/pluralismo. Dessa forma, ele parece aceitar a concepção tradicional de soberania, que estrutura a vida política a partir da concepção estado-cêntrica do político (WALKER, 1993, p. 60-67).

### 3 Justiça e Direitos Humanos na Arquitetura Internacional Interestatal

Nessa arquitetura internacional interestatal, anárquica e pluralista, o valor de “ordem” é privilegiado em relação ao de “justiça” (BULL, 2002, p. 74-94).<sup>23</sup> Como Walker comenta ao tratar da relação entre ética, modernidade e comunidade política, o pensamento político

21 Nesse sentido, ver também Keene (2002, p. 52-57).

22 Nesse sentido, sobre a diferenciação entre *pluralismo* e *solidarismo* na (*lato sensu*) tradição grociana, ver Bull (1966). Ver também: Buzan (2004), particularmente Cap.5, p. 139-160; e Linklater e Suganami (2006), particularmente Cap.2, p. 43-80.

23 Aqui, deve-se salientar que o próprio Bull, inclusive já mesmo em *The Anarchical Society*, sugere outros possíveis (re)arrajos desta relação entre “ordem” e “justiça”, bem como a necessidade de estudos complementares de justiça (BULL, 2002, p. 93-94, 277-282, 308). Pelo menos alguns desses possíveis (re)arranjos poderiam ser relacionados ao que Bull identificou noutra lugar como “a revolta contra o Ocidente” (Bull, 1984). Nesse sentido, por exemplo, poder-se-ia apontar para a segunda parte (“The Revolt Against Western Dominance”) das famosas aulas – *Hagey Lectures 1983-84* – ministradas por Bull na Universidade de Waterloo (BULL, 1983). Ademais, cumpre apontar que a primeira parte dessas aulas foi dedicada ao conceito de justiça nas relações internacionais (“The Concept of Justice in International Relations”) (BULL, 1983). No que se refere à relação entre ordem e justiça, ao conceito de justiça em Bull, bem como às relacionadas discussões sobre pluralismo e solidarismo na Escola Inglesa, ver também: Bull (1966); Wheeler (2000, p. 11-13); Hurrell (2003); Foot, Gaddis e Hurrell (2003); Buzan (2004); e Nardin (2005). No entanto, em que pese a importância dessas outras referências, sobretudo no que tange à discussão de ordem e justiça em outros textos de Bull, tal como, por exemplo, ou sobretudo, nas *Hagey Lectures*, manter-se-á aqui o foco na discussão de “justiça” a partir do que Bull escreveu em sua obra de 1977, principalmente por causa da relação direta dessa discussão (apresentada no capítulo 4 de *The Anarchical Society*) com aquelas regras comentadas há pouco (e apresentadas por Bull no capítulo 3 daquele mesmo livro). O que mais importa aqui é pensar a questão da justiça – e dos direitos humanos – à luz *daqueles* comentários sobre as regras – sobretudo, as regras constitucionais – da sociedade internacional. Daí, portanto, o foco direcionado, mais específica e (quase que) exclusivamente, a *The Anarchical Society*. De modo geral, agradeço a(o) parecerista anônima(o) por esses pontos, observações e referências.

internacional de Bull também se estrutura a partir da “formulação dicotômica da relação entre ordem e justiça” (WALKER, 1993, p. 70) (e da suspeita sobre o que ele, Bull, identificou como “analogia doméstica” (WALKER 1993, p. 70; e BULL 1995): “[a] possibilidade de justiça é permitida dentro, a dificuldade extrema de ordem é afirmada fora” (WALKER, 1993, p. 70).

A sociedade internacional, portanto, não significa apenas a organização *política* da humanidade, mas também a sua organização *ético-normativa*.<sup>24</sup> Isso porque a organização político-jurídica da população humana numa pluralidade de comunidades políticas independentes, ou seja, numa sociedade de Estados soberanos, implica a domesticação da justiça e a primazia internacional do valor de ordem.<sup>25</sup>

No entanto, isso *não* significa que o problema da justiça não se coloque na sociedade internacional. Ademais, de acordo com Bull, é importante considerar quais são os agentes ou atores da política *mundial* de acordo com diferentes concepções de justiça, uma vez que tal identificação tem consequências profundas no que tange aos direitos e deveres de tais sujeitos. Dessa forma, ele identifica e diferencia três tipos de justiça: (i) a justiça internacional ou interestatal; (ii) a justiça humana ou individual; e (iii) a justiça mundial ou cosmopolita (BULL, 2002, p. 78).

A justiça *interestatal* ou *internacional* é aquela constituída por regras morais que conferem direitos e deveres a *Estados* ou *nações*, como, por exemplo, o direito de igualdade soberana e o dever de não intervir nos assuntos domésticos de outro Estado. Como nação não é sinônimo de Estado, justiça internacional deve ser concebida diferentemente de justiça interestatal. E como os Estados (e *não* as nações) são os principais atores ou agentes da política mundial, a ideia de justiça que prevalece na política mundial é a *interestatal* (BULL, 2002, p. 78-79).

De outro modo, a justiça *cosmopolita* ou *mundial* estaria fundamentalmente atrelada à concepção de uma comunidade universal da humanidade constituída por toda população humana (BULL, 2002, p. 81). Consequentemente, essa noção de justiça seria irreconciliável com a ideia de uma sociedade constituída e ordenada por e entre Estados soberanos. De modo geral, Bull parece não descartar essa possibilidade (ou utopia), mas a considera, ceticamente, a partir do “mecanismo” da sociedade de Estados.

Por sua vez, a justiça *humana* ou *individual* seria aquela constituída por regras morais que conferem direitos e deveres aos indivíduos seres humanos. Nesse sentido, Bull comenta que, num primeiro momento da modernidade, os direitos e deveres dos Estados e nações eram fundamentados, no âmbito do direito natural, (também) *a partir* dos direitos e deveres dos indivíduos;<sup>26</sup> e que teria sido apenas posteriormente, com a consolidação da gramática interestatal a partir de meados do século XVIII, que tal fundação humanista da justiça e do direito das nações teria sido abandonada, ou marginalizada (BULL, 2002, p. 79). E tendo em vista tal “marginalização” dos direitos e deveres *humanos* na política mundial, agora organizada como uma sociedade de Estados, ele comenta:

24 Nesse sentido, ver Walker (1993, especialmente Capítulo 3).

25 Nesse sentido, ver Bull (2002, 1983 e 1966).

26 Nesse sentido, ver também Tuck (1999) e Douzinas (2000).



In this system, in which rights and duties applied directly to states and nations, the notion of human rights and duties has survived but it has gone underground. Far from providing the basis from which ideas of international justice or morality are derived, it has become potentially subversive of international society itself, a position reflected in the doctrine of the positivist international lawyers of the eighteenth and nineteenth centuries that states were the only subjects of international law and that individuals could only be the objects of understandings between states. The basic compact of coexistence between states, expressed in the exchange of recognition of sovereign jurisdictions, implies a conspiracy of silence entered into by governments about the rights and duties of their respective citizens. (BULL, 2002, p. 79-80)

Com a consolidação da arquitetura político-jurídica internacional – *interestatal* – nos séculos XVIII e XIX, o que também significou a afirmação da escola positivista de direito internacional (RATNER e ABRAMS, 2001, p. 4),<sup>27</sup> o indivíduo deixaria de ser um sujeito de direitos e deveres naturais, passando a ocupar um lugar estritamente marginal no direito das nações, que, nesse período, seria “rebatizado” por Jeremy Bentham como direito internacional. Como Bull pontua, na sociedade internacional, os Estados pactuam uma espécie de “conspiração de silêncio” sobre os “direitos e deveres de seus respectivos cidadãos” (BULL, 2002, p. 79-80). Consequentemente, os direitos e deveres humanos passam a ser objeto das respectivas políticas e jurisdições domésticas, ou seja, passam a ser um assunto que pertence, exclusivamente, ao domínio reservado de cada Estado soberano.

Bull destaca, no entanto, que essa conspiração teria sido mitigada, por exemplo, pela prática da concessão de refúgio, pelo reconhecimento dos “direitos morais” dos seres humanos tal como esses foram afirmados na Carta da ONU e na Declaração Universal de Direitos Humanos, bem como pela prática de cooperação internacional em temas como o do tratamento de prisioneiros de guerra e o da promoção do bem-estar econômico e social. Mas, ao mesmo tempo, ele contra-argumenta que tais mitigações poderiam ocasionar desordem na ordem político-jurídica interestatal (BULL, 2002, p. 80), uma vez que os direitos e deveres humanos colocariam em questão certos limites e relações de lealdade e pertencimento entre indivíduos-cidadãos, Estados-Nações e a sociedade de Estados.

Para ele, qualquer tipo de justiça *depende* da existência prévia de ordem (BULL, 2002, p. 83). Assim, como na política mundial contemporânea a ideia de ordem depende ou pelo menos está fundamentalmente atrelada àquela regra constitucional de organização política da humanidade, ou seja, à estrutura constitucional da sociedade internacional, as ideias de justiça humana e de justiça cosmopolita são, a priori, problemáticas e potencialmente subversivas e perigosas (BULL, 2002, p. 83-87). Dito de outro modo, a sociedade internacional é hostil à noção de justiça cosmopolita, e recebe as ideias de justiça humana apenas seletiva e ambigualmente (BULL, 2002, p. 87).

Como Bull enfatiza, o propósito primeiro da sociedade internacional é a preservação do próprio sistema e da própria sociedade de Estados (BULL, 2002, p. 16). Consequentemente, a justiça e os direitos humanos têm um lugar desprivilegiado na arquitetura político-jurídica

27 Nesse sentido, ver também Malanczuk (1997), Neff (2003) e Koskeniemi (2005).

internacional interestatal. De modo geral, e assim como os indivíduos-cidadãos e a vida política própria, a justiça e os direitos humanos são (e devem ser) domesticados, ou seja, alocados *dentro* do domínio reservado do Estado.

Contudo, essa tradicional arquitetura internacional interestatal passou (e continua passando) por revisões e reconstruções significativas.<sup>28</sup> E nesse sentido, dentre as diferentes (re)construções e transformações da sociedade internacional e da política mundial desde o final da Primeira Guerra Mundial, bem como tendo em vista os propósitos deste artigo, enfoca-se e questiona-se a seguir a construção (negativa) dos direitos humanos internacionais no contexto pós 1945.<sup>29</sup>

#### 4 A Construção (Negativa) dos Direitos Humanos Internacionais

De acordo com Louis Henkin, a ideia contemporânea de direitos humanos foi formulada durante a Segunda Guerra Mundial e no imediato pós-guerra. Durante o conflito, as potências aliadas teriam afirmado o respeito aos direitos humanos como um de seus propósitos de guerra. Nesse sentido, em 1945, tais potências incluíram “crimes contra humanidade” como um dos crimes pelos quais os líderes nazistas seriam acusados e julgados no Tribunal Militar Internacional de Nuremberg. Ademais, naquele mesmo ano, a promoção dos direitos humanos também foi afirmada como um dos principais propósitos da ONU, sendo, posteriormente, reafirmada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948 (HENKIN, 1990, p. 1).

Como Jack Donnelly ressalta, antes da Segunda Guerra Mundial, “os direitos humanos eram sistematicamente violados, mas raramente discutidos na política internacional” (DONNELLY, 2007, p. 3). Isso porque eles eram entendidos como parte dos assuntos políticos *internos* dos Estados. Assim, os direitos humanos eram parte integral do “exercício, internacionalmente protegido, dos direitos soberanos *dos Estados*” (DONNELLY, 2007, p. 3, minha ênfase). Donnelly explica:

international relations have for the past three centuries been organized around the principle of sovereignty. States, the principal actors in international relations, are seen as *sovereign*, that is, subject to no higher political authority. The principal duty correlative to the right of sovereignty is *nonintervention*, the obligation not to interfere in matters essentially within the domestic jurisdiction of sovereign states. Human rights, which typically involve a state's treatment of its own citizens in its own territory, were traditionally seen as such a matter of protected domestic jurisdiction. (DONNELLY, 2007, p. 3)

Aqui, é importante ressaltar a tensão entre soberania e direitos humanos *internacionais*, ou seja, entre um princípio que pressupõe a *não* intervenção e normas que são necessariamente *intervencionistas*. Como Donnelly destaca, e como enfatizado anteriormente com Bull, tradicionalmente nas relações internacionais, os direitos humanos eram considerados um

<sup>28</sup> Nesse sentido, ver, por exemplo, aquela que Bull identificou como “A Revolta contra a Dominância Ocidental” (BULL, 1983). Ver também nota 23 *supra*.

<sup>29</sup> Para outras leituras de tal (re)construção, ver: Simmons (2009); Beitz (2009); Boucher (2011); Teitel (2011); e Sikkink (2011).

assunto político estritamente *doméstico*, protegido ou “impermeabilizado” pela autoridade absoluta e jurisdição exclusiva do Estado sobre seu território e sua população.

De acordo com Donnelly, o evento catalisador que fez dos direitos humanos uma questão própria da sociedade internacional e da política mundial foi o Holocausto (DONNELLY, 2007, p. 4). E nesse sentido, ele lembra e ressalta que, apesar das indizíveis atrocidades cometidas pelos nazistas contra judeus, ciganos (Roma), comunistas, homossexuais, dentre outros seres humanos cidadãos alemães, a comunidade internacional não tinha uma linguagem político-jurídica própria para internacionalmente tipificar como crimes tais atos atrozes e, assim, responsabilizar criminalmente os indivíduos perpetradores de tais violências:

Massacring one's own citizens simply was not an established international legal offense. The German government may have been liable under the laws of war for its treatment of citizens in occupied territories, but in killing German nationals it was merely exercising its sovereign rights. (DONNELLY, 2007, p. 4)

Corroborando tais comentários de Donnelly sobre o problema do domínio reservado do Estado e a ausência de linguagem político-jurídica própria para lidar com tais atrocidades, Forsythe é mais um a destacar que, *antes* de 1945, a relação entre um indivíduo e o Estado controlando seus cidadãos era um assunto, exclusivamente, desse Estado soberano em questão: “[o] Estado era soberano num sentido quase absoluto, exercendo suprema autoridade jurídica dentro de sua jurisdição” (FORSYTHE, 2006, p. 21).

De acordo com ele, em termos que parecem ratificar aquela concepção anárquico-pluralista da sociedade internacional de Bull, o direito internacional, até então, “existia primeiramente para manter os Estados apartados, e, assim, prevenir conflitos, ao confirmar jurisdições nacionais separadas” (FORSYTHE, 2006, p. 21). Afinal, como argumenta Antonio Cassese, a “primeira característica saliente do direito internacional é que a maioria de suas regras visa a regular o comportamento de Estados, e não o de indivíduos” (CASSESE, 2001, p. 3).

Dessa forma, o que se colocava com o Holocausto era um problema duplo: de um lado, ele envolvia a questão do *status* jurídico internacional de atrocidades cometidas por um Estado soberano contra *seus próprios* cidadãos dentro de *seu próprio* território; e, de outro lado, ele envolvia a questão da responsabilização *criminal internacional* dos *indivíduos*, representantes do Estado soberano, que fossem os autores de tais atrocidades (DONNELLY, 2007, p. 5).<sup>30</sup>

Como Henkin sugere ao introduzir a ideia contemporânea de direitos humanos, esse problema foi resolvido com a inclusão de uma nova categoria de crime internacional no estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg: a categoria de “crimes contra humanidade” (HENKIN, 1990, p. 1).<sup>31</sup> E nesse sentido, Forsythe explica:

<sup>30</sup> Esta segunda parte do problema pode ser relida, tal como o faz Kathryn Sikkink, à luz da emergência de uma nova norma internacional de responsabilização criminal de indivíduos, representantes oficiais do Estado, por violações de direitos humanos cometidas no passado (SIKKINK, 2011, p. 12-13). Nesse sentido, a própria autora identifica as “sementes” dessa norma – e de sua “cascata de justiça” – nas bases jurídicas do (ou reconstruídas pelo) Tribunal de Nuremberg (SIKKINK, 2011, p. 5). Como apontado anteriormente, uma análise mais específica e cuidadosa de Sikkink e da “cascata de justiça” envolvendo tal norma será deixada para uma próxima oportunidade, em que será enfocada e discutida a política da justiça criminal internacional. Desde já, no entanto, agradeço a(o) parecerista anônimo(a) por esses pontos, observações e referência.

<sup>31</sup> Ver também Donnelly (2007, p. 5).

At about the same time as the UN Charter was adopted, the victorious states in World War II organized the Nuremberg and Tokyo international criminal tribunals for the prosecution of German and Japanese leaders. International prosecutions for war crimes and crimes against peace solidified the notion that individuals could be held legally responsible for violating the laws of war and for waging aggressive war. But the idea of a “crime against humanity”, while somewhat new and thus raising questions about due process, implied that individual leaders could be held responsible for violating certain human rights of their own citizens. Certain gross violations of human rights, such as murder, enslavement, deportation, pseudo-medical experiments, when practiced on a mass scale, could lead to prosecution, conviction, and even the death penalty. These two international criminal proceedings were not free from well-founded charges of bias and “victor’s justice”, but they did further the idea that all individuals had fundamental rights in both peace and war. (FORSYTHE, 2006, p. 38-39)

Assim, e não se olvidando das – inúmeras e justas – críticas às fundações políticas e ideológicas desses dois primeiros tribunais criminais internacionais *ad hoc*,<sup>32</sup> é possível entender como a tipificação internacional da categoria de “crimes contra humanidade” solucionou aquele problema duplo. Ademais, é possível entender a relação entre esta tipificação e a construção de direitos humanos internacionais. Nesse sentido, Cassese comenta:

the creation of the new category [crimes against humanity] marked a great advance. First it indicated that the international community was widening the category of acts considered of ‘meta-national’ concern. This category came to include all actions running contrary to those basic values that are, or should be, considered inherent in any human being (in the notion, humanity did not mean ‘mankind’ or ‘human race’ but ‘the quality’ or concept of human being). Secondly, inasmuch as crimes against humanity were made punishable even if perpetrated in accordance with domestic laws, the 1945 Charter showed that in some special circumstances there were limits to the ‘omnipotence of the State’ (to quote the British Chief Prosecutor, Sir Hartley Shawcross) and that ‘the individual human being, the ultimate unit of all law, is not disintitiled to the protection of mankind when the State tramples upon his rights in a manner which outrages the conscience of mankind’ (CASSESE, 2003, p. 70)

Como uma categoria que indica a maior preocupação da comunidade internacional em relação a atos considerados de interesse “metanacional”, e que enseja a responsabilização criminal internacional dos indivíduos perpetradores, essa nova categoria de crime internacional significou, de um lado, o reconhecimento internacional de “valores fundamentais” a todo e qualquer ser humano, e, de outro lado, a limitação da soberania do Estado.<sup>33</sup> Daí, portanto, o significado de tal categoria para a subsequente construção de direitos humanos internacionais. Significado este que Sir Hersch Lauterpacht explica nos seguintes termos:

32 Nesse sentido, por exemplo, ver Zolo (2007), Koskenniemi (2002) e Simpson (2007).

33 Isso porque, tal como há pouco se destacou naquela passagem de Forsythe, as tipificações de “crimes de guerra” e “crimes contra paz” não davam conta de lidar com a responsabilização criminal internacional de indivíduos, representantes oficiais do Estado soberano, perpetradores de (ou do que posteriormente seria identificado como) graves e sistemáticas violações de direitos humanos contra os próprios cidadãos e dentro do próprio território desse mesmo Estado que eles oficialmente representavam. Daí, portanto, a fundamental importância normativo-institucional da categoria de “crimes contra humanidade” para a reconstrução da arquitetura político-jurídica da sociedade internacional no pós 1945.

Subsequent to the Second World War, the acknowledgment of fundamental human rights has taken place – indirectly, but most significantly, through the recognition of so-called crimes against humanity in Article 6 of the Charter annexed to the Four-Power Agreement of 8 August, 1945, providing for the establishment of the International Military Tribunal for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis. [...] the Charter and the judgment of the Tribunal, in so far as they recognize in principle crimes against humanity, have a direct bearing on the question of recognition, in the international sphere, of fundamental rights of the individual. Crimes against humanity are crimes regardless of whether they were committed in accordance with and in obedience to the national law of the accused. Such acts were deemed to violate the sanctity of human personality to such a degree as to make irrelevant reliance upon law of the State which ordered them. To lay down that crimes against humanity are punishable is, therefore, to assert the existence of rights of man grounded in a law superior to the law of the State. Thus, upon analysis, the enactment of crimes against humanity in an international instrument signifies the acknowledgement of fundamental rights of the individual recognized by international law. (LAUTERPACHT, 1968, p. 35-36)

Note-se, sobretudo, que a tipificação de crimes contra humanidade significou o “reconhecimento, na esfera internacional, de direitos fundamentais do indivíduo”; que a afirmação de que tais crimes são puníveis ratificou a “existência de direitos do homem fundados numa lei superior ao direito do Estado”; e que a tipificação de tal crime num instrumento internacional, o estatuto do Tribunal de Nuremberg, significou o “reconhecimento de direitos fundamentais do indivíduo reconhecidos pelo direito internacional” (LAUTERPACHT, 1968, p. 35-36).

Assim, pelo menos em parte ou indiretamente, poder-se-ia reler a tipificação internacional de crimes contra humanidade como uma construção – *negativa* – dos direitos humanos internacionais: pelo menos em parte, a constituição político-jurídica internacional do *criminoso* contra humanidade constituiu, negativamente, a *humanidade* e os direitos *humanos* internacionais. Dessa forma, tal como o “bárbaro” para a constituição da ordem internacional moderna à luz daquela quarta regra “sacrossanta” comentada por Walker, o criminoso contra humanidade seria – ou serviria como – a negação ou negatividade que autorizaria e confirmaria a propriedade e positividade da humanidade e dos direitos humanos internacionais.

Nesse contexto, então, parece ser importante fazer um breve “parêntese” e comentar algumas particularidades, recentemente analisadas em detalhes, sobre a *relação* entre a afirmação internacional da ideia de direitos humanos, a Segunda Guerra Mundial, e certa construção ou política de identidade – ou *alteridade* – mobilizada pelos Aliados.

Em 2008, o Projeto de História Intelectual das Nações Unidas (*United Nations Intellectual Project*) publicou o volume sobre *direitos humanos* dessa série que relê a história intelectual (ou história das ideias) da ONU. O volume foi escrito por Roger Normand e Sarah Zaidi (2008), e é intitulado “Direitos Humanos na ONU: A História Política da Justiça Universal” (*Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*, em inglês).

Neste parêntese, cumpre sublinhar essa referência à ideia de “justiça universal”, bem como o uso de uma determinada palavra ou ideia no título (e corpo) do capítulo que trata precisamente da relação entre a construção dos direitos humanos internacionais, a Segunda Guerra Mundial, e certa construção ou política de alteridade mobilizada pelos Aliados. O título

em questão é “A Cruzada de Direitos Humanos na Segunda Guerra Mundial” (“*The Human Rights Crusade in World War II*”); e a palavra ou ideia que se quer sublinhar (e questionar) aqui é: “cruzada” (NORMAND e ZAIDI, 2008, p. 81).

O ponto que se quer estressar aqui é precisamente o da relação entre a construção dos direitos humanos internacionais e esta “Cruzada de Direitos Humanos na Segunda Guerra Mundial”. Isso porque, se tomado em termos histórico-teóricos literais, o uso de “cruzada” aqui pode ser lido como uma sugestão de releitura desse conflito internacional precisamente nos termos da concepção medieval de guerra justa, tão criticada por Schmitt em seu *The Nomos of the Earth* (2003) e, mais recentemente, por Douzinas em seu *Human Rights and Empire* (2007). E, de fato, essa parece ser a sugestão de releitura proposta por Normand e Zaidi (2008, p. 81-106).

Nesse sentido, por exemplo, ao comentar a política ideológica de guerra dos Estados Unidos e da Inglaterra, política essa que foi influenciada, sobretudo, pelos termos do discurso de Roosevelt de 06 de janeiro de 1941 sobre as “quatro liberdades” (NORMAND e ZAIDI, 2008, p. 88-93), os autores citam a seguinte passagem do preâmbulo da Declaração das Nações Unidas de 01 de janeiro de 1942:

Being convinced that complete victory over their enemies is essential to decent life, liberty, independence and religious freedoms, and to preserve human rights and justice in their own lands as well as in other lands, and that they are now engaged in a common struggle against savage and brutal forces seeking to subjugate the world. (The United Nations Declaration of 1 January 1942 *apud* NORMAND e ZAIDI, 2008, p. 93)

Pelo menos de acordo com os autores desse volume do projeto de história intelectual da ONU – sob os auspícios da qual o chamado sistema global de direitos humanos emergiu e se desenvolveu internacionalmente no contexto pós-1945 –, a fundação da ideia de direitos humanos internacionais constituiu-se a partir de uma “cruzada contra as potências do Eixo” (NORMAND e ZAIDI, 2008, p. 93). Observe-se, ademais, que essa relação entre a ideia de direitos humanos e a Segunda Guerra Mundial foi, pelo menos em parte, construída por meio da identificação de forças “selvagens e brutas” que buscavam subjugar “o mundo”. Consequentemente, contra tais forças – “bárbaras” (naqueles termos de Walker) –, a vitória deveria ou só poderia ser “completa”.

Aqui, o ponto que se quer enfatizar é precisamente o da relação entre, de um lado, a construção *negativa* do “outro” (como “selvagem”, “bruto” ou “bárbaro”) e, de outro lado, a legitimação dos valores (supostamente internacionais, ou simplesmente universais) dos direitos humanos. De certo modo, parece ser possível sugerir a semelhança entre os termos relacionais dessa passagem da Declaração das Nações Unidas e aqueles termos, igualmente relacionais, da passagem de Walker comentada na Introdução deste artigo.

Concluindo este breve “parêntese”, mas mantendo o foco sobre a mesma estrutura relacional, parece importante retornar à criminalização do inimigo no contexto do final da Segunda Guerra Mundial. Isso porque, nessa “nova era” (pós 1945) do direito internacional,<sup>34</sup> a “humanidade” passou a ter um lugar – e função – bastante especial (HELLER-ROAZEN, 2009,

<sup>34</sup> Nesse sentido, ver Cassese (2001).

p. 159): pelo menos em parte, a positivação (*negativa*) da humanidade no direito e nas relações internacionais, por meio da tipificação internacional de crimes contra humanidade (HELLER-ROAZEN, 2009, p. 158), contribuiu para a construção dos direitos humanos internacionais.

Ademais, com a tipificação internacional de crimes contra humanidade, pela primeira vez na história, de acordo com Donnelly (2007, p. 5), indivíduos representantes de um Estado soberano foram responsabilizados criminal e internacionalmente por atos violentos cometidos contra indivíduos-cidadãos dentro do próprio território nacional. E assim, mediante a revisão daquelas tradicionais regras jurisdicionais da sociedade internacional, o representante de Estado inimigo foi criminalizado e punido em Nuremberg (e Tóquio).<sup>35</sup>

Destituído de seu status de “príncipe” e, portanto, de sua tradicional imunidade soberana, o representante de Estado inimigo, vencido, foi nomeado “criminoso contra humanidade”, tornando-se assim o precedente histórico de figuras como aquela de um “tirano assassino Saddam Hussein” (WALKER, 2005a, p. 10).<sup>36</sup> Considerado “além dos limites do comportamento aceitável por parte de um [representante de] Estado soberano” (WALKER, 2005a, p. 10), o “príncipe” (vencido) foi banido do soberano (e tradicionalmente *imunizado*) altar internacional interestatal. E tal proscricção internacional contribuiu – estrutural e negativamente – para a construção dos direitos humanos internacionais.

No entanto, qual a relação entre a construção do (ex-)“príncipe” ou (ex-)chefe de Estado criminoso contra humanidade e a construção daquela outra figura de alteridade “bárbara” (“o terrorista islâmico”) sugerida por Walker e comentada na Introdução deste trabalho? Qual a relação entre, de um lado, a construção de uma alteridade “além dos limites de comportamento aceitável por parte de um [representante de] Estado soberano” e, de outro lado, a construção de uma alteridade “além dos limites do moderno/internacional”? E qual a relação dessas (duas) construções com a construção dos direitos humanos internacionais? Ademais, qual ou quais os significados dessas construções para a estrutura – ou arquitetura – constitucional da sociedade internacional? Pretende-se concluir este artigo intentando um primeiro ensaio de engajamento com tais questões.

## 5 Conclusão

No contexto da Segunda Guerra Mundial, a “cruzada de direitos humanos” levou tanto à ascensão internacional da humanidade, como à queda do príncipe soberano. O inimigo *criminalizado* e punido em Nuremberg (e Tóquio), além de ser o precedente histórico-teórico da figura de um “tirano assassino Saddam Hussein” (WALKER, 2005a, p. 10), é, pelo menos

35 Nesse sentido, para outras leituras dessa nova norma internacional de responsabilização criminal individual, ver: Simpson (2007), Sikkink (2011) e Teitel (2011). Como já se apontou, uma análise mais específica desta norma deverá ser objeto de outro artigo acerca da política da justiça criminal internacional.

36 Como fora ressaltado na Introdução, há inúmeras nuances dos diferentes mecanismos institucionais e jurisdicionais do chamado direito internacional criminal que não podem ser objeto da análise desse trabalho, mas que são importantes para compreender as diferenças entre os casos envolvendo, por exemplo, Hussein, Pinochet, Milosevic e Viola. Nesse sentido, por exemplo, poder-se-ia referir a diferenciação feita por Sikkink entre casos de acusações penais “internacionais”, “estrangeiras” ou “domésticas” (SIKKINK, 2011, p. 4-5), para analisar as diferentes formas normativo-institucionais de cada um desses casos envolvendo, respectivamente, os ex-chefes de Estado iraquiano, chileno, iugoslavo e argentino. No entanto, essa análise das diferenças entre tais casos não poderá ser objeto deste trabalho, tal como há muito pouco se destacou. Ademais, ver notas 7, 8 e 38 *supra*.



em parte, a alteridade “criminosa internacional” que legitima e autoriza a positivação da “humanidade” no direito e nas relações internacionais. Dito de outro modo, a tipificação internacional de crimes contra humanidade, pelo menos em parte, autoriza e legitima – negativamente – a construção dos direitos humanos internacionais.

Aqui, então, é importante retornar à Introdução deste artigo, e, assim, àquelas regras da ordem internacional comentadas por Walker. Em primeiro lugar, cumpre destacar a estrutura *relacional* entre, de um lado, a tentativa de “dar prioridade (altamente seletiva) a valores supostamente internacionais” e, de outro lado, a tentativa de “enquadrar certos povos como bárbaros”, ou seja, tanto como “além dos limites do moderno/internacional (a figura do terrorista islâmico)”, quanto como “além dos limites do comportamento aceitável por parte de um [representante de] Estado soberano (a figura de Saddam Hussein como tirano assassino)” (WALKER, 2005a, p. 10).

Em segundo lugar, parece ser possível identificar tais “valores supostamente internacionais” com aqueles valores que, em certa medida afirmados negativamente por meio da tipificação internacional de crimes contra humanidade, fundamentaram a construção dos direitos humanos internacionais no contexto pós-1945: se, de um lado, os direitos humanos foram definidos e institucionalizados, internacionalmente, como direitos fundamentais inerentes a todo e qualquer ser humano, então, de outro lado, essa afirmação internacional, pelo menos em parte, construiu-se a partir da constituição e exclusão do “bárbaro” criminoso contra humanidade.

Em terceiro lugar, é particularmente importante chamar atenção para a *diferenciação* entre, de um lado, a alteridade e o espaço-tempo da “figura do terrorista islâmico” e, de outro lado, a alteridade e o espaço-tempo da “figura de Saddam Hussein como tirano assassino”. Isso porque enquanto o primeiro é enquadrado como um “bárbaro” além dos limites do sistema *moderno e internacional*, o segundo é identificado como um “bárbaro” além dos limites do comportamento *estatal* aceitável.

De um lado, o “terrorista islâmico” ou terrorista internacional parece representar a condição de impossibilidade da ordem política internacional; ainda mais, se essa for fundada naqueles valores supostamente internacionais (ou “simplesmente universais”). Essa alteridade parece ser concebida como a de um indivíduo, necessária e estruturalmente, *fora* do sistema internacional moderno. De outro lado, a figura de um Saddam Hussein (ou de um Augusto Pinochet, Roberto Viola, Slobodan Milosevic, Hissène Habré, Charles Taylor, Omar Hassan Al Bashir, ou Muammar Gaddafi, dentre outros) parece representar (“como tirano assassino”) uma figura de alteridade “bárbara” cuja natureza (espaço-tempo e função) é diferente da de um terrorista internacional, como, por exemplo, um Osama bin Laden.

Grosso modo, a figura de alteridade bárbara como a de um Saddam Hussein representa a de um (ex-)chefe de Estado soberano que, declarado um “tirano assassino” (e eventualmente responsabilizado criminal e inter/nacionalmente por crimes contra humanidade ou outro crime internacional), passa a ser considerado além, ou aquém, dos limites do comportamento *estatal* aceitável. E, como sugerido anteriormente, tal responsabilização criminal internacional está histórica e estruturalmente atrelada à construção dos direitos humanos internacionais.

Esse tipo de alteridade bárbara *não* parece ser identificado, *a priori*, com um espaço-tempo *fora* do sistema internacional moderno; muito pelo contrário. Antes de ser caracterizada como

a de um indivíduo bárbaro, a figura de um Saddam Hussein é (ou costumava ser) identificada com a de um príncipe ou chefe de Estado soberano. Afinal, trata-se de uma figura que representa (ou costumava representar) um Estado soberano, e que, portanto, é (ou costumava ser) parte legítima – e tradicionalmente imune – do sistema internacional moderno.

Mas se, de um lado, constituem-se tiranos assassinos e, de outro lado, terroristas internacionais, o que se afirma *entre* essas duas construções de alteridades bárbaras? A sugestão proposta aqui é: precisamente aquela *quarta* regra sacrossanta do sistema internacional moderno comentada por Walker. Noutros termos, a sugestão proposta aqui é a de que aquela regra que proíbe a presença de bárbaros no sistema internacional moderno constitui – *diferenciando*, mas, portanto, *relacionando* – esses dois tipos de alteridades bárbaras.

Trata-se de uma regra internacional de *proscrição* que constitui as alteridades bárbaras que devem ser banidas do altar soberano (e imunizado) da sociedade de Estados: de um lado, constituem-se os bárbaros que, *a priori*, são identificados com um espaço-tempo fora do internacional moderno; e, de outro lado, constituem-se os bárbaros que, tendo sido parte legítima e soberana da sociedade internacional moderna, são colocados às margens – ou, mais precisamente, no “limite interno” – dessa sociedade porque ultrapassaram os “limites do comportamento aceitável por parte de um [representante de] Estado soberano”.

De modo geral, o que se sugere aqui é que cada uma dessas alteridades excepcionais representa (ou rerepresenta), de maneira diferente, o limite da sociedade internacional moderna: enquanto o tirano, (ex-)chefe de Estado criminoso contra humanidade, representa (ou rerepresenta) o lado *interno* do limite, o terrorista internacional representa (ou rerepresenta) o lado *externo* do mesmo limite que constitui a sociedade internacional e sua ordem político-jurídica moderna.

Dessa forma, enquanto o (ex-)chefe de Estado responsabilizado criminal e internacionalmente por crimes contra humanidade (e/ou outro crime internacional) pode ser aproximado do ou identificado no âmbito, por exemplo, do direito internacional criminal, o *outro* bárbaro pode ser aproximado do ou identificado no contexto, por exemplo, da “guerra contra o terror”, de *Guantanamo Bay* – e, mais recentemente, como o alvo por excelência de *targeted killings* sumariamente executados por ataques de *drones* ou veículos aéreos não tripulados.<sup>37</sup>

Claro, relendo as duas primeiras partes deste artigo, alguém poderia questionar o fato de que essa (quarta) regra internacional, tal como comentada por Walker, *não* faz parte daquela arquitetura ou estrutura constitucional da sociedade internacional interestatal. Tal como essa sociedade é (normativamente) concebida e descrita por Bull, tal regra internacional que proscree figuras bárbaras não constitui um de seus traços constitucionais fundamentais. Afinal, de acordo com ele, “[a] sociedade de Estados abraça toda humanidade e toda a terra” (BULL, 2002, p. 62). Da mesma forma, tal regra de proscrição não parece fazer parte daquela estrutura constitucional da sociedade internacional concebida por Reus-Smit, e comentada na Introdução deste trabalho.

37 Nesse sentido, por exemplo, ver as informações disponíveis nos seguintes sítios eletrônicos: (<http://www.hrw.org/topic/counterterrorism/targeted-killings-and-drones>); (<http://www.cfr.org/counterterrorism/targeted-killings/p9627>); ([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/382](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/382)), acessados em 09 de janeiro de 2015.

Daí, portanto, a possibilidade de ler este artigo como uma releitura “Walker-Schmittiana” dessa estrutura constitucional concebida por Reus-Smit, assim como daquelas fundações normativas da sociedade internacional tal como apontadas por Bull. Nesse sentido, então, àquela leitura universalmente inclusiva da sociedade de Estados, a qual, à luz de Bull, abraçaria “toda humanidade e toda a terra” (BULL, 2002, p. 62), sugerem-se aqui alguns *rastros* (e apenas rastros) para outra leitura da constituição internacional interestatal: uma releitura que, atenta àquela quarta regra comentada por Walker, e não se olvidando de Schmitt, enfoque e questione a *exceção*, bem como os “poderosos processos de exclusão” (WALKER, 2005b, p. 5) que autorizam e legitimam – *negativamente* – a constituição da ordem internacional moderna.

O primeiro rastro é a seguinte passagem de um influente texto de um dos professores de Bull, e outro “membro fundador” da tradição Grociana de Relações Internacionais:

Since the sixteenth century, international society has been so organized that no individuals except sovereign princes can be members of it, and these only in their representative capacity. All other individuals have had to be subjects or citizens of sovereign states. By a famous paradox of international law, the only persons emancipated from this necessity are pirates, by virtue of being *hostes humani generis* (WIGHT, 1966, p. 19)

Os demais rastros, também sugeridos aqui como possíveis aberturas desta conclusão, são retirados de textos e contextos mais recentes, mas não menos materiais, excludentes e violentos:

the only way to defeat terrorism as a threat to our way of life is to stop it, eliminate it, and destroy it where it grows. (BUSH, 2001)

America has no alternative but to wage war against states that habitually aid terrorists. President Bush warns the war may be long but he has not, perhaps, yet grasped that America may have to accept long-term political obligations too. For the nearest historical parallel – the war against piracy in the 19th century – was an important element in the expansion of colonialism. It could be that a new form of colony, the Western-administered former terrorist state, is only just over the horizon. Significantly, it was the young United States that initiated this first campaign against international outlaws (most civilized states accepted the old Roman law definition of pirates as “enemies of the human race”) (JOHNSON, 2001)

In a recent phone interview, [John] Yoo was soft-spoken and resolute. “Why is it so hard for people to understand that there is a category of behavior not covered by the legal system?” he said. “What were pirates? They weren’t fighting on behalf of any nation. What were slave traders? Historically, there were people so bad that they were not given protection of the laws. There were no specific provisions for their trial, or imprisonment. If you were an illegal combatant, you didn’t deserve the protection of the laws of war. (MAYER, 2005, p. 7-8)

As detailed in this white paper, in defined circumstances, a targeted killing of a U.S. citizen who has joined al-Qa’ida or its associated forces would be lawful under U.S. and international law (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE)

## Bibliografia

- BAXI, Upendra. 2006. *The Future of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- BEITZ, Charles. 1979. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- BEITZ, Charles. 2009. *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- BEITZ, Charles. 1990. "Justice and International Relations" in: BEITZ, Charls, COHEN, Marshall, SCANLON, Thomas e SIMMONS, A. John. (Ed.). *International Ethics*. Princeton: Princeton University Press, pp.282-311.
- BELLAMY, Alex (Ed.). 2005. *International Society and its Critics*. Oxford: Oxford University Press.
- BOBBIO, Norberto. 1992. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- BOUCHER, David. 2011. *The Limits of Ethics in International Relations: Natural Law, Natural Rights, and Human Rights in Transition*. Oxford: Oxford University Press.
- BROWN, Chris. (with Kirsten Ainley). 2005. *Understanding International Relations*. 3<sup>rd</sup> Edition. New York: Palgrave.
- BROWN, Chris. 1992. *International Relations Theory: New Normative Approaches*. New York: Columbia University Press.
- BROWN, Chris. 2002. *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- BROWN, Chris, NARDIN, Terry e RENGGER, Nicholas. (Ed.). 2002. *International Relations in Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUERGENTHAL, Thomas, SHELTON, Dinah e STEWART, David. 2002. *International Human Rights*. St. Paul: West Group.
- BULL, Hedley. 1966. "The Grotian Conception of International Society" in BUTTERFIELD, Herbert e WIGHT, Martin (Ed.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: George Allen & Unwin Ltd., pp.51-73.
- BULL, Hedley. 1983. *Justice in International Relations: The 1983-84 Hagey Lectures*. Waterloo: University of Waterloo.
- BULL, Hedley. 1984. "The Revolt Against the West" in BULL, Hedley e WATSON, Adam. (Ed.). *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press, pp.217-228.
- BULL, Hedley. 1995. "Society and Anarchy in International Relations", in J. Der Derian (Ed.), *International Theory: Critical Investigations*. London: Palgrave, pp.75-93.
- BULL, Hedley. 2002. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Palgrave.
- BUSH, George W. 2001. "Address to a Joint Session of Congress and the American People", September 20, 2001, publicado em: (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html>). Disponibilidade: 19/06/2013.
- BUZAN, Barry. 2004. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. 1997. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volume I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- CASSESE, Antonio. 2001. *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- CASSESE, Antonio. 2003. *International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.
- DERRIDA, Jacques. 2002. "Force of Law: The "Mystical Foundation of Authority"" in J. Derrida, *Acts of Religion*. New York and London: Routledge, pp. 230-298.
- DERRIDA, Jacques. 1997. *Of Grammatology*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- DONLON, Fidelma. 2011. "Hybrid tribunals" in Schabas, William and Bernaz, Nadia. *Routledge Handbook of International Criminal Law*. London and New York: Routledge, pp.85-105.
- DONNELLY, Jack. 2003. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York: Cornell University Press.
- DONNELLY, Jack. 2007. *International Human Rights*. Boulder: Westview Press.
- DOUZINAS, Costas. 2000. *The End of Human Rights*. Oxford: Hart Publishing.
- DOUZINAS, Costas. 2007. *Human Rights and Empire: The political philosophy of cosmopolitanism*. London: Routledge-Cavendish.
- DOUZINAS, Costas e GEARTY, Conor. (Ed.). 2014. *The Meanings of Rights: The Philosophy and Social Theory of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DUNNE, Tim e WHEELER, Nicholas (Ed.). 1999. *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EVANS, Tony. 2005. *The Politics of Human Rights: A Global Perspective*. London: Pluto Press.
- FITZPATRICK, Peter. 2001. *Modernism and the Grounds of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FITZPATRICK, Peter. 2011. "Latin roots: the force of international law as event" in JOHNS, Fleur, JOYCE, Richard and PAHUJA, Sundhya. (Ed). *Events: The Force of International Law*. New York and London: Routledge, pp. 43-54.
- FITZPATRICK, Peter. 2013. "Foucault's other law", in GOLDER, Ben. (ed.). *Re-reading Foucault: On Law, Power and Rights*. New York and London: Routledge, pp. 39-63.
- FOOT, Rosemary, GADDIS, John and HURRELL, Andrew (Ed.). 2003. *Order and justice in international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- FORSYTHE, David. 2006. *Human Rights in International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FREEMAN, Michael. 2002. *Human Rights*. Oxford: Polity.
- GEARTY, Conor e DOUZINAS, Costas (Ed.). 2012. *The Cambridge Companion to Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HELLER-ROAZEN, Daniel. 2009. *The Enemy of All: Piracy and the Law of Nations*. New York: Zone Books.
- HENKIN, Louis. 1990. *The Age of Rights*. New York: Columbia University Press.
- HOLSTI, K. J. 2004. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- HURRELL, Andrew. 2003. "Order and Justice in International Relations: What is at Stake?" in FOOT, Rosemary, GADDIS, John and HURRELL, Andrew (Ed.), *Order and justice in international relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 24-48.
- ISHAY, Micheline. 2008. *The History of Human Rights*. Berkeley: University of California Press.
- JOHNS, Fleur. 2013. *Non-Legality in International Law: Unruly Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JOHNSON, Paul. 2001. "The Answer to Terrorism? Colonialism". *Wall Street Journal* (Eastern edition), NY, Oct 9, 2001, p. A.22.
- JONES, Charles. 2001. *Global Justice: Defending Cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press.
- KEENE, Edward. 2002. *Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOSKENNIEMI, Martti. 2002. "Between impunity and show trials", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 6, 2002, pp. 1-35;
- KOSKENNIEMI, Martti. 2005. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOSKENNIEMI, Martti. 2012. "Humanity's Law by Ruti G. Teitel", *Ethics & International Affairs*, Issue 26.3, disponível em (<http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2012/humanitys-law-by-ruti-g-teitel/>). Disponibilidade: 05/01/2015.
- LAUTERPACHT, Sir Hersch. 1968. *International Law and Human Rights*. USA: Archon Books.
- LINDAHL, Hans. 2013. *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*. Oxford: Oxford University Press.
- LINDGREN ALVES, José Augusto. 1994. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- LINDGREN ALVES, José Augusto. 2005. *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade*. São Paulo: Perspectiva.
- LINKLATER, Andrew e SUGANAMI, Hidemi. 2006. *The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MALANCZUK, Peter. 1997. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. London: Routledge.
- MAYER, Jane. 2005. "Outsourcing Torture; The secret history of America's "extraordinary rendition" program". *The New Yorker*. New York, February 14, 2005.
- MOYN, Samuel. 2010. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- MUTUA, Makau. 2002. *Human Rights: A Political & Cultural Critique*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- NARDIN, Terry. 2005. "Justice and Coercion" in: Bellamy, A. J. (Ed.). *International Society and its Critics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 247-264.
- NEFF, Stephen. 2003. "A Short History of International Law" in Malcolm Evans (Ed.), *International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 37-49

- NORMAND, Roger e ZAIDI, Sarah. 2008. *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*. Indianapolis: Indiana University Press.
- PHILBIN, Patrick e YOO, John. 2005. "Memorandum for William J. Haynes II", concerning the "Possible Habeas Jurisdiction over Aliens Held in Guantanamo Bay, Cuba", December 28, 2001, in: GREENBERG, Karen and DRATEL, Joshua (Ed.), *The Torture Papers: The Road to Abu Ghraib*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-37.
- PIOVESAN, Flávia. 2006. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva.
- RATNER, Steven e ABRAMS, Jason. 2001. *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy*. Oxford: Oxford University Press.
- RAWLS, John. 2002. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- REUS-SMIT, Cristian. 1997. "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions", *International Organization*, vol. 51, n. 4, pp. 555-589.
- REUS-SMIT, Cristian. 1999. *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- REUS-SMIT, Cristian. 2001. "Human rights and the social construction of sovereignty", *Review of International Studies*, vol.27, pp.519-538.
- RISSE, Thomas, ROPP, Stephen e SIKKINK, Kathryn (Ed.). 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RISSE, Thomas, ROPP, Stephen e SIKKINK, Kathryn (Ed.). 2013. *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHABAS, William. 2004. *An Introduction to the International Criminal Court*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHABAS, William. 2006. *The UN International Criminal Tribunals: The former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHABAS, William e BERNAZ, Nadia. 2011. *Routledge Handbook of International Criminal Law*. London and New York: Routledge.
- SCHMITT, Carl. 2003. *The Nomos of The Earth: in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. New York: Telos.
- SCHMITT, Carl. 2005. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SIKKINK, Kathryn. 2011. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York and London: W. W. Norton & Company.
- SIMMONS, Beth. 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIMPSON, Gerry. 2004. *Great Powers and Outlaw States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIMPSON, Gerry. 2007. *Law, War and Crime*. Cambridge: Polity.



- SIMPSON, Gerry. 1997. "War Crimes: A Critical Introduction" in: MCCORMACK, T. L. H. and SIMPSON, Gerry. (Ed.). *The Law of War Crimes: National and International Approaches*. London: Kluwer Law International, pp.1-30.
- STEINER, Henry e ALSTON, Philip. 2000. *International Human Rights in Context: Law, politics and morals*. Oxford: Oxford University Press.
- TEITEL, Ruti. 2002. "Humanity's Law: Rule of Law for the New Global Politics", *Cornell International Law Journal*, 35, no 2, 2002, 355-387.
- TEITEL, Ruti. 2011. *Humanity's Law*. Oxford: Oxford University Press.
- TEITEL, Ruti. 2013. "A Response to Martti Koskeniemi's Review of Humanity's Law", *Ethics & International Affairs*, Issue 27.2, disponível em (<http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2013/a-response-to-martti-koskeniemi-review-of-humanitys-law/>). Disponibilidade: 05/01/2015.
- TUCK, Richard. 1999. *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*. Oxford: Oxford University Press.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. "Department of Justice White Paper" ("Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa'ida or An Associated Force"), publicado em: ([http://msnbcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/020413\\_DOJ\\_White\\_Paper.pdf](http://msnbcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/020413_DOJ_White_Paper.pdf)). Disponibilidade: 05/01/2015.
- VINCENT, R. J. 1986. *Human Rights and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WALKER, R. B. J. 1993. *Inside/outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WALKER, R. B. J. 2004. "Conclusion: Sovereignties, Exceptions, Worlds" in J. Edkins, V. Pin-Fat e M. J. Shapiro, *Sovereign Lives*. New York: Routledge, pp.239-249.
- WALKER, R. B. J. 2005a. "International, Imperial, Exceptional", *paper prepared for the International Studies Association Meeting, Honolulu, Hawai'i*, pp. 1-24.
- WALKER, R. B. J. 2005b. "The Doubled Outsides of the Modern International", *paper prepared for the 5<sup>th</sup> International Conference on Diversity in Organizations, Communities and Nations*, Beijing, pp. 1-10.
- WALKER, R. B. J. 2010. *After the Globe, Before the World*. London: Routledge.
- WIGHT, Martin. 1966. "Why is there no International Theory?" in H. Butterfield e M. Wight (Ed.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: George Allen & Unwin Ltd., pp. 17-34.
- ZOLO, Danilo. 2007. *La Justicia de los Vencedores: De Nuremberg a Bagdad*. Buenos Aires: Edhasa.

Recebido em: 17 julho 2013

Aceito em: 10 abril 2015

# Projeção de poder estatal e transnacionalização de interesses: uma análise do comportamento dos Estados Unidos na UNESCO

*State power projection and transnationalization of interests: An analysis of United States behavior at UNESCO*

Jéssica Silva Fernandes\*  
Dawisson Belém Lopes\*\*

## Resumo

O presente artigo investiga, em três momentos distintos, a partir do modelo teórico agente-principal, a projeção de poder estadunidense sobre a UNESCO e as reações da instituição em cada cenário. Como será demonstrado, identificou-se que os Estados Unidos têm uma forte representação, financeira e discursiva, dentro da UNESCO e baixa lealdade à instituição. A análise histórica do comportamento dos EUA na UNESCO se mostrou profícua para entender a importância da projeção de ideais na agenda de política externa estadunidense. Sob essa perspectiva, a UNESCO mostra-se uma interessante plataforma, utilizada pelos EUA para transnacionalizar ideias e defender interesses nacionais no cenário internacional.

**Palavras-chave:** organizações internacionais, política externa, UNESCO, Estados Unidos, transnacionalização de interesses.

## Abstract

This article investigates in three different moments, under a principal-agent theoretical framework, the American state power projection over UNESCO and the institution's reactions in each scenario. As will be shown, US is a powerful finance and discursive representation but is not always loyal to this institution. A historical analysis of US behavior at UNESCO has allowed to grasp the importance of ideology projection for American foreign policy. From this point of view, UNESCO can be understood as a useful platform to transnationalize ideas and support national interests in international relations.

**Keywords:** international organizations, foreign policy, UNESCO, United States, transnationalization of interests.

\* Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: jessicasfernandes@gmail.com.

\*\* Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: dawisson@ufmg.br.

## 1 Introdução

O surgimento da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), em 1945, traz consigo uma ampla discussão acerca da consolidação de organizações intergovernamentais/internacionais (OIGs ou OIs)<sup>1</sup> no cenário mundial. A UNESCO está inserida no âmbito das organizações internacionais de caráter global, tendo se constituído a partir do interesse manifesto e formalizado – por meio de um tratado internacional – por seus Estados partes. Segundo Darren Hawkins e colegas (2006), é razoável presumir que, a partir de um dado momento, os Estados passaram a delegar responsabilidades às OIs, as quais assumiram o *status* de representantes estatais em temas e áreas específicas de atuação. Para algumas correntes teóricas, as OIs são meras ferramentas que buscam assegurar os interesses dos Estados. Em outras perspectivas, as OIs, além de contribuírem com políticas autointeressadas de seus Estados membros, também podem adquirir autonomia no cenário internacional e nem sempre atender aos anseios dos seus Estados partes.

O ambiente das organizações internacionais é complexo e difícil de ser analisado, em função da multiplicidade de interesses identificados e do inerente conflito entre a soberania estatal e a anarquia do meio internacional. Nem sempre as normas criadas pelas OIs serão cumpridas à risca, pois seus grandes contribuintes possuem considerável capacidade de moldar a agenda, seja por meio de negociações bilaterais, seja por meio de mecanismos extraoficiais. Apesar da possibilidade de os grandes contribuintes criarem mecanismos para coagir os demais Estados pertencentes às OIs, identificamos que a UNESCO não adota um “modelo de justiça proporcional”, como acontece em grande parte das organizações internacionais<sup>2</sup>. Isso quer dizer que, nas suas principais instâncias decisórias, a saber, Conferência Geral<sup>3</sup>, Conselho Executivo<sup>4</sup> e Secretaria Geral<sup>5</sup>, praticam-se critérios que buscam assegurar a participação de todos os Estados membros nos diferentes *loci* da estrutura burocrática institucional. Além disso, Estados, ainda que contribuam com um percentual significativo do orçamento, não recebem privilégios sobre as políticas ou programas que serão traçados no interior da instituição. Assim, mesmo os Estados Unidos contribuindo com 22% do orçamento, os seus direitos e deveres, formalmente previstos pela Constituição da UNESCO de 1945, serão idênticos aos de um membro que contribua com aproximadamente 0,001% dos recursos institucionais, como é o caso de Kiribati (KOZYMKA, 2014). Em outras palavras, adota-se na UNESCO um “modelo de justiça igualitário”, de modo a diminuir a possibilidade de que a assimetria de poder entre

1 Utilizam-se, ao longo do texto, de maneira intercambiável, as siglas OI e OIG, bem como a expressão “instituição internacional”, para fazer referência ao mesmo tipo de ator internacional.

2 Em OIs como FMI, OMC e Banco Mundial, pode-se falar em princípio da proporcionalidade, o que garante a ampliação de direitos aos maiores contribuintes, caracterizando um tipo de justiça proporcional (KOZYMKA, 2014).

3 Conferência Geral é a instância decisória máxima da UNESCO, composta por 195 Estados membros e associados. Em suas sessões plenárias, todos os Estados têm direito a um voto.

4 Conselho Executivo é uma instância decisória intermediária da UNESCO, composta por 58 Estados membros, considerada a ponte entre a Conferência Geral e a Secretaria Geral.

5 Secretaria Geral é a instância decisória da UNESCO composta por um Diretor-Geral e o pessoal político e administrativo selecionado por esse representante. Trata-se de órgão que, ao longo dos anos, se tornou o espaço com maior capacidade de influenciar as ações e projetos da instituição.

os diversos Estados membros possa causar impactos nas decisões adotadas pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. Esse aspecto ganha relevância na análise das relações entre os Estados Unidos e a UNESCO, na medida em que essa se configura em um espaço onde elites e países mais pobres devem receber o mesmo tratamento – o que revela certa tendência à democratização do processo decisório, distinguindo-se fortemente da lógica que subsiste em grande parte das OIs de caráter global.

Não obstante, existe ceticismo a respeito da existência de arenas decisórias democráticas dentro das organizações internacionais globais. De acordo com Andrew Moravcsik (2004), as OIs tenderiam a incorporar um viés concentrador na sua estrutura interna, de modo a favorecer países mais ricos ou maiores contribuintes, por meio de direito de voto ponderado, de poder de veto ou, ainda, da chance de influenciar diretamente ou decidir sobre políticas, direito esse que, em algumas instituições internacionais, não seria concedido aos países mais pobres. O grande diferencial, no tocante à UNESCO, é que se estabelece uma relação complexa entre a OI e seus grandes contribuintes, já que os benefícios apontados por Moravcsik (2004) não estão previstos pela Constituição da UNESCO de 1945, e tampouco se dão na prática. Noutros termos, a organização não se mostra sempre disposta a incorporar anseios dos EUA (e dos outros maiores contribuintes da OI) no plano de ação institucional. Contudo, observa-se em alguns momentos históricos que a coerção financeira, a persuasão política e a pressão estadunidense por canais institucionais distintos (como, por exemplo, pelo setor de Comunicação e Informação (C&I); ou pela campanha política sobre os Diretores Gerais, figuras institucionais com grande capacidade para decidir sobre o curso de ação da UNESCO) podem causar considerável impacto à OI.

Tendo em vista toda essa complexidade, investiga-se neste artigo a relação entre Estados Unidos e UNESCO, a partir de marcos históricos distintos, quais sejam, os contextos do fim da Segunda Guerra Mundial, do auge da Guerra Fria e do pós-11 de setembro de 2001. Nesses períodos, notou-se a crescente projeção de poder estadunidense no cenário internacional e a adoção de uma política externa que buscava aliar interesses nacionais com a difusão transnacional de mensagens e imagens. Assim, destinam-se as próximas seções a explorar a conturbada relação entre Estados Unidos e UNESCO nos últimos anos, por meio da noção de “delegação” e demais pressupostos do modelo teórico agente-principal (HAWKINS ET ALII, 2006).<sup>6</sup>

6 Darren Hawkins et al. (2006) repensam os processos decisórios ocorridos em organizações internacionais multilaterais a partir da noção de delegação e de teorias “agente-principal” providas da democracia representativa. Dentro de tal chave analítica, dá-se a delegação quando “uma quantidade de autoridade política é concedida a um agente por um principal, empoderando-se aquele em nome deste” (Hawkins et al., 2006, p. 7). Segundo os referidos autores, a delegação no interior das OIs funciona em moldes muito similares àqueles da política doméstica, mas com a diferença de que, em lugar dos indivíduos, são os Estados que atribuem poderes (sempre limitados por um mandato) às organizações internacionais. Dessa maneira, as OIs são concebidas, evidentemente, como os agentes que podem implementar as decisões políticas dos Estados e perseguir estrategicamente os seus objetivos.

## 2 A UNESCO e o surgimento de uma plataforma de transnacionalização de ideias

A UNESCO consolida-se no cenário internacional em novembro de 1945, em um contexto de desfecho da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria. Embora seja estabelecida formalmente em meados dos anos de 1940, desde o início do século XX as iniciativas voltadas à cooperação internacional nos domínios de Educação, Cultura e Ciência (as duas últimas em menor escala que a primeira) começavam a emergir. A preocupação com a Educação, que nasce com ideais europeus ao final da Primeira Guerra Mundial, era entendida como uma possibilidade de que as guerras pudessem ser controladas e até erradicadas, ou que novos arranjos voltados para a paz pudessem ser concebidos<sup>7</sup> (SEITENFUS, VENTURA, 2005).

As ideias europeias começaram a ganhar espaço no âmbito da Liga das Nações, com o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual<sup>8</sup>, muito embora não se observasse o interesse ou engajamento dos Estados Unidos nesse primeiro projeto de construir uma organização destinada a fomentar políticas de cooperação educacional com outros países. Sem embargo, podem ser encontradas, já àquela época, instituições e corporações de origem norte-americana que já vinham desenvolvendo ações voltadas à Educação no plano internacional, como, por exemplo, a Rockefeller Foundation. Contudo, ações governamentais entre EUA e Europa, no que se relaciona à Educação, passariam a adquirir maior concretude a partir da Conferência dos Ministros Aliados para a Educação (CMAE), ao final dos anos de 1930 e início dos anos de 1940. Este calha de ser, também, o período em que se registram maiores esforços políticos estadunidenses destinados a apoiar a criação de uma instituição internacional capaz de estimular a cooperação em áreas como Educação, Cultura e Ciência (SINGH, 2011).

Cabe mencionar que no cenário em que começava a ocorrer a Conferência dos Ministros Aliados para a Educação, discutia-se a criação de um conselho voltado para a cooperação no mundo. A CMAE funcionava como um comitê *ad hoc* e era composta, majoritariamente, por ministros de diversos países da Europa, como França e Inglaterra, e dos Estados Unidos. As reuniões revelavam a existência de divergências no que se relaciona ao foco de atuação da organização para Educação que se arquitetava por volta de 1943. Enquanto a França defendia a criação de uma organização voltada para Educação no nível superior, buscando dar sequência ao projeto de cooperação intelectual proposto pela Liga das Nações, os Estados Unidos apoiavam a criação de uma organização voltada para a educação das massas, e para a reconstrução educacional dos países europeus afetados pela Segunda Guerra Mundial (SATHIAMURTHY, 1964).

<sup>7</sup> Em meio à preocupação manifesta sobre as causas da guerra, Albert Einstein fora convidado a tornar-se um membro do Instituto Internacional para a Cooperação Intelectual e refletir sobre as bases que poderiam guiar o ainda incipiente organismo. Nesse contexto, identificam-se as cartas entre Einstein e Sigmund Freud, que se destinaram a discutir as causas das guerras. Num interessante diálogo, Einstein se mostrava convencido de que o investimento em métodos educacionais poderia ser um meio para evitar que ameaças de guerra continuassem a ascender no cenário internacional. Einstein almejava encontrar e estabelecer estratégias capazes de “controlar a evolução da mente do homem” (SEITENFUS, VENTURA, 2009, p. 24) como caminho para evitar que o instinto destrutivo humano se propagasse (*ibidem*).

<sup>8</sup> “O objetivo do IICI era de fortalecer a colaboração entre intelectuais e de culturas distintas, a fim de criar condições propícias ao surgimento de um novo humanismo, com o escopo de respaldar os esforços da Liga das Nações em prol da paz” (SEITENFUS, VENTURA, 2005, p. 9).

Os esforços estadunidenses antecipavam o interesse de reconstrução europeia e de criação de um Plano Marshall para as ideias. Em outros termos, a defesa estadunidense em muito se relacionava com a criação de um novo estilo de política externa, ao qual Nye (2004) se refere como *smart power*, pelo qual a projeção de ideias, por meio da educação e cultura, pode exercer um importante papel na defesa de interesses nacionais. Com a crescente pressão política estadunidense, notava-se que a proposta de instituir uma organização para a cooperação moral e intelectual, como defendida por franceses, parecia distanciar-se das discussões da CMAE. De acordo com Roger Coate, “muitos participantes da CMAE do Reino Unido rapidamente acolheram as sugestões dos EUA” (COATE, 1988, p. 28), e os EUA passariam a exercer influência irresistível na CMAE.

É de relevância destacar que, inicialmente, representantes estadunidenses defendiam a cooperação em âmbito educacional. A França, além de defender políticas para a cooperação educacional no nível superior, estimulava a inclusão de uma pauta destinada à cooperação cultural (ARCHIBALD, 1993). A Inglaterra, embora se aliasse às políticas estadunidenses na CMAE, defendia a inclusão da Ciência como alvo da organização. Ingleses como Julian Huxley e Joseph Needham, biólogo e bioquímico, respectivamente, diante da explosão de bombas atômicas em meados dos anos de 1940, atentavam para a necessidade de políticas que fossem capazes de promover a cooperação científica, de modo a garantir a paz entre os povos. No entanto, a inclusão da Ciência em meio à pauta de atuação da nascente UNESCO parecia ser rejeitada pelos Estados Unidos<sup>9</sup>.

Em meio a inúmeras reuniões dos Ministros Aliados para Educação, consolidou-se, sob a forma de organização internacional, em 1945, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura,<sup>10</sup> uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), gerenciada pelo Conselho Social e Econômico das Nações Unidas (ECOSOC). De acordo com Chloé Maurel (2005), os EUA exerceram papel primordial no estabelecimento da nova instituição. Como defendido pelos EUA, os projetos relacionados à Educação estiveram, inicialmente, conectados à proposta de reconstrução dos países europeus fragilizados pela guerra. Atualmente, a Educação é a causa prioritária da UNESCO, recebendo a maior parte dos recursos financeiros institucionais. A imposição da palavra Ciência, no acrônimo UNESCO, talvez possa ser relacionada ao alinhamento entre Estados Unidos e Reino Unido no contexto de criação da UNESCO. A Cultura, segunda pauta com grande peso institucional, foi defendida fortemente pela França, e atualmente recebe um considerável volume de recursos. Nota-se nesse primeiro momento histórico do surgimento da UNESCO que a proposta de criação da organização tem origem na Europa, e influência de aspirações francesas e inglesas; contudo, os debates internacionais, provenientes da CMAE, sugerem que ocorreu, de fato, a predominância de interesses estadunidenses.

9 A despeito da incorporação do “S”, de “*Science*”, no acrônimo UNESCO, existia o receio estadunidense de que avanços da questão nuclear pudessem ser compartilhados internacionalmente. O lugar da ciência no sistema das Nações Unidas permaneceu, nos primeiros meses de funcionamento da ONU, como um domínio impreciso, sobre o qual não se tinha plena definição de como seria usado para estabelecer a cooperação e fomentar as iniciativas de paz no meio internacional (PETITJEAN, 2006b).

10 A organização internacional que viria a preceder a UNESCO recebeu o nome de Organização das Nações Unidas para a Reconstrução Educacional e Cultural, ONUREC. Essa organização incipiente seria a primeira tentativa de se construir a cooperação pela via educacional e cultural no âmbito das Nações Unidas. A Oi de caráter temporário previa a participação de todos os membros das Nações Unidas daquele período (PETITJEAN, 2006a).

### 3 Um mundo e muitas vozes: a polêmica sobre o Setor de Informação e Comunicação da UNESCO na década de 1980

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos vêm construindo sua identidade internacional por meio de diferentes vias de poder. Além dos incentivos destinados ao poderio militar e à ampliação do poder econômico, o país investe maciçamente em uma liderança tecnológica, científica e cultural como elementos essenciais para a projeção de poder internacional, produzindo padrões de consumo, agendas ideológicas e expandindo modelos de cultura. De acordo com Krige (2011), os padrões criados pelos Estados Unidos muitas vezes são capazes de moldar um consenso internacional e transformar agendas. Por isso, a política externa dos Estados Unidos passou a utilizar formas de poder difusas, buscando legitimar a liderança em situações específicas (Nye, 2002). Robert Cox (2010) caracteriza essa estratégia como um modo de se fazer política que recorre ao dito *smart power*, isto é, a combinação de diferentes modos de pensar e utilizar o poder na política internacional. Por meio do recurso a esse poder, ao mesmo tempo, brando e incisivo, representado por vias ideológicas e subjetivas, bem como materiais, os Estados Unidos seriam capazes de alcançar resultados e, ainda que sua capacidade material seja eventualmente abalada, sua legitimidade e importância internacionais poderiam prevalecer por outras modalidades que não as financeiras, econômicas ou militares.

Nesse sentido, a UNESCO passa a ser vista como um grande alvo da política externa estadunidense, pois Educação e Cultura poderiam contribuir, consideravelmente, com a transnacionalização de interesses governamentais de Washington. Cumpre sublinhar que, ao final da década de 1950 e início da década de 1960, se consolidava dentro da organização internacional um novo setor que não viera a ser incorporado no acrônimo UNESCO. Além de Educação, Ciência e Cultura, a UNESCO incorporava a Comunicação e Informação (C&I) como um novo segmento institucional. O setor de C&I buscaria atuar no cenário internacional de maneira a assegurar a liberdade de expressão e garantir um livre fluxo de informações, no auge da Guerra Fria (PRESTON ET ALII, 1989).

Destaca-se que tal setor passaria a despertar, cada vez mais, o interesse dos Estados Unidos. Em um primeiro instante, a delegação estadunidense acreditava que seria possível universalizar as informações veiculadas e, desse modo, propagandear ideais estadunidenses para outros países, durante a Guerra Fria. Contudo, em que pese o patente interesse estadunidense de ganhar maior visibilidade internacional por meio do monopólio da informação e comunicação, começaram a surgir, na década de 1970, políticas para reverter os desequilíbrios existentes entre Estados Unidos e demais membros da UNESCO – sobretudo no que se relaciona ao teor da informação veiculada (FRAUG-MEIGS, 2011). Ascendia nesse contexto dos anos de 1970, sob a direção do senegalês Amadou Mahtar M'Bow, um movimento que buscava discutir uma Nova Ordem Mundial para Informação e Comunicação (NOMIC), correlato à reivindicação por democratização dos meios de comunicação. O movimento era composto por vários membros da UNESCO, sobretudo países em desenvolvimento que estavam preocupados em assegurar a soberania também para as informações veiculadas dentro de seus territórios. Os grandes objetivos da NOMIC consistiam em encontrar maneiras de evitar a universalização de culturas ou ideologias, buscando garantir a pluralidade e liberdade de mídia e de expressão. Nesse



momento, começava-se a observar, no interior da UNESCO, a contestação dos Estados membros à ordem instaurada, na qual os Estados Unidos assumiam a preponderância, especialmente no que se relacionava à veiculação de informação (PRESTON ET ALII, 1989).

É diante desse quadro que as conturbações da relação entre Estados Unidos e UNESCO começaram a ser evidenciadas. O movimento NOMIC resultou na elaboração de um documento intitulado *Many Voices One World*, de autoria de Seán MacBride, na década de 1980, em que se constatava a existência de assimetrias em termos de informação e comunicação dentro da organização internacional. De maneira resumida, o documento sugeria reformas voltadas para a maior inclusão dos Estados membros na veiculação de informação e no uso dos meios de comunicação em massa, buscando assegurar a liberdade de expressão e o desalinhamento ideológico no contexto da Guerra Fria (MACBRIDE, 1980).

Logo, desde 1980 a instituição internacional passava por uma fase de reformas institucionais que mostrava a deterioração da aliança entre Estados Unidos e UNESCO. Cabe lembrar que, em 1981, o candidato do Partido Republicano Ronald Reagan foi eleito à presidência dos Estados Unidos, e começou a investir fortemente em política externa. As reformas institucionais engendradas no setor de C&I mostravam-se divergentes das propostas apresentadas pelo novo presidente. De acordo com Coate (1988), no período de reformas, representações estatais de origens distintas afirmavam que “as reformas dentro da UNESCO não seriam suficientes para satisfazer a administração Reagan” (COATE, 1988, p. 125) e, em muitos casos, as ações dos EUA criavam entraves, dificultando a concretização das reformas e mudanças propostas, e sugerindo inclusive que, talvez, a reforma não fosse um objetivo postulado pela delegação americana (COATE, 1988). Isso reforça, de mais a mais, a imagem de pragmatismo dos Estados Unidos na política internacional.

A insatisfação estadunidense face às mudanças institucionais da UNESCO, que vinham se desenrolando desde o final da década de 1970, catalisaram o desejo daquele Estado em deixar a instituição. Assim, em dezembro de 1983, o sexagésimo Secretário de Estado dos Estados Unidos, George Shultz, enviou uma carta a Amadou M’Bow, o então Diretor-Geral da UNESCO, formalizando o interesse da delegação em deixar a OI, o que ocorreria, efetivamente, em dezembro de 1984. De acordo com o documento enviado por Shultz, as propostas de reforma pretendidas pela UNESCO não seriam assentidas pela delegação – como, por exemplo, a maior politização dos setores de deliberação institucional e as reformas da NOMIC. Ademais, a delegação estadunidense mostrava-se insatisfeita com a ausência de políticas mais rígidas nas questões orçamentárias e com os problemas de origem administrativa (HOUSE OF REPRESENTATIVES STAFF REPORTS, 1984). Contra esse pano de fundo, a delegação estadunidense oficializava o desejo de deixar a instituição na década de 1980. Conforme previsto pela Constituição de 1945, “um Estado membro poderá se retirar da UNESCO mediante notificação apresentada ao Diretor-Geral, [e] essa notificação surtirá efeito em 31 de dezembro do ano seguinte àquele no qual se fez a notificação” (119th EX/4, 1984, p. 3)<sup>11</sup>.

Como mencionado anteriormente, de acordo com Hawkins *et alii* (2006), embora as OIs sejam criadas para atender a interesses estatais, essas podem vir a adquirir autonomia

11 Talvez seja ocioso lembrar que o que se dá, entre 1983 e 1984, é a formalização de saída do maior contribuinte financeiro da UNESCO.

e autoridade tais que lhes permitam recusar as políticas impostas por seus Estados membros com grandes capacidades. Nessa conjuntura crítica, verificava-se que, a despeito da presença de observadores estadunidenses, a ausência da participação e das contribuições dessa delegação certamente implicaria redução orçamentária, o que causaria impactos diretos nos programas da UNESCO. A 119ª reunião do Conselho Executivo da UNESCO, em documento publicado em 1984, avaliava que a ausência dos Estados Unidos no plano de recursos representaria um déficit de 25% das contribuições do conjunto de Estados membros, o que, certamente, impulsionaria a Organização a revisar a amplitude e a modalidade de execução de muitos de seus programas (119th EX/4, 1984, p. 9).

Destarte, o que esse segundo momento analisado parece evidenciar é como os Estados Unidos buscaram traduzir sua forte participação financeira dentro da UNESCO em meios institucionais para propagandear seus ideais de política externa. Como observado, no contexto da Guerra Fria a instituição internacional mostrava-se um espaço profícuo para difundir informações e auxiliar no combate à alegada ameaça comunista. No entanto, deu-se que, a despeito da dependência da UNESCO de aportes financeiros, não houve concessões aos interesses estadunidenses com a frequência esperada. Põe-se em relevo, cada vez mais, um contexto decisório que busca garantir a primazia de uma arena para a contestação política e a inclusão de seus Estados partes. Por fim, esse cenário já começa a evidenciar a díade crise/reforma no interior da OI. Em outros termos, as crises passam a ser geradas pela limitação orçamentária, e, geralmente, vêm acompanhadas de tentativas de reformar o aparato burocrático, produzindo maior resiliência da UNESCO e das iniciativas de cooperação global nos seus domínios institucionais.

#### **4 Em meio a compromissos e retrocessos: os Estados Unidos e a UNESCO nos anos 2000**

Após duas décadas afastados da Conferência Geral da UNESCO, os Estados Unidos começaram, nos anos 2000, a manifestar o interesse de retornar à instituição. Nesse período, em função dos atos terroristas de 11 de setembro de 2001, notavam-se reformulações nos planos estratégicos de política externa, com ênfase na segurança internacional. Os ataques de setembro de 2001 tornaram-se emblemáticos para os Estados Unidos, e a UNESCO, novamente, voltou a ser alvo de interesse do país, pois poderia transformar-se em plataforma para globalizar o discurso defendido pelo governo naquele período.

A aproximação entre o então Presidente George W. Bush (2001-2009) e o então Diretor-Geral Koichiro Matsuura (1999-2009) sugeria uma possibilidade de se aliar interesses dos Estados Unidos com os da UNESCO, de modo a favorecer o retorno da delegação estadunidense para o seio da instituição. A criação de estratégias de cooperação e diálogo internacional para combater o terrorismo passava, assim, a ser fomentada dentro da OI. Notava-se, ainda, a mudança na agenda dos discursos proferidos por Koichiro Matsuura, sendo postas em prática reformas na instituição que se coadunavam com as novas aspirações propostas por George W. Bush, a partir de 2001. É importante destacar que a UNESCO trabalha em harmonia

com a dinâmica dos acontecimentos internacionais e, por isso, prioriza a inserção de temas contemporâneos na construção de suas agendas, buscando contribuir para a cooperação entre os povos e a promoção da paz. Entre os anos de 2001 e 2002, os discursos aliados às iniciativas de Koichiro Matsuura endossavam, pois, a temática de segurança internacional.

A UNESCO passava a trabalhar com uma agenda voltada para o terrorismo no século XXI, fato que parecia convergir com os interesses e preocupações da política externa de Bush entre 2001-2004. Como exemplo, alguns princípios foram traçados pela UNESCO. Alegava-se, por exemplo, que “o terrorismo não poderia ser justificado, quaisquer que fossem as razões, e atos terroristas deveriam ser condenados de maneira inequívoca” (MATSUURA, 2001, p. 342). Em meio à chance de acomodação de mudanças relacionadas à inclusão do terrorismo na pauta de atuação da UNESCO, em 12 de setembro de 2002, George W. Bush declarou que “a organização passou por reformas e os EUA vão participar integralmente nesta missão de avanço dos direitos humanos, tolerância e aprendizado” (WANNER, 2005, p. 29).

O retorno dos Estados Unidos à UNESCO em 2002 implicaria também a elevação de recursos financeiros disponíveis para a execução de programas. De 2002 a 2011, a instituição traçou metas de abrangência maior, nas diversas competências em que recai sua atuação. Ao se compararem os planos orçamentários de 2002 e 2011, nota-se uma variação considerável do orçamento regular, que passou de US\$ 544.367.250, em 2002, para US\$ 653.000.000, em 2011 (UNESCO, 33 C/5 2006-2007 p. 29). A mudança orçamentária entre 2000 e 2011 mostra uma elevação de aproximadamente 20% nas contas institucionais, sugerindo que a organização internacional poderia expandir seu planejamento orçamentário para as grandes áreas e ficar menos dependente de recursos extraorçamentários, o que se refletiria, em muitos casos, em impactos positivos na construção e execução de seus programas. Desde os anos 2000, com a reentrada dos EUA, foi observada a aprovação de orçamentos maiores, que seriam destinados à contratação de pessoal e aos gastos com atividades e programas, situação que se configurava em função dos recursos que vieram a ser aportados na instituição nessa nova fase.

Cumprido sublinhar que, mesmo nesse novo cenário de significativas contribuições estadunidenses, não se tem a total hegemonia do Estado norte-americano no interior da instituição. No período de 2003 a 2011, algumas políticas eram aprovadas sem o apoio da delegação dos Estados Unidos. Um exemplo eloquente disso foi a aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005. Se, durante a Guerra Fria, os Estados Unidos contestaram as reformas relacionadas ao direito de mídia e liberdade de expressão, em 2005, o fato se repetiria. Como esperado, na 33ª Conferência Geral da UNESCO, o documento foi votado e contou com 2 votos contrários, a saber, os de Estados Unidos e Israel, e 148 votos a favor (KOZYMKA, 2014). Diante dessa avassaladora maioria, o documento passou, mesmo com a objeção estadunidense. Nota-se, por suposto, uma tendência da política externa estadunidense em obstar ações relacionadas ao livre fluxo de informação e à diversidade de manifestações culturais.

Diferentemente dos anos de 1980, na primeira década dos anos 2000 os Estados Unidos permaneceram na UNESCO, mesmo diante da insatisfação com a aprovação da Convenção sobre a Diversidade Cultural de 2005. Como mencionado anteriormente, a UNESCO adota um aparato burocrático próprio, que pode ser considerado como relativamente democrático, e os eventos da

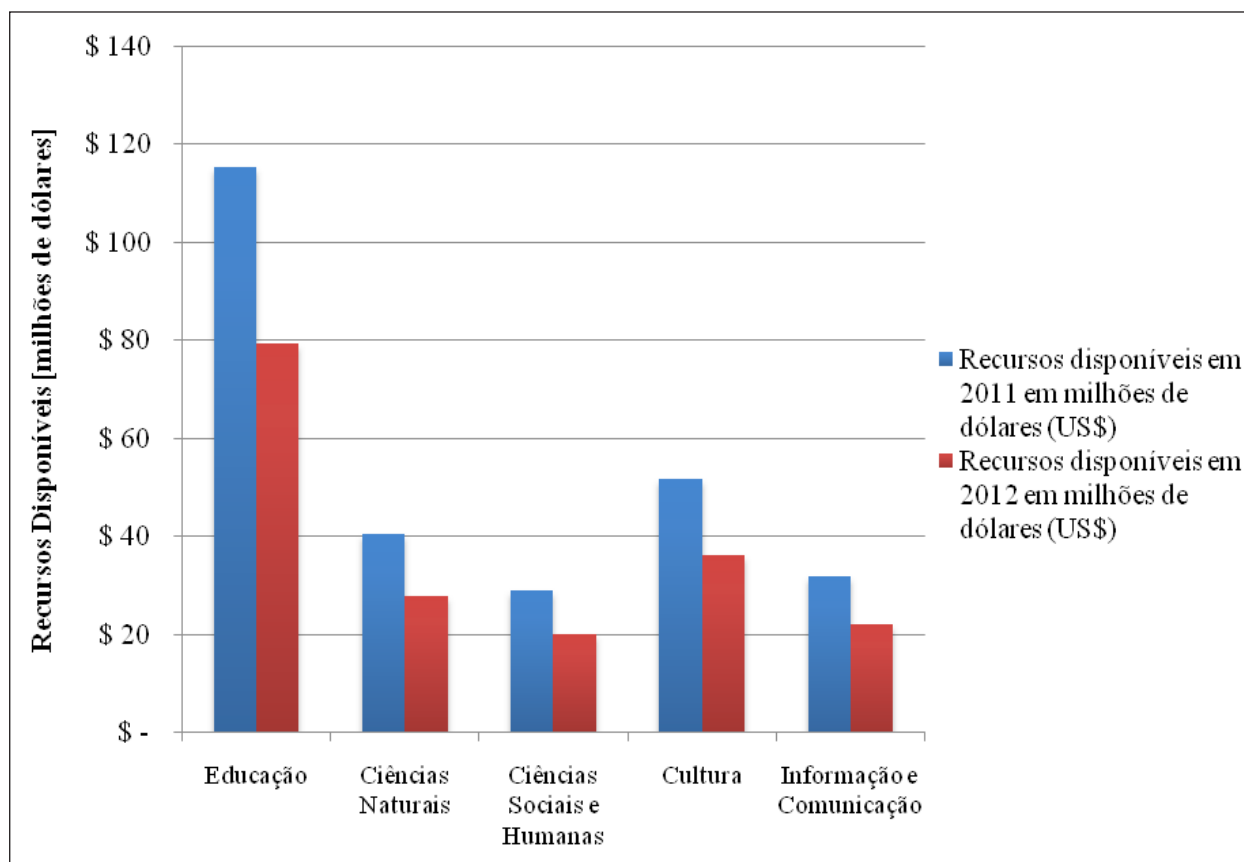
década de 1980 e de 2005 sugerem a autonomia da UNESCO para legitimar decisões, mesmo mediante objeção de um de seus grandes contribuintes. Mesmo em situação de impasse, a organização internacional, nos anos 2000, passara a operar com fluxos orçamentários mais robustos e programas de ação com escopo mais amplo, quando comparados aos da década de 1980 (UNESCO, 36C/5, 2010-2012).

A curva orçamentária ascendente encontraria um declive a partir de 2011, ano em que a reivindicação da Palestina para se tornar um Estado membro ganhou vigor nas discussões da Conferência Geral da UNESCO. Na plenária, deu-se início à votação a respeito da incorporação palestina, no que 107 membros posicionaram-se a favor (dentre eles, países da África, América Latina e Caribe em massa), 14 contrários (dentre eles, EUA e Israel) e 52 se abstiveram. Em virtude da maioria de votos alcançada, na 36ª Conferência Geral foi então formalizada a entrada daquele novo membro. Desde novembro de 2011, portanto, a Palestina é oficialmente um Estado parte da UNESCO, podendo integrar as conferências e votar sobre as diretrizes que serão ratificadas na instituição (UNESCO, 36C/5, 2011). Cumpre destacar que, nos termos da Constituição de 1945 da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, os Estados não membros da Organização das Nações Unidas (ONU) podem vir a se tornar membros da UNESCO. A Constituição prevê que a “adesão de novos Membros pode ocorrer mediante recomendação do Conselho Executivo, pelo voto de dois terços da maioria dos Estados membros presentes e votantes na Conferência Geral” (SCHAEFFER, 2011, p. 3). Inapelavelmente, a Palestina tornara-se um Estado com direito a voz e voto nas instâncias decisórias da UNESCO.

Cabe também citar que a contestação do Estado norte-americano ao ingresso do novo membro está ancorada na luta contra o terrorismo e nas leis 101-246 e 103-236<sup>12</sup>, adotadas em 1990, as quais proíbem o envio de donativos às agências intergovernamentais em que a representação palestina for reconhecida como Estado parte (SCHAEFFER, 2011). No entanto, a entrada da Palestina trouxe consigo uma nova fase dentro da instituição. Em que pesem a autonomia e a autoridade sobre as decisões, o poder de agência de OIs como a UNESCO está atrelado, em boa medida, à contribuição financeira de seus *principals*, isto é, de seus Estados membros. A admissão da Palestina, por conseguinte, desencadeou um duro golpe para as contas institucionais, visto que os Estados Unidos decidiram-se por suspender as contribuições anteriormente destinadas à Oi. Tem-se, portanto, um novo cenário de significativa redução orçamentária, como será demonstrado na Figura 1, abaixo:

12 Os Estados Unidos não deverão destinar qualquer contribuição voluntária ou contribuições regulares: (1) a qualquer organização afiliada da Organização das Nações Unidas que permita a plena adesão como um Estado a qualquer organização ou grupo que não têm os atributos reconhecidos internacionalmente de um Estado, ou (2) para as Nações Unidas, se as Nações Unidas concederem plena adesão como Estado na ONU a qualquer organização ou grupo que não tenha os atributos reconhecidos internacionalmente de existência do Estado, durante todo o período em que essa adesão for eficaz (Lei 103-236 *apud* SCHAEFFER, 2011, p.15).

Figura 1 – Impacto decorrente da redução orçamentária em 2011



Fonte: Elaboração nossa, a partir dos dados disponibilizados em UNESCO 189 EX/15, 2012 (In: FERNANDES, 2015, p. 127).

Mesmo em meio à crise financeira desencadeada desde a admissão da Palestina, e a despeito da oposição estadunidense, Irina Bokova (2011), Diretora-Geral que sucedeu Matsuura, declarou que a aceitação de um novo membro poderia ser uma oportunidade para fortalecer a instituição, ainda que muitos desafios pudessem surgir com essa admissão. A Diretora Geral declarava que o momento poderia ser oportuno também para consolidar os ideais defendidos pela UNESCO (BOKOVA, 2011). Com a declaração, Bokova sugeria abertamente um possível cenário de dificuldades devido às querelas entre estadunidenses e a organização internacional.

A UNESCO vivenciou, pois, nova situação crítica, em que os seus recursos já não mais conseguem cobrir as ações e programas aprovados pelos planos bienais da instituição. Ao se fazer a análise do Relatório Financeiro de 31 de dezembro de 2012, *Financial Report Audited and Consolidated, 2013*, Irina Bokova relatou que o período financeiro da instituição sofreu o impacto da suspensão de doações de um dos seus maiores contribuintes e, conseqüentemente, para manter as finanças equilibradas, o orçamento fora reduzido em 29% do total, representando corte de 188 milhões de dólares (UNESCO, *Financial Report, 2013*, p. 9). Com essa redução drástica, muitos dos projetos e programas propostos pela instituição foram suspensos ou cancelados, e o fundo de emergência da UNESCO foi ativado, na tentativa de manter alguns dos programas prioritários em andamento. Desde 2011, portanto, os Estados Unidos não destinam a

ajuda externa que comporia o orçamento regular da UNESCO. Em 2013, o país norte-americano, juntamente com Israel, perdeu o direito de voto na Conferência Geral, devido ao não pagamento das doações programadas.

O que se nota, nesse terceiro momento avaliado, é uma apreciável autonomia institucional da UNESCO e a busca pela consolidação de um espaço burocrático mais inclusivo e menos dependente dos Estados Unidos. De um modo geral, como afirma Coate (1988), a UNESCO mostra-se um grande “problema” à política externa estadunidense, pelo fato de, em muitos momentos, traçar políticas que divergem das expectativas almejadas pelos representantes de Washington.

## 5 Conclusões

Conforme apontado por Hawkins *et alii* (2006), os “agentes” podem adquirir autonomia e não atuar de acordo com os interesses dos seus “principais” (*principals*) no interior de organizações internacionais. De acordo com esses autores, as estratégias independentes do agente podem afetar a decisão do principal e o nível de autonomia adquirido pelo agente (HAWKINS ET ALII, 2006). Transferindo o raciocínio para o caso em estudo, a autonomia adquirida pela UNESCO está limitada às ações por ela traçadas. Isso fica claro nos eventos da década de 1980 e nos anos 2000. No primeiro momento histórico, notamos a resposta institucional para as desigualdades entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, o que culminaria na defecção de um dos seus maiores contribuintes. Nos anos 2000, em meio à Doutrina Bush e reconfiguração do discurso propagado pela UNESCO, tem-se o retorno da delegação estadunidense, o que sugere, de fato, que o plano político adotado pelo *principal* traz impactos na relação com seu agente, podendo-se corroborar a ideia de que os Estados membros da UNESCO concedem uma autoridade limitada para essa organização internacional.

Ademais, é possível afirmar que a UNESCO é uma instituição que preocupa a política externa estadunidense, por nem sempre atender às suas reivindicações (em termos de *policy making*). De acordo com Campbell (2013), os Estados Unidos vêm postulando maiores benefícios institucionais em função da elevada ajuda externa destinada a essa OI; no entanto, a UNESCO, com razoável frequência, se pronuncia contrariamente aos desígnios da Casa Branca, não alterando suas normas institucionais para atender a exigências particularistas de seus contribuintes (BLANCHFIELD ET ALII *apud* CAMPBELL, 2013).

O que se conclui, portanto, é que em função da dependência de aportes financeiros dos Estados Unidos, a capacidade de atuação da UNESCO torna-se constrangida e, dessa maneira, algo vulnerável à agenda de política externa norte-americana. Os EUA, ao longo dos anos, vêm obstando sistematicamente a tomada de decisão nas arenas decisórias da UNESCO, o que pode levar à debilidade daquele arranjo político-diplomático-institucional e ao enfraquecimento dos programas institucionais da UNESCO, em função da instabilidade orçamentária.

Destaca-se que os Estados Unidos exercem um importante papel na cooperação tecnológica, científica e cultural no mundo, enquanto contribuintes desses programas. Porém, o papel dos Estados Unidos dentro da UNESCO é, de certo modo, paradoxal, pois, apesar desse

esforço para a cooperação e do subsídio a países periféricos, nota-se também o grande esforço feito em prol da transnacionalização e globalização de ideais e valores nacionais, que podem servir para legitimar as solicitações feitas por indivíduos e empresas estadunidenses no plano global. Além disso, a despeito de se identificar a ação ostensiva dos Estados Unidos sobre o setor de Comunicação e Informação na década de 1980 e dos inúmeros esforços destinados à contenção do terrorismo a partir de 2003, não se pode afirmar que os EUA sempre buscarão projetar seus interesses por meio de uma mesma estratégia. Mais adequado seria afirmar que o contexto histórico e as doutrinas estadunidenses criadas pelos Presidentes da República implicam formas distintas de se utilizar o poder brando nessa plataforma de diplomacia pública.

Assim, se nos primeiros anos da UNESCO, de 1945 a 1957, os Estados Unidos defenderam a pauta da educação para os países devastados pela Segunda Guerra Mundial, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por políticas voltadas à diversidade cultural e à abertura aos países recém-independentes. No que se relaciona à atuação dos Estados Unidos, a cultura começava a ganhar destaque, devido à possibilidade de exportar um modelo que seria útil para cooptar Estados a seguir o estilo de vida difundido pelos norte-americanos. Na era Reagan, década de 1980, a política externa mais agressiva acirrou as disputas entre os blocos capitalista e comunista, criando um novo momento na Guerra Fria. As preocupações estadunidenses estavam voltadas para o controle do fluxo de informações dentro da UNESCO, levando ao rompimento das relações entre esses dois atores.

No início dos anos de 1990, com o governo de Bill Clinton, a consolidação de acordos multilaterais com outros países parecia abrir espaço para que as relações entre os Estados Unidos e a UNESCO fossem retomadas em alto nível. Ao longo desse governo, notava-se, na UNESCO, a presença de observadores e eram destinadas ajudas voluntárias para programas específicos, que eram contabilizadas em meio aos recursos extraorçamentários. Na era Bush Jr., os atentados terroristas tomaram de assalto os discursos internacionais e, na gestão de Matsuura, os EUA retornariam à UNESCO, buscando propagar políticas contra o terrorismo, principalmente nas áreas de Educação e Cultura. Observava-se, ainda, sensível alteração de políticas também nas áreas de Ciência, Comunicação e Informação. No governo de Barack Obama, tem-se argumentável retrocesso nessas relações, explicado pelo reconhecimento da Palestina enquanto Estado membro da organização, levando à retração orçamentária e, por conseguinte, ao menor impacto da atuação dessa delegação na UNESCO.

Em suma, existem diversas maneiras pelas quais os Estados Unidos projetam seus interesses na UNESCO. A projeção da sua voz mostrou-se, em muitos casos, vinculada ao Setor de Comunicação e Informação (C&I). Ainda que o segmento C&I não tenha sido incorporado no acrônimo que dá nome à UNESCO, ele acaba assumindo inegável relevância para a política externa estadunidense, em função de se mostrar um meio direto para controlar os conteúdos que serão propagandeados. Como mencionado, o grande impasse da década de 1980 esteve relacionado a uma nova ordem em comunicação e informação. Nos anos 2000, a preocupação estadunidense com o discurso antiterrorista assumiria o centro do palco e reformularia as estratégias de segurança nacional de modo a, novamente, exercer controle sobre o que seria difundido no plano internacional. Por fim, mas igualmente importante, para além da contestação estadunidense à Convenção sobre a Diversidade Cultural, de 2005, identificamos



o impasse relacionado à admissão da Palestina na instituição como novo divisor de águas. Conforme narrado, o reconhecimento da Palestina implicou severas reduções no orçamento regular da OI, devido à suspensão da ajuda externa dos Estados Unidos. A despeito da redução orçamentária, constatou-se, em contrapartida, que o foco do orçamento passou a ser deslocado para os recursos extraorçamentários, de modo que alguns doadores alternativos puderam ampliar as contribuições de recursos destinados à UNESCO, numa possível tentativa de equilibrar as finanças orçamentárias e, naturalmente, colher os benefícios políticos desse tipo de “intervenção reparadora”.

Mesmo com o alargamento da base de recursos, a instituição enfrenta, atualmente, severos problemas para a implementação de vários dos seus projetos. O que se pode dizer sobre o tópico é que, embora a UNESCO seja uma instituição que revele um caráter relativamente mais democrático, especialmente quando comparada ao funcionamento de muitas outras instituições globais, existem lacunas e barreiras no seu processo operacional e burocrático. Por fim, por meio da investigação da projeção de interesses dos Estados Unidos na UNESCO, foi possível diagnosticar algumas das falhas que existem nas suas instâncias decisórias, diretamente decorrentes da atuação político-diplomática de um dos seus maiores contribuintes.

## 6 Referências

ARCHIBALD, Gail. 1993. *Les Etats-Unis et L'UNESCO– 1944-1963 Les rêves peuvent-ils resister à la réalité des relations internationales?* Publications de la Sorbonne, Paris.

AYERBE, Luis Fernando (org.). 2009. *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora UNESP: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 260p.

BORGES, Bruno de Moura de. 2004. Uma Teoria de Instituições em Declínio: Reavaliando Saída, Voz Lealdade de Hirschman para as Instituições Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro– pp 249-286, vol 26, nº 2 jul/dez 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292004000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292004000200001&script=sci_arttext)>

BOKOVA, Irina. 2010. Speech by Ms Irina Bokova on the occasion of the information meeting for Member States and the UNESCO Secretariat. UNESCO July. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188618e.pdf>> Último Acesso: 08/05/15

BOKOVA, Irina. 2011. Discurso de Irina Bokova Directora General de la UNESCO. Introduccion al punto 10.7 “Fondo de Operaciones: cuantia y administración Del Fondo” 36º reunion de la Conferência General. UNESCO, 2011. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002140/214084s.pdf>> Último Acesso: 08/05/2015

BOKOVA, Irina. 2013. Adress by Irina Bokova, Director General of UNESCO on the occasion of the Loss Voting Rigths, UNESCO November 2013– Disponível em:<[http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/irina\\_bokova\\_regrets\\_the\\_loss\\_of\\_voting\\_rights\\_by\\_the\\_united\\_states/#.VU1Rt5PQPYM](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/irina_bokova_regrets_the_loss_of_voting_rights_by_the_united_states/#.VU1Rt5PQPYM)> Último acesso: 08/05/2014.

CAMPBELL, Adams E. 2013. The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization– In: *The United Nations, UNESCO and The World Heritage Convention*. Policy Reform Issues for the U.S– Global Political Studies, Nova Science Publishers.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. 1945. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta>>. Último acesso: 10/05/2015.

COATE, Roger. 1988. *Unilateralis, Ideology and Foreign Policy*. 1988. The United States In and Out of UNESCO– Lynne Rienner Publishers.

DECLARAÇÃO SOBRE DIVERSIDADE CULTURAL. 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Último acesso: 10/05/2015

DINIZ, Eugenio. 2009. *Estados Unidos Política Externa e Atuação na Política Internacional*– Editora PUC MINAS, Belo Horizonte, Minas Gerais.

EVANGELISTA, Ely. 1999. Guimarães dos Santos– A UNESCO e o mundo da Cultura – Tese de Doutorado. UNICAMP, Campinas.

FERNANDES, JÉSSICA S. 2015. A projeção de poder estatal e a transnacionalização de interesses: Uma análise da atuação dos Estados Unidos na UNESCO (Dissertação de Mestrado). Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FINANCIAL REPORT 2012. Audited and Consolidated For the Year Ended in 31 December 2012, Published in 2013. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002228/222843e.pdf>> Último Acesso: 13/12/2014.

FRAUG-MEIGS, Divina. 2011. El retorno de los Estados Unidos al seno de la Unesco: ¿Flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride? *Quaderns del CAC*: Número 21, Universidad París Sorbonne, 3.

HAWKINS, Darren G.; LAKE, A. David; NIELSON, Daniel L.; TIERNEY, Michael J. 2006. *Delegation and agency in international organizations*– University Press, Cambridge.

HOUSE OF REPRESENTATIVES STAFF REPORTS. 1984. US withdrawal from UNESCO– Hearings before the subcommittees on Human Rights and International Organizations– and on international operations, of the committee on foreign affairs house of representatives, Ninety Eighth Congress, Second Session. Printed for the use of Committee on Foreign Affairs May.

HUXLEY, Julian. 1946. *UNESCO its purpose and its philosophy*– Preparatory Commission of The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation, Inglaterra.

IKENBERRY, G. John. 2001. *After Victory-Institutions, Strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*. Chapters 1, 3,5,6,7 Princeton University Press.

KOZYMKKA, IRENA. 2014. *The Diplomacy of Culture* – Palgrave Macmillan, New York.

MATSUURA, Koichiro. 2002. Responding to the Challenges of the 21st Century– Selected Speeches 2002– Published in 2004 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France, 390p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001378/137872e.pdf>> Último Acesso: 19/12/2014

\_\_\_\_\_. Koïchiro. 2004. *New Ignorances, New Literacies*– Selected Speeches 2003-2004– Published in 2007 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France, 399p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001536/153631eo.pdf>> Último Acesso: 19/12/2014

\_\_\_\_\_. Koïchiro. 2002. *A UNESCO e os desafios do Novo Século*– tradução de Jeanne Sawaya, Oswaldo Biato e Sérgio Bath. – Brasília: UNESCO, 2002, 252p. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/unesco\\_desafios.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/unesco_desafios.pdf)> Último Acesso: 12/12/2014.

MAUREL, Chloé. 2004. – L’ UNESCO, entre abolition et preservation des frontières culturelles. Publications de la Sorbonne, p. 119– 129, France.

\_\_\_\_\_, Chloé 2005. – L’ UNESCO de 1945 à 1974– Thèse d’ histoire contemporaine. École doctorale d’ Histoire de Paris, Juin.

\_\_\_\_\_, Chloé 2009a.– L’ UNESCO aujourd’hui – Vientegme Siécle Rêvue d’histoire. Presses de Sciences Po, n° 102, p. 131-144.

\_\_\_\_\_. Chloé 2009b – La World/ Global History– Questións et débats Presses de Science Po, p. 156-166, Rêvue d’ Histoire n°1,04, France.

\_\_\_\_\_. Chloé. 2011.– L’ UNESCO: une plateforme pour les circulations transnationales de savoirs et d’ idées (1945-1980). Presses de Science Po. Histoire e Politique, France.

\_\_\_\_\_. Chloé. 2013. L’ action de L’ unesco dans le domaine de la Reconstruction-Politique, culture, société. Histoire Politique, n° 19, janvier-avril, France.

MACBRIDE, Sean 1980. *Many voices One world*– Towards a new more just and efficient world information and communication order, UNESCO, Paris.

MORAVCSIK, Andrew 2004. Is there a “Democratic Defict in World” Politics? A Framework of Analysis. *Government and Opposition*, Volume 39, Issue 2, pages 336–363, Spring 2004.

NYE, Joseph Jr 2002. *The Paradox of American Power: Why the World’ Only Superpower Can’t Go it Alone*. Oxford University Press, New York.

\_\_\_\_\_. Joseph Jr. 2004. *Soft Power The means to success in world politics*– p. 33–72 Sources of American Soft Power– Public Affairs, United States.

PARMAR, Inderjeet; COX, Michael 2010. *Soft Power and US Foreign Policy*. Theoretical historical and contemporary perspectives. Routledge studies in US foreign policy, London.

PETITJEAN, Patrick. 2006a. The ‘Periphery Principle’: UNESCO and international commitment of scients after World War II. The Global and the Local: The History of Science and the Cultural Integration of Europe. Proceedings of the 2nd ICESH Cracow, Poland, September 6–9.

\_\_\_\_\_, Patrick. 2006b. *Introduction Visions and revisions Defining UNESCO’s Scientific Culture 1945-1965*. Recherches Epistémologiques et Historiques sur les Sciences Exactes et les Institutions Scientifiques) of the French National Centre for Scientific Research (CNRS) and University of Paris 7.

PRESTON Jr, Willian; HERMAN, Edward S; SCHILLER Herbert I. 1989. *Hope and Fooly: the US and UNESCO, 1945-1985*; preface by Séan MacBride; introduction by Ellen Ray and Willian H. Schaap; prepared by the Institute for Media Analysis, University of Minnesota Inc., New York.

SATHYAMURTHY, T. V. 1964. *The Politics of International Cooperation– Contrasting Conceptions of UNESCO*. Travaux de Droit D' Économie, de Sociologie et de Sciences Politiques-Gêneve Libraire Droz.

SCHAEFER, Brett D. 2011. What Palestinian Membership Means for UNESCO and the rest of the United Nations– Published by the Heritage Foundation– N 2633 December 12.

SEINTENFUS, Ricardo Antônio S; Ventura, Deyse F. L. 2005– *Um diálogo entre Einstein e Freud: por que a Guerra?* Santa Maria, FADISMA, 48 P.

SINGH, John. P. 2011 *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Creating norms for a complex world*. Routledge Global Institutions, New York, 166p, 2011.

TOYE, John; TOYE, Richard 2010. "One world two cultures? Alfred Zimmern, Julian Huxley and its ideological origins of UNESCO". *History*, Volume 95, Issue 319, pages 308–331, July 2010.

UNESCO– UNESCO Executive Board– Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/executive-board/members/>> (Último acesso: 06/07/2014)

\_\_\_\_\_ 119 th/ EX 14. 1984. Comunicación del Secretariado de Estado de los Estados Unidos relativa a la retirada de los Estados Unidos da America– <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000591/059131so.pdf>> . (último acesso: 05/03/15)

4X/ EX/ Inf 4. 1985– Consequences of the withdrawal of a member state from UNESCO– <<http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000628/062823eb.pdf>> (último acesso 05/03/15)

\_\_\_\_\_ Approved Programme and Budget 2002-2003– General Conference 31th Session Paris, 31C/5, Published in 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001253/125343e.pdf>> Último Acesso: 10/12/2014

\_\_\_\_\_ Approved Programme and Budget 2004– 2005– General Conference 32th Session Paris, 32C/5, Published in 2004. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134100e.pdf>> Último Acesso: 10/12/2014.

\_\_\_\_\_ Aproved Programme and Budget 2006-2007– General Conference 33th Session Paris, 33C/5, Published in 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001449/144964e.pdf>> Último Acesso: 10/12/2014.

\_\_\_\_\_ Approved Programme and Budget 2008-2009– General Conference 34 th, Session Paris, 34C/5, Published in 2008. Disponível em: <[http://www.unesco.org/science/doc/SC\\_34\\_C5.pdf](http://www.unesco.org/science/doc/SC_34_C5.pdf)> Último Acesso: 12/12/2014.

\_\_\_\_\_ Approved Programme and Budget 2010–2011– General Conference 35th Session Paris, 35 C/5, Published in 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001870/187028e.pdf>> Último Acesso: 13/12/2014.

\_\_\_\_\_ 189 EX/15. 2012. Part 1-Financial Situation of the Organization and its Implications for the implementation of the Document 36 C/5, Paris, February, 2012. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215202e.pdf>> Último Acesso: 15/12/2014.

\_\_\_\_\_ 191 EX/26. 2013– Item 26 of the provisional agenda– Financial Situation of the Organization and its implications for the implementation of the 36C/5. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002200/220045e.pdf>> Último Acesso: 16/12/2014.

\_\_\_\_\_ 2013. Facts and Figures: UNESCO's Responses to the financial crisis, Paris, 2013. Disponível em: <[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media\\_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf)> Último acesso: 15/08/2014

WANNER, Raymond. 2005. The United States and UNESCO: Beginnings (1945) and New Beginnings.

WESSON, Robert G. 1977. *A Nova Política Externa dos Estados Unidos*. Tradução de Antônio José da Silva e Sousa. Rio de Janeiro, Editora Zahar.

Recebido em: 16 julho 2015

Aceito em: 04 outubro 2015

# Os critérios de convergência de Maastricht e as instabilidades macroeconômicas na formação da crise econômica e financeira nos GIPS

*The Maastricht convergence criteria and macroeconomic instability in shaping the economic and financial crisis in GIPS*

Rafael Henrique Dias Manzi\*

## Resumo

O principal objetivo do trabalho é examinar a formação da crise econômica e financeira nos GIPS –Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha. A pergunta problema que o trabalho busca responder é se o início da crise econômica e financeira nos GIPS é decorrente apenas da deterioração dos indicadores de convergência de Maastricht ou se a evolução de outros indicadores contribuiu para a formação da crise econômica e financeira a partir de 2008. Os resultados indicaram que as vulnerabilidades dos GIPS decorreram também da deterioração de outros indicadores econômicos que não eram monitorados pelos critérios de convergência de Maastricht.

**Palavras-chave:** zona do euro – critérios de Maastricht – crise financeira – GIPS.

## Abstract

The main objective is to examine the formation of economic and financial crisis in GIPS – by Greece, Ireland, Portugal and Spain. The problem question that the paper seeks to answer is whether the onset of the economic and financial crisis in GIPS is only due to the deterioration of the indicators Maastricht convergence or the evolution of other indicators contributed to the formation of the economic and financial crisis of 2008. The results indicated that the vulnerabilities of GIPS also resulted from the deterioration in other economic indicators that were not monitored by the Maastricht convergence criteria.

**Keywords:** euro zone – Maastricht criteria – financial crisis – GIPS.

---

\* Doutorando em relações internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. Bolsista da Capes. E-mail para contato: rafaelmanzi@hotmail.com

## 1 Introdução

A introdução da moeda única no velho continente foi concretizada com a assinatura do Tratado de Maastrich em 1992, quando se estabeleceu um cronograma de três fases para a introdução do euro<sup>1</sup>. Concomitantemente às negociações para a introdução do euro, os governos europeus criaram mecanismos institucionais para monitorar a evolução dos indicadores econômicos e impedir o surgimento de desequilíbrios macroeconômicos que contribuíssem para desestabilizar a futura zona monetária.

Tais mecanismos foram concebidos por meio da criação dos critérios de convergência de Maastricht e, posteriormente, complementados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que tinha como principal objetivo acompanhar a evolução dos indicadores fiscais na zona do euro após a introdução da moeda única. Menos de dez anos após o nascimento do euro, a economia global foi chacoalhada pelo início da crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos em 2008, que teve impactos negativos sobre os indicadores econômicos e financeiros da zona do euro, especialmente nos GIPS – grupo de países formado por Grécia, Itália, Portugal e Espanha.

O principal objetivo do trabalho é analisar o processo de construção da estabilidade macroeconômica<sup>2</sup> na zona do euro, a evolução dos indicadores econômicos, entre 1999 e 2011, e o início da crise econômica e financeira global nos GIPS – os indicadores dos GIPS serão igualmente comparados com os da França e Alemanha. A pergunta-problema que o trabalho busca responder é se o início da crise econômica e financeira nos GIPS tem suas raízes apenas na evolução dos indicadores de convergência de Maastricht ou se a deterioração de outros indicadores teve influência para a eclosão da crise econômica e financeira a partir de 2008.

O trabalho está dividido em cinco seções. Na primeira seção, descreveremos as políticas institucionais elaboradas e implantadas pelos governos europeus para promover a convergência dos indicadores macroeconômicos entre os países da zona do euro e, dessa forma, garantir a estabilidade macroeconômica da região no longo prazo. Na segunda, identificaremos quais países apresentaram maior vulnerabilidade e fragilidade econômica na zona do euro após a eclosão da crise econômica e financeira. Na terceira, examinaremos a evolução dos indicadores fiscais e na quarta a evolução de outros indicadores econômicos. Na última seção, discutiremos a evolução de ambos os grupos de indicadores e a formação da crise econômica e financeira nos GIPS.

1 Atualmente, o euro é a moeda oficial em dezoito países da União Europeia. O euro foi introduzido em primeiro de janeiro de 1999 na Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda e Portugal. Em 2001, a Grécia se tornou o décimo segundo país a introduzir o euro. Posteriormente, outros países foram admitidos, Eslovênia (2007), Malta e Chipre (2008), Eslováquia (2009), Estônia (2009) e Letônia (2014)

2 Este trabalho não pretende analisar a construção da estabilidade macroeconômica na zona do euro sob o ponto de vista da teoria das Áreas Monetárias Ótimas (AMO). Entendemos que a zona do euro não se constitui em uma AMO. Sobre a aplicação da teoria das AMOs em relação ao continente europeu ver OVERTVELD (2011), BUTTI *et al* (2010).



## 2 A marcha do euro e a construção da estabilidade macroeconômica

A integração monetária da Europa no final do século XX foi precedida por outras experiências integracionistas, como a União Monetária Latina, formada por Bélgica, Suíça, Itália e França em 1864, ou pela União Monetária Escandinávia, constituída por Suécia, Dinamarca e Noruega, em 1873. Em um continente marcado pelas rivalidades políticas e conflitos militares, o lançamento do euro em 1999 é o reflexo de um longo processo histórico que apresentou avanços e recuos desde o fim da década de 1940. No contexto do pós Segunda Guerra Mundial, os primeiros passos na direção da integração monetária decorreram das instabilidades da economia internacional na década de ouro do capitalismo global. (BORDO; HAROLD, 2010).

Com o início da crise do Sistema de Bretton Woods no fim da década de 1960, os governos europeus membros da Comunidade Econômica Europeia iniciaram as primeiras negociações para o estabelecimento de uma moeda única no velho continente. As constantes instabilidades do dólar e a adoção de políticas unilaterais pelos Estados Unidos prejudicavam a estabilização do câmbio entre as moedas europeias e colocavam em risco todo o processo de integração europeu que teve início com a criação da Comunidade Econômica do Carvão e Aço em 1950 e, posteriormente, ganhou impulso com a assinatura do Tratado de Roma em 1958. Como observou Eichengreen (2011), “Não pela primeira vez, as políticas erráticas dos Estados Unidos empurraram a Europa para a cooperação monetária”.

A pedido dos governos europeus interessados na criação de uma moeda única, o primeiro ministro de Luxemburgo, Pierre Werner, liderou e conduziu as discussões para o estabelecimento de um cronograma para a introdução de uma moeda única no continente europeu. O Plano Werner foi lançado em 1970, e apresentou uma proposta com a existência de três fases para a introdução de uma moeda única. O ímpeto integracionista logo perdeu força em decorrência das divergências entre alemães e franceses impedirem a formação de um consenso para a elaboração de um cronograma para o lançamento do euro.

A principal discordância entre os dois países era referente ao modelo econômico a ser adotado para a introdução da moeda única. Não por acaso, a posição do governo alemão, que era influenciada em grande medida pelo Banco Central Alemão, defendia a transferência parcial das políticas fiscais dos Estados nacionais para o âmbito das instituições europeias afim de evitar o surgimento de desequilíbrios macroeconômicos na futura zona monetária em decorrência da execução de políticas econômicas divergentes entre os Estados membros. Ao mesmo tempo, na percepção do governo francês, o modelo a ser adotado deveria manter ainda no âmbito dos Estados nacionais a execução das políticas econômicas, reduzindo dessa forma o fortalecimento das instituições europeias e das políticas supranacionais. Como observou Overtveld (2011, p. 24), “Hoje, mais de quarenta anos após o Plano Werner, estas divergências continuam intactas”.

O insucesso representado pelo fracasso do Plano Werner não impediu os governos europeus de institucionalizarem mecanismos que buscassem ao menos diminuir a volatilidade entre as moedas europeias. Esses mecanismos, representados pelo Acordo da Serpente Monetária e, posteriormente, com a criação do Sistema Monetário Europeu, tinham como principal objetivo estabilizar as paridades cambiais das moedas europeias. Todavia, os mecanismos

institucionais criados não conseguiram estabilizar as moedas dentro das bandas estabelecidas em decorrência da condução de políticas monetárias e fiscais distintas. Em outras palavras, a estabilização das paridades cambiais entre as moedas europeias no curto prazo dependia de uma maior coordenação das políticas macroeconômicas entre os países da zona do euro. Nesse sentido, a inexistência de acordos que promovessem a convergência das políticas monetárias, fiscais e creditícias dificultou a estabilização do câmbio entre as moedas europeias (EICHENGREEN, 2002).

Na década de 1980, o processo de integração europeu ganhou novo ímpeto com a eleição de Jacques Dellors à presidência da Comissão Europeia. Sob o impulso de Dellors, os governos europeus assinaram, em 1986, o Ato Único Europeu, que criou um cronograma para a completa liberalização de capitais, serviços e pessoas no velho continente. O próximo passo era iniciar as negociações para a introdução de uma moeda única. Entretanto, as visões incongruentes entre alemães e franceses persistiram e impediram o avanço nas negociações.

A queda do muro de Berlim, em novembro de 1989, não colocou apenas fim no conflito da Guerra Fria, mas também foi igualmente decisiva para o processo de integração europeu. Com o fim da Guerra Fria, surgiu o fantasma do nacionalismo alemão após a reunificação do território e o surgimento de uma potência política e econômica na Europa Central. Como pontuou Eichengreen (2011, p. 87) sobre os temores dos demais países da Europa, “agora que o território, a população e a capacidade econômica da Alemanha, de uma só tacada, estavam no rumo da expansão, tornava-se cada vez mais urgente aprisionar o país no âmbito europeu”. Esse aprisionamento era a introdução de uma moeda única no continente europeu.

O governo francês condicionou a reunificação do território alemão por meio de garantias alemãs nas negociações para a criação de uma moeda única em menos de uma década. Dessa forma, foi lançada, em 1990, uma conferência europeia que culminou posteriormente com a Assinatura do Tratado de Maastricht em 1992. Alemães e franceses colocaram fim às divergências sobre o modelo a ser adotado no processo de criação do euro e estabeleceram as bases do tratado assinado em Maastricht. O Tratado de Maastricht estabeleceu um cronograma em três fases para a implantação do euro como mostra o Quadro 1.

**Quadro 1. Os três estágios da união monetária.**

Primeiro Estágio	Entre primeiro de julho de 1990 e 31 de dezembro de 1993.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Liberalização da movimentação de capitais.</li> <li>➤ Coordenação das políticas econômicas</li> <li>➤ Cooperação entre os Bancos Centrais.</li> </ul>
Segundo Estágio	Entre primeiro de janeiro de 1994 e 31 de dezembro de 1998.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Convergência das políticas econômicas e monetárias para assegurar a estabilidade dos preços e das finanças públicas nacionais</li> </ul>
Terceiro Estágio	A partir de primeiro de janeiro de 1999.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Criação do BCE</li> <li>➤ Fixação das taxas de câmbio</li> <li>➤ Introdução do euro</li> </ul>

Fonte: Verdun (2007)

Nas negociações para a criação do euro ficou estabelecido que o Banco Central Europeu teria estrutura semelhante ao *Bundesbank* – Banco Central da Alemanha, que era blindado de interferências políticas na condução das políticas monetárias, e que a política fiscal continuaria sob a responsabilidade dos Estados nacionais. Nesse sentido, o modelo de integração monetária no continente europeu criou instituições supranacionais – BCE e ao mesmo tempo manteve sob domínio dos Estados nacionais a condução das políticas fiscais. Da mesma forma, os bancos centrais nacionais continuaram a existir e mantiveram a prerrogativa para a regulação e fiscalização dos bancos nacionais, assim como das políticas creditícias. Estavam lançadas as sementes que causaram a crise dos GIPS a partir de 2008.

Para promover a homogeneização dos indicadores macroeconômicos anteriormente à introdução do euro, os governos europeus estabeleceram os critérios de convergência para os indicadores econômicos. Os critérios de Maastricht compreenderam a convergência das taxas de inflação, limites para ocorrência de déficits públicos, estoques da dívida pública, manutenção de um câmbio fixo anterior à introdução do euro e existência de percepções de riscos similares dos investidores sobre o grau de risco no investimento nas dívidas públicas nacionais, por meio da convergência das taxas de juros de longo prazo na zona do euro. As metas e limites impostos pelo Tratado de Maastricht estão no Quadro 2. (EICHENGREEN, 2008)

#### Quadro 2. Os critérios de Convergência de Maastricht.

Déficit público	Os déficits fiscais não deveriam ser superiores a 3% do PIB. No entanto, déficits acima desse teto seriam aceitos caso a transgressão desse limite fosse temporária e excepcional.
Estoques de dívida pública	Os estoques da dívida pública não deveriam ser superiores a 60% do PIB. Os estoques acima desse teto seriam aceitos se estivesse em curso um declínio gradual da dívida pública ou se o crescimento da dívida fosse temporário e estivesse próximo do teto de 60%.
Estabilidade dos preços	A inflação dos países não deveria ser superior a 1,5% em comparação à média dos três países com as menores taxas de inflação nos últimos doze meses.
Taxa de juros de longo prazo	As taxas de juros de longo prazo dos títulos emitidos pelos governos nacionais não deveriam ser superiores a 2% em comparação à média registrada pelos países que integravam o processo de unificação monetária.
Câmbio	As flutuações da taxa de câmbio nos últimos dois anos anteriores à introdução da moeda única deveriam estar dentro das flutuações estabelecidas pelo Sistema Monetário Europeu.

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em Kaarlejarvi (2007) e Tratado de Maastricht. Disponível em: <<http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>>. Acesso: 25 jul. 2014.

O principal objetivo dos governos europeus na criação dos critérios de convergência de Maastricht era impedir o surgimento de desequilíbrios macroeconômicos na zona do euro que colocassem em risco a estabilidade econômica e financeira das economias nacionais. Como o modelo adotado pelo Tratado de Maastricht combinou apenas a transferência parcial

das políticas econômicas para o âmbito de instituições supranacionais da União Europeia – principalmente no tocante à transferência da política monetária, embora os Estados tenham mantido a responsabilidade na condução das políticas de regulação do setor bancário – era necessário a criação de mecanismos que promovessem a convergências dos indicadores macroeconômicos.

Ainda mais porque no Tratado de Maastricht foi introduzida uma cláusula de *no bail-out*<sup>3</sup> por parte dos estados membros da zona do euro. A introdução de uma cláusula de *no bail-out* e a manutenção de um híbrido – combinação de um modelo intergovernamental e supranacional – deixou claros os próprios limites políticos que as instituições europeias tinham em avançar no aprofundamento do processo de integração regional. Como os governos nacionais resistiram na adoção de um modelo que diminuísse a autonomia dos Estados membros na condução de suas respectivas políticas econômicas, optou-se pela transferência parcial das competências para o âmbito das instituições europeias e ao mesmo tempo a adoção de critérios de convergência que deveriam ser seguidos pelos governos nacionais para promover a homogeneização dos indicadores econômicos na zona do euro.

Nesse sentido, a fixação de tetos e limites para os déficits públicos e estoques de dívida pública deveriam garantir a estabilidade das finanças públicas dos governos nacionais e harmonizar as políticas fiscais. A homogeneização das taxas de inflação promoveria, no lançamento da moeda única e na transferência da política monetária dos bancos centrais nacionais para o Banco Central Europeu (BCE), expectativas de inflação semelhantes, criando ciclos econômicos convergentes entre os países europeus. Por último, a convergência das taxas de juros de longo prazo indicaria que o próprio mercado financeiro havia homogeneizado suas percepções de risco entre os países da zona do euro.

Como desdobramento dos critérios de Maastricht, o Ministro das Finanças da Alemanha, Theo Waigel, propôs a criação do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para fiscalizar e monitorar a evolução das políticas fiscais após a introdução do euro. O PEC se propôs a “manter as finanças públicas sãs, como meio de reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um forte crescimento sustentável conducente à criação de emprego” (CONSELHO EUROPEU, 1997).

O PEC estipulou e manteve os tetos e limites dos critérios de Maastricht para a ocorrência de déficits públicos e para os estoques das dívidas públicas dos governos nacionais da zona do euro. Os déficits públicos não deveriam exceder o limite anual de 3% do PIB e os estoques das dívidas públicas nacionais deveriam ser mantidos em patamares inferiores a 60% do PIB. Os países que apresentassem déficits públicos e estoques das dívidas públicas nacionais acima dos limites estabelecidos pelo PEC poderiam sofrer multas e sanções por parte das instituições europeias (KAARLEJARVI, 2007).

<sup>3</sup> A “*no bail-out clause*” significa que é ilegal um país ter que pagar ou financiar gastos e dívidas feitos por outro país. No caso do Tratado de Maastricht, a cláusula foi introduzida para evitar que se um país fizesse dívidas em euro, os demais membros da união monetária não deveriam ser responsabilizados ou deveriam ter qualquer obrigação em socorrer financeiramente o Estado emissor da dívida. A introdução da cláusula foi sobretudo uma resposta aos eleitorados domésticos para enfatizar que embora existisse um processo de integração monetária em curso, não haveria sob qualquer hipótese a transferência de dívidas nacionais para outros países.

Os treze artigos do regulamento que instituíram o PEC versam sobre os objetivos orçamentais que os Estados devem submeter ao Conselho Europeu e Comissão Europeia, sobre a evolução e implementação pelos governos nacionais na perseguição dos objetivos orçamentários de médio prazo e o acompanhamento e vigilância que a União Europeia exercerá sobre as contas públicas nacionais. Além da resolução 1467/97 que instituiu o PEC foi aprovado o regulamento 1477/97 que estabelece os procedimentos relativos à aplicação de multas e penalidades aos países que incorrerem em descontroles fiscais.

Embora os critérios de convergência de Maastricht e o PEC tenham estabelecido metas e tetos para os indicadores fiscais, diversos países à época da introdução do euro apresentavam estoques de dívidas públicas acima dos 60% do PIB. A inclusão de países que registravam dívidas públicas acima do teto de 60% do PIB na zona do euro foi uma decisão política. A dívida pública da Bélgica era superior ao limite determinado pelo Tratado de Maastricht. No entanto, a Bélgica já possuía uma união monetária com Luxemburgo. Nesse sentido, a Bélgica foi aceita na zona do euro e propiciou a entrada de outros países que apresentavam desequilíbrios orçamentários. Segundo Eichengreen (2011, p. 94), essa decisão “Entulhou a área do euro com um conjunto de países altamente endividados, enfrentando profundos problemas estruturais, algo que não tardaria a lhe impor dificuldade e a comprometer seus esforços para conferir à moeda papel internacional mais relevante”.

Em 2003, a Alemanha teve o pior desempenho econômico desde 1993. Se a expansão econômica foi perto de zero em 2002 – crescimento de 0,2% do PIB – a performance no ano seguinte foi pior ainda quando o PIB germânico sofreu uma retração de 0,7. Na França, embora a deterioração econômica não tenha sido da mesma intensidade da observada na Alemanha, o biênio 2002-2003 foi marcado por taxas de crescimento econômico abaixo das registradas nos anos anteriores, sendo o crescimento de 1,1% em 2002 e 0,8% em 2003. O fraco desempenho econômico contribuiu para a deterioração dos indicadores fiscais na França e Alemanha. Os déficits públicos na Alemanha superaram os limites de 3% do PIB pelo PEC em 2003, 2004 e 2005. A dívida pública alemã, que terminou 2001 em aproximadamente 59% do PIB, elevou-se no decorrer dos anos seguintes e alcançou 65% do PIB no final de 2004. No mesmo contexto, a dívida pública da França saltou no mesmo período de 58,7% para 65,7% do PIB.

Em julho de 2003, o presidente da França Jacques Chirac “defendeu a adoção de uma fórmula provisória e uma interpretação política do PEC para flexibilizar suas regras e ajudar na retomada do crescimento econômico francês” (Heipertz; Verdun, 2010, p. 140). Na Alemanha, as disputas domésticas e a incapacidade do governo em promover a redução dos gastos públicos culminaram igualmente com déficits fiscais acima do teto estabelecido pelo PEC. Diante da deterioração dos indicadores fiscais nas duas maiores economias da zona do euro, os mecanismos institucionais para a aplicação de multas e sanções contra os países transgressores foram testados. O presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, declarou, ainda em 2003, que iria iniciar os procedimentos por déficit excessivo no caso da Alemanha e França, caso os dois países continuassem a registrar déficits públicos acima dos tetos estabelecidos.

Com o risco iminente do início de um processo por déficit excessivo, os governos da Alemanha e França utilizaram seu peso político para bloquear as decisões que dessem

continuidade ao processo no âmbito das instituições europeias. Embora Áustria, Espanha, Grécia, Irlanda e Holanda tenham apoiado a iniciativa da Comissão Europeia na continuidade das ações que poderiam ocasionar a penalização da França e Alemanha, não houve a formação de uma maioria significativa que conseguisse impor uma derrota na Comissão Europeia às duas maiores economias da zona do euro. Dessa forma, o PEC sofreu uma reforma com a substituição dos regulamentos criados em 1997 por novas diretrizes que fossem mais flexíveis e lenientes com a ocorrência de déficits públicos.

Os regulamentos 1467/97 e 1477/97 foram substituídos pelos 1055/05 e 1056/05. No regulamento 1055/05 ficou estabelecido que “Os prazos estabelecidos para a análise dos programas de estabilidade e convergência pelo Conselho deverão ser alargados para permitir uma avaliação exaustiva de tais programas (CONSELHO EUROPEU, 2005). As reformas promovidas pelas alterações do PEC flexibilizaram as finanças públicas nacionais por meio da maior tolerância a ocorrência de déficits públicos e da introdução de novos prazos para a aplicação de sanções aos países transgressores. A ocorrência de déficits excessivos foi permitida para o crescimento dos gastos em áreas sensíveis como políticas sociais, defesa e fomento ao desenvolvimento tecnológico. Ao mesmo tempo, o novo PEC passou a atribuir maior importância aos estoques de dívida pública em detrimento dos resultados fiscais anuais (ALVES, 2008).

Com a flexibilização das regras para a ocorrência de déficits públicos e um modelo de integração monetária que manteve no âmbito dos governos nacionais a condução das políticas fiscais, creditícias, bancárias, trabalhistas e que transferiu apenas a execução da política monetária para o BCE, assistiu-se ao longo da década de 2000 o surgimento de desequilíbrios econômicos entre os países da zona do euro que foram determinantes para o início da crise das dívidas públicas nos GIPS em 2010.

### 3 A crise econômica e financeira nos GIPS

O início da crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos causou instabilidades econômicas e financeiras na economia global. Em 2009, o comércio internacional apresentou uma retração de 13% em comparação ao ano anterior (UNCTAD, 2010, p. 6). O PIB mundial, que registrou crescimento econômico superior a 4% nos anos anteriores ao início da crise financeira, se retraiu 0,5% em 2009. A retração do PIB mundial ocorreu principalmente em decorrência do baixo desempenho econômico das economias desenvolvidas. No auge da crise financeira internacional, em 2009, o PIB da zona do euro decresceu 4,3%. Segundo Roubini e Mihm (2010, p. 150), “No quarto trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009 a economia global se contraiu numa porcentagem que só teve paralelo, em tamanho e profundidade, com o colapso de 1929 a 1931, que deu início à grande depressão”.

Entretanto, a crise econômica e financeira mundial se aprofundou na zona do euro, especialmente nos GIPS. O desempenho econômico dos GIPS foi inferior a das demais economias da zona do euro, como pode ser observado na Tabela 1. A Grécia está mergulhada em uma profunda depressão econômica desde 2009 e Portugal, Espanha e Irlanda apresentaram

desempenho econômico inferior à média dos demais países da zona do euro desde o início da crise econômica e financeira até 2012.

Tabela 1. Crescimento do PIB entre 2007 e 2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grécia	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,3
Irlanda	5,4	-2,1	-5,4	-0,7	1,4	-0,9
Portugal	2,3	0	-2,9	1,9	-1,5	-3,1
Espanha	3,4	0,8	-3,7	-0,3	0,4	-1,4
Alemanha	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,6	0,4
França	2,4	0,2	-2,9	2	2,1	0,2
Zona do euro	2,9	0,3	-4,3	2	1,4	-0,5
Mundo	5,4	2,8	-0,5	5,2	3,9	3,1

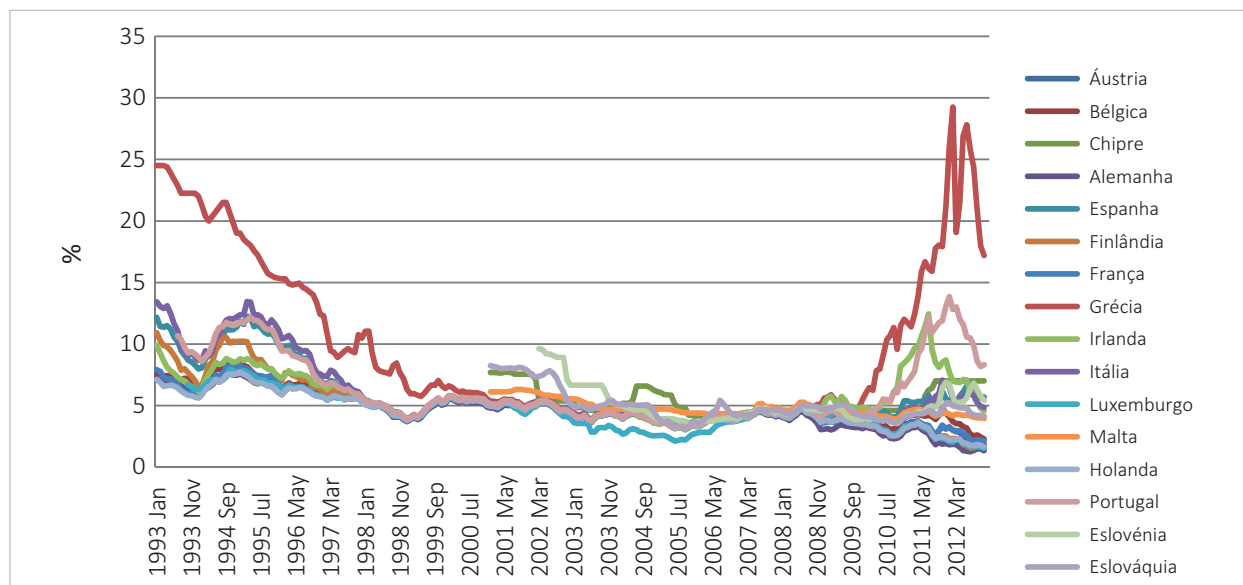
Fonte: Figura elaborada pelo autor com base em dados obtidos na página do Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> Acesso: 20 dez. 2013.

Outro importante indicador econômico para mensurar a profundidade da crise financeira nos países é a taxa de juros de longo prazo. A taxa de juros de longo prazo reflete o grau de confiança dos investidores na solvência e sustentabilidade das contas públicas nacionais. Nesse sentido, a elevação das taxas de juros de longo prazo em um país sinaliza que os investidores domésticos e estrangeiros aumentaram sua percepção na probabilidade da ocorrência de um *default*, por parte dos governos nacionais na rolagem da dívida pública nacional.

Com o estabelecimento de um cronograma para a introdução da moeda única no início da década de 1990, as percepções de risco dos investidores se homogeneizaram na zona do euro. Após a introdução do euro em 1999, o processo de convergência das taxas de juros de longo prazo se manteve indicando a homogeneização da percepção de risco por parte dos investidores domésticos e internacionais. Todavia, após a falência do banco de investimento Lehman Brothers, em setembro de 2008, as taxas de juros de longo prazo iniciaram um processo de divergência entre os países da zona do euro, especialmente nos GIPS. As taxas de juros de longo prazo dos títulos da Grécia que, no período de sua admissão à zona do euro, eram em média 35 pontos-base acima dos títulos da Alemanha, se elevaram para aproximadamente 300 pontos-base em março de 2009, e terminaram 2011 acima de 2000 pontos-base. Da mesma forma, os títulos da Espanha eram negociados em torno de 400 pontos-base acima dos títulos alemães no fim de 2011. No mesmo período, os *spreads* dos títulos portugueses eram vendidos a 1.000 pontos-base acima dos títulos da Alemanha. Na Figura 1 pode-se observar a elevação das taxas de juros de longo prazo na zona do euro entre 1993 e 2012. Destaca-se o processo de convergência iniciado no decorrer da década de 1990 e o início das divergências a partir da eclosão da crise econômica e financeira de 2008.



Figura 1. Taxa de Juros de Longo prazo na zona do euro entre 1993 e 2012.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em dados obtidos no BCE. Disponível em: <<http://sdw.ecb.europa.eu/home.do>>. Acesso: 20 dez. 2013.

#### 4 Os indicadores fiscais

Após a assinatura do Tratado de Maastricht teve início o processo de convergência das políticas fiscais entre os países da zona do euro. Entre 1995 e 1999, os déficits públicos na média da zona do euro reduziram-se de 4,3% do PIB, em 1996, para 2,8% em 1997, 2,3% em 1998, 1,5% em 1999, e 0,1% do PIB em 2000. Entretanto, persistiram enormes divergências nos resultados fiscais entre os países da zona do euro. Com a introdução do euro em 1999, as divergências perduraram até a eclosão da crise financeira nos Estados Unidos. Na Irlanda e Espanha, os déficits públicos permaneceram dentro dos limites do PEC, entre 1999 e 2007. Todavia, na Grécia e Portugal foram registrados déficits públicos acima do teto estabelecido no decorrer da década de 2000. A tabela 2 demonstra a evolução das contas públicas, entre 1999 e 2007, nos GIPS e na média da zona do euro.

Tabela 2. Resultado das contas públicas nacionais, (superávit/déficit em % do PIB) entre 1999 e 2007, nos GIPS e zona do euro<sup>4</sup>.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grécia	-	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5
Irlanda	2,7	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1
Portugal	-3,1	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4	-6,5	-4,6	-3,1
Espanha	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9
Alemanha	-1,5	1	-3,1	-3,9	-4,1	-3,7	-3,3	-1,5	0,3
França	-16	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5
Zona do euro	-1,5	-0,1	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em dados obtidos na página do Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> Acesso: 20 dez. 2013.

4 A cor vermelha indica a existência de déficits públicos acima do teto estabelecido de 3% do PIB.

O início da crise financeira nos Estados Unidos foi um divisor na evolução das contas públicas da zona do euro. Entre 1999 e 2007, os déficits públicos transgrediram o teto de 3% do PIB na média da zona do euro apenas em 2003. A partir de 2008, ocorreu uma deterioração conjunta dos indicadores fiscais na zona do euro. Na Irlanda e Espanha, que registraram resultados fiscais dentro dos limites estabelecidos pelo PEC entre 1999 e 2007, houve um crescimento dos déficits públicos bem acima da média observada nos demais países da zona do euro. Da mesma forma, na Grécia e em Portugal houve uma aceleração dos déficits orçamentários em comparação aos anos anteriores. Na média da zona do euro houve um crescimento dos déficits públicos em comparação ao período anterior em todos os países. Todavia, como podemos observar na Tabela 3, houve uma maior deterioração dos indicadores fiscais nos GIPS em comparação à média dos países da zona do euro a partir de 2008.

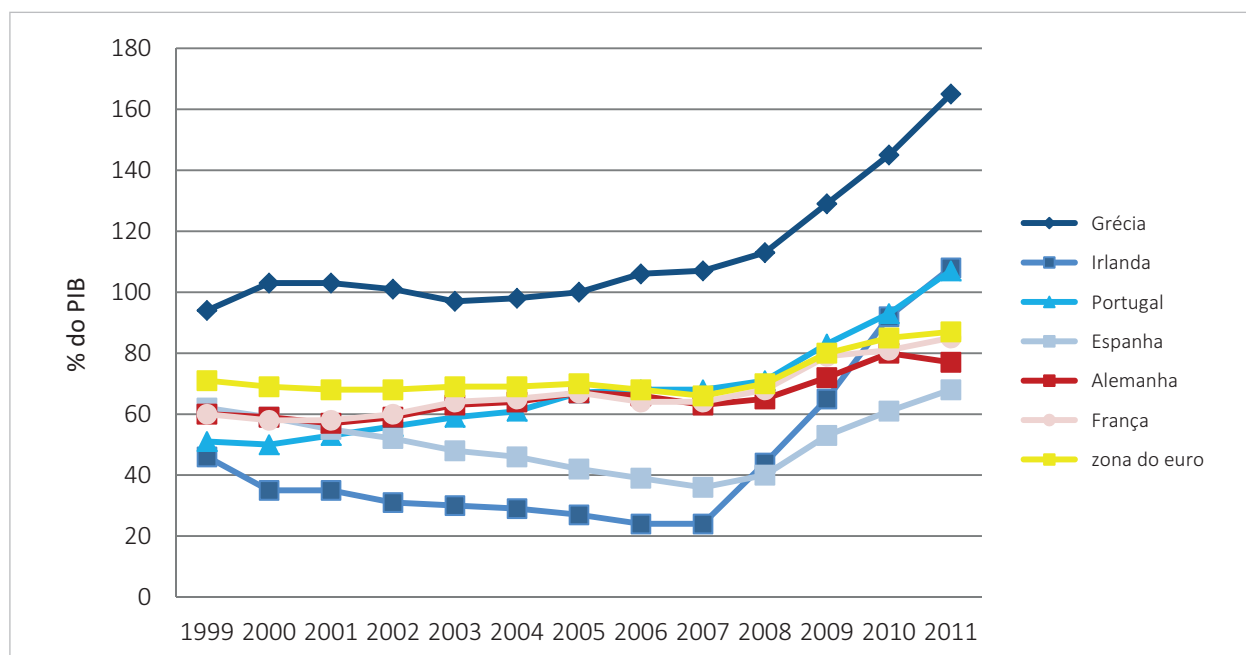
**Tabela 3. Resultado das contas públicas nacionais (superávit/déficit em % do PIB), entre 2008 e 2011, nos GIPS e zona do euro.**

	2008	2009	2010	2011
Grécia	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4
Irlanda	-7,4	-13,9	-30,9	-13,4
Portugal	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4
Espanha	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4
Alemanha	0	-3	-4,1	-0,9
França	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1
Zona do euro	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em dados obtidos na página do Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> Acesso: 20 dez. 2013.

O PEC também estabeleceu limites e tetos para os estoques de dívida pública para garantir a estabilidade macroeconômica na zona do euro. A permanência de dívidas públicas abaixo de 60% do PIB deveria garantir a sustentabilidade de contas nacionais no longo prazo. Em 1999, diversos países europeus registraram dívidas públicas acima do teto de 60% do PIB. A dívida pública da Grécia era de 94% do PIB e da Espanha 62,4%. Por outro lado, Portugal e Irlanda apresentaram dívidas dentro dos limites estabelecidos, sendo respectivamente 51,4% e 46,6% do PIB, em 1999. No decorrer da década de 2000, as dívidas públicas dos GIPS sofreram pequenas alterações com pequena redução na Irlanda e Espanha e aumento na Grécia e Portugal. Todavia, com o início da crise nos Estados Unidos houve uma deterioração conjunta das dívidas públicas em todos os países da zona do euro. Entre 2007 e 2011, a dívida pública da Grécia cresceu mais de 50%, da Irlanda quadruplicou, a da Espanha, que estava abaixo de 40% do PIB, elevou-se para aproximadamente 68,5% e a de Portugal ultrapassou os 100% do PIB. No mesmo período, Alemanha e França apresentaram uma piora dos indicadores fiscais, mas os estoques de dívida pública permaneceram inferiores aos observados na Grécia, Portugal e Irlanda. Os dados completos podem ser observados na Figura 2.

Figura 2. Evolução das dívidas públicas entre 1999 e 2011 na zona do euro.



Fonte: Figura elaborada pelo autor com base em dados obtidos na página do Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> Acesso: 20 dez. 2013.

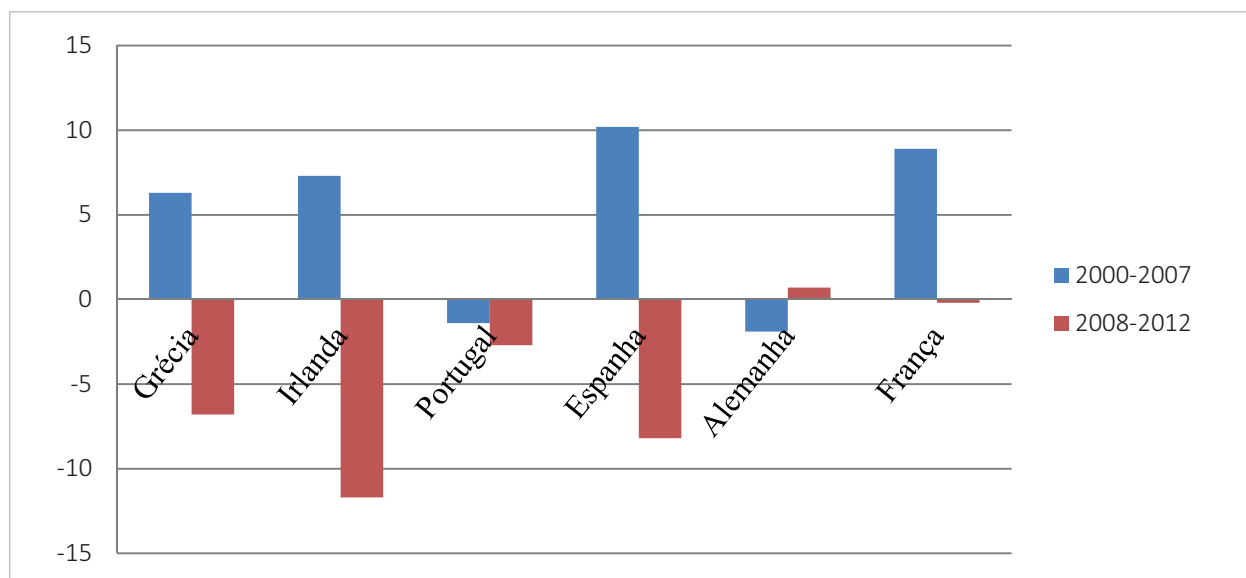
## 5 Os indicadores externos

A introdução do euro, em 1999, eliminou os custos cambiais para operações comerciais e financeiras e contribuiu para aumentar a internacionalização dos bancos e instituições financeiras da zona do euro. Dessa forma, houve a redução dos custos dos empréstimos para os mercados emergentes da zona do euro por duas razões: (1) com a redução das expectativas inflacionárias, as taxas de juros para o financiamento das dívidas públicas nacionais e dos empréstimos internacionais diminuíram naturalmente. As economias da zona do euro foram beneficiadas pela transferência parcial do prestígio que o *Bundesbank* possuía nos mercados financeiros internacionais e (2) a introdução do euro foi percebida pelos agentes econômicos como um processo irreversível que aprofundaria a integração econômica e política na Europa. A desintegração da zona monetária não era prevista legalmente e os mercados financeiros acreditaram que as economias mais fortes poderiam conceder recursos financeiros aos mercados emergentes da Europa (BAGGUS, 2010).

A diferença nos custos de empréstimos se acentuou ainda mais devido à inexistência de uma política bancária e creditícia comum que homogeneizasse as políticas de crédito entre os países da zona do euro. Enquanto os bancos alemães financiavam o valor das novas residências em aproximadamente 60%, as casas eram financiadas em até 100% de seu valor na Irlanda e Espanha. A adoção de uma política de crédito mais flexível na Espanha e Irlanda aumentou a demanda por financiamentos imobiliários e contribuiu para o crescimento da demanda, para o surgimento da bolha imobiliária e para a elevação das dívidas privadas com o exterior (GROSS, 2012).

A maior demanda por residências nos mercados emergentes da zona do euro e a elevação dos preços dos imóveis pode ser observado na Figura 4. A valorização anual média dos imóveis, entre 2000 e 2007, na Espanha e Irlanda, foram respectivamente 10,2% e 7,3%. Embora os preços dos imóveis tenham crescimento em proporção semelhante na França, a estabilização dos preços no período pós-crise demonstra que o aumento do valor dos preços dos imóveis no território francês foi mais sustentável em comparação ao que ocorreu na Grécia, Irlanda e Espanha, onde os preços dos imóveis sofreram com forte redução após 2008 como consequência do estouro das bolhas do setor imobiliário. Os dados completos podem ser observados na Figura 3.

Figura 3. Média anual da valorização dos imóveis nos países da zona do euro baseado no Índice de valorização dos imóveis (valores deflacionados pela inflação nacional)



Fonte: Figura elaborada pelo autor com base em dados obtidos na página do Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> Acesso: 20 dez. 2013.

A falência do banco de investimentos Lehman Brothers nos Estados Unidos contaminou os mercados financeiros europeus e ocasionou a retração dos empréstimos e o estouro das bolhas imobiliárias nos mercados emergentes da zona do euro. A crise imobiliária se acentuou principalmente na Irlanda e Espanha com a retração no valor dos imóveis como pode ser observado na Figura 4. A redução nos preços dos imóveis e o crescimento dos custos de financiamento aumentaram a inadimplência entre os mutuários e causou prejuízos nos bancos e instituições financeiras que apresentavam exposição nos mercados imobiliários. Desde 2008, os bancos e instituições financeiras das economias mais fragilizadas dependem de recursos financeiros dos governos nacionais e do Banco Central Europeu (BCE) para a manutenção da solvência financeira (STEIN, 2011).

Como resultado da crise imobiliária, o governo da Irlanda injetou aproximadamente 62 bilhões de euros (40% do PIB) na recapitalização dos bancos e instituições financeiras nacionais (AHEARNE, 2012). As injeções de capitais e a perda de receitas tributárias decorrentes

do desaquecimento dos mercados imobiliários são os principais responsáveis pela deterioração dos indicadores fiscais na Irlanda e Espanha. Na Espanha, os investimentos residenciais que representaram 4,4% do PIB, em 1995, se elevaram para 9,3% do PIB, em 2006. No fim de 2011, os investimentos no setor imobiliário foram reduzidos para patamares inferiores aos de 1995 (DEHESA, 2012).

Ao contrário da Irlanda e Espanha, que financiavam seu crescimento econômico por meio do endividamento do setor privado com bancos e instituições financeiras do exterior, Grécia e Portugal utilizaram-se do endividamento público para financiar seus gastos internos. Na Grécia e em Portugal, o crescimento dos gastos internos acima da renda nacional era realizado por meio da elevação dos gastos públicos e das dívidas públicas nacionais. A poupança interna, ao ser insuficiente para financiar os gastos dos governos nacionais, dependeu da complementação de recursos advindos do exterior (GROSS, 2012).

Segundo o relatório da Comissão Europeia (2010), a vulnerabilidade das economias emergente da zona do euro foi exacerbada devido aos recursos externos que ingressaram sob a forma de empréstimos de curto prazo. Com a elevação das tensões nos mercados financeiros internacionais se iniciou um processo de fuga de capitais (*sudden stops*) agravando ainda mais a crise econômica e financeira nos GIPS (MERLER; PISANI-FERRY, 2012).

O crescimento das dívidas externas dos GIPS pode ser verificado nas estatísticas publicadas pelo *Bank of International Settlements* (BIS) na Tabela 4. No fim do terceiro trimestre de 2010, as exposições dos bancos e instituições financeiras internacionais na Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha somaram US\$ 2,512 trilhões. A exposição dos bancos e instituições financeiras da Alemanha era de US\$ 563,6 bilhões, da França de US\$ 440,4 bilhões, e da Grã-Bretanha de 431,1 bilhões. Os demais países da zona do euro tinham uma exposição conjunta de US\$ 510,5 bilhões e o restante era dividido entre os Estados Unidos, o Japão e o resto do mundo. As exposições dos bancos e instituições financeiras internacionais na Grécia, Itália, Portugal e Espanha eram concentradas principalmente nos mercados privados. Os bancos e instituições financeiras internacionais possuíam créditos de aproximadamente US\$ 1.579,2 trilhões de dólares ou 82% do total das exposições na Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha. Em títulos públicos dos governos nacionais, as exposições internacionais totalizaram US\$ 269,1 bilhões de dólares ou 10% do montante total. E o restante, composto de outras exposições, somaram US\$ 755,9 bilhões ou 30% do total. (AVDJIEV; UPPER; VAUSE, 2011).

**Tabela 4. Exposição dos bancos e instituições financeiras internacionais na Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha em 2010 (% do PIB nacional).**

	Bancos	Instituições financeiras	Outras exposições	Setor Público	Total
Grécia	5,9%	37%	46,6%	30%	121%
Irlanda	75%	184%	121,2%	12%	392,2%
Portugal	26,6%	74,3%	56,9%	28,3%	186,4%
Espanha	19,3%	29%	21,5%	8,8%	78,7%

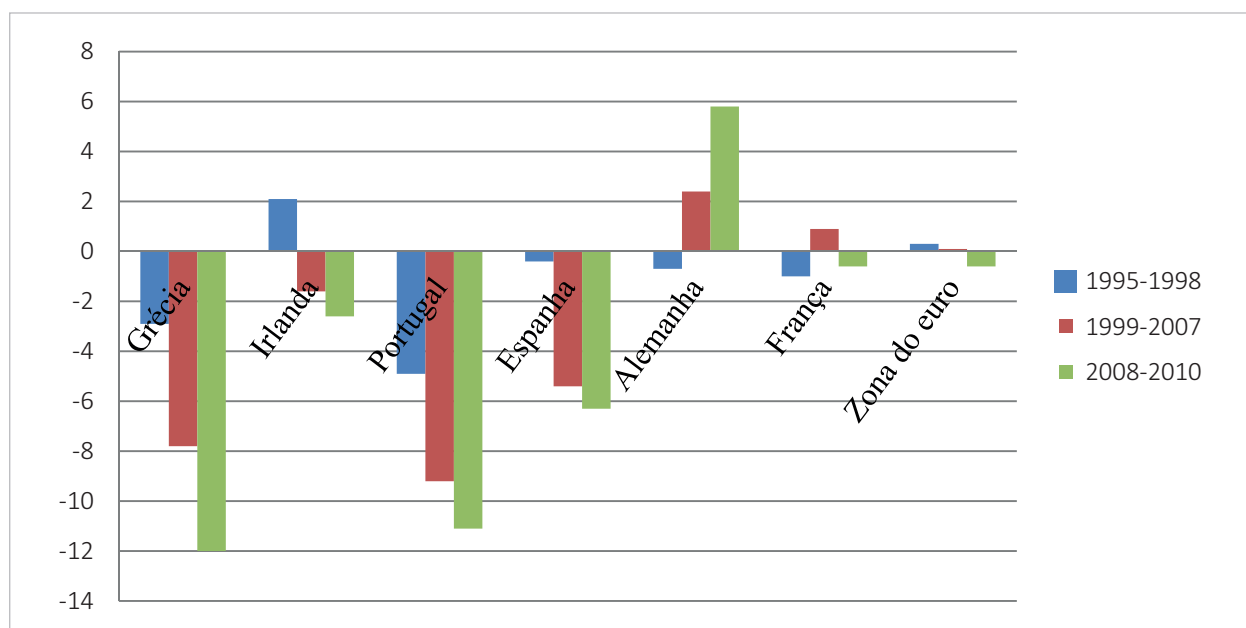
Fonte: Tabela elaborada pelo autor de acordo com os dados obtidos em Avdjiev; Upper; Vause, (2011) e FMI (2013).

Outro fator que contribuiu para o crescimento do endividamento externo dos GIPS foi o crescimento dos déficits das transações correntes. Nas palavras de Lynn,:

“entre 2000 e 2007, Portugal acumulou um déficit comercial equivalente a 71 por cento do PIB. Para a Grécia o valor era de 67 por cento e para a Espanha era de 46 por cento. Por outro lado, para a Alemanha, durante o mesmo período, o superávit acumulado foi de 26 por cento. Para os Países Baixos era de 45 por cento e para a Finlândia era de 50 por cento. Na verdade, o que estava acontecendo era que alguns países estavam consumindo muito menos do que eles produziram (os lugares mais frios), enquanto outras (principalmente os mais quentes) estavam consumindo muito mais do que produziam.” (LYNN, 2011, p. 72, tradução nossa)

Anteriormente à introdução do euro, com exceção da Irlanda, os GIPS registraram déficits nas transações correntes. Entretanto, a partir de 1999 houve uma elevação dos déficits nas transações correntes dos GIPS em comparação aos anos anteriores. Os déficits na Grécia, que eram em média de 2,9% do PIB ao ano, entre 1995 e 1998, se elevaram no período posterior para 7,8% e, posteriormente, entre 2008 e 2010, para 12%. Na Irlanda, os superávits registrados entre 1995 e 1998 se transformaram em déficits nos anos seguintes. Em Portugal, os déficits dobraram quando comparados os períodos entre 1995-1998 e 2008-2010. E na Espanha, os déficits, que eram próximos do equilíbrio, cresceram para 5,4% e posteriormente para 6,3% do PIB. Enquanto isso, na maior economia da zona do euro, os déficits registrados no período anterior à introdução transformaram-se em superávits crescentes a partir de 1999. O resultado das transações correntes pode ser observado na Figura 4.

Figura 4. Média anual das transações correntes na zona do euro em 1995-1998, 1999-2007 e 2008-2010 (% do PIB).

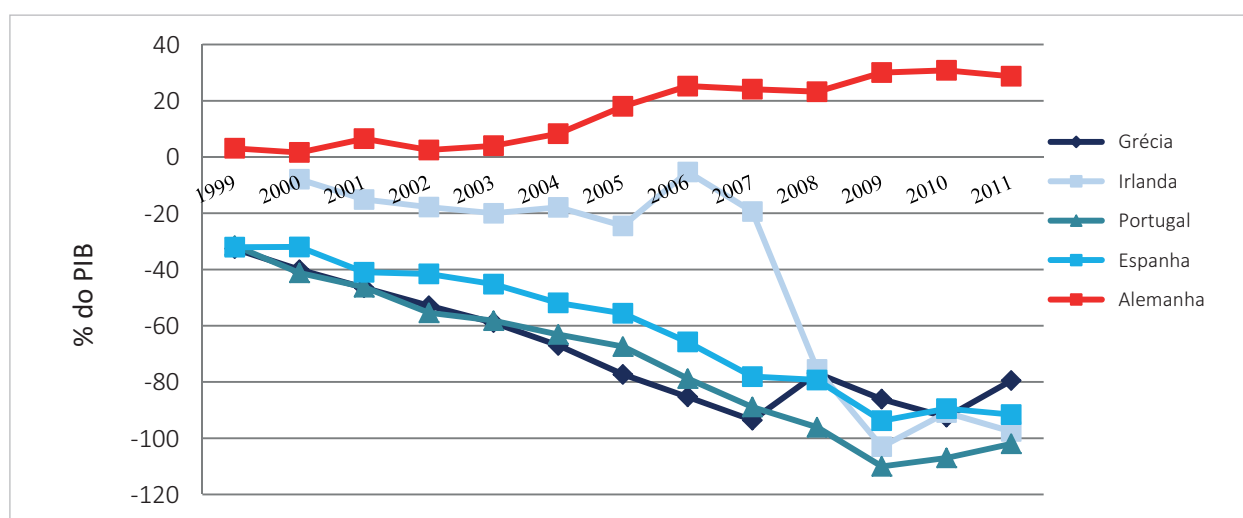


Fonte: Figura elaborada pelo autor com base em dados obtidos na página do Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> Acesso: 20 dez. 2013.

O crescimento dos déficits nas transações correntes e a entrada de capitais internacionais para financiar o consumo interno e os investimentos no setor imobiliário ocasionaram a elevação do endividamento externo dos GIPS. A Posição Líquida de Investimentos Internacionais (PLII) é o resultado da diferença entre os ativos e passivos brutos de um país com o exterior. A evolução ascendente da PLII indica que os ativos no exterior estão crescendo em uma proporção maior em comparação aos passivos externos.

A partir de 1999, os GIPS registraram uma contínua deterioração de sua PLII. A Irlanda apresentou o maior crescimento dos passivos externos entre 1999 e 2011. Da mesma forma, Grécia, Portugal e Espanha registraram um maior crescimento dos passivos externos em comparação aos ativos como demonstrado na Figura 5. Em contraposição ao que ocorreu nos GIPS, a PLII teve uma evolução ascendente na Alemanha (excluimos a França porque os dados do país estão incompletos para a evolução da PLII). A deterioração da PLII demonstrou que o consumo interno dos GIPS foi acima da renda nacional, aumentando os passivos externos com o exterior, enquanto na Alemanha, por exemplo, ocorreu o fenômeno contrário.

Figura 5. Evolução da Posição Líquida de Investimentos Internacionais na zona do euro (% do PIB).



Fonte: Figura elaborada pelo autor com base em dados obtidos na página do Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>> Acesso: 20 dez. 2013.

A evolução dos indicadores externos observada nos GIPS e na Alemanha sugere que no decorrer da década de 2000 os países da zona do euro apresentaram trajetórias distintas na evolução dos indicadores econômicos, o que acabou criando dois grupos de países na zona do euro: o primeiro, formado pelos países da zona do euro do norte da Europa Continental (Alemanha, Bélgica, Finlândia e Holanda), que tornaram-se exportadores de capitais e o segundo composto pelos países do GIPS que transformaram-se em importadores líquidos de capitais internacionais e estavam consumindo acima da renda nacional. (SINN; WOLLMERSHAEUSER, 2011).

A existência de desequilíbrios entre renda, consumo e investimento entre países que fazem parte de uma união monetária não deveria ter teoricamente atenção importância para a



estabilidade da região. Entretanto, a percepção dos eleitorados domésticos – especialmente por parte dos localizados nos países superavitários da zona do euro – de que algumas economias consomem acima de suas capacidades nacionais ocasionando a geração de turbulências macroeconômicas e a transferência desses custos para as economias superavitárias é uma das principais fontes de tensão política entre os governos membros da zona do euro. Nesse sentido, os desequilíbrios externos afetam a capacidade de construção de consensos políticos que promovam o aprofundamento do próprio processo de integração política e econômica na zona do euro.

## 6 Das manias, pânico e crises aos desafios da construção da estabilidade macroeconômica na zona do euro

A ocorrência de crises financeiras internacionais se confunde com o desenvolvimento da própria história do capitalismo nos últimos dois séculos. Rogoff e Reinhart (2010) fizeram uma análise das características das crises econômicas que se concentraram no período compreendido entre o início do século XIX e o surgimento da crise global que teve seu início com as turbulências econômicas e financeiras nos Estados Unidos em 2008, embora o escopo temporal dos autores tenha se expandido por 66 países ao longo dos últimos oito séculos. As crises possuem origens e definições distintas, mas majoritariamente as crises possuem origens em desequilíbrios oriundos de: hiperinflação e inflação, choques cambiais, desequilíbrios no balanço de pagamento, estouro de bolhas imobiliárias, fragilidades do setor bancário e insolvência dos governos nacionais.

Embora não seja possível criar um modelo para o entendimento de todas as crises financeiras internacionais em decorrência da própria diversidade e particularidade que cada crise possui, Kindleberger e Aliber (2013) dividiram a anatomia das crises em três períodos distintos: manias, pânico e crises. Os momentos de manias são caracterizados por períodos de bonança econômica onde impera um excessivo otimismo acerca dos fundamentos econômicos de um país e “sugere a perda de conexão com a realidade, ou até histeria em massa” (Kindleberger; Aliber, 2013, p. 47). Igualmente, os agentes econômicos são acometidos pela síndrome do “dessa vez é diferente”<sup>5</sup>.

Nesses períodos, normalmente marcados por revoluções tecnológicas que aumentam a produtividade geral das economias nacionais, os preços dos ativos aumentam sem um nexo com a economia real, originando a formação de bolhas na economia, o crescimento econômico se mostra vigoroso e as percepções dos agentes econômicos são tomadas por uma euforia irracional, embora normalmente persistam desequilíbrios econômicos que são ignorados pelos próprios agentes econômicos. Nos momentos de euforia, o crédito se expande e possibilita o crescimento das taxas de consumo e investimento por parte de uma economia nacional. Em um

5 A síndrome do “dessa vez é diferente” foi criada por Rogoff e Reinhart para se referir à percepção que os agentes econômicos têm acerca da possibilidade de uma nova crise econômica. Os agentes têm a percepção que crises econômicas são fenômenos que afligem outras pessoas e países e nunca irá acontecer com elas mesmas. Da mesma forma, sempre que uma crise ocorre aumenta a percepção de que os erros cometidos serão corrigidos e o surgimento de uma nova crise é pouco provável no futuro.

segundo momento, o excesso de euforia e otimismo são revertidos e o pânico – que pode ser definido por um medo irracional ou sem qualquer causa – passa a predominar entre os agentes econômicos.

O início do pânico é decorrente de algum evento externo que afete a percepção dos agentes econômicos. Normalmente, o início de uma curta recessão econômica, choque externo, falência de algum banco ou instituição financeira, ou mesmo algum evento político é suficiente para acender o pavio da crise que se aproxima. Quando o pânico se generaliza entre os agentes econômicos e os indicadores econômicos são afetados, ocorre o início propriamente da crise financeira. A transição entre o início do pânico e o começo da crise financeira pode ser entendida nos seguintes termos

Nessa situação, os preços caem e as expectativas são revertidas. O movimento de queda dos preços acelera-se. Como os investidores usaram dinheiro emprestado para financiar suas compras de ações, o recuo dos preços provavelmente levará a pedidos de mais margem ou dinheiro e a mais liquidações de ações ou imóveis. Quando os preços caem mais, as perdas com empréstimos bancários aumentam e uma ou mais das empresas comerciais, bancos, casa de desconto ou corretoras vão à falência”. (KINDLERBERGER; ALIBER, 2013, p. 123)

A crise nos GIPS pode ser entendida de acordo com a sequência de eventos sugerida por Kindlerberger e Aliber (2013). No período compreendido entre 1999 e 2007, persistiu o otimismo exagerado na solidez dos indicadores econômicos dos países da zona do euro com uma expansão exagerada do crédito para GIPS e a geração de outros distúrbios financeiros – especialmente nos indicadores externos e a criação de uma bolha no setor imobiliário. Impulsionada pelo processo de integração monetária, os bancos e instituições financeiras do norte da Europa expandiram suas linhas de crédito em direção aos países que aparentemente eram portos seguros para a realização dos investimentos e financiaram as economias até o início da crise econômica e financeira iniciada nos Estados Unidos.

O começo da crise no setor imobiliário dos Estados Unidos deu início ao pânico no velho continente, até porque as economias de alguns países da zona do euro apresentavam os mesmos sintomas e desequilíbrios da economia estadunidense: elevado endividamento das famílias, fragilidades do setor financeiro, estouro das bolhas imobiliárias e início de uma recessão econômica. A combinação entre pânico no setor financeiro e fragilidades macroeconômicas foi decisiva para iniciar a mais longa recessão na Europa desde a grande depressão de 1929, mas dessa vez atingindo a zona do euro. Entretanto, o aprofundamento da crise nos GIPS decorreu não apenas do contágio advindo da economia dos Estados Unidos, mas sim igualmente dos desequilíbrios macroeconômicos que foram acumulando-se no decorrer dos anos de 2000.

O início da recessão econômica e a perda de confiança dos mercados financeiros em países que apresentaram indicadores fiscais dentro dos parâmetros estabelecidos pelo PEC – Irlanda e Espanha – demonstraram a existência de desequilíbrios econômicos em variáveis que não eram monitoradas pelo PEC. Como observou Giavazzi e Spaventa (2010), diversas variáveis foram negligenciadas ou foram mantidas sobre a responsabilidade dos Estados nacionais, tais como níveis de produtividade, custos por unidade de trabalho, relação entre poupança interna

e investimento, transações correntes, políticas creditícias e bancárias e principalmente as variáveis externas como analisado na seção anterior.

Os déficits governamentais e a dívida pública da Grécia e Portugal transgrediram sistematicamente os limites impostos pelo PEC até o início da crise financeira. Por sua vez, a maior vulnerabilidade desses países era decorrente do alto nível de internacionalização de suas dívidas públicas e endividamento externo<sup>6</sup>. Em 1999, 32,5% dos títulos públicos emitidos pelos governos nacionais da zona do euro estavam na carteira de investimento de estrangeiros. Dez anos após a criação do euro, 53,5% das dívidas públicas nacionais pertenciam a investidores estrangeiros (MONGELLI, 2010).

O crescimento dos déficits nas transações correntes e dos empréstimos internacionais da Grécia e Portugal era financiado por meio da entrada de capitais dos países superavitários da zona do euro, o que aumentou a vulnerabilidade dos países com o início da crise financeira. Embora os desequilíbrios orçamentários tenham fragilizado as economias de Portugal e da Grécia, as vulnerabilidades se acentuaram em decorrência da deterioração de outros indicadores econômicos. Como pontuou Gross (2011, p. 2):

A atual crise na zona do euro é conhecida em todo o mundo como a crise das dívidas soberanas do euro. Mas a crise é realmente sobre dívida externa, e não de dívida pública. A importância da dívida externa é bem ilustrada pelo caso de Portugal: embora a dívida pública e os déficits públicos do país sejam muito semelhantes aos da França, o risco-país de sua dívida pública aumentou de forma contínua, até que o país foi forçado a pedir ajuda financeira da União Europeia. O principal problema enfrentado por Portugal não é, portanto, a política fiscal, mas a elevada dívida (externa) do setor privado e público. (tradução nossa)

Da mesma forma, o aprofundamento da crise econômica na Espanha e Irlanda, países que possuíam endividamento público inferior aos 60% do PIB até 2007, demonstrou que as percepções de risco e a deterioração dos indicadores da economia real foram afetadas por outras variáveis que não eram monitoradas pelo Tratado de Maastricht. A principal vulnerabilidade desses países era o elevado endividamento do setor bancário nacional com o exterior e os distúrbios decorrentes do estouro das bolhas imobiliárias. De fato, crises no setor bancário tornam-se invariavelmente em crises das dívidas públicas nacionais à medida que os prejuízos dos bancos e instituições financeiras são transferidos para a conta dos governos nacionais (ROGOFF; REINHART, 2010). Nesse contexto, a deterioração dos indicadores fiscais na Espanha e Irlanda foi consequência e não a causa do início da crise econômica e financeira. Segundo Mauldin e Tepper (2011, p. 25), “as dívidas não foram extintas, mas transferidas para a conta dos governos nacionais”.

O estabelecimento de critérios para a participação das economias nacionais na zona do euro, que deveriam supostamente garantir a estabilidade macroeconômica da região, não impediu o surgimento de outros desequilíbrios econômicos nos GIPS. Após a introdução do euro em 1999, os GIPS acumularam elevadas dívidas e passivos externos, especialmente com os países superavitários do norte da Europa. Tais passivos se converteram em vulnerabilidade

<sup>6</sup> O endividamento em moeda estrangeira consiste em um “pecado original” ao aumentar a vulnerabilidade das economias nacionais. Sobre o pecado original ver Eichengreen; Hausmann; Panizza (2007).

financeira quando eclodiu a crise econômica e financeira nos Estados Unidos e os desequilíbrios entre renda, consumo e investimento foram expostos.

A origem dos desequilíbrios econômicos ou externos foi predominantemente por meio do aumento dos déficits nas transações correntes, pelo crescente endividamento privado com o exterior e internacionalização das dívidas públicas nacionais. Posto isso, a criação dos critérios de convergência de Maastricht foi insuficiente para homogeneizar e garantir a estabilidade macroeconômica na zona do euro, já que outros indicadores econômicos que não eram monitorados foram se deteriorando ao longo da década de 2000, sendo determinantes para a eclosão da crise econômica e financeira nos GIPS.

Como resultado da ineficiência dos critérios de Maastricht na promoção da estabilidade macroeconômica na zona do euro e com o intuito de impedir o surgimento de desequilíbrios econômicos no futuro, os governos europeus ampliaram as variáveis monitoradas pelas instituições europeias. Os regulamentos no. 1174/2011 e 1176/2011 do Parlamento e Conselho Europeu definiram os indicadores a serem monitorados e as medidas a serem tomadas para os países que apresentassem desequilíbrios macroeconômicos<sup>7</sup>. Nesse sentido, uma das primeiras ações tomadas pelos governos europeus para diminuir as fragilidades macroeconômicas na zona do euro foi aumentar a vigilância na evolução de outros indicadores que poderiam gerar desequilíbrios econômicos para as economias nacionais no futuro.

A introdução de novas variáveis a ser monitoradas pelas instituições europeias ou mesmo a criação de mecanismos que aumentem o poder de vigilância da União Europeia na evolução dos indicadores fiscais não garante automaticamente a estabilidade financeira em um futuro próximo na zona do euro. Assim como os tetos e limites para a ocorrência de déficits fiscais e estoques de dívidas públicas estabelecidos pelo Tratado de Maastricht e reforçados pelo PEC não foram cumpridos por todos os países da zona do euro, inexistente até o presente momento iniciativas institucionais no âmbito das instituições europeias com força política suficiente que busquem a transferência legal dessas políticas para a União Europeia e evitem o surgimento de políticas econômicas que possam colocar em risco a estabilidade macroeconômica de toda região.

O que fica claro no contexto europeu é que o aprofundamento de políticas supranacionais em detrimento das ações intergovernamentais é o principal desafio que os governos europeus enfrentam na resolução das crises do modelo de integração europeu. Isso porque o principal desafio a ser enfrentado pelos países da zona do euro não é apenas evitar o surgimento de desequilíbrios que culminem no surgimento de crises econômicas e financeiras, mas sim evitar que essas crises se transformem em crises políticas com potencial de colocar em risco o próprio processo de integração regional. A crise no setor imobiliário nos Estados Unidos, por exemplo, não gerou o risco de uma fragmentação política e a própria recuperação mais rápida da economia norte-americana em comparação aos países da zona do euro decorre da capacidade do governo estadunidense em gerar respostas para conter a crise com maior rapidez.

<sup>7</sup> Foi criado um painel com dez indicadores econômicos para serem acompanhados pelas instituições europeias com limites e tetos semelhantes aos estipulados pelo PEC. Os indicadores monitorados serão: o resultado das transações correntes, Posição Líquida de Investimentos Internacionais, Dívida do Setor Privado como % do PIB, variação nos Custos por Unidade de Trabalho, variação da Taxa de Câmbio Efetiva Real, variação dos preços das residências, % do crédito em relação ao PIB, taxas de desemprego, estoques da dívida pública nacional e participação das exportações no comércio internacional.

Por fim, as discussões e impasses atuais sobre os próximos passos no processo de integração europeu continuam a refletir divergências entre as maiores economias da zona do euro. Nesse sentido, embora a atual crise econômica na zona do euro tenha suas raízes em desequilíbrios econômicos, a persistência de divergências entre os Estados impede a geração de uma resposta mais enfática das próprias instituições europeias para a resolução dos problemas econômicos.

## Referências

- AHEARNE, Alan. Political-Economic Context in Ireland. IN: Cline, William R.; Wolf, Guntram B. (org.). 2012. *Resolving the European Debt Crisis*. Washington: Peterson Institute for International Economics, p. 37-50.
- ALVES, Rui H. R. *R.O futuro da União Europeia: Organização Econômica e Política no Contexto dos Desafios Pós-Euro*. 2008. 272 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto, 2008.
- ATTINASI, Maria-Grazia; CHECHERITA, Cristina; NICKEL, Christiane. 2009. *What explains the surge in euro area sovereign spread during the financial crisis of 2007-2009?* Frankfurt: European Central Bank. (Working Paper Series No. 1131)
- AVDJIEV, Stefan; UPPER, Christian; VAUSE, Nicholas. 2011. *Highlights of the BIS international statistics*. Basel: BIS Quarterly Review.
- BAGGUS, Philipp. 2010. *The Tragedy of the Euro*. Auburn: Institute Ludwig Von Misses.
- BORDO, Michael; HAROLD, James. 2010. A long – term perspective on the euro. In: BUTI, Marco (et al). *The Euro. The First Decade*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 37 – 71.
- CONSELHO EUROPEU. 1997. Regulamento (CE) No. 1466/97. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Bruxelas, 7 de julho de 1997.
- \_\_\_\_\_. 1997. Regulamento (CE) No. 1477/97. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Bruxelas, 7 de julho de 1997.
- \_\_\_\_\_. 2005. Regulamento (CE) No. 1055/2005. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Bruxelas, 27 de junho de 2005.
- \_\_\_\_\_. 2005. Regulamento (CE) No. 1056/2005. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Bruxelas, 27 de junho de 2005.
- DEHESA, Guillermo de La. Spain and the Euro Area Sovereign Debt Crisis. IN: CLINE, William R; WOLFF Guntram B. (org.). 2012. *Resolving the European Debt Crisis*. Washington: Peterson Institute for International Economics. p. 109-130.
- DI MAURO, Filippo; DEES, Stephane; LOMBARDI, Marco J. 2010. *Catching the Flu from the United States*. Synchronisation and Transmission Mechanisms to the Euro Area. New York: Palgrave Macmillan.
- EICHENGREEN, Barry. 2011. *Privilégio Exorbitante*. A ascensão e queda do dólar e o futuro do Sistema Monetário Internacional. Rio de Janeiro: Editora Campus.

\_\_\_\_\_. 2008. *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton: Princeton University Press.

EICHENGREEN, Barry; HAUSMANN, Ricardo; PANIZZA, Hugo. 2007. Currency Mismatches, Debt Intolerance, and the Original Sin: Why They Are Not the Same and Why It Matters. *IN: Edwards, Sebastian (org.). Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences*. Chicago: Chicago University Press. p. 121-169.

EUROSTAT. *Economic Database*. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>. Acesso: 20 dez. 2013.

EUROPEAN CENTRAL BANK. *Long term interest rates in eurozone..* Disponível em: <<http://sdw.ecb.europa.eu/home.do>>. Acesso: 20 dez. 2013.

EUROPEAN COMMISSION. 2012. *Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances*. Luxembourg: Directorate – General For Economic and Financial Affairs. (Occasional Papers No. 92)

\_\_\_\_\_. 2010. *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*. Luxembourg: Directorate-General For Economic and Financial Affairs. (European Economy 1/2010).

GIAVAZZI, Francesco; SPAVENTA, Luigi. 2010. *Why the current account may matter in a monetary union*. Lessons from the financial crisis in the Euro area. London: Centre for Economic Policy Research. (Discussion Paper No. 8008).

GROSS, Daniel. 2012. *How to deal with macroeconomic imbalances?* Brussels: Centre for European Policy Studies. (CEPS Special Report No. 69).

\_\_\_\_\_. 2011. *Sovereign Debt vs Foreign Debt in the Eurozone*. Brussels: Centre for European Policy Studies. (CEPS Commentary)

HEIPERTZ, Martin; VERDUN, Amy. *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

KAARLEJARVI, Jani. 2007. *Fiscal policy without a State in EMU? Germany, the Stability and Growth Pact and Policy Coordination*. New York: Palgrave Macmillan.

KINDLEBERGER, Charlie P.; ALIBER, Robert Z. 2013. *Manias, pânico e crises. A história das catástrofes econômicas mundiais*. São Paulo: Editora Saraiva. (6ª edição).

LYNN, Matthew. 2011. *Bust. Greece, the Euro, and the sovereign debt crisis*. Hoboken: John Wiley & Sons.

MAULDIN, John; TEPPER, Jonathan. 2011. *Endgame. The end of the debt supercycle and how it changes everything*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.

MERLER, Silvia; PISANI-FERRY, Jean. 2012. *Sudden Stops in the euro area*. Brussels: Bruegel Policy Contribution. (Issue 2012/06)

MONGELLI, Francesco Paolo. 2010. *The transformational impact of EMU and Global Financial Crisis*. Brussels: Centre For European Policy Studies. (Policy Brief No. 228).

OVERTVELD, Johan Van. 2011. *The end of the Euro. The uneasy future of the European Union*. Chicago: B2 Books.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU. Regulamento (EU) No. 1174/2011. Jornal Oficial da União Europeia. Estrasburgo, 8 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Regulamento (EU) No. 1176/2011. Jornal Oficial da União Europeia. Estrasburgo, 16 de novembro de 2011.

ROGOFF, Kenneth S.; REINHART, Carmen M. 2010. *Oito séculos de delírios financeiros*. Desta vez é diferente. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

ROUBINI, Nouriel; MIHM, Stephen. 2010. *A economia das crises*. Um curso-relâmpago sobre o futuro do Sistema Financeiro Internacional. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

SINN, Hans-Werner; WOLLMERSHAEUSER, Timo. 2011. Target Loans, Current Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility. Washington: National Bureau of Economic Research. (NBER Working Paper No 17626)

STEIN, Jerome L. 2011. The Diversity of Debt Crisis in Europe. *Cato Journal*, Washington. Vol. 32, No. 2 (spring/summer). p. 199 – 216.

UNCTAD. 2010. *Trade and Development Report*. Genebra: UNCTAD

VERDUN, Amy. Economic and Monetary Union. In: CINI, Michelle (org). 2007. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. p. 296 – 308.

Recebido em: 26 outubro 2014

Aceito em: 14 junho 2015



# Hierarquia sob a Anarquia: possibilidades estratégicas no Dilema de Segurança para a Semiperiferia

## *Hierarchy under Anarchy: strategic possibilities in the Security Dilemma for Semi-Periphery*

Lucas de Oliveira Paes\*  
José Miguel Quedi Martins\*\*

### Resumo

Este trabalho problematiza o dilema de segurança para a Semiperiferia. A particularidade desse dilema para tais países é expressa por sua limitação na produção de respostas efetivas a ganhos de segurança alheios no nível sistêmico, dada sua restrição estática de recursos. Estuda-se como a especificidade social e funcional da Semiperiferia no sistema pode ser mais bem aproveitada em possibilidades estratégicas para além das previstas no dilema de segurança guiado pela anarquia. Busca-se ampliar a variabilidade comportamental do Realismo Estrutural, incorporando mecanismos interativos hierarquizados capazes mais bem de gerenciar a assimetria de recursos entre as unidades em meio à anarquia.

**Palavras-chave:** Semiperiferia, Dilema de Segurança, Hierarquia, Anarquia, Teoria de Relações Internacionais.

### Abstract

This work addresses the security dilemma for Semi-Periphery. Those states particularity derives their limitation to produce effective responses for increase in the security of others throughout the system, given the structural resource restriction of these countries. Thus, it is studied how the social and functional differentiation of Semi-Periphery can be better profited for them to seek their survival through strategic possibilities beyond the ones predicted by security dilemma. It is aimed to expand the behavioural variability compatible with Structural Realism by incorporating hierarchical interactive mechanisms capable of better manage the resource asymmetry among unities under anarchy.

**Keywords:** Semi-Periphery. Security Dilemma, Hierarchy, Anarchy, Theory of International Relations.

\* É graduado em Relações Internacionais pela UFRGS e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da mesma universidade. E-mail: lucas.paes@ufrgs.br.

\*\* É professor adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS e pesquisador do ISAPE e do NERINT. E-mail: jose.martins@ufrgs.br.

## 1 Introdução

O presente trabalho busca compreender as possibilidades estratégicas da Semiperiferia na gestão de seu dilema de segurança. O dilema de segurança provê a lógica central de sobrevivência de um estado em meio à anarquia na teorização realista das relações internacionais (LAKE, 2007, SCHWELLER, 1996, 2010). Os trabalhos que capitanearam essa agenda (JERVIS, 1978, 2001, WALTZ, 1979, WALT, 1990, SCHWELLER, 1994, 1996) avançaram em concatenar a estática distributiva com a dinâmica das percepções e das preferências no âmbito da unidade, em termos de um conjunto possível de comportamentos no sistema. Esse trabalho busca rediscutir os limites da variabilidade comportamental estabelecida, estudando a compatibilidade de interações sociais hierarquizadas em meio à inexistência de “governo mundial” (LAKE, 2007). Em específico, busca-se incorporar ao debate realista a especificidade da inserção de países de porte intermediário no Sistema-Mundo, através do conceito de Semiperiferia, e discutir seus desdobramentos sobre o conjunto de estratégias possíveis para lidar com suas restrições estruturais na política internacional.

As palavras de um diplomata alemão no pós Segunda Guerra Mundial, citadas por Hurrell (2000, p. 3): *“somos grandes demais para não compor o equilíbrio de forças, mas pequenos demais para manter as forças em equilíbrio”*<sup>1</sup>, ilustram a particularidade desse estrato de atores, cujo grau de integração os põe frente a litígios centrais do sistema, ao passo que suas limitações estruturais de recursos e capacidade estatal restringem suas possibilidades de ação. Dentre as diversas categorias que disputam a conotação desse estrato intermediário do sistema, o conceito de Semiperiferia é o que melhor manifesta a rigidez de sua posição na estrutura distribucional e, sobretudo, o caráter social de sua inserção no sistema. Dentro do arcabouço realista vigente, tal categoria de países estaria limitada às figuras retóricas de Cordeiros passivos ou de Chacais oportunistas do sistema internacional (SCHWELLER, 1994, RODRIGUEZ, 2012), cujos desdobramentos estratégicos são imprecisos e subordinados. Neste trabalho, ao ser incorporada a especificidade social e funcional da Semiperiferia no sistema, busca-se ampliar a variabilidade comportamental possível para tais atores e, por consequência, suas possibilidades estratégicas.

## 2 Hierarquia na Anarquia: estrutura e processos interativos no sistema internacional

O ecletismo teórico, a combinação entre distintos paradigmas e abordagens para discussão de fenômenos da realidade, vem sendo alvo de intenso debate na disciplina de relações internacionais (DUNNE; HANSEN; WIGHT, 2013). De um lado, autores como Mearsheimer e Walt (2013) argumentam que a produção de conhecimento cumulativo deve estar alicerçada em pressupostos bem delimitados, capazes de refutar ou comprovar mecanismos causais internos às teorias. No extremo oposto, Bennett (2013) advoga o uso

1 Tradução do autor.

pós-paradigmático da teoria, devendo o analista utilizar-se dos distintos nexos causais disponíveis para explicar a realidade. Para Lake (2011), Katzenstein e Sil (2010), os “grandes debates” da disciplina falharam em produzir sínteses cumulativas e a produção teórico-dedutiva deve mover-se de modo transgressor sobre as fronteiras paradigmáticas para eles reificadas. Para esses autores, o hermetismo do debate paradigmático afasta a produção acadêmica da realidade, da solução de problemas reais do mundo.

Reus-Smit (2013) discute o quadro acima em busca de uma solução que permita aliar a produção de conhecimento cumulativo e produtivo. Parafraseando a citação de Kant no autor, seria necessário conciliar aquilo que explica o que *é* com o que explica o *que deve ser* (REUS-SMIT, 2013, p. 602). Dessa forma, o uso eclético da teoria voltado a conciliar capacidade explicativa com normatividade para ação prática pode ser solucionado por uma delimitação metateórica da epistemologia e da ontologia envolta ao problema ou fenômeno estudado. Em outras palavras, é necessário preestabelecer as prevalências e covalências entre pressupostos, conceitos e mecanismos a serem utilizados. A tal esta seção se dedica: busca-se hierarquizar pressupostos, conceitos e mecanismos causais capazes de serem postos em debate para a compreensão de um problema da realidade, nesse caso os seguintes: que estratégias são possíveis para países da Semiperiferia gestarem o dilema de segurança que emerge da anarquia do sistema internacional? Elas se esgotam em balanceamento, obediência (*compliance*), *bandwagoning*?

A resposta a tais problemas do mundo real perpassa uma pergunta teórica fundamental que guia esta seção: é possível a existência de relações hierárquicas em meio à anarquia? Para tanto, se discutirá inicialmente os mecanismos pelos quais o dilema de segurança se impõe aos atores do sistema e as possibilidades previstas para sua gestão, segundo seus principais formuladores no Realismo Estrutural, dentro de um sistema anárquico. Em seguida, se discutirá outras formas de poder e relações sociais presentes na literatura que permitam ponderar os padrões comportamentais previstos pelo dilema de segurança. Por fim, será buscado o diálogo crítico entre as literaturas a fim de estabelecer a prevalência de pressupostos e a covalência conceitual entre elas.

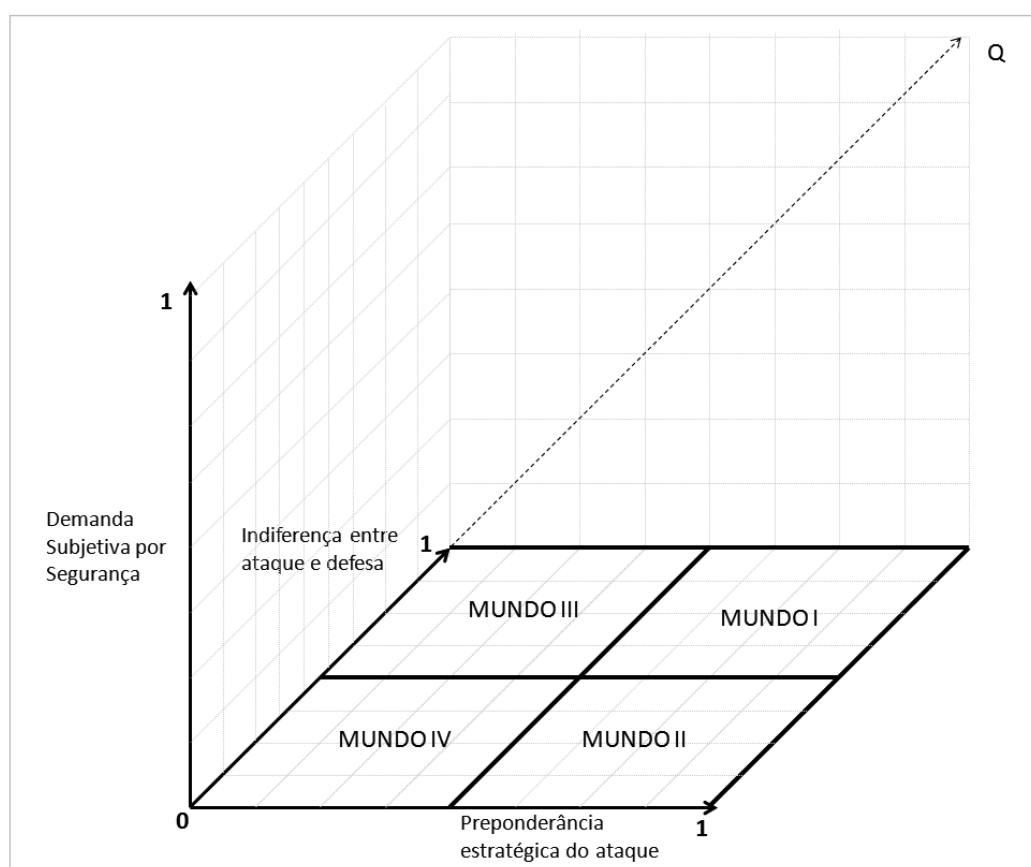
### 3 O dilema de segurança e comportamentos anárquico-consciente no sistema internacional

A ideia de que a anarquia produz um dilema de segurança, que por sua vez gera balanceamento entre os atores dispostos no sistema, é fundacional no realismo desde Tucídides e, em alguma medida, na própria disciplina de relações internacionais (LOBO-FERENANDES, 2007, WAGNER, 2007). Herz (1950) é um dos primeiros a explicitar o mecanismo do dilema de segurança em meio à anarquia, na forma de uma relação de soma zero entre atores que buscam incrementar suas chances de sobrevivência. Para Herz (1950, p.157), a busca pela segurança individual através da aquisição de meios dissuasórios militares sinalizaria o incremento da insegurança alheia e levaria à emulação escalonada desse movimento, constituinte de uma espiral de insegurança capaz de produzir conflitos inicialmente não almejados. Esse círculo

vicioso seria o mecanismo que tornaria a balança de poder um processo estrutural do sistema, seja ele formado por maximizadores de segurança, seja por maximizadores de poder. Dessa forma, a concepção de dilema de segurança carrega em sua ontologia dois pressupostos essenciais do realismo em seus diferentes matizes: a prevalência da relação entre Estados como objeto de estudo e a inexistência de ordem soberana acima da soberania estatal, ou a prevalência da anarquia.

O desenvolvimento mais conspícuo desse problema se daria nos anos de 1970, a partir dos trabalhos de Jervis (1978). Para o autor, o dilema está posto sempre que o aumento da segurança de um Estado é deletério ao de outro. O grau em que ele é efetivo e produz conflito entre Estados que desejam apenas sua própria sobrevivência seria tão maior quanto menor a capacidade de distinção entre armamentos defensivos e ofensivos, bem como quanto maior for o grau de predominância estratégica do ataque sobre a defesa<sup>2</sup>. As preferências dos atores em jogo, nesse caso sua *demanda subjetiva por segurança*, agravam ou amenizam a propensão do sistema ao conflito, mas não afetam a efetividade do dilema em que estão inseridos (SCHWELLER, 2010, p. 293). A figura 1 demonstra a probabilidade de conflito e cooperação na teoria, ponderando a efetividade do dilema de segurança pela *demanda subjetiva de segurança* dos atores.

Figura 1 – Dilema de Segurança e Conflito em Jervis (1978)

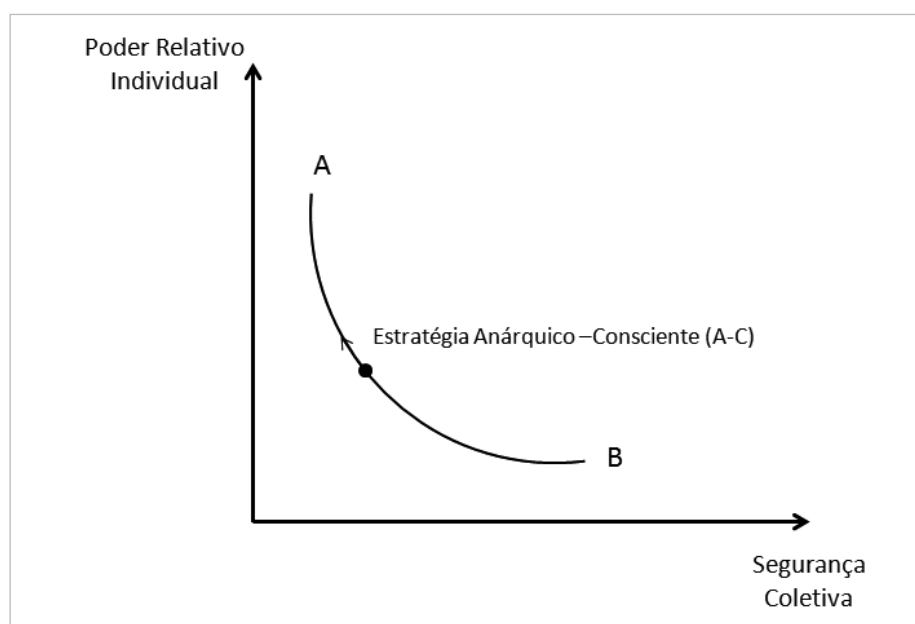


Fonte: Elaboração própria a partir de Jervis (1978).

2 A distância entre um ponto qualquer e a origem no plano de coordenadas horizontal da Figura 1 delimita a efetividade do dilema.

Schweller (1996) contrasta essa lógica indicando que o dilema seria efetivo apenas nos pontos internos ao “Mundo I” de Jervis (1978, p. 211), quadro muito incomum no sistema internacional. Segundo Schweller (1996), o sistema internacional apresentaria a seus atores, na realidade, um “problema” (*issue*) de segurança, como um *Stag Hunt* da teoria dos jogos. A percepção do predomínio de armamentos *duais* ofensivo-defensivos, que reduz significativamente a distinguibilidade entre *build ups* defensivos e ofensivos, assim como de que o sistema internacional está predominantemente formado por zonas contestadas, em que a defesa tem vantagem sobre o ataque (POSEN, 2003, 2014), normaliza os *payoffs* do sistema em um “Mundo II” de Jervis (1978, p. 211). Nesse caso, de um ponto de vista exclusivamente utilitário, nível de conflito seria uma função das preferências unitárias que demarcariam a variação no eixo vertical da figura (SCHWELLER, 1996, 2010). Deriva-se de um ponto qualquer na Figura 1, a curva da Figura 2 que expressa um dilema do tipo *Stag Hunt*<sup>3</sup>, em que a segurança individual, obtida por incrementos marginais em seu poder relativo, diminui o nível total de segurança do sistema.

Figura 2 – Dilema de Segurança em Stag Hunt



Fonte: Elaboração própria de Waltz (2001, 1979).

Essa é a lógica subjacente aos mecanismos de balanceamento previstos por grande parte das teorias realistas da política internacional (SCHWELLER, 2010, p. 289). É desse ponto lógico que Waltz (2001, 1979) deduz sua análise sistêmica, enfatizando a tradução de aspectos posicionais em padrões comportamentais, através dos processos de socialização e competição que comandam a agência em meio à anarquia. A tradução do dilema de segurança anárquico em processos interativos e suas derivações comportamentais é o que analisaremos na sequência em três concepções cumulativas de balanceamento no Realismo Estrutural: a *balança-de-poder*

3 A concepção do dilema de escolhas para a sobrevivência na anarquia em termos de um jogo de Stag Hunt remonta à natureza de um custo de oportunidade entre o interesse individual de segurança e o nível coletivo de segurança determinado por interesses individuais, já ponderado em Waltz (2001, p. 169-172) e Schweller (1996, p. 119, 2010, p. 292).

em Waltz (1979), as *balanças-de-ameaça* em Walt (1990) e a *balança-de-interesse* em Schweller (1994).

**BALANÇA-DE-PODER** – Balizadora do debate acadêmico em relações internacionais<sup>4</sup>, a obra *Theory of International Politics* (1979) concebe uma teoria estrutural e sistêmica da política internacional. Sistêmica por ser construída contra o “reducionismo”, no sentido de que as interações não podem ser interpretadas parcialmente, mas, sim, em sua totalidade que afeta de maneira complexa quaisquer relações diádicas. Estrutural por ser este o elemento explicativo da teoria, seus atributos são o que impõe constrangimento à agência seriam: a *anarquia*, enquanto princípio organizacional que não admite poder soberano sobre as partes; a *não diferenciação funcional* das unidades, em interação os Estados buscam apenas sobreviver no exercício de soberania política sobre uma jurisdição; e a *polaridade*, a distribuição de poder em um determinado período do tempo (WALTZ, 1979, p. 71).

Como a frase indica, os dois primeiros elementos representam a estática estrutural e o último sua dinâmica, o que determina imediatamente os processos (comportamentos) e os resultados no sistema (o nível de estabilidade ou conflito). Contudo, os três atributos sistêmicos segundo Waltz conduzem à reprodução de sua estrutura (1979, p. 71), pois limitam a variabilidade comportamental do sistema e estabelecem os termos pelo qual a sobrevivência soberana é possível. Dessa forma, em um dado momento do tempo, o comportamento de um Estado, ciente da homogeneidade funcional e da anarquia no sistema, estaria sob os incentivos e constrangimentos de sua posição relativa de poder coercitivo. Dois processos traduzem a estrutura distribucional em comportamentos para o autor: a socialização e a competição. A socialização em Waltz (1979, p. 74 – 76) é o processo de interação sistêmica em si mesmo, decorre do fato de que as unidades se definem e se comportam em função umas das outras. Da socialização inerente ao sistema, emerge processo de competição, de caráter evolucionário, que seleciona os comportamentos passíveis de promover a sobrevivência dos atores (WALTZ, 1979, p. 76 – 77). Sempre que não houver garantia de tal sobrevivência por forças superiores, esses processos comandarão comportamentos, limitando sua variabilidade.

Para o autor, a gama comportamental do sistema ficaria restrita a dois tipos opostos: balanceamento e o *bandwagoning* (WALTZ, 1979, p. 123 – 128). O primeiro seria a derivação comportamental direta do dilema de segurança, um Estado com mais poder coercitivo representa uma ameaça aos demais e, portanto, há incentivos para que os demais Estados se aliem para contrabalançá-lo (balanceamento externo) ou busquem aumentar suas capacidades (balanceamento interno). Ainda, seria possível aos Estados de menor poder relativo “bandear-se ao lado mais forte” (WALTZ, 1979, p. 127), em uma estratégia chamada de *bandwagoning*. Dessa forma, diante de sua dotação relativa de poder coercitivo, Estados escolheriam entre um ou outro lado da balança-de-poder.

**BALANÇA-DE-AMEAÇAS** – Em “*The Origin of Alliances*”, Walt (1990) se propõe a avançar no estudo dos processos pelo qual a estrutura posicional determina comportamentos. Concebendo que as ameaças (à sobrevivência de um Estado) são o mecanismo que conduz a dinâmica do realismo defensivo, Walt estuda seus determinantes, adicionando complexidade

4 Até mesmo entre seus críticos, o caráter fundacional e balizador do debate teórico na disciplina é reconhecido (KEOHANE, 1986; WENDT, 1999; WENDT; SNYDAL, 2009; WAGNER, 2007).

às variáveis interacionais, ou sociais, em análise. Para além da distribuição relativa de poder entre unidades indiferenciadas na anarquia, o autor considera que os Estados levam em conta a proximidade geográfica, a capacidade ofensiva e a agressividade perceptível na hora de identificar uma ameaça e a ela reagir (WALT, 1990 p. 5). Do ponto de vista comportamental, a percepção desequilibrada de ameaça entre Estados gera balanceamento contra aquela mais pungente. Desse modo, o *bandwagoning* para o lado mais forte seria improvável, dado que o gatilho para a reação seria a percepção relativa de ameaças em si. Para este estudo, a contribuição de Walt (1990) é de fundamental importância, pois incorpora à análise um elo social, a percepção entre os atores, a cadeia de transmissão entre estrutura comportamento, sem romper a parcimônia *waltziana*.

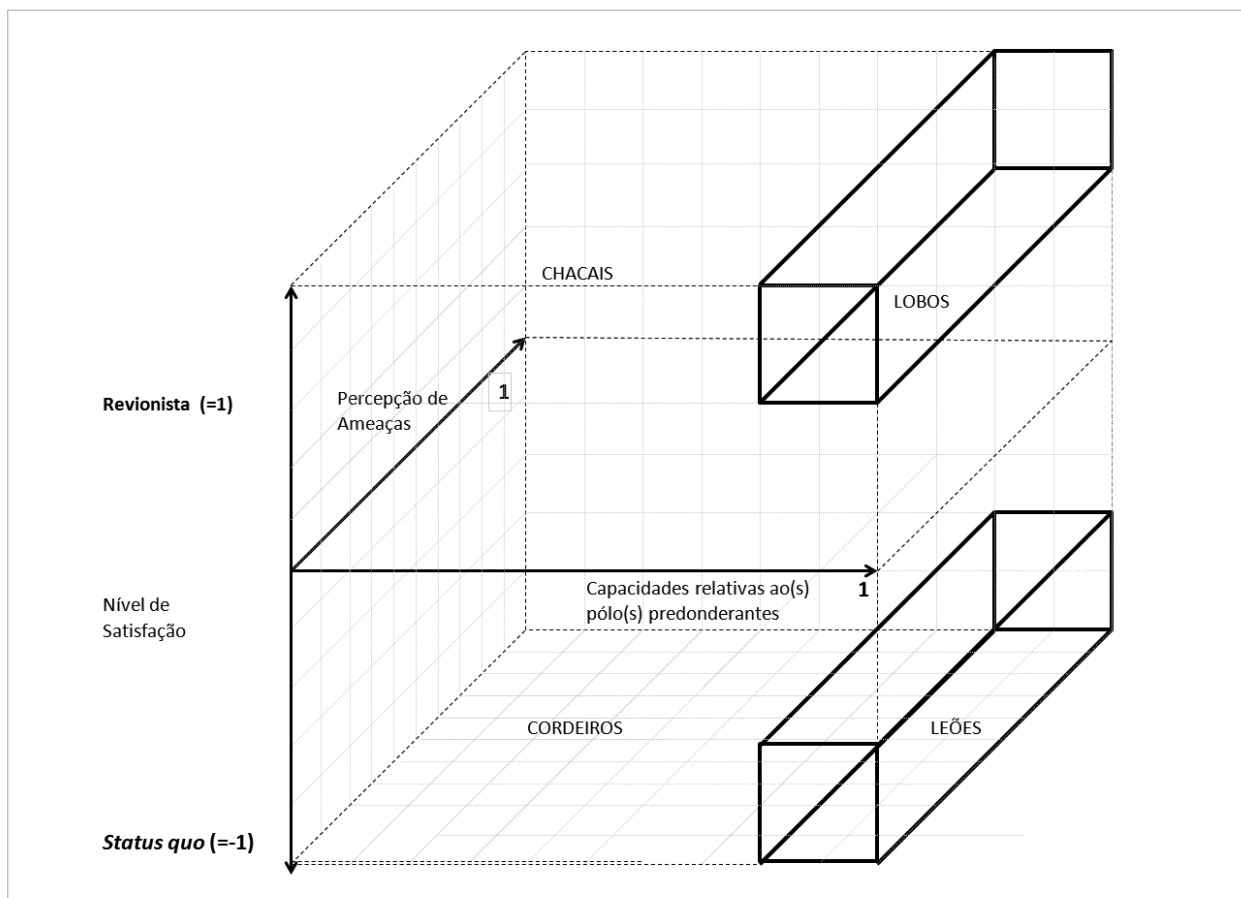
**BALANÇA-DE-INTERESSES** – A partir dos trabalhos anteriores, Schweller (1994) busca retomar a importância das preferências no âmbito da unidade para o estudo da variabilidade comportamental do sistema. Não apenas as percepções dos Estados sobre a estrutura distribucional seriam relevantes, mas também sua composição de preferências. Tais percepções se manifestariam no grau de satisfação dos atores em relação à ordem vigente: em um polo, atores revisionistas que buscam modificar os valores regentes da ordem internacional; no outro, aqueles que querem a manutenção do *status quo* (SCHWELLER, 1994, p. 100). Atores que almejam estender sua influência na ordem vigente, mas que sozinhos não têm condições de arcar com os custos de modificá-la, seriam os Chacais do sistema. Os Cordeiros seriam os atores de dotação de poder semelhante, mas com maior grau de satisfação, que não tomam os riscos de enfrentar a ordem vigente, buscando engajamento subordinado<sup>5</sup> ou distanciamento dos processos, tal qual Ulisses fizera com o Ciclope (SCHWELLER, 1994, p. 103). O balanceamento seria possível entre aqueles que têm capacidades e intenções para garantir o *status quo* ou revisá-lo, esses seriam respectivamente Leões e Lobos. O viés garantista do *status quo* na teoria realista teria subestimado a possibilidade de uso do *bandwagoning* para aquisição de ganhos distribucionais (SCHWELLER, 1994, p. 99). Preferências no âmbito da unidade se somam às suas percepções e à distribuição de poder da determinação de comportamentos e resultados.

**COMPORTAMENTOS ANÁRQUICO-CONSCIENTES** – A figura 3 busca congrega as análises anteriores na determinação da variabilidade comportamental que preveem. Conscientes da anarquia e de sua homogeneidade funcional, os Estados pautariam suas ações pela sua posição relativa no sistema, sua percepção de ameaças e sua satisfação em relação ao *status quo*. No plano horizontal da Figura 3, a probabilidade de um comportamento balanceador estaria indicada em função da distância entre um ponto qualquer e a origem, até que se estabelecesse uma situação de paridade plena. No eixo vertical, pondera-se o plano horizontal pela argumentação de Schweller (1994), identificando seus tipos comportamentais. A probabilidade lógica de conflito entre duas unidades pode ser depreendida pela soma dos produtos formados por suas respectivas distâncias das coordenadas no plano: quanto mais próxima de uma mais conflitiva a relação. Em suma, unidades variariam seu comportamento entre si em função de aspectos posicionais do sistema, que seriam ponderados por suas preferências e por um aspecto interacional ainda muito limitado, sua percepção dos outros atores.

<sup>5</sup> Em alusão ao que Schweller (1994, p. 100) chama de “*wave-of-the-future or domino bandwagoning*”.



Figura 3 – Variabilidade Comportamental Sistêmica no Realismo Estrutural



Fonte: Elaboração própria a partir de revisão bibliográfica.

O processo de interação social possível em um sistema anárquico e homogêneo, para esses autores, seria a competição por dois recursos escassos: segurança e influência. Esse traço social do sistema limita a variabilidade comportamental dos atores em: balanceamento externo e interno, *bandwagoning* oportunista, *bandwagoning* clássico e obediência/distanciamento (ELMAN, 1996). Atores de porte intermediário emergentes, na impossibilidade de revisão sistêmica, poderiam fazer *bandwagoning* clássico ou por interesses, dessa forma, sendo respectivamente Cordeiros ou Chacais (RODRIGUEZ, 2012). A Figura 3 ajuda a ilustrar a diversidade interna a essas categorias perante a limitação de suas possibilidades estratégicas. No entanto, assim como há mais relações ecológicas na anarquia da natureza do que predação e competição, é possível a existência de outras relações sociais e padrões comportamentais na anarquia do sistema internacional. Aos Cordeiros restaria apenas o papel de presa ou há ação estratégica possível em meio à incapacidade de alterar a dotação relativa de capacidades no curto prazo? Aos chacais, sua agência deve ficar subordinada aos espólios alheios ou há espaço para agência autônoma? Que outros comportamentos são possíveis ou não aos Estados de porte intermediário?

É subjacente à resposta dessas perguntas rediscutir as dinâmicas interativas que canalizam o dilema de segurança. Como Schweller (2010, p. 289) aponta, “se a segurança puder ser mutuamente compartilhada e simultaneamente aumentada, não há dilema de segurança

em jogo”. Para Schweller (1996), as causas da guerra nas teorias de balanceamento não estão no dilema de segurança em si, como ilustrado na Figura 2, mas no predomínio da incerteza sobre as intenções alheias que afastam os atores de arranjos cooperativos possíveis. Conscientes da anarquia, Estados buscariam deslocar-se em direção ao ponto A da curva, mas a elevação da insegurança alheia ativaria os mecanismos de balanceamento que retomariam um ponto intermediário de equilíbrio. Dessa forma, é possível argumentar que é a natureza *fraca*<sup>6</sup> dos laços sociais do sistema, em meio à anarquia, o que produz a guerra, como Herz (1950, p.158) já apontava. A questão teórica decorrente capaz de guiar à resposta às perguntas anteriores, portanto, seria a possibilidade de fortalecimento de tais laços, mesmo em meio à anarquia. Essa pergunta é o que a próxima seção busca responder.

#### 4 Poder além da balança: hierarquia e meios de interação

Parte significativa das críticas ao Realismo Estrutural reside em sua dificuldade de incorporar processos mais complexos do que emulação e competição para dentro de seu arcabouço teórico (KEOHENE, 1986, WENDT, 1999). Diferentemente de muitas dessas críticas, este trabalho busca inserir-se no debate interno à teoria realista, para discutir a ampliação dos processos, comportamentos e resultados sociais que lhe são compatíveis. Um dos principais estudiosos dos conflitos sociais, Charles Tilly (2003, 2005) identifica seu fundamento na natureza dos laços entre indivíduos e grupos, na formação de díades “nós-eles” por meio de categorias sociais. Nos laços mais fracos se estabeleceriam as fronteiras intercategóricas de alteridade, que balizam os conflitos distributivos. Tais reflexões se referem à interação entre grupos sociais subnacionais ou transnacionais, mas poderiam elas ser pensadas no nível internacional, na formação de arranjos cooperativos e do conflito entre Estados. Esta seção discute formas de poder e interação interestatal previstas na literatura que afetam tais laços e em seguida discute suas possibilidades de exercício no sistema internacional.

Em diversos trabalhos, David Lake (1996, 2007, 2009) sustenta que grande parte das interações entre Estados é pautada por uma *autoridade relacional* de superordenação e subordinação. Nessa forma de socialização hierarquizada, atores legitimam a especificidade funcional de outros no sistema e lhes conferem autoridade na determinação de certos temas de sua ação soberana (LAKE, 2007, p. 55). Portanto, a definição dos resultados interacionais não é a simples derivação de uma ameaça de coerção, mas, sim, a percepção, no ator subordinado, de que aquele superordenado é capaz de prover algum tipo de ordem benéfica não possível sem sua atuação (LAKE, 1996). Dessa forma, Estados no sistema não apenas competem e emulam-se, mas identificam funcionalmente uns aos outros como oportunidades para ganhos absolutos de bem-estar e redução de custos relativos com a sobrevivência no sistema. Lavozcka (2013), contudo, pondera que tais formas de interação, mesmo hierarquizadas, não envolvem dominação, de modo que sua existência é baseada na consciência desses laços em termos de custos relativos para gestão da anarquia.

<sup>6</sup> Em alusão à ideia de laços sociais fracos e fortes em Tilly (2005).

Complexificando o argumento de Lake em termos não diádicos, sua *autoridade relacional* é compatível com a conceituação de *poder produtivo*, *poder institucional* e *poder estrutural* em Barnett e Duvall (2005). Segundo os autores, o primeiro seria a capacidade um ator *influenciar* identidades e preferências de outros atores; o segundo seria sua capacidade de impor preferências sobre aspectos formais que regulam a interação entre atores determinados e o último refere-se à sua capacidade de *afetar*<sup>7</sup> processos distributivos que constituem a posição alheia no sistema (BARNETT; DUVALL, 2005 p. 51 – 57). Nos três casos, poder não é capacidade apenas de coerção<sup>8</sup>, mas também de produção social dos determinantes de sua capacidade própria de agência. Esses tipos de poder são análogos aos debates que constituem três categorias consagradas sobre formas de exercício de poder nas relações internacionais: *liderança*, *meta-poder* e *hegemonia*<sup>9</sup>.

**LIDERANÇA** – A noção de liderança na política internacional possui forte ligação com as teorias da ação coletiva (YOUNG, 1991). Nos termos de Bennett e Duvall (2005), podemos considerar a liderança como análoga ao poder produtivo por tratar-se de uma interação fundamentalmente persuasiva e ideacional, que se manifesta em capacidade de influência. Nesse sentido, o líder seria o empreendedor político capaz de concatenar interesses coletivos e manifestá-los em uma agenda inclusiva (SCHIRM, 2010, p. 200). Por mais que seja dependente da contínua capacidade de angariar seguidores, a liderança permite ao líder o poder de agenda da coletividade sob si (DESTRADI, 2010). A título de exemplo, Burges (2013) argumenta que a emergência brasileira nas últimas décadas estaria amparada no papel de “ponte entre o Sul e o Norte” exercido por sua diplomacia, em que um pedágio seria cobrado de ambos os lados. Tal pedágio seria a capacidade de inserir de maneira desproporcional seus interesses nos termos em negociação (BURGES, 2013, p. 578). À medida que esse poder de agenda consegue estabelecer modificações favoráveis nas “regras do jogo” em um regime, o líder passa a ampliar o seu meta-poder sobre ele. Ademais, dado seu caráter constitutivo, se continuada no longo prazo e for transbordada em laços intersocietários, a liderança pode passa a imiscuir os interesses do líder com o dos dominados nos termos de uma hegemonia, especialmente em termos regionais (DESTRADI, 2010).

**META-PODER** – Krasner (1981) utiliza o termo para definir a capacidade de um ator modificar o ambiente em que as decisões dos outros são tomadas: desde os termos de um regime internacional até, em última análise, toda a complexidade de regimes da ordem internacional. O termo, original da teoria dos jogos, refere-se à capacidade de um jogador modificar os *payoffs* de uma partida para outra (KRASNER, 1981, p. 122). Assim, o conceito é bastante relacionado à noção de hegemonia e liderança na Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH), em Kindleberger (1973), Gilpin (1981) e Ikemerry (2011), bem como em trabalhos anteriores de Krasner (1976)<sup>10</sup>. Nesses casos, a forma de poder em questão seria a capacidade do ator que arca com os custos de construção da ordem e de ajustar benefícios e constrangimentos que terminam por condicionar comportamentos alheios em termos desejados (LAKE, 1993).

7 Para os termos da diferenciação entre influência e afecção ver Keohane (1969, p. 295).

8 Terreno do poder *compulsório* para os autores (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 49-50).

9 Tipos são categorias de explicação do poder, formas de exercício são padrões de instrumentalização desta tipologia.

10 Para a diferença entre liderança e hegemonia na TEH, ver Lake (1993).

Contudo, a noção de meta-poder se distingue sutilmente por desagregar tal influência na capacidade de afetar regimes e instituições específicos, sendo uma forma de poder passível de disputa na moldagem de regras do sistema (“*rule-shaping*”) e não um monopólio do hegêmona estabilizador na produção das regras (“*rule-making*”) (SIDHU; MATHA; JONES, 2013). Para fins de clareza conceitual, no restante do trabalho, trataremos hegemonia na forma apresentada em sequência em detrimento da apresentada pela TEH.

**HEGEMONIA** – Em seus Cadernos do Cárcere, Gramsci (2006) desenvolve os mecanismos pelos quais a estrutura se reproduz sublimando seus conflitos inerentes, por meio do que chama de hegemonia. Em termos genéricos, nessa forma de poder, o beneficiário da assimetria socialmente construída subordina os interesses dos dominados aos seus. Assim, antes da disputa entre capacidades coercitivas, laços sociais de dependência direcionam comportamentos subordinados na formação de consensos. Para manter a alegoria racionalista da teoria dos jogos, nesse caso não se alteram apenas os *payoffs*, mas a estrutura de preferências em si. Nas relações internacionais, sua adaptação mais ressonante é a de R. Cox (1983), que estuda no nível sistêmico a interação entre forças materiais e sociais na universalização de valores e percepções que legitimam o *status quo*. Para este trabalho, sua relevância se expressa no reconhecimento de como processos interativos de especialização funcional podem *coadunar* interesses dispersos em torno de um consenso reprodutor e amplificador da assimetria que o funda.

Apesar de sumarizadas de maneira bastante estrita, em comum, as formas de exercício do poder discutidas não negam atuação da estrutura posicional do sistema e a operação da anarquia *waltziana* no condicionamento da agência. Essa literatura discute adicionalmente como distintos laços sociais – diádicos ou complexos – subvertem a homogeneidade funcional do sistema e aumentam a variabilidade comportamental possível em meio à mesma estrutura, seja constituindo preferências alheias por persuasão de liderança ou direção hegemônica, seja influenciando o ambiente normativo que baliza suas interações. Como Wendt e Friedheim (1995, p. 690) apontam, ao negar o impacto das interações sociais sobre as preferências e a identidade dos atores, tanto o neorealismo quanto o neoliberalismo perdem a capacidade de identificar os impactos reais das assimetrias de poder sobre os fenômenos da política internacional. Wendt (1999) busca seu caminho por meio do estudo das ideias como vetor de interação, e neste trabalho busca-se conectar ao próprio Realismo Estrutural um maior reconhecimento do efeito de processos interacionais sobre o comportamento de unidades formalmente homogêneas, mas funcionalmente heterogêneas<sup>11</sup>.

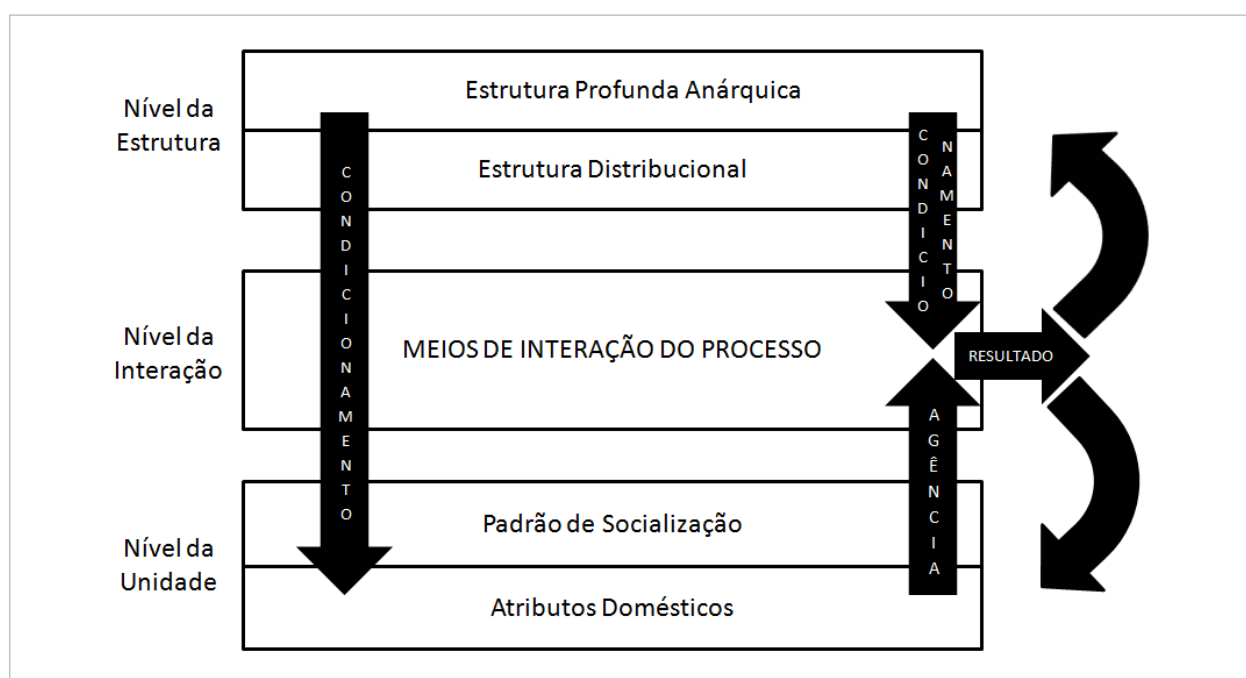
#### 4.1 Quadro analítico: a lógica da hierarquia na anarquia

Autores como Ruggie (1983), Buzan, Jones e Little (1993) dedicaram-se a revisar o Realismo Estrutural de maneira convergente ao aqui problematizado, no estudo dos mecanismos pelos quais sua “estrutura profunda” anárquica manifesta-se em processos no

<sup>11</sup> A título de ilustração, no quadro já consagrado de Wendt e Friedheim, (1995, p. 694) se buscaria deslocar a teoria ao centro do gráfico, para uma sociologia mais ciente dos aspectos constitutivos intersubjetivos operantes na interação, mas reconhecadora do caráter condicionante da estrutura.

sistema. Para Ruggie (1983), variações na homogeneidade funcional do sistema seriam o elemento dinâmico social que conduziria sua transformação. Buzan, Little e Jones (1993, p. 41) sugerem que essas transformações se manifestariam em um *terceiro nível* de análise do sistema internacional através do que chamam de *capacidade de interação*. Tal capacidade seria função dos *meios societários e tecnológicos* que contingenciam o condicionamento da estrutura sob a *interação* em um dado período do tempo. Se desagregados espacialmente pelas distintas variações desses elementos ao longo do sistema, esse nível analítico permite compreender a especificidade sócio-histórica do condicionamento da estrutura sobre agência e, por consequência, as estratégias que lhe são possíveis.

Figura 4 – Quadro Analítico



Fonte: Elaboração própria a partir de Buzan, Little e Jones (1994, p. 45).

Considerada a inexistência de governo mundial e os atributos unitários como dados, o quadro acima ilustra os *meios de interação* como *loci* do condicionamento da agência pela estrutura nos termos da lógica anárquica de Buzan, Jones e Little (1994, p. 45). O *padrão de socialização*<sup>12</sup>, os atributos da unidade dados em função das outras unidades, seria o que delimita o modo de sua inserção no nível interacional. Nesse nível, os processos em si são determinados sob o constrangimento da estrutura posicional e a interveniência de elementos sociais e tecnológicos delimitados pelo meio em que a interação ocorre. Na sequência do trabalho, busca-se perceber como um padrão de socialização específico, o da Semiperiferia, determina um conjunto de incentivos e constrangimentos próprios. Essa especificidade gera uma inserção também própria em meios de interação do sistema. Tais espaços delimitam os

<sup>12</sup> Os autores (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 45) delimitam esse subnível como *process formations*, enquanto “os padrões recorrentes de ação e reação entre as unidades”, referindo-se expressamente a especificidades nos processos de socialização e competição descritos em Waltz (1979, p. 74 - 77).

temos pelos quais os laços sociais discutidos nesta seção podem ser instrumentalizados, na forma de estratégias hierárquico-conscientes, para a gestão de seu dilema de segurança da Semiperiferia.

## 5 Meios de interação e estratégias hierárquico-conscientes no dilema de segurança da Semiperiferia

O conceito de Semiperiferia tem sua gênese na reinterpretação da estratificação dualista oriunda da CEPAL, de centro e periferia, por Braudel (1985) e Wallerstein (1974, 1979). Para esses autores, dentre seus pontos de concordância, está a manifestação do sistema capitalista em uma mesma “textura” no microcosmo de dominação social e no macrocosmo das relações entre Estados, espaços e populações (BRAUDEL, 1985, p. 67-69). O sistema internacional seria parte de um Sistema-Mundo, estratificado funcional e geograficamente, em última análise, pela concentração de capital. Como no microcosmo, haveria um limbo teórico de indeterminação imediata: uma classe intermédia de Estados ou a Semiperiferia. Tal posição seria delimitada por um padrão específico de inserção no Sistema.

Tanto para Braudel (1985, p. 69 e 76-77) quanto para Wallerstein (1974 p. 59-65) esse espectro intermediário de Estados é o que combina atividades econômicas de núcleo orgânico, ou centro, e de periferia. Porém, foi Arrighi (1998) quem pôs a termo a particularidade da Semiperiferia. Para ele (1998, p. 137-253), esse conjunto de Estados estaria preso à ilusão de seu desenvolvimento, na medida em que a constituição de vantagens de receita ao capital, frente à periferia, acaba por reduzir suas vantagens de custos, frente ao centro. Por outro lado, ainda que determine a rigidez de sua posição, a função sistêmica altamente integrada destes países lhes garante níveis intermediários de renda e capacidade estatal, por vezes, dispostos de maneira vantajosa em relação ao seu entorno estratégico regional (WALLERSTEIN, 1979, p. 21-23). Em outras palavras, podemos compreender a Semiperiferia como uma classe de atores altamente integrados ao sistema, mas cuja interação está sujeita a uma restrição estrutural de recursos.

A elevada integração sistêmica somada à limitação desses países em projetar poder globalmente no sistema determina um *padrão de socialização* em que a agência anárquico-consciente sozinha é altamente ineficiente. Como ponderado em Pape (2005), sempre que a concentração de poder no sistema for suficiente para inibir a efetividade de qualquer coalizão contrabalançante, os custos de balanceamento externo ou interno tornam-se incompensáveis<sup>13</sup>. Essa análise é por definição válida para a Semiperiferia. Sua especificidade pode ser compreendida como uma tendência baixista à demanda subjetiva por segurança dessas unidades na Figura 1 e uma rigidez em sua movimentação em direção ao ponto A na Figura 2. Dessa forma, sua alta integração social e capacidade limitada de ação coercitiva podem catalisar a efetividade de sua agência por meios de interação em que possuem maior capacidade de influência sobre processos e, por consequência, resultados. Nesta seção, serão estudadas

13 Brooks e Wolhforth (2008) e Wolhforth *et al* (2011) capitaneiam a discussão sobre a concentração de capacidade coercitiva pelos Estados Unidos no sistema internacional

as possibilidades de agência da Semiperiferia em dois meios de interação que permitem a instrumentalização de estratégias hierárquico-conscientes, em que a limitação posicional e social da Semiperiferia converte-se em oportunidade para ganhos políticos no sistema. Por fim, veremos como essas estratégias qualificam e habilitam a gestão de seu dilema de segurança.

### 5.1 Da liderança ao meta-poder: estratégias hierárquico-conscientes em instituições internacionais

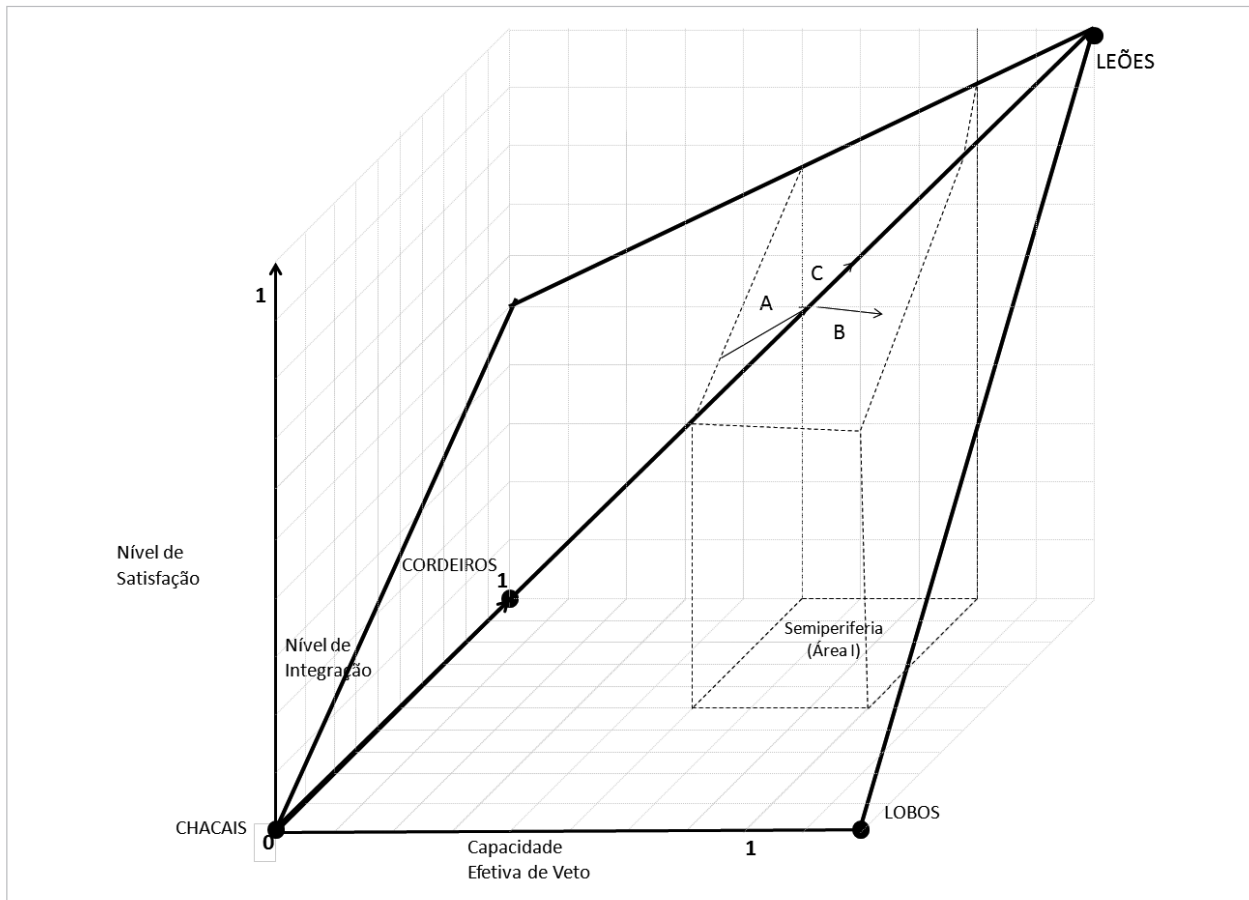
O impacto das instituições internacionais sobre preferências dos Estados foi o cerne de um vasto debate nas Relações Internacionais nas últimas décadas (KEOHENAE; NYE, 1987, MEARSHEIMER, 1994, BALDWIN *et al*, 1993, GRIECO, 1995, WEAVER, 1996). Neste texto, instituições internacionais em sentido ampliado, tanto organizações específicas quanto regimes e suas complexidades, são percebidas como meios de interação que contingenciam a atuação da distribuição de poder sobre a interação entre atores, mas que são endógenos a ela (KEOHANE, MARTIN, 2003, p. 80). Sua particularidade na capacidade de interação é societária e tecnológica, nos termos de Buzan, Little e Jones (1993), pois confere ao litígio político uma roupagem social de bem coletivo e uma forma negociada e racionalizada em arenas cujas regras estão pré-delimitadas (SIMMONS; MARTIN, 2011).

Dentro desses jogos, o comportamento unitário é função de elementos derivados da particularidade de sua socialização: sua integração e sua satisfação com o regime em questão. A primeira constrange rupturas unilaterais e amplia a capacidade de *enforcement* do regime, a segunda atua na ampliação de tal integração. Afora esse meio delimitado, a estrutura distribucional do sistema segue condicionando a capacidade de cada Estado influenciar a temática real regulada por uma instituição. Tal capacidade bruta de veto à efetividade da instituição não deixa de atuar sobre os comportamentos desse meio de interação.

Esse meio de interação é recorrentemente descrito como o espaço de disputa política das chamadas potências emergentes (GOLUB, 2013, MITTELMAN, 2013, FLEMES, 2013). Mais do que atores com crescimento de capacidades econômicas ou militares, potências emergentes são percebidas como atores ativos na busca por espaço na governança global (HURRELL, 2006, NARLIKAR, 2013). Potências emergentes se diferenciam por sua posição intermediária de recursos, na busca por influência redistributiva na ordem internacional (NEL, 2010, SIDHU; METHA; JONES, 2013). A ambição destes atores em incorporar suas preferências nos regimes e instituições internacionais é usualmente interpretada quanto ao grau de mudança almejada: do reformismo ao revisionismo. Estados que buscam espaço deliberativo dentro de um arcabouço institucional dado seriam tidos como reformistas, enquanto aqueles que buscam arranjos institucionais externos e concorrentes ao *status quo* seriam revisionistas (NARLIKAR, 2013, KAHLER, 2013). Contudo, não são apenas intenções que distinguem tais comportamentos. A capacidade de um Estado em afetar a realidade e revisar a ordem vigente sobre uma temática, ou ter poder de barganha para reformá-la, depende de sua capacidade de vetar a efetividade da ordem corrente. Narlikar (2007, p. 985 - 987) chama a isso *de facto veto-player* sobre instituições internacionais.



Figura 5 – Contingenciamento Comportamental em Instituições Internacionais



Fonte: Elaboração própria a partir de revisão bibliográfica.

A Figura 5, acima, organiza as variáveis discutidas na delimitação de padrões comportamentais nesse meio de interação. No plano cartesiano, o desejo de manutenção do *status quo* seria ilustrado pelo volume descrito pelas coordenadas “x, y e z” de um país. Para um mesmo nível de integração à ordem, incrementos na capacidade de veto efetiva diminuem a necessidade de preservá-la. Para uma mesma capacidade de veto, maiores níveis de integração aumentam os custos do revisionismo. Em níveis elevados tanto de integração quanto de poder autônomo, o desejo de conservação dessa situação seria maior. Dessa forma, a inserção e a variabilidade comportamental da Semiperiferia estaria ilustrada na Área I, demarcada por um nível elevado de integração e intermediário de capacidades. Nem Cordeiros condescendentes, nem Chacais oportunistas, nesse meio de interação a Semiperiferia é uma espécie não prevista pela literatura.

Esse quadro permite considerar a instrumentalização das formas de poder descritas na seção anterior para o deslocamento no plano em busca de ampliação da capacidade de veto efetivo de um Estado da Semiperiferia. Como consagrado em Keohane (1969) e Lima (2013), instituições internacionais são espaços da ação coletiva. Seu caráter negociado, formalizado e racionalizado permite que atores com limitação de poder ganhem influência, concatenando interesses dispersos em uma barganha coletiva (HURRELL, 2000, p. 3-5). Esse exercício de concatenação e persuasão constitui uma estratégia de liderança que permite ao seu agente

obter ganhos desproporcionais na normalização de um determinado litígio (BURGES, 2013). Como ilustrado no vetor A da Figura 5, esses ganhos podem ser expandidos sem custos adicionais de integração à ordem até o ponto em que o comportamento de “carona” (*free-rider*) comece a ser cobrado (KRASNER, 1983, 1983).

É nesse ponto que o dilema entre reforma e revisão é premente na produção de ganhos adicionais de capacidade de veto. A estratégia revisionista (tanto mais próxima do vetor B) exigiria ganhos contínuos de capacidade autônoma para revisar o *status quo* e lhe instituir uma alternativa capaz de determinar as regras do jogo (“*rule making*”). Uma estratégia reformista (tanto mais próxima do vetor C), ainda que aumente os custos de integração, permite transformar sua liderança em meta-poder do tipo “*rule shaping*”, pelo exercício de influência efetiva sobre moldagens incrementais às regras do jogo dentro do arcabouço institucional vigente. Na primeira, o ator direciona sua estratégia a uma moldagem anárquico-consciente, dado o entendimento de que a socialização competitiva o conduziria ao balanceamento. A estratégia reformista, por sua vez, utiliza-se da autoridade diádica ou difusa desenvolvida nesse meio para converter sua liderança em um meta-poder habilitador de novos ganhos de capacidade de veto. Ao mesmo tempo, a característica formalizada e racionalizada do meio institucional permite que a agência por meio dele qualifique o gerenciamento de litígios proveniente da competição distributiva do sistema, abrandando ameaças de outra forma efetivas (LAKE, 2001, PAPE, 2005, PAUL, 2005, FLEMES 2013).

## 5.2 Liderança à hegemonia: estratégias regionais hierárquico-conscientes

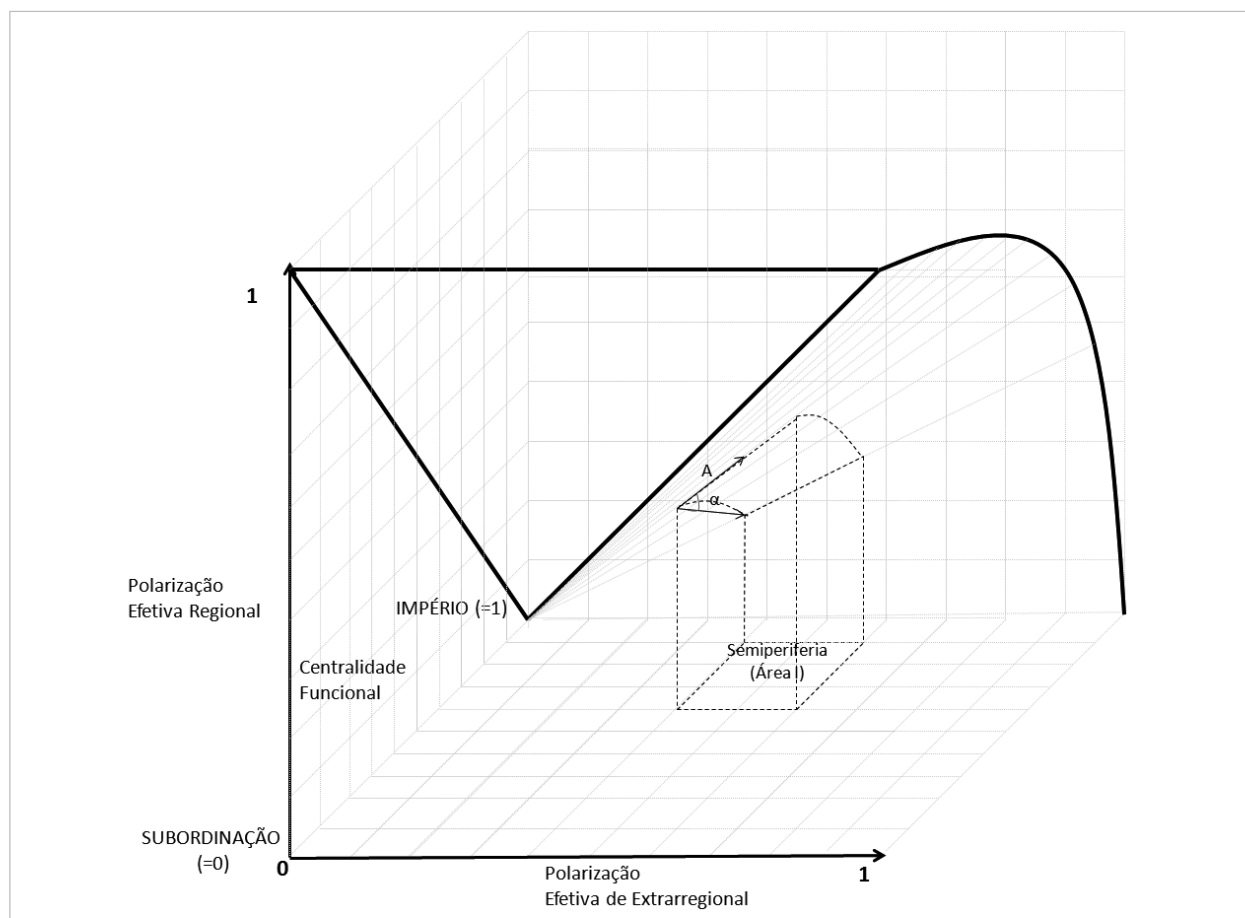
Enquanto as instituições internacionais multilaterais contingenciam ameaças sistêmicas e gerenciam o embate global, parte significativa do dilema de segurança de Estados da Semiperiferia se desenvolve em seu entorno regional. A noção de que proximidade geográfica é uma variável determinante de ameaças remonta a Walt (1990) e ganha sofisticação própria em Lake e Morgan (1997) e Buzan e Weaver (2003). Para Lake (2009, p. 40) essa proximidade torna as relações intrarregionais mais suscetíveis a dinâmicas hierárquicas. Aqui, discute-se como a literatura percebe formas de poder que instrumentalizam o fortalecimento de laços sociais nesse espaço em estratégias hierárquico-conscientes de gerenciamento do dilema de segurança de países da Semiperiferia. O caráter de potência regional da Semiperiferia advém de sua inserção sistêmica como ponte entre as atividades periféricas e centrais (BRAUDEL, 1985, WALLERSTEIN, 1974, GALTUNG, 1979). A conflitividade dessa posição é alvo de estudo das teses do subimperialismo (GALTUNG, 1979, LUCE, 2011). Contudo, o gerenciamento de assimetrias e a produção de arranjos cooperativos regionais possui um debate que transborda essa literatura.

O meio regional é percebido como um espaço em que dinâmicas intersocietárias próprias de uma região particularizam a relação interestatal, rompendo com a atomização das unidades. Uma região possui características sócio-históricas próprias que afetam os resultados políticos, econômicos e securitários de maneira indissociável (FAWCETT; HURRELL, 1995, HURRELL, 2007). Na teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 53), a dinâmica interna à região é determinada pela polaridade e pelos padrões de amizade e inimizade nela existentes. A polaridade regional, pois, seria efetivada pela construção social

própria da região. Contudo, Frazier e Ingersoll (2010) apontam como os CRS não explicitam o nexos entre o padrão comportamental específico das potências regionais, seus papéis e interesses, e o condicionamento de dinâmica regional. Essa especialização funcional catalisada pelas potências regionais é o alvo do trabalho de Lake (2009).

Para Lake (2009, p. 41- 44), quanto maiores os custos arcados por uma potência regional na provisão de externalidades positivas, maior será a legitimidade de sua assimetria de poder. No que poderia se chamar de uma versão racionalista da hegemonia cooperativa de Pedersen (2002), o nível de hierarquia interna a uma região afetaria e seria afetado pela distribuição de poder e pelo padrão de amizade e inimizade regional. Contudo, como ponderado em diversos autores, compreender a autonomia no contingenciamento da interação entre Estados não é o mesmo que negar o constrangimento do nível global (KELLY, 2007, BUZAN; WEAVER, 2003, FRAZIER; INGERSOLL, 2010, MEARSHEIMER, 2001). O conceito de *penetração* tem sido ressonante para identificar a influência de potências globais sobre os padrões de amizade e inimizade subsistêmicos (KELLY, 2007). Lake e Morgan (1997) ponderam que tal influência é função da percepção de ameaça que o seu polo preponderante projeta sobre a dinâmica sistêmica. Dessa forma, tanto a dotação relativa de poder dos polos regionais em relação aos sistêmicos e quanto seu padrão de amizade e inimizades podem ser sumarizados como as variáveis externas de polarização que regulam o funcionamento do meio de interação regional.

Figura 6 – Contingenciamento Comportamental em Hierarquias Regionais



Fonte: Elaboração própria a partir de revisão bibliográfica.

A Figura 6 ilustra a interação entre as variáveis discutidas no contingenciamento do comportamento das unidades em meios de interação regionais. O papel da unidade na hierarquia regional, da extrema centralidade à total subordinação nos termos de Lake (2007, 2009), age no sentido inverso ao da polarização efetiva da região, enquanto o número de ameaças plausíveis a um ator em seu entorno dado pela polaridade e padrões de amizade e inimizade. Para um nível ideal extremo de centralidade na região, a legitimidade da provisão absoluta de bens públicos e a distribuição de poder a ela necessária minimizariam o número de ameaças existentes a esse ator regionalmente. Também em termos ideais, para um ator absolutamente subordinado ao seu entorno, o oposto é verdadeiro. O terceiro eixo da Figura 5 incorpora a polarização efetiva extrarregional como elemento de constrangimento nesse meio de interação. Quanto maior a percepção de ameaça entre o polo regional e o sistêmico, maior a penetração sobre a efetividade das ameaças no nível regional.

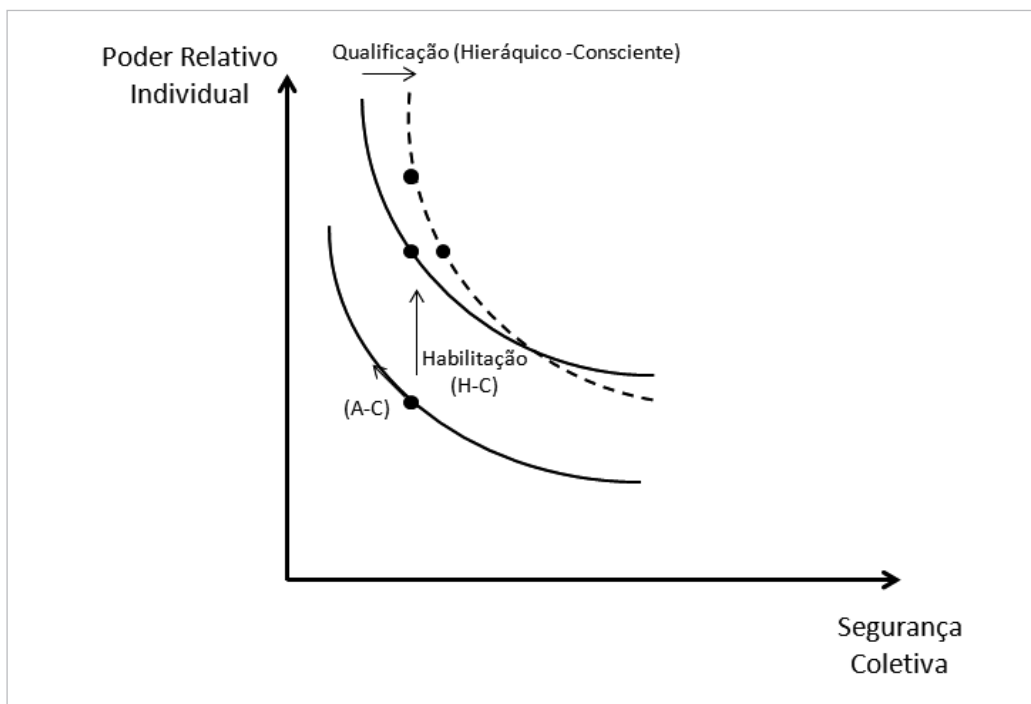
Como discutido, a Semiperiferia teria sua inserção marcada por uma elevada centralidade funcional na hierarquia regional e um nível médio de polarização com os polos preponderantes do sistema, dada sua dotação relativa de capacidades e elevada integração, de modo que sua polarização efetiva intrarregional dependeria da especificidade de sua região. Dessa forma, a partir de qualquer ponto demarcado na Área I da Figura 6, balanceamento externo ou interno elevariam a polarização efetiva regional e extrarregional, como ilustrado no vetor A. Contudo, uma estratégia de liderança calcada na incorporação de interesses comuns aos parceiros regionais desloca o ângulo “ $\alpha$ ” desse vetor, diminuindo seu impacto no número efetivo de ameaças regionais. Como discutido anteriormente, o processo de concatenação de interesses em torno de bens comuns e no fortalecimento dos laços intersocietários permite a um ator dominante ampliar e reproduzir sua assimetria de poder, concomitantemente a ganhos de legitimidade (PEDERSEN, 2002, BURGESS, 2008, NOLTE, 2010, DESTRADEI, 2010). Portanto, a consciência da hierarquia permitiria à Semiperiferia gerenciar o aspecto regional de seu dilema de segurança, através de uma estratégia de liderança que qualifique sua assimetria de poder como cooperativa, bem como habilitaria a extração de ganhos posicionais se convertida uma situação hegemônica.

### 5.3 Opções estratégicas

Em conjunto, os meios de interação oferecem estratégias hierárquico-conscientes que qualificam e habilitam aquelas limitadas por uma percepção implacável da anarquia reinante no sistema. No meio regional, uma estratégia de liderança qualifica ganhos absolutos e relativos de poder, pelo fortalecimento da legitimidade de tal assimetria. A constituição de uma situação hegemônica nesse meio, por sua vez, habilita novos ganhos de poder pela capacidade de exaustão de recursos desde tal função. No meio institucional, o abrandamento de ameaças em termos de *softbalancing* permite qualificar o balanceamento externo tradicional, ao diminuir seu potencial escalonamento armado. Ao mesmo tempo, uma liderança bem sucedida em meta-poder permite influenciar variações incrementais nas “regras-do-jogo” do sistema, de modo a habilitar ganhos posicionais futuros com menor impacto sobre a percepção de ameaça alheia.

Ambas estratégias ampliam as possibilidades de gestão do dilema de segurança da Semiperiferia representada em linguagem cartesiana na Figura 7. Ao qualificarem no nível global e regional estratégias anárquico-conscientes – minimizando sua conversão em ameaça alheia ao afetar percepções de alteridade – estratégias hierárquico-conscientes permitem que ganhos adicionais de poder possam ter menos efeito sobre o nível coletivo de segurança. Além disso, sua interação pode ser habilitadora de novos ganhos de poder relativo, cujo impacto sobre a percepção de ganhos coletivos de segurança é neutralizado pela especialização funcional assumida<sup>14</sup>.

Figura 7 – Estratégias Hierárquico-Conscientes no Dilema de Segurança



Fonte: Elaboração própria a partir de revisão bibliográfica.

## 6 Considerações finais

A introdução de meios de interação ao estudo do dilema de segurança da Semiperiferia permite concluir a possibilidade de estratégias hierárquico-conscientes em qualificação e habilitação das estratégias anárquico-conscientes em sua gestão. O conceito de meios de interação como espaços de mediação do condicionamento estrutural da agência, na especificidade sócio-histórica de um conjunto de atores, engajou-se em conciliar duas ontologias da interação política internacional, a anárquica e a hierárquica. Buscaram-se as covalências e prevalências de maneira superordenada entre as abordagens, a fim de identificar as relações hierarquizadas possíveis entre atores na anarquia do Realismo Estrutural. Percebeu-se que a

<sup>14</sup> Em termos cartesianos, a qualificação das estratégias anárquicas modifica o eixo da curva na Figura 6, sua habilitação é expressa pelo deslocamento de curva de indiferença para cima ou para cima e para a direita.

prevalência anárquica admite a covalência de comportamentos orientados tanto pela anarquia quanto pela hierarquia advinda de autoridade relacional (LAKE, 2007). Este estudo esteve a serviço de uma normatividade específica, a ampliação do leque de estratégias possíveis para atores de poder intermediário administrarem sua rígida assimetria de poder. Dessa forma, nos termos de Reus-Smit (2010), derivou-se de uma ontologia os limites da deontologia no problema em questão: discutiu-se como o que *é* condiciona a construção do que *deve ser*.

Como consequência, a relevância do aqui discutido está sujeita à possibilidade de teste da hipótese de habilitação e qualificação da gestão anárquica do dilema de segurança para a Semiperiferia. Entende-se que esse teste de hipótese deva incluir a mensuração de custos relativos das estratégias conscientes da anarquia e da hierarquia frente aos seus benefícios, tanto em matéria de segurança quanto em termos de externalidades para matérias não securitárias. Testes dessa natureza podem ser excutados em estudos de caso de um mesmo país ao longo do tempo, entre dois países semiperiféricos de uma mesma região ou, ainda, de distintas. Para tanto, é necessário avançar na operacionabilidade das dimensões descritas para complexidades de regimes<sup>15</sup> e regiões específicas da inserção dos casos a serem estudados.

## Referências

- ALTER, Karen; MEUNIER, Sophie. 2009. The Politics of International Regime Complexity. *Perspectives on Politics*, Vol. 7, N° 1, p. 13-24.
- ARRIGHI, Giovanni. 1998. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BALDWIN, David. 1993. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- BRAUDEL, Fernand. 1985. *A Dinâmica do Capitalismo*. Rio de Janeiro, Rocco.
- BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, Willian. 2008. *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. New Jersey: Princeton University Press.
- BENNET, Andrew. 2013. The mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory. *European Journal of International Relations*. Vol. 19, N° 3, p. 459-481.
- BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. 2005. Power in International Politics. *International Organization*. Vol. 59, N° 1, p. 39-75.
- BURGES, Sean. 2008. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, Vol. 22, N° .1, p. 64-85.
- BURGES, Sean. (2013). Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, Vol. 89, N° 3, p. 577-594.
- BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. 1994. *The Logic of Anarchy*. New York: Columbia University Press.

<sup>15</sup> Nos termos de Alter e Meunier (2009).

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

COX, Robert. 1983. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium – Journal of International Studies*, Vol. 12, p. 162-175.

DESTRADE, Sandra. 2010. “Regional Powers and their strategies: empire, hegemony and leadership.” *Review of International Studies*, Vol. 36, N° 4, p. 903-930.

DUNNE, Tim; HANSEN; WIGHT, Colin. 2013. The end of International Relations theory? *European Journal of International Relations*. Vol. 19, N° 3, p. 400-425.

ELMAN, Colin. 1996. Horses for Courses: Why not Neo-Realist Theories of Foreign Policy. *Security Studies*, Vol. 6, N° 1, p. 7-53.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. 1995. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. New York: Oxford Press.

FLEMES, Daniel. 2013. Network Powers: strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, Vol. 34, N° 6, p. 1016 – 1036.

FRAZIER, Derrick,; STEWART-INGERSOLL, Robert. 2010. Regional Powers and Security: a framework for understanding order within regional security complexes. *European Journal of International Relations*, Vol. 16, N° 4, p. 731-753.

GALTUNG, Johan. 1976. Conflict on a Global Scale: Social Imperialism and Sub-Imperialism – Continuities in the Structural Theory of Imperialism. *World Development*, Vol. 4, N° 3, p. 153-165.

GILPIN, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

GOLUB, Phillip. 2013. From the New International Economic Order to the G20: how the ‘global South’ is restructuring world capitalism from within. *Third World Quarterly*, Vol. 34, N° 6, p. 1000 – 1015.

GRAMSCI, Antonio. 2006. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. *Cadernos do Cárcere*: volume 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HERZ, John. 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, Vol. 2, N° 2, p. 157-180.

HURRELL, Andrew. 2007. One World? Many Worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, Vol. 83, N° 1, p. 127-146.

HURRELL, Andrew. 2006. “Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?.” *International Affairs*, Vol. 82, N° 1, p. 1-19, 2006.

HURRELL, Andrew. 2013. “Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World?” *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 33, N° 2, p. 203-221.

HURRELL, Andrew. 2000. Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions. *Latin American Program Working Paper*, Woodrow Wilson Center, N° 244.

IKENBERRY, G. John. 2011. The Future of Liberal World Order. *Foreign Affairs*, may/june.

JERVIS, Robert. 1978. Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, Vol.30, N° 2, p. 167-214.



- KAHLER, Miles. 2013. Rising Powers and Global Governance: negotiating change in a resilient status quo. *International Affairs*, Vol. 89, N° 3, p. 711-729.
- KATZENSTEIN, Peter; SIL, Rudra. 2008. Eclectic theorizing in the study and practice of International Relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Eds). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, p. 109-130.
- KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. 2003. Institutional Theory as Research Program. In: ELMAN, C; ELMAN, M. (Eds.) *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: The MIT Press.
- KELLY, Robert. 2007. Security Theory in the 'New Regionalism'. *International Studies Review*, Vol. 9, N° 2, p. 197-229.
- KEOHANE, Robert. 1969. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics, *International Organization*, Vol. 23, N° 2, p. 291-310.
- KEOHANE, R. et al. 1986. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. 1987. Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, Vol. 41, N° 4, p. 725-753.
- KINDLEBERGER, Charles. 1973. *The world in depression, 1929-39*. Berkeley: University of California Press.
- KRASNER, Stephen. 1976. State Power and Structure of International Trade. *World Politics*, Cambridge, Vol. 28, N° 3, p. 322-336.
- KRASNER, Stephen. 1983. Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why. *International Studies Quarterly*, Vol. 25, N° 1, p. 119-48.
- KRASNER, Stephen. 1982. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, Vol. 36, N° 2, p. 185-205.
- LAKE, David 1996. Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations. *International Organizations*, Vol. 50, N° 1, p. 1-33.
- LAKE, David. 2001. Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions. *International Security*, Vol. 26, N° 1, p. 129-160.
- LAKE, David. 2007. Escape from the State of Nature. Authority and Hierarchy in World Politics, *International Security*, Vol.32, N°1, p. 47-79.
- LAKE, David. 1993. Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential? *International Studies Quarterly*, Vol. 37, N° 4, p. 459-489.
- LAKE, David. 2009. Regional hierarchy: authority and local international order. *Review of International Studies*, Vol. 35, N° 1, p. 35-58.
- LAKE, David. 2011. Why 'isms' are evil: Theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress. *International Studies Quarterly*, Vol. 55, N° 2, p. 465-480.
- LAKE; David; MORGAN, Patrick. 1997. *Regional Orders: Building Security in a New World*. Philadelphia: PennState University Press.
- LAVOZCKA, Alexander. 2013. Beyond consent and coercion: using republican political theory to understand international hierarchies. *International Theory*, Vol. 5, N° 3, p. 385-413.

- LIMA, Maria Regina S. 2013. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasília: Funag.
- LOBO-FERNANDES, Luís. 2007. From Thucydides to Guicciardini, Permanent factors of Realism and the rise of the new Asian powers. *Relações Internacionais*, Vol. 16, p. 05-17.
- LUCE, Matias. 2011. *A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital: a história de uma categoria*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth. 2001. International Organizations and Institutions. In: CARLSNAES, W; KISSE, C; SIMMONS, B. (Eds.) *Handbook of International Relations*. New York: Sage.
- MEARSHEIMER, John. 1994. The False Promise of International Institutions. *International Security*, Vol. 13, N° 3, p. 5-49.
- MEARSHEIMER, John. 2001. *Tragedy of Great Powers Politics*. London and New York: Norton.
- MITTELMAN, James. 2013. Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance. *Third World Quarterly*, Vol. 34, N°1, 2013.
- NARLIKAR, Amrita. 2007. All that Glitter is not Gold: India's rise to power. *Third World Quarterly*, Vol. 25, N°5, 983-996.
- NARLIKAR, Amrita. 2013. Negotiating the rise of new powers. *International Affairs*, Vol. 89, N° 3, p. 561-576.
- NOLTE, Deltlef. 2010. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, Cambridge, Vol.36, N°4, p.881-901.
- PAPE, Robert. 2005. Soft Balancing against the United States. *International Security*, Vol. 30, N° 1, p. 7-45.
- PAUL, Thaza V. 2005. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, Vol. 30, N° 1, p. 47-71.7
- PEDERSEN, Thomas. 2002. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. Vol. 28, N° 4, p. 677-696.
- POSEN, Barry. 2003. Command of Commons: the military foundation of U.S. hegemony. *International Security*, Vol. 28, N° 1, summer.
- POSEN, Barry. 2014. *Restraint: a New Foundation for U.S. Grande Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- REUS-SMIT, Christian. 2013. Beyond Metatheory? *European Journal of International Relations*, Vol. 19, N° 3, p. 598-608.
- RODRIGUEZ, Julio Cesar. 2012. Cordeiros ou Chacais? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do sistema internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.55, N° 2, p. 70-89.
- RUGGIE, John G. 1983. Contituity and Transformation in World Polity: Toward a New Realist Sinthesis. *World Politics*, Vol. 35, N° 2, p. 261-285.
- SCHWELLER, Randall. 1994. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, Vol. 19, N° 1, p. 72-107.

- SCHWELLER, Randall. 1996. Neorealism's status-quo bias: What security dilemma? *Security Studies*, Vol. 5, N° 3, p. 90-121.
- SCHWELLER, Randall. 2010. The logic and illogic of the security dilemma and contemporary realism: a response to Wagner's critiques. *International Theory*, Vol. 2, N°2, p. 288-305.
- SCHIRM, Stephan. 2010. Leaders in need of followers: emerging powers in global governance. *European Journal of International Relations*, Vol. 16, N° 2, p. 197-221.
- SIDHU, Pal; MATHA, Paratap; JONES, Bruce. 2013. *Shaping the Emerging World*. Washington, Brooking Institute Press.
- TILLY, Charles. 2005. *Indentities, Boundaries and Social Ties*. Boulder and London: Paradigm.
- TILLY, Charles. 2003. *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WAEVER, Ole. 1996. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 149-185.
- WAGNER, Robert. 2007. *War and The State: The Theory of International Politics*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- WALLERSTEIN, Immanuel. 1974. *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- WALLERSTEIN, Immanuel. 1979. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALT, Stephen. 1990. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- WALT, Stephen; MEARSHEIMER, John. 2013. Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. *European Journal of International Relations*, Vol. 19, N° 3, p. 427-457.
- WALTZ, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Berkeley: Addison-Wesley, 1979.
- WALTZ, Kenneth. 2001. *Men, The State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- WENDT, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Univeristy Press.
- SNIDAL, Duncan; WENDT, Alexander. 2009. Where is the International Theory now? *International Theory*, Vol. 1, N° 1, p. 1-14.
- WENDT, Alexander; FRIEDHEIM, Daniel. 1995. Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State. *International Organization*, Vol. 49, N° 4, p. 689-721.
- IKENBERRY, G. John; MATSANDUNO, Michael; WOHLFORTH, Willian (Eds). 2011. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- YOUNG, Oran. 1991. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization*, Vol. 45, N° 3, p. 281-308.

Recebido em: 06 janeiro 2015

Aceito em: 13 julho 2015

# Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma Proposta de Separação Analítica a partir da Teoria da Guerra de Clausewitz

*War, Guerilla and Terrorism: A Proposal of Analytic  
Separation from Clausewitz War Theory*

Flávio Pedroso Mendes\*

## Resumo

Busca-se apontar sumariamente a distinção analítica entre *guerra regular* e os fenômenos da *guerrilha* e do *terrorismo*. O aporte teórico para essa apreciação será fornecido pela teoria da guerra de Clausewitz. Sustentar-se-á que se trata, nos três casos, de guerra em sua essência; porém, de diferentes correlações de força entre os contendores nascem necessidades táticas e estratégicas que impõem que se siga um dos três cursos de ação.

**Palavras-chave:** Clausewitz, Teoria da Guerra, Guerrilha, Terrorismo.

## Abstract

The purpose of the article is to suggest succinctly an analytical distinction for *regular warfare*, *guerrilla* and *terrorism*. The theoretical framework will be provided by Clausewitz's theory of war. It will be argued that the three phenomena under consideration characterize *war* in its essence; however, particular tactical and strategic necessities stemming from different correlations of force among adversaries impose the adoption of one of the three courses of action.

**Keywords:** Clausewitz, Theory of War, Guerrilla, Terrorism.

---

\* Professor do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, possui mestrado em Estudos Estratégicos pela Coppe/UFRJ e doutorado em Relações Internacionais pelo IRI/USP.

## 1 Introdução

O propósito deste texto é apontar, de maneira sumarizada e à guisa de tentativa, o caminho para traçar fronteiras mais claras entre o que comumente se chama de guerra regular e os fenômenos da guerra irregular ou guerrilha e do terrorismo. O instrumental para fazê-lo será buscado na abordagem mais sólida e consistente do fenômeno bélico: a teoria da guerra de Clausewitz (Clausewitz, 1993). Este trabalho se insere no esforço intelectual mais amplo comprometido com a defesa do Programa de Pesquisa<sup>1</sup> Científico Clausewitziano como base científica dos Estudos Estratégicos – i. e., o campo de pesquisa que tem como objeto o emprego da força, em ato ou potência, para fins políticos (Proença Jr. & Diniz, 2006; Proença Jr. & Duarte, 2007; Duarte & Mendes, 2014).

O fim da Guerra Fria tornou comum a percepção de que uma nova fronteira dos relacionamentos humanos fora ultrapassada, de que de alguma forma o colapso da URSS e o fim da confrontação bipolar quebraram as bases que sustentavam fenômenos sociais e políticos significativos, demandando novas abordagens que dessem conta de um novo mundo. No campo particular das relações internacionais, como é sabido, tal movimento se traduziu na proclamação da obsolescência de abordagens fundadas na lógica da balança de poder e na prática da *Realpolitik* (Fukuyama, 1989; Russett, 1993; Lebow, 1994; Schroeder, 1994; Vasquez, 1997; Legro & Moravcsik, 1999). O estudo do fenômeno bélico, de sua parte, também experimentou uma onda similar.

Esforços para derrubar a teoria clausewitziana da guerra e para culpá-la pelas tragédias do século XX, necessariamente acompanhados de profundas distorções e manipulações das ideias de Clausewitz, não são novidade, chegando mesmo a conformar o que se assemelha a uma verdadeira tradição intelectual (Bassford, 1994). Porém, novo fôlego foi dado a esse empreendimento a partir do espírito de “nada será como d’antes” do pós-Guerra Fria.

Assim, propôs-se a demolição de todo o edifício teórico clausewitziano, fundado no alicerce da necessária relação entre guerra e política, e sua substituição por uma abordagem pseudoteórica da guerra como fenômeno cultural, que supostamente explicaria melhor não apenas a paisagem bélica contemporânea, mas também de um ponto de vista histórico (Keegan, 1994). Também se declarou a insuficiência de Clausewitz para se dar conta da “transformação” da guerra, termo designado para traduzir a suposta mudança de um universo bélico povoado por Estados nacionais e Forças Armadas regulares – alcunhado clausewitziano ou “trinitário” – para outro em que figuram atores não estatais e forças combatentes irregulares (Creveld, 1991). Em suma, uma fronteira clara e inequívoca que separa as “velhas” das “novas” guerras teria sido cruzada, demandando uma nova abordagem desvincilhada de conceitos, entendimentos e métodos que foram úteis no passado (Kaldor, 2012).

O presente texto visa a romper com esta tradição de se analisar a guerra (regular), a guerrilha e o terrorismo como fenômenos estanques, dissociados e subjacentes a uma lógica própria e independente. Buscar-se-á demonstrar que a teoria da guerra de Clausewitz subsidia a compreensão da lógica que une os três fenômenos em consideração, ao mesmo tempo em

<sup>1</sup> Para a referência epistemológica que apresenta os programas de pesquisa como as unidades básicas do fazer e do progresso científicos, ver Lakatos (1970; 1998).

que fornece os elementos para que, internamente, eles possam ser diferenciados de maneira conceitual e analiticamente útil. Defender-se-á aqui, portanto, a associabilidade entre a guerra (regular), a guerrilha e o terrorismo como manifestações pertencentes a um mesmo universo social – o fenômeno bélico –, para o qual existe um enquadramento teórico unificador que atende aos requisitos da mais exigente epistemologia (Diniz, 2002; Duarte & Mendes, 2014). O propósito, no entanto, não é o de esgotar a discussão, mas apenas apontar o caminho para uma agenda de pesquisa que promete ser progressiva.

Começa-se identificando os elementos e relacionamentos essenciais da teoria da guerra, após o que se passa à apreciação da guerra irregular, baseando-se também diretamente em Clausewitz (1993, Livro VI, Capítulo 26). O enquadramento do fenômeno do terrorismo será feito em seguida, com o aporte fornecido pela excelente discussão do tema em Diniz (2004). Algumas breves considerações serão oferecidas à guisa de conclusão.

## 2 O que é a guerra? Clausewitz e a teoria da guerra<sup>2</sup>

Carl Von Clausewitz, em sua obra magna *Da Guerra* (Clausewitz, 1993), foi o primeiro a dar tratamento verdadeiramente científico ao fenômeno da guerra, rompendo com a tradição de elaboração de manuais de conduta na guerra e de regras para a vitória<sup>3</sup>. Clausewitz se propunha a entender a guerra em sua integralidade e complexidade, identificando seus elementos definidores e o relacionamento entre eles. Para tanto, Clausewitz partiu de uma concepção abstrata de guerra, que captasse a sua essência. Para Clausewitz, essa essência é a luta, o embate físico entre duas partes, uma tentando submeter a outra e deixá-la incapaz de resistir. Nasceu um conceito aparentemente simples, mas em cujos desdobramentos reside a gênese da ciência do bélico: “[a] guerra é, portanto, um ato de força para compelir nosso oponente<sup>4</sup> a fazer a nossa vontade” (Clausewitz, 1993, p. 83). Os termos centrais do conceito clausewitziano de guerra são “ato de força”, “compelir” e “nossa vontade” (Proença Jr. & Diniz, 2006). O “ato de força” delimita o fenômeno em termos de seus *meios* – a força –, separando-o de outras manifestações em que meios exclusivamente não violentos sejam empregados. “Compelir” indica a necessidade de dobrar o oponente, obrigá-lo a algo a que ele naturalmente se opõe. E “nossa vontade” diz respeito ao objeto de toda a ação, o motivo que levou ao emprego do meio força e que causou a oposição do outro, que por isso mesmo se tornou um oponente.

2 Essa parte é um sumário da discussão feita em Mendes (2012).

3 A respeito de Jomini, contemporâneo de Clausewitz e seu principal rival intelectual, pertencente ainda à tradição prescritiva de princípios e regras para o sucesso na guerra, ver Brinton, Craig e Gilbert (1943); Shy (1986); e Proença Jr., Diniz e Raza (1998). A respeito de outros autores importantes, antes e depois de Clausewitz, que também se propuseram a identificar princípios e regras para a vitória na guerra, ver Earle (1943) e Paret (1986).

4 Uma observação é necessária. Empregou-se o termo “opponente” no lugar de “inimigo” (*enemy*), utilizado por Paret e Howard em sua tradução para o inglês do *Da Guerra* (*On War*, 1993), da qual serão extraídos e traduzidos os trechos citados neste artigo. Acreditamos que o termo “inimigo” é inadequado e a razão para esse julgamento é a distinção feita por Clausewitz entre *intenção* hostile *sentimento* hostile. Enquanto a intenção hostile está necessariamente ligada à guerra, implícita no emprego de força contra o outro, o sentimento hostile não pertence intrinsecamente ao fenômeno, podendo ou não estar presente em casos particulares. Por essa razão, optou-se pela neutralidade do termo “opponente”, que traduz unicamente a ideia de oposição. Essa observação vale para todo o texto. Cumpre ressaltar ainda que todas as citações são traduções nossas para o português a partir de *On War* (1993), com exceção da nota 10.

O passo seguinte da investigação empreendida por Clausewitz foi derivar os desdobramentos lógicos do seu conceito de guerra. O resultado foi o que Clausewitz denominou de “três interações”, que logicamente deveriam conduzir ao exercício irrestrito e extremo da violência na guerra. As três interações discutidas por Clausewitz podem ser assim sumarizadas:

- (i) Não há limite lógico ao emprego da força e aos esforços para destruir o oponente. Diante disso, se um lado moderar deliberadamente seus esforços e o outro não, o primeiro se veria em desvantagem e correria o risco de sofrer uma derrota (Clausewitz, 1993, p. 83-5);
- (ii) O maior imperativo natural da guerra é desarmar o oponente e deixá-lo incapaz de seguir lutando. Assim, a cada lado se coloca a necessidade de desarmar o outro antes que ele próprio seja desarmado (Clausewitz, 1993, p. 85-6);
- (iii) Diante da necessidade de superar o poder de resistência do oponente, mediante um cálculo que considere os meios à sua disposição e a força de sua vontade, cada lado procederá da mesma forma, engendrando um relacionamento competitivo que só poderia resultar no máximo dispêndio de todos os meios à disposição (Clausewitz, 1993, p. 86).

Das “três interações”, desdobradas logicamente do conceito de guerra como um ato de força para obrigar o outro a fazer a nossa vontade, deriva o tipo de guerra conceitual, ou “guerra no papel”, que Clausewitz caracteriza como uma *guerra absoluta*. A guerra seria absoluta porque se daria num gigantesco espasmo de violência, um choque único de todo o montante de energia e recursos mobilizáveis pelos contendores. Não poderia ser diferente se somente as dinâmicas e interações previstas pelo conceito estivessem em jogo.

A relação estreita de Clausewitz com a ciência tem origem no terceiro passo de sua construção, quando o autor vira os olhos para a realidade e se propõe a analisar a história das guerras. A honestidade com que Clausewitz empreendeu seu estudo não lhe permitia deixar escapar uma conclusão muito clara: as guerras reais diferiam e muito da forma absoluta prevista conceitualmente. Três diferenças marcantes se impunham: (i) a guerra na realidade nunca é um ato isolado, à parte do contexto político que envolve os dois lados em conflito; (ii) a guerra na realidade não consiste num único choque instantâneo, em que toda a parada é decidida; e (iii) os resultados das guerras reais nunca são finais (Clausewitz, 1993, p. 87-9).

Em síntese, a anomalia essencial que se impunha a Clausewitz era a existência de pausas na condução das guerras. Logicamente, a guerra absoluta não admitia moderação e pausas, pois se a um lado conviesse esperar um momento mais oportuno para lutar, ao outro conviria tomar a iniciativa e lutar no presente. A explicação final de Clausewitz para a ocorrência de pausas na guerra pertence ao estágio mais maduro e avançado do seu pensamento<sup>5</sup>. Devem-se considerar, a esse respeito, duas conclusões essenciais: (i) não há uma polaridade verdadeira entre o ataque e a defesa, sendo antes duas formas qualitativamente distintas

5 O entendimento a respeito da resposta final de Clausewitz para a anomalia das guerras reais, que caracteriza o estágio mais maduro de seu pensamento, é devido à pesquisa seminal de Diniz (2002).



de guerra; e (ii) a defesa é intrinsecamente mais forte do que o ataque (Clausewitz, 1993, p. 94-5). Assim, torna-se compreensível que, eventualmente, um lado, ou ambos, dada a dimensão momentânea de suas forças, podem ser fortes o suficiente para se defender, porém fracos demais para atacar. De acordo com Clausewitz, “temos de perguntar se a vantagem de *adiar uma decisão* é tão grande para um lado quanto a vantagem da *defesa* é para o outro” (Clausewitz, 1993, p. 94).

Explicado teoricamente o fato de que as guerras reais ocorrem de forma sequenciada, com períodos alternados de ação e de inação, é importante salientar as implicações disso para as considerações e decisões na guerra. Na medida em que as guerras consistem numa série de combates, surgem naturalmente considerações e decisões sobre como travar cada combate individual e sobre o valor e a importância de cada combate à luz do que se busca na guerra. Ao primeiro grupo de considerações e decisões Clausewitz dá o nome de *tática*, ou o uso da força no combate; ao segundo Clausewitz dá o nome de *estratégia*, ou o uso dos combates (ou de seus resultados) para a consecução do propósito da guerra (Proença Jr & Diniz, 2006, p. 8). Perceba-se que a diferença entre tática e estratégia só faz sentido porque as guerras não são decididas em um único embate, como na guerra absoluta. Nesse caso, só estariam presentes considerações e decisões táticas, ou sobre o emprego das forças no combate.

Um terceiro grupo de considerações e decisões que estão presentes em toda a guerra recebe a designação geral de *política*<sup>6</sup>. Retomando o que foi dito anteriormente, o terceiro elemento central da definição de guerra – “nossa vontade” – revela o seu caráter instrumental. A guerra é um meio, não um fim em si mesma, e seu fim é a concretização da nossa vontade, à qual se opõe a vontade do oponente, que precisa ser dobrada. A guerra nasce, portanto, de um conflito de vontades entre dois lados. Essa interação entre os objetivos de dois lados, ou a situação em que as vontades de um lado se esbarram nas vontades de outro, é que se pode entender amplamente como *política*. Clausewitz propõe, assim, uma definição complementar e mais precisa de guerra: “a guerra é meramente a continuação da política por outros meios” (Clausewitz, 1993, p. 99).

Ademais, diante da conclusão teoricamente informada de que a guerra na realidade não é decidida por um único enfrentamento colossal, mas sim de forma sequenciada e temporalmente espaçada, a política pode voltar à cena após o início das hostilidades e reavaliar suas considerações com base nos desdobramentos observados. A política, em conclusão, não só determina o recurso à guerra, mas permeia o fenômeno em toda a sua extensão: “[v]emos, portanto, que a guerra não é meramente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação do intercurso político, realizado com outros meios” (Clausewitz, 1993, p. 99). É o controle da guerra pela política que determina e explica os dois tipos de guerra que podem ocorrer na realidade: limitadas e ilimitadas<sup>7</sup>.

Finalmente, a profunda investigação de Clausewitz sobre a guerra o levou a uma importante constatação, a de que tudo na guerra deriva das manifestações e do relacionamento

6 Para uma concepção de *logística* – condições materiais de possibilidade das forças combatentes, abrangendo sua criação, deslocamento e sustentação – derivada de Clausewitz e defendida como um quarto grupo de considerações e decisões que permeiam a guerra, ao lado de tática, estratégia e política, ver Proença Jr. e Duarte (2005).

7 O termo “guerra ilimitada” não é usado por Clausewitz, mas proposto com solidez e justificativa por Corbett (1911).

entre os elementos de uma *trindade esquisita*<sup>8</sup>, composta figurativamente por *paixão*, *sorte* e *razão*. De acordo com a insubstituível descrição do autor:

A guerra é um verdadeiro camaleão, que adapta suas características ligeiramente a cada caso particular. Enquanto fenômeno integral, suas tendências dominantes sempre fazem da guerra uma trindade esquisita – composta de violência primordial, ódio e inimizade, que podem ser tratadas como uma força natural, cega; do jogo do acaso e de probabilidades, onde o espírito criativo pode enveredar livremente; e de seu elemento de subordinação, de instrumento político, que a faz subordinada apenas à razão.

O primeiro destes três aspectos diz respeito principalmente ao povo; o segundo ao comandante e à sua força; o terceiro ao governo. As paixões que devem ser inflamadas na guerra já devem estar presentes no povo; o alcance que a coragem e o talento terão no campo das probabilidades e do acaso depende do caráter particular do comandante e de sua força; mas os objetivos políticos são província exclusiva do governo.

[...]

Nossa tarefa é portanto desenvolver uma teoria que dê conta [da influência] destas três tendências, como um pêndulo suspenso entre três magnetos. (Clausewitz, 1993, p. 101; sublinhados adicionados)<sup>9</sup>

A teoria da guerra como ferramenta analítica, portanto, exige o discernimento do relacionamento entre os elementos da trindade clausewitziana em cada caso particular. A trindade reúne em si todas as considerações que devem informar o julgamento de comandantes e políticos sobre o caráter e a natureza de guerras particulares, passadas ou futuras: as motivações dos povos, as condições de possibilidade de emprego da força pelo comandante e suas forças combatentes, e os propósitos políticos que animam os governantes.

### 3 Guerrilha: defesa estratégica e ofensiva tática

Propor-se-á aqui que o enquadramento do fenômeno da guerrilha, ou guerra irregular, no edifício teórico clausewitziano pode ser buscado no capítulo 26 do livro VI (“A Defesa”) do *Da Guerra*, intitulado “O Povo em Armas”. Apesar de não utilizar o termo *guerrilha*, quando Clausewitz fala de “guerra por meio de levantes populares” e de “insurreição geral” (Clausewitz, 1993, p. 578 e 583), ele claramente se refere ao tipo de confrontação armada conduzida por civis a que se convencionou chamar de guerrilha. Como ponto de partida, Clausewitz considera o fenômeno como um meio possível de condução da guerra, que pode ser avaliado em termos de sua eficácia contrastada com os esforços empreendidos. Para Clausewitz, ainda, a guerrilha é uma das manifestações da tendência natural ao rompimento de barreiras pelo elemento de violência na guerra, “um alargamento e intensificação do processo de fermentação conhecido

8 Termo proposto em Diniz (2002, p. 74). Na tradução de Paret e Howard para o inglês, o termo proposto é trindade paradoxal (*paradoxical trinity*).

9 Beneficiou-se aqui da tradução para o português feita em Proença Jr. & Diniz (2006, p. 27).

como guerra” (Clausewitz, 1993, p. 578).

A própria natureza da resistência civil não permite a execução de grandes ações e enfrentamentos. Clausewitz sagazmente compara a guerrilha ao fenômeno físico da evaporação: “ela depende do quanto a superfície está exposta” (Clausewitz, 1993, p. 579). Quanto mais esparramada estiver a água no solo, mais rápida será sua evaporação; analogamente, quanto mais dispersa uma força regular, mais vulnerável aos assédios de uma guerrilha bem organizada ela estará. Entretanto, já de início Clausewitz demonstra ceticismo quanto às condições para que uma guerrilha obtenha uma vitória decisiva sobre um exército regular. Para ele, o êxito da guerrilha “pressupõe uma área ocupada de um tamanho que, na Europa, não existe fora da Rússia, ou uma desproporção entre o exército invasor e o tamanho do país que nunca ocorreria na prática” (Clausewitz, 1993, p. 579). Efetivamente, Clausewitz acredita que o sucesso de uma guerrilha depende de cinco condições:

1. A guerra deve ser travada no interior do país.
2. A guerra não pode ser decidida numa única investida.
3. O teatro de operações deve ser razoavelmente grande.
4. O caráter nacional deve ser adequado para esse tipo de guerra.
5. O país deve ser difícil e inacessível, em razão de montanhas, florestas, pântanos, ou dos métodos locais de cultivo. (Clausewitz, 1993, p. 579)

À parte das possibilidades de sucesso de uma guerrilha, concentremo-nos no que nos interessa mais diretamente aqui: sua distinção analítica da condução de uma guerra regular. Enquanto os movimentos e ações de um exército regular são razoavelmente esperados e visualizados (sem embargo do elemento surpresa, que não raro é essencial em operações de forças regulares), os movimentos e ações da guerrilha têm de ser necessariamente furtivos e elusivos. A materialização, característica de uma força regular que espera atacar ou se defender, deve ser evitada a todo custo por um grupo guerrilheiro, sob pena de serem localizados e destruídos por forças regulares com poder combatente superior. Na guerrilha, para parafrasear Clausewitz, a resistência deverá acontecer ao mesmo tempo em todo lugar e em lugar nenhum (Clausewitz, 1993, p. 580). A desvantagem numérica e de força também dita que forças guerrilheiras nunca devem atacar unidades combatentes de dimensões consideráveis, muito menos a força principal do oponente. Para Clausewitz, sua atuação deve se concentrar às margens do teatro de operações, onde tende a não haver concentração de força: “[e]les [bandos de civis armados] não devem pulverizar o centro, mas morder a casca e ao redor das extremidades” (Clausewitz, 1993, p. 580). Beneficiando-nos do coloquialismo, a guerrilha deve tomar a sopa pelas beiradas.

O sucesso tático da guerrilha reside em explorar ao máximo a surpresa – daí as emboscadas e escaramuças serem suas principais formas de ataque – e de tentar obter superioridade numérica no ponto de ataque, ou, ao menos, se posicionar de forma a poder atacar e desengajar rapidamente (tática conhecida como bater e correr [do inglês, *hit-and-run*]). O nexos logístico do oponente aparece comumente como um alvo natural para os guerrilheiros, pois costumam possuir pontos vulneráveis que, se obstruídos, podem causar sérias privações materiais. É com esse potencial que forças guerrilheiras tendem a causar o maior enfraquecimento das forças

regulares: ataques constantes e bem sucedidos podem obrigar ao desdobramento e dispersão de um número significativo de tropas para a defesa das linhas de comunicação, tropas essas subtraídas das forças regulares principais para enfrentamentos futuros.

Já o sucesso estratégico da guerrilha reside em deteriorar as forças do oponente – físicas e morais, possivelmente mais as últimas do que as primeiras – ao ponto de fazê-lo questionar sua disposição de manter o que é disputado. Na gramática clausewitziana, a guerrilha se manifesta pela combinação entre *defesa estratégica e ofensiva tática*. O futuro dos guerrilheiros estará selado a partir do momento em que forem obrigados a assumir a defensiva tática, pois aí sua destruição será apenas questão de tempo. Dessa forma, forças guerrilheiras não possuem materialização estratégica – no teatro de operações – e não ocupam território. Sua materialização é apenas tática (no enfrentamento), e mesmo assim por um período inferior ao necessário para que o oponente se dê conta do que está acontecendo e possa organizar uma resposta. Em outras palavras, a guerrilha está para o teatro de operações como uma neblina escura e elusiva, sem materialização concreta, mas da qual “um relâmpago pode golpear a qualquer momento” (Clausewitz, 1993, p. 581).

A conclusão a que chega Clausewitz é de que a guerrilha se integra ao planejamento estratégico da defesa de duas maneiras: (i) como último recurso antes da entrega total do futuro da nação às mãos do oponente, diante da prostração absoluta das forças regulares; (ii) ou como força auxiliar aos esforços regulares de defesa, enquanto o exército regular ainda constituir uma força combatente (Clausewitz, 1993, p. 583). Clausewitz parece cético quanto à adequação da segunda forma, contudo; para ele, os riscos da atuação coordenada entre grupos guerrilheiros e exércitos regulares podem não compensar os potenciais benefícios.

Finalmente, o enquadramento da guerrilha na teoria da guerra permite o entendimento do fenômeno a partir da trindade clausewitziana, com ganhos analíticos consideráveis. Em primeiro lugar, a guerrilha ilustra uma forma particular de relacionamento entre os elementos da trindade, em que pelo menos dois deles – povo e comandante/força – se fundem e se tornam indistinguíveis, demonstrando o rompimento de barreiras pelo elemento de violência na guerra e legitimando a inclusão do povo como componente intrínseco ao fenômeno bélico<sup>10</sup>. Isso também demonstra o equívoco primário cometido por Creveld (1991), que ignora o entendimento essencial dos elementos que compõem a trindade e do relacionamento entre eles, relacionando-os indissociavelmente a instituições modernas (governo central, Forças Armadas e sociedade civil). Cai por terra, portanto, a base do argumento de Creveld com o qual ele esperava decretar a impropriedade da teoria clausewitziana da guerra para tratar das “novas guerras”.

Em segundo lugar, a trindade permite a análise mais apurada de casos concretos. Como exemplo se pode citar a análise de Summers (1982) da derrota norte-americana no Vietnã para os vietgongs, um grupo guerrilheiro dramaticamente inferior em termos materiais. Segundo Proença Jr, Diniz e Raza, Summers “pôde explicar a derrota americana no Vietnã exatamente pelo contraste entre a solidariedade povo-governo-força dos vietgongs e a carência de vinculação entre as metas políticas, as opções militares e o povo dos Estados Unidos da América” (Proença Jr, Diniz e Raza, 1998, p. 88).

<sup>10</sup> Algo que outros teóricos proeminentes, como Jomini e Mahan, insistiam em negar por decreto.

## 4 Terrorismo: o recurso do fraco

O enquadramento do fenômeno do terrorismo na ciência do bélico se tornou enormemente mais fácil depois do esforço analítico de Eugenio Diniz (Diniz, 2004). Diniz propõe uma definição de terrorismo como fenômeno social, e não jurídico, pois, nesse último caso, seu tratamento ficaria irremediavelmente à mercê de jurisdições particulares. Uma definição social de terrorismo é a única que fornece um efetivo instrumento de análise, capaz de identificar o fenômeno à parte de elementos circunstanciais de espaço e de tempo. Uma definição social de terrorismo implica apreendê-lo a partir de seus meios e fins (Diniz, 2004, p. 5).

Com relação aos meios, identifica-se amplamente o terrorismo com o emprego ou ameaça de emprego da força. Apesar de correto, esse entendimento é incompleto para circunscrever o fenômeno. Segundo Diniz, “o meio do terrorismo não é o emprego ou ameaça de emprego da força, mas o emprego ou ameaça de emprego da força *de uma maneira específica: o terror*” (Diniz, 2004, p. 6, ênfase no original). Enquanto o emprego – potencial ou concreto – da força é um pré-requisito para causar terror – ou seja, o terror advém do real ou potencial dano material à vida e aos objetos das pessoas –, o terror é essencial e analiticamente distinto da força em si. Num atentado terrorista, a força é utilizada (ou ameaçada) contra alvos indiscriminados e a destruição, se ocorrer, não importa em si mesma. Em outras palavras, enquanto a destruição causada por um ataque numa guerra regular ou numa guerrilha tem importância em si mesma, na medida de seu impacto sobre a correlação de forças (físicas e morais) entre os contendores, a destruição causada em um atentado terrorista (por exemplo, dentro de um ônibus ou em um prédio governamental), em si mesma, é irrelevante para a correlação material de força. “É seu efeito psicológico que importa” (Diniz, 2004, p. 5). É a geração de medo e pânico – terror – que constitui o meio das ações terroristas<sup>11</sup>.

Com relação aos fins, Diniz se mantém fiel ao universo clausewitziano e considera o terrorismo como um fenômeno político. Assim, qualquer grupo terrorista tem como fim último a alteração de determinada situação política. Porém, considerar simplesmente o fim político colocaria o uso do terror pela Al-Qaida, por exemplo, ao lado do bombardeio indiscriminado de cidades japonesas pela Força Aérea Aliada na Segunda Guerra Mundial. Em ambos os casos tem-se o uso do terror para buscar um fim político, apesar de serem fenômenos claramente distintos. No primeiro caso, tem-se o que Diniz achou por bem chamar de *emprego político terrorista do terror* (ou o que se quer entender de maneira geral como *terrorismo*), e no segundo caso tem-se o que Diniz denominou *emprego político não terrorista do terror*. Resta, portanto, saber como diferenciar os dois fenômenos.

Para Diniz, a diferença se encontra na *vinculação* entre o ato e o objetivo político final. Retornando mais uma vez ao edifício clausewitziano, a diferença se encontra na ponte entre decisões táticas e o resultado político – ou seja, na *estratégia*. No caso do emprego político não terrorista do terror, o lado que emprega o terror busca influenciar diretamente o comportamento

11 É interessante notar, como faz Diniz, que o meio terror não circunscreve a natureza do perpetrador. Forças Armadas que se utilizem de ataques indiscriminados à população de seu oponente com o propósito de causar dor e pânico – como no caso do bombardeio estratégico à Douhet – se utilizam do terror tanto quanto organizações terroristas não governamentais. Daí a distinção que Diniz julga necessário fazer entre o uso terrorista e o uso não terrorista do terror, como se verá logo abaixo.

da vítima, forçando-a a mudá-lo. Exemplos disso seriam o já citado bombardeio “estratégico” às cidades japonesas, que objetivavam convencer o governo do Japão a cessar seus esforços de guerra e pedir a paz<sup>12</sup>, e o famigerado “equilíbrio do terror” durante a Guerra Fria, em que as superpotências buscavam dissuadir uma a outra pelo acúmulo de capacidade nuclear e o conseqüente temor de uma retaliação punitiva<sup>13</sup>.

No caso do emprego político terrorista do terror (*terrorismo*), a vinculação é indireta. Não se pretende – porque não se pode – atingir o objetivo político diretamente pela ação terrorista. O ato de terror é intermediário e busca alterar *no futuro* a correlação de força em favor do grupo terrorista, a partir da divulgação de sua causa, de sua apresentação como alternativa de luta política, da exposição de vulnerabilidades do oponente, ou mesmo pela combinação desses efeitos (Diniz, 2004, p. 12). Daí a conclusão de Diniz de que o terrorismo é, na realidade, um *estratagema*, que se propõe a ser uma ponte entre o presente e uma situação futura mais propícia à consecução do objetivo político do grupo terrorista. Diniz apresenta, por fim, a sua definição:

Com tudo isso em vista, portanto, podemos entender *terrorismo* como sendo *o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político* – qualquer que este seja. (Diniz, 2004, p. 13)

Assim, o sucesso tático de uma ação terrorista corresponde única e exclusivamente à medida do *terror* que ela foi capaz de gerar. A natureza do alvo imediato da ação, o efeito produzido sobre ele (destruição, neutralização, isolamento etc. ) e mesmo sua vinculação com o objetivo político final – ou seja, todas as considerações que são centrais para o planejamento tático e estratégico na condução de uma guerra regular ou uma guerra de guerrilha – são, do ponto de vista de uma ação terrorista, secundários. Já o sucesso estratégico de uma ação terrorista depende de seu êxito em quebrar as barreiras existentes à reunião de forças pelo grupo terrorista, mediante a indução de determinados comportamentos pelo inculcamento do terror. Diferentemente do que acontece numa guerra regular e na guerrilha, a medida do valor estratégico de uma ação terrorista não é a produção do resultado político almejado, mas a geração de uma correlação de forças mais favorável ao longo do tempo para que o grupo terrorista tenha, finalmente, condições de empregar a força de modo mais *positivo* para buscar diretamente a consecução de seus propósitos políticos.

Por fim, tal como no caso da guerrilha, o enquadramento do terrorismo na teoria da guerra sugere ganhos analíticos significativos pela apreensão do fenômeno sob o prisma da trindade clausewitziana. O *terror* traz inexoravelmente o elemento *povo* ao centro das considerações. Ações terroristas – assim como no uso político não terrorista do terror – têm como alvo imediato o povo, que é quem se pretende aterrorizar. O povo – o *seu* povo – também é essencial

12 Sobre a campanha aérea contra o Japão na Segunda Guerra Mundial e seus resultados, ver Pape (1996, cap. 4).

13 Sobre esse tema, ver Schelling (1966) e Freedman (1981).

para que o estrategema dos grupos terroristas seja efetivo. O fortalecimento progressivo almejado pelos terroristas depende necessariamente da solidariedade de seu povo – ou de *algum* povo –, na forma de recrutamento, financiamento, proteção ou, no mínimo, aquiescência. É aqui que o meio particular de ação dos terroristas pode encontrar uma limitação inerente. Ataques indiscriminados a civis, particularmente os de grande brutalidade e comoção, podem dessolidarizar a base popular com a causa do grupo terrorista. Nesse caso, um grande sucesso tático – geração de terror e medo em altíssima escala – pode significar um fracasso estratégico. Como grupos terroristas antecipam e lidam com este *trade-off* é apenas um dos inúmeros focos de análise abertos pela compreensão do fenômeno desde a teoria da guerra.

## 5 Considerações finais

Em conclusão sumária e preliminar, vemos que, a partir de Clausewitz, podemos caracterizar tanto o que se entende normalmente como guerra regular quanto os fenômenos da guerrilha e do terrorismo como sendo, em sua essência, guerra. Trata-se, nos três casos, do uso da força (no caso do terrorismo, para causar *terror*) para obrigar o outro a fazer a nossa vontade (no caso do terrorismo, uma vontade que não se busca atingir diretamente, porque não se pode, mas que deverá ser buscada no futuro); e, igualmente, trata-se da continuação do intercurso político pela adição de novos meios. No entanto, necessidades analíticas e empíricas impõem que esses três fenômenos claramente distintos devam ser separados por fronteiras visíveis a olho nu. A teoria de Clausewitz nos fornece o caminho. Da diferença na correlação de força entre os contendores nascem necessidades táticas e estratégicas que impõem que se siga um dos três cursos de ação.

Travar uma guerra regular, uma guerrilha ou apelar para o terrorismo não é uma questão de escolha, mas antes de necessidade. Se se quer mudar uma situação política e se pode criar e manter um exército regular, para lançar uma campanha regular, esse é o modo mais lógico e potencialmente exitoso de fazê-lo. Se se quer alterar a situação, mas existem restrições materiais para a condução de uma campanha regular, possivelmente uma guerrilha – com suas particularidades táticas e estratégica e suas limitações inerentes – seja a única opção. Pior ainda, se nem um contingente combatente irregular mínimo possa ser constituído, talvez reste apenas o terrorismo como estrategema para que, quiçá no futuro, alcance-se uma correlação de força mais favorável para perseguir o objetivo político desejado.

Naturalmente, a compreensão de que se trata de necessidade imposta por uma dada correlação de força, e não de escolha, pode retirar grande parte do peso moral do debate, particularmente no que respeita ao terrorismo. Mas tal é tema para outro texto.

## Referências Bibliográficas

BASSFORD, Christofer. 1994. "John Keegan and the Grand Tradition of Trashing Clausewitz". *War in History*, vol. 1, n. 3, pp. 319-336.



- BRINTON, Crane; CRAIG, Gordon A. ; GILBERT, Felix. 1943. "Jomini". in: EARLE, Edward M (Ed. ). (1943). *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. 2a. Ed. Princeton: Princeton University Press. pp. 77-92;
- CORBETT, Julian. 1911. *Some Principles of Maritime Strategy*. London, New York: Longmans, Green and Co.
- CLAUSEWITZ, Carl von. 1993. *On War*. 1a. Ed. New York: Alfred A. Knopf.
- CREVELD, Martin Van. 1991. *The Transformation of War*. New York: The Free Press (Simon & Schuster).
- DINIZ, Eugenio. 2002. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, mimeo. , (Tese de Doutorado).
- DINIZ, Eugenio. 2004. "Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo". IN BRIGADÃO, C. e PROENÇA JR, D. *Paz e Terrorismo*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004, p. 197 a 222.
- DUARTE, Érico E. ; MENDES, Flávio P. 2014. "Strategic Studies as a Science: the Clausewitzian Scientific Research Program". *Denkwürdigkeiten: Journal der Politisch-Militärische Gesellschaft*, n. 94, December, pp. 9-12.
- EARLE, Edward M (Ed. ). 1943. *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. 2a. Ed. Princeton: Princeton University Press.
- FUKUYAMA, Francis. 1989. "The End of History?". *The National Interest*, (Summer, 1989), pp. 3-18.
- FREEDMAN, Lawrence. 1981. *The Evolution of Nuclear Strategy*. New York: St. Martin's Press.
- KALDOR, Mary. 2012. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- KEEGAN, John. 1994. *A History of Warfare*. New York: Vintage Books.
- LAKATOS, Imre. "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programs". in: LAKATOS, Imre; MUSGRAVE, Alan. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 91-196.
- LAKATOS, Imre. *História da Ciência e suas Reconstruções Racionais*. Lisboa: Edições 70, Trad. Emília Picado Tavares Marinho Mendes, 1998, pp. 21-76.
- LEBOW, Richard N. 1994. "The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism". *International Organization*, vol. 48, n. 2, pp. 249-277.
- LEGRO, Jeffrey W. ; MORAVCSIK, Andrew. 1999. "Is Anybody Still a Realist?". *International Security*, vol. 24, n. 2, pp 5-55.
- MENDES, Flávio P. 2012. "Clausewitz, o Realismo Estrutural e a Paz Democrática: uma Abordagem Crítica". *Contexto Internacional*, vol. 34, n. , pp. 79-111.
- PAPE, Robert A. 1996. *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. 1a. Ed. Ithaca: Cornell University Press.
- PARET, Peter (Ed). 1986. *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. 1a. Ed. New Jersey: Princeton University Press.
- PROENÇA Jr. , Domício, DINIZ, Eugenio, RAZA, Salvador Guelfi. 1998. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

PROENÇA Jr. , Domício; DUARTE, Érico E. 2005. "The Concept of Logistics Derived from Clausewitz: All that is Required so that the Fighting Force can be Taken as a Given". *The Journal of Strategic Studies*, vol. 28, n. 4 (August, 2005), pp. 645-677.

PROENÇA Jr. , Domício; DUARTE, Érico E. 2007. "Os Estudos Estratégicos como Base Reflexiva da Defesa Nacional". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 50, n. 1, PP. 29-46.

PROENÇA Jr. , Domício; DINIZ, Eugenio. 2006. *O Fenômeno Guerra*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Estratégicos, Coppe/UFRJ. (Manuscrito inédito)

RUSSETT, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. New Jersey: Princeton University Press.

SCHELLING, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.

SCHROEDER, Paul. 1994. "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory". *International Security*, vol. 19, n. 1, pp. 108-148.

SHY, John. 1986. *Jomini*. in: PARET, Peter (Ed). (1986). *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. 1a. Ed. New Jersey: Princeton University Press.

SUMMERS, Harry G. 1982. *On Strategy*. New York: Dell.

VASQUEZ, John A. 1997. "The Realist Paradigm and Degenerative Versus Progressive Research Programs: An Appraisal on Neotraditional Research on Waltz's balancing Proposition". *American Political Science Review*, vol. 91, n. 4, pp. 899-912.

Recebido em: 12 abril 2013

Aceito em: 18 abril 2015

# Imprensa e Política Externa: o ABC Color e as renegociações do acordo de Itaipu (2008-2011)

*Press and Foreign Policy: ABC Color and renegotiations of the Itaipu Treaty (2008-2011)*

Adriano de Freixo\*

Guilherme Sobrinho Lopes Rodrigues\*\*

## Resumo

A campanha presidencial de Fernando Lugo, em 2008, trouxe como proposta a renegociação do Tratado de Itaipu, o que acabaria levando à assinatura de um novo acordo entre Paraguai e Brasil, em 2009. Porém, o longo intervalo entre a assinatura do acordo e sua ratificação pelo Congresso brasileiro abalou a credibilidade política do Brasil no país vizinho, alimentando no Paraguai um discurso antibrasileiro, observável na mídia local. Neste artigo procuramos analisar a cobertura do *ABC Color* sobre a questão, entendendo o jornal como um ator relevante na política paraguaia, a partir da compreensão da mídia para além da reprodutibilidade informacional.

**Palavras-chave:** Imprensa, Relações Brasil-Paraguai, Tratado de Itaipu.

## Abstract

The presidential campaign of Paraguayan Fernando Lugo, in 2008, included as one of its main proposals the renegotiation of the Itaipu Treaty, which would lead to the signing of an agreement with the Brazilian government, in 2009. This article aims to explore how the long gap between the agreements signing and its congressional ratification in Brazil would undermine Brazilian political credibility with its neighbor. This analysis will focus on the coverage of that episode by the Paraguayan biggest newspaper *ABC Color*, both in its discourse and political agenda, trying to understand the media's role as a political actor.

**Keywords:** Press, Brazil-Paraguay relations, Itaipu Treaty.

\* Doutor em História Social pela UFRJ e professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF), onde coordena o curso de graduação em Relações Internacionais e o Laboratório de Estudos sobre a Política Externa Brasileira – LEPEB, atuando também nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) e Ciência Política (PPGCP).

\*\* Graduado em Relações Internacionais pela UFF e Mestrando em Ciência Política na mesma instituição. No PPGCP-UFF, vem desenvolvendo uma pesquisa sobre o papel da mídia como ator político no Brasil contemporâneo.

## 1 Introdução

Um dos episódios mais marcantes da história recente das relações entre o Brasil e o Paraguai foi o contencioso em torno da renegociação do Tratado de Itaipu durante os governos de Fernando Lugo e Lula da Silva (e depois Dilma Rousseff), envolvendo, fundamentalmente, o debate em torno da dívida contraída pelo Paraguai por conta da construção da usina, bem como o montante pago pelo Brasil pela energia que o vizinho lhe cede. Esse episódio trouxe à tona diversas memórias de problemas históricos nas relações entre os dois países que representam fortes entraves para a consolidação de novos arranjos na região.

Tendo mobilizado bastante a sociedade paraguaia, tal contencioso foi um dos temas mais abordados pela imprensa do país entre 2008 e 2011, em especial, pelo *ABC Color*, um dos principais periódicos locais. Assumindo tradicionalmente uma posição bastante crítica em relação ao Brasil, o jornal denunciou, por inúmeras vezes durante a condução das negociações, o que chamava de “postura imperialista” do Brasil<sup>1</sup>, buscando influenciar não somente opinião pública, mas também os próprios formuladores e agentes da política externa paraguaia<sup>2</sup>, nas perspectivas propostas por Gilboa (2002), que vê a mídia como um “ator constrangedor/condicionador” nos processos de tomada de decisão pelos líderes e formuladores de políticas, e Powlick (1995), que analisa como a opinião pública pode ser ativada através de agentes externos, como a mídia, para influenciar/constranger os tomadores de decisão em política externa.

Nesse sentido, entendemos que a mídia no mundo contemporâneo desempenha funções de extrema abrangência, que foram sendo gradativamente ampliadas com os avanços tecnológicos. Se o debate acerca de sua atuação política já demonstrava importância nas formulações de Lippmann (1997), publicadas originalmente em 1922 – interessadas, em larga medida, em entender como os meios de comunicação ajudavam a moldar a sociedade –, estudos posteriores procuraram explorar outros níveis de atuação dos veículos midiáticos<sup>3</sup>. Tais estudos procuraram demonstrar que ela não somente influencia a percepção de mundo dos atores sociais, mas participa, também, como agente ativo do processo político.

Assim, o objetivo central deste trabalho é analisar se e de que maneira o jornal *ABC Color* buscou influenciar, direta ou indiretamente, o processo de tomada de decisões dos agentes políticos paraguaios durante as negociações entre o governo local e o brasileiro, em torno da revisão de algumas das cláusulas do Tratado de Itaipu, entre 2008 e 2011.

Começaremos por delinear algumas perspectivas teóricas que buscam explicar as maneiras como a mídia pode influenciar o processo de formulação de política externa. Em seguida,

1 Os enquadramentos adotados pelo jornal, por vezes, se demonstram bem enfáticos, como, por exemplo, nos editoriais “Paraguay debe denunciar internacionalmente al Brasil por abuso de fuerza”, de 02 de abril de 2009, e “Vil explotación del Paraguay por parte de sus vecinos”, de 23 de janeiro de 2011. A seguir, um trecho desse primeiro editorial: “Al negarnos arbitrariamente el derecho a ejercer nuestra soberanía hidroeléctrica, el Gobierno brasileño ejerce un acto de prepotencia imperialista y determina el empobrecimiento del pueblo paraguayo, hecho que hipócritamente dice el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula Da Silva, quiere ayudar a combatir”. Ambas as publicações ainda podem ser encontradas no sítio oficial do *ABC Color* (25/07/2014).

2 Próximo à votação pela ratificação do acordo de 2009 entre Lugo e Lula no congresso brasileiro, o *ABC Color* publicaria em sua coluna política uma entrevista com o ex-presidente paraguaio Juan Carlos Wasmosy intitulada “Wasmosy pide recurrir a gente capaz para negociar en Itaipú” (31/03/2011). Em seguida, quando a conjuntura se demonstrava favorável à ratificação do acordo, o periódico esforçava-se para minimizar a importância do acordado, enquadrando Lugo como o responsável pela situação.

3 Dentre estes estudos podemos mencionar, por exemplo, os populares estudos de “agenda-setting”, que tem como um marco de origem o famoso trabalho de McCombs e Shaw (1972), e as formulações de Seib (1996) sobre os diversos efeitos da cobertura midiática sobre a conjuntura política.

esboçaremos um breve histórico do Tratado de Itaipu, para facilitar a compreensão contextual da temática. Enfim, trataremos da abordagem da imprensa paraguaia acerca do acordo firmado entre os presidentes Lugo e Lula, em 2009, e a abordagem posterior, quando da posse da presidente Dilma Rousseff e conseguinte revitalização da agenda brasileira de política externa, com ênfase acentuada para a postura do *ABC Color*.

## 2 Mídia e Política Externa

Para melhor compreender essas questões, é necessário caracterizar brevemente as diferentes formas através das quais a mídia pode atuar em política externa. Para tanto, é necessário que pontuemos tanto os vetores que compõem o processo de formulação de política externa quanto “como” e “quando” a mídia pode atuar em tais processos. Gilboa (2002) caracteriza a conduta de política externa através de dois eixos principais inter-relacionados

The first is policy-making, where policy options, positions and tactics are considered and decided within the domestic environment of the parties concerned. The second phase, interaction and diplomacy, entails implementing policy towards other actors, presenting positions and demands decided in the earlier stage, and seeking solutions through confrontation, negotiation, or a combination of both. (GILBOA, 2002, p. 732)

Para o autor, a mídia participaria de ambos os estágios da política externa. O problema, contudo, é que apesar de existir quase um consenso acerca do reconhecimento das fortes alterações nos processos de formulação de política externa a partir da confluência entre as transformações técnicas nos setores de comunicação e o acirramento do processo de globalização, a sistematização dessas alterações através de estudos acadêmicos continua dispersa e pouco explorada. Estudiosos de política externa tendem a ignorar a influência da mídia tão frequentemente quanto o campo de estudos de comunicação tende a ignorar as temáticas de política externa.

Esse dilema – da inclusão da mídia nos cálculos de formulação de política externa – evoca alguns questionamentos. Até que ponto os organismos midiáticos são capazes de exercer influência? Esses se configuram como atores independentes? Ou apenas subordinar-se-iam a vontades políticas providas de outros setores da sociedade? Seria a mídia, em tais questões, instrumentalizável pelo governo?

Estudos visando obter respostas para tais questionamentos demonstram a amplitude em que cada uma dessas perguntas pode ser desenvolvida. Compor uma investida teórica a respeito desse tema significa correlacionar, dentre outros, (1) a influência da mídia sobre a opinião pública, (2) a dinâmica entre a mídia e a classe política nas representações sociais, (3) o contexto econômico no qual se inserem as empresas de comunicação, (4) as relações estabelecidas entre os meios de comunicação e o governo, (5) o regime jurídico no qual está inserida a agência midiática analisada<sup>4</sup>. A inter-relação de variáveis é tamanha que, em boa medida, é compreensível a dispersão da produção teórica sobre essa temática.

<sup>4</sup> Discussões mais a fundo sobre alguns destes aspectos podem ser encontrados em Naveh (2002) e Valenzuela (2009).

Os eventos de política externa acontecem, na maior parte das vezes, em campos distantes da experiência pessoal. Para que se tome conhecimento de sua operação, a cobertura midiática é um elemento essencial (SOROKA, 2003, p. 43). Se a politização a respeito dos eventos de política externa depende eminentemente da cobertura midiática, seria de se esperar, então, que as capacidades exercidas pela mídia ao trabalhar a “forma” de apresentar a informação ao público – que recorte fazer e a quais atributos dar saliência – fosse um importante fator a se considerar na formulação de política externa. Os processos e capacidades de influência, contudo, nem sempre são tão claros<sup>5</sup>. Shapiro, Isernia e Nacos (2000, p. 6), por exemplo, chamariam tal processo de influência de multifacetado, por perceberem que, à medida em que se ampliava a prerrogativa de influência da mídia sobre a política externa, ampliavam-se simultaneamente as oportunidades do governo agir sobre a opinião pública.

Porém, se é difícil chegarmos a uma posição consensual acerca do papel da mídia em questões de política externa, podemos ao menos traçar algumas funções que essa vem desenvolvendo (mesmo que frequentemente o grau de proeminência atribuído à mídia nessas questões seja pauta de debate). Nesta exposição, concorda-se com a formulação de Gilboa (2002) para quem a mídia exerce “multiple roles, as it both constrains foreign policy officials and diplomats, while providing them with opportunities to advance their goals” (GILBOA, 2002, p. 732). Assim, ela exerceria pressão sobre os formuladores de política externa sem necessariamente determinar os rumos adotados por esses – criando, simultaneamente, oportunidades para que tais formuladores adotem novos rumos de ação.

Em tal perspectiva, é importante reiterar a posição ocupada pela mídia em termos de negociações internacionais. Estando presente desde o estágio de formulação de política externa, ela é capaz tanto de atuar nesse processo, avaliando e dialogando com as estratégias governamentais, quanto de influenciar a política externa em seu estágio de aplicação, criticando ou louvando as posturas e resultados obtidos e propondo novos rumos de ação. Assim, entendemos a imprensa como um ator doméstico que desempenha um papel importante no âmbito da política externa, tanto através da influência por ela exercida sobre a opinião pública, quanto procurando realizar pressões indiretas – via classe política – sobre o Executivo e os formuladores dessa política (HILL, 2002).

Dessa forma, o processo de tomada de decisões em política externa ocorre dentro de um ambiente parcialmente criado pela mídia, cujo desempenho é ditado pelo regime de comunicação política, pela política de comunicação do governo, pela estrutura político-econômica e pelos canais de comunicação específicos. Essa atmosfera criada pela mídia reflete os eventos de política externa através da perspectiva da *agenda-setting*<sup>6</sup>, influenciando assim os tomadores de decisão. É a partir de tais pressupostos que abordaremos a atuação do *ABC Color* nas negociações entre Brasil e Paraguai acerca da usina de Itaipu, retomadas após a eleição de Fernando Lugo.

5 Nessa discussão – já que a atuação da mídia em política externa não se distancia das interpretações de sua atuação doméstica –, vale adaptarem-se alguns conceitos desse campo de estudos, como o “*priming*” e o “*agenda-setting*”.

6 As organizações midiáticas fazem escolhas ao transmitirem informação, selecionando as temáticas, os eventos e os aspectos que serão publicizados. Tal recorte, provindo de inúmera série de critérios – endógenos ou exógenos à organização midiática – tem o efeito de ressoar, na sociedade, como um marco de importância dos eventos abordados. Neste sentido, a mídia pode não ser capaz de construir totalmente a opinião pública acerca de um evento, porém a ênfase da cobertura e a frequência da abordagem são capazes de gerar na sociedade não somente um efeito de familiaridade comum determinado evento, mas também uma hierarquização da sua importância para a agenda pública.

### 3 O Tratado de Itaipu: um breve histórico

O Tratado de Itaipu, firmado em 1973 entre os presidentes Garrastazu Médici e Stroessner, é um acordo entre os governos do Brasil e Paraguai para o aproveitamento energético da região do Salto das Sete Quedas, fronteira entre os dois países (conhecido no Paraguai como Salto do Guaíra). Segundo o sítio oficial da Itaipu Binacional (entidade criada através do acordo para operar a usina), o tratado visou não somente a perspectiva energética, mas também a resolução dos contenciosos fronteiriços na região: a partir da inundação de uma área de litígio e da transformação do restante da zona litigada não submersa em reserva ecológica binacional, garantiu-se que a zona de indefinição jurídica entre os Estados brasileiro e paraguaio não causasse mais questionamentos.

Juntamente com as binacionais de Yacyretá (Paraguai-Argentina) e de Salto Grande (Argentina-Uruguai), a Itaipu binacional faz parte de um complexo energético sul-americano que garantiu energia de baixo custo para toda a região a partir dos anos de 1980. Tal esforço se mostrou ainda mais importante se considerarmos o contexto da crise do petróleo de 1973, quando o aumento do preço do barril acarretou a perda de rendimentos associados à produção de energia termoeleétrica. Em conjunto com as linhas de tensão distributivas, construídas na região da Bacia do Prata, e as iniciativas em torno da exploração de energia nuclear (principalmente no Brasil e na Argentina, através de projetos de cooperação iniciados nos anos de 1980), os complexos hidrelétricos da região do Prata permitiram a sustentabilidade de significativos índices de crescimento na região, contornando o sufocamento energético que se anunciava durante a década de 1970. Essa rede energética construída na América do Sul ajudou a contornar os entraves que a ampliação da base industrial instalada poderia trazer aos países em desenvolvimento, postergando o aparecimento de consequências mais graves nesse setor (como as crises energéticas que viriam a despontar nas décadas de 1990 e 2000).

Além disso, os complexos binacionais foram construídos majoritariamente a partir de financiamento externo na forma de empréstimos, sendo as dívidas pagas a partir dos rendimentos energéticos das próprias usinas (RUIZ-CARO, 2006). No caso específico de Itaipu, a usina é atualmente a maior hidrelétrica do mundo em geração de energia<sup>7</sup>. Itaipu sozinha abasteceu 16,4% da energia consumida no Brasil e 71,3% da energia consumida no Paraguai no ano de 2010. É importante notar, contudo, que tal participação da usina no abastecimento energético de ambos os países já foi ainda mais significativa, chegando a ultrapassar, no ano de 2006, 94% do consumo paraguaio e 20% do consumo brasileiro.

Os rendimentos advindos da exportação do excedente energético de Itaipu auxiliam no processo de desenvolvimento do Paraguai e os empregos gerados pela binacional, que, através do acordo de 1973, também são divididos equitativamente entre os países acordantes, integram uma parte significativa de sua economia. Para Pecequillo e Hage (2007), afóra as vantagens econômicas, Itaipu possibilita uma grande manobrabilidade política ao Paraguai. A interdependência gerada pela binacional dá significativa margem de barganha ao país,

<sup>7</sup> Especula-se que a Itaipu Binacional tenha sido ultrapassada pela Usina de Três Gargantas, na China, porém os dados obtidos em ambos os sítios oficiais são conflitantes. De qualquer maneira, segundo mesmo o sítio oficial da Itaipu Binacional, estima-se que a Usina de Três Gargantas ultrapassará Itaipu assim que terminar a instalação de mais algumas unidades geradoras.



principalmente se considerarmos o efeito que a desproporção Paraguai-Brasil causa em termos de negociações bilaterais.

O Paraguai, graças aos projetos energéticos binacionais com a Argentina e o Brasil, possui uma produção energética desproporcional em relação ao consumo do país, pois produz seis vezes mais energia do que consome, e é responsável por mais de 10% das exportações mundiais de energia. Esses índices são, em sua maior parte, de responsabilidade da binacional de Itaipu, construída em conjunto com o Brasil e, secundariamente, da binacional Yacyretá, construída em conjunto com a Argentina, também no rio Paraná. A enorme oferta de energia disponível da qual goza o Paraguai permite que esse consiga oferecer energia a baixíssimos preços em seu mercado interno, importante fator atrativo para a instalação de indústrias devido à ampliação de sua capacidade competitiva através da redução de custos, o que tem permitido um razoável crescimento industrial ao país nos últimos anos. Dessa maneira, as hidrelétricas não só permitem ao Paraguai uma entrada de capital constante, relativa à exportação da energia adicional produzida pelas usinas, mas se comportam como verdadeiros instrumentos de propulsão da industrialização paraguaia, preocupação expressa por Stroessner à época da assinatura dos tratados (PEDONE, 1989).

Dada a relevância econômica de Itaipu e o poder de negociação auferido ao Paraguai por causa da importância energética que a binacional possui também no Brasil, não é surpresa que essa ocupe um lugar de proeminência na agenda política paraguaia. As controvérsias que envolvem a binacional tem uma forte tendência à quase naturalmente se transformarem em questões de importância nacional e, sempre que o contexto internacional propicia a criação de controvérsias entre Brasil e Paraguai, é comum que se retomem, discursivamente, os dois principais aspectos históricos que demarcam a memória das relações entre os dois países: o tratado de Itaipu e a Guerra do Paraguai, canalizadores do discurso de resistência ao “imperialismo brasileiro”.

#### **4 A imprensa paraguaia e os debates em torno da renegociação dos acordos de Itaipu (2008-2010)**

As cláusulas estabelecidas por Stroessner e Garrastazu Médici ao assinarem o tratado de Itaipu em 1973 foram, posteriormente, alvo de contestação por parte do Paraguai. Alegando que a negociação, estabelecida entre dois regimes militares, teria sido injusta, o Paraguai procurou, recorrentemente, renegociar a dívida que possui com a Eletrobrás e o Tesouro Nacional, e também reafirmar a taxa paga pelo Brasil pela energia não consumida pelo Paraguai.

Devido ao seu baixo consumo de energia em comparação à capacidade produtiva, o Paraguai é obrigado – pelas disposições acordadas em 1973 – a vender a maior parte da produção da usina de Itaipu que lhe cabe, oferecendo-a preferencialmente ao Brasil. Assim, o país demanda dispor de seus direitos de soberania sobre os 50% da produção que lhe cabem, visto que energia, que não pode ser vendida a terceiros e nem negociada com padrão nos preços de mercado, é cedida para o Brasil a uma taxa fixa, de valor inferior ao qual

poderia alcançar, segundo a argumentação paraguaia, caso submetida à livre-concorrência de mercado.<sup>8</sup>

Por diversas vezes tais cláusulas foram motivo de contenda. “Desde a assinatura [do tratado de Itaipu] se ergueram vozes no Paraguai a favor da revisão do texto” e já era sugerida, por paraguaios, a livre “disposição da energia para a venda a terceiros” (CARDOSO, 2011, p. 152). Depois de alguns episódios de contestação desses valores, a remuneração por cessão de energia do Tratado de Itaipu já está em sua terceira renegociação efetiva. Através das negociações passadas, a taxa foi constantemente aumentada através de índices de reajuste sobre o valor da remuneração original.

Com o novo acordo, firmado originalmente entre os presidentes Lugo (2008-2012) e Lula (2003-2010), porém aprovado pelo legislativo brasileiro somente durante o governo Dilma, em 2011, a taxa paga pelo Brasil ao Paraguai pela cessão de energia entrará em seu décimo valor distinto durante o período de operação de Itaipu<sup>9</sup>. O clamor pela renegociação no governo Lugo adquiriu tamanha importância que se tornou um tema central no debate político nacional. O principal eixo das reclamações de Lugo – a obrigatoriedade da venda do excedente energético paraguaio ao Brasil – constituiu a agenda diplomática do Paraguai para o Brasil durante todo o primeiro ano de governo do mandatário. A argumentação do governo paraguaio era de que a obrigatoriedade da venda do excedente energético para o Brasil seria uma afronta à soberania paraguaia sobre seus recursos naturais energéticos. O Brasil, como defensor histórico da soberania sobre seus recursos naturais (em especial os energéticos), deveria respeitar os mesmos princípios ao lidar com seus vizinhos.

O acordo firmado entre os presidentes Lula e Lugo em 2009 pareceu prenunciar uma renovação na agenda bilateral entre os países, já que o intenso foco na renegociação de Itaipu havia relegado ao segundo plano outras questões de complicada resolução (como as controvérsias em torno dos “brasiguaios”). Na mídia paraguaia, porém, as expectativas quanto ao sucesso do acordo estiveram longe de ser unânimes.

O avanço da agenda da política externa de Lugo com a ratificação do acordado despertou reações ambivalentes na imprensa Paraguaia. Se por um lado esse representava um significativo passo adiante em relação à posição encontrada pelo presidente ao iniciar o mandato, representava também a abdicação, mesmo que temporária, ao pleito original de renegociação do Tratado de Itaipu, ou seja, a restauração da soberania energética do Paraguai e reavaliação da dívida contraída pelo país para a construção da usina. O acordo assinado entre os presidentes podia aumentar, em curto prazo, o valor pela energia cedida pelo Paraguai, porém esse também reiterava compromissos anteriores – como a necessidade de ofertar a energia excedente de Itaipu preferencialmente para o outro país acordante. Ao fechar, com Lula, um acordo que só

8 Há de se considerar, contudo, algumas dificuldades para o Paraguai dispor da livre venda dessa energia. Além de contrariar o pactuado, o país não possui as linhas de transmissão necessárias para vender a energia de Itaipu a qualquer outro de seus vizinhos. Mesmo que hipoteticamente tais linhas pudessem vir a ser construídas, tal constatação levou à crença, por parte da diplomacia brasileira, de que a argumentação paraguaia tinha fins retóricos, visando somente pressionar o Brasil a revisar o acordado.

9 Do valor original do Tratado de 1973 aos multiplicadores de 3,5 para 1986, de 3,58 para 1987, de 3,66 para 1988, de 3,74 para 1989, de 3,82 para 1990, de 3,90 para 1991, de 4,0 a partir de 1992, de 5,1 a partir de 2005 e de 15,3 a partir de 2011. Dados disponíveis em: <<http://www.excelenciaenergetica.com.br/>>. Acessado em 20 de outubro de 2011

permitiria que negociações de venda de energia para outros países fossem retomadas após o vencimento do tratado de Itaipu em 2023, Lugo abdicava parcialmente das propostas que, em sua campanha, serviram como principais bandeiras (BLANCO, 2009).

Assim, as formas de se encarar a questão variavam das posições mais extremadas às mais moderadas. O jornal *ABC Color*, por exemplo, afirmaria em um editorial no mesmo dia do acordo binacional, comentando sobre as cláusulas do acordo que postergavam a possibilidade de negociação com países terceiros para após o ano de 2023, que essas “devem ser examinadas com muito cuidado (...) porque tocam em uma reivindicação histórica do povo paraguaio: a recuperação de sua soberania energética ou a livre disponibilidade de seu excedente na central binacional” (25/07/2009). O jornal, que é o maior do país, caracteriza-se historicamente pelas constantes ingerências na política paraguaia e por sua postura fortemente nacionalista, e desde o início da administração Lugo se engajou intensamente na campanha pela renegociação dos acordos. Através de constantes publicações e da exacerbação da importância da questão (dando-lhe tons de dramaticidade históricos), ele exercia um efeito de *priming* frente à sociedade paraguaia. Com isso, a administração Lugo teria de mostrar bons resultados quanto a Itaipu, pois a questão se tornaria uma das principais pautas de avaliação, do ponto de vista midiático, da eficiência do seu governo.

À época do acordo entre os presidentes Lula e Lugo, contudo, ainda era observável certo contraste entre as opiniões expressas pela mídia paraguaia. Mesmo que de tamanho e expressão bem menores que o *ABC Color*, o também significativo *La Nación* esboçava uma opinião diversa – que ia numa direção contrária ao grau de importância auferido pelo *ABC Color* à questão da renegociação de Itaipu para a avaliação da eficiência governamental da administração Lugo. Em um editorial publicado no mesmo dia, o *La Nación* criticava a dimensão “nacional” adquirida pela contenda:

A soberania jamais esteve em perigo por causa do preço dos *royalties*. Os brasileiros não fizeram uso da força para impor o preço, mas sim do direito que lhes foi conferido para levar adiante o empreendimento. (...) o que houve foi uma cessão paraguaia e nenhuma outra coisa. Condenável, é certo, mas não imputável ao Brasil. Não é uma “causa nacional” discutir o preço de uma mercadoria. (25/07/2009)

A dissensão expressa pelos periódicos acerca da renegociação era uma amostra das disputas observáveis em outros setores da sociedade e do governo. A posição do *ABC Color* – que representava em maior parte a oposição ao governo de Lugo – procurava contrapor-se às posturas adotadas pelo presidente e reivindicava a soberania paraguaia sobre suas riquezas naturais (no caso, a água utilizada por Itaipu), como forma de criticar a administração governamental. Tal postura levou o jornal a bater de frente com os interesses brasileiros na questão. O *La Nación* representava setores mais moderados, que desde o início da renegociação defendiam a adoção de uma postura mais comedida em relação ao Brasil – não tanto em seus objetivos, visto que ambos defendiam a renegociação e a recuperação da soberania energética paraguaia -, mas na postura que deveria ser adotada para atingi-los. Esse dissenso quanto aos resultados e à metodologia para que esses fossem obtidos era facilmente observável no próprio governo. A coligação partidária plural do governo do ex-bispo traria diversas dificuldades para

que uma coesão administrativa fosse mantida. Alguns setores ligados à esquerda defendiam posturas mais radicais quanto à renegociação, como, por exemplo, que se levasse o tratado para avaliação de tribunais internacionais (posição defendida, por exemplo, pelo então ministro das relações exteriores paraguaio, Hector Lacognata).

Por conta disto, o *ABC Color* polemizou por alguns meses com o então diretor brasileiro da Itaipu Binacional, Jorge Samek, que chegou a declarar em 2008 e 2009 que, caso a questão de Itaipu fosse submetida à arbitragem internacional, “tudo o que falamos [o Brasil] esse tempo todo seria comprovado e o tratado respaldado como justo” e que “uma eventual ida do Paraguai a uma corte de arbitragem sobre o assunto seria ‘um presente’ para o governo brasileiro” (O Estado de São Paulo, 03/04/2009). O jornal paraguaio, frente a tais declarações, reagiu de forma enfática, causando um prolongado episódio de réplicas e trélicas e essa polêmica só se diluiu após a assinatura do acordo presidencial de julho de 2009.

Os setores mais moderados, que defendiam a aceitação da proposta brasileira (como o diretor paraguaio da Itaipu binacional, Mateo Balmelli, pertencente ao Partido Liberal<sup>10</sup>) divergiam da postura adotada pelo *ABC Color* por acreditar que o melhor caminho para atender aos interesses paraguaios seria uma solução negociada bilateralmente. As desavenças entre ambos os setores eram tão extremadas e seus desentendimentos atingiam tamanhas proporções que o presidente Lugo teve de promover reuniões em separado com cada um deles para que conseguisse administrar as dissensões que compunham seu governo (Última Hora, 25/07/2009).

Porém, após o acordo de 2009 e até o final do governo Lula, a questão ficou paralisada. O acordo firmado pelos presidentes não foi levado à apreciação do congresso brasileiro: enquanto as notas reversais geradas por ele foram, de pronto, aceitas pelo legislativo paraguaio, no Brasil houve uma grande demora até que elas começassem a ser discutidas pelo parlamento. Tal lentidão do legislativo brasileiro em analisar uma questão de tamanha importância para o país vizinho acabou sendo um fator determinante para a abordagem midiática da questão. A confiança na capacidade brasileira de referendar o acordo era minada pela demora em colocar a questão na pauta de discussões do Congresso brasileiro e as correntes paraguaias que defendiam posturas mais agressivas de negociação tiveram sua posição reforçada.

Ao demorar na aprovação do acordo, o Brasil contribuiu sobremaneira para alimentar o discurso do *ABC Color*, que articulava uma retórica anti-imperialista com um nacionalismo conservador, que se contrapunha à perspectiva integracionista do governo Lugo, respaldada pelas afinidades ideológicas entre ele e os demais governos de esquerda implantados na América do Sul desde o início da década de 2000. A perspectiva do jornal sobre a questão de Itaipu se tornaria a predominante na imprensa paraguaia após esse episódio, visto que seus enquadramentos seriam praticamente os únicos a circular através da mídia. Com as eleições de 2010 no Brasil e a posse da presidenta Dilma Rousseff, no início de 2011, o tema voltou a aparecer com força na imprensa paraguaia, pois a troca do mandatário brasileiro fez ressurgir as esperanças de conclusão das negociações em torno de Itaipu e da efetivação do que havia sido acordado em 2009.

<sup>10</sup> O Partido Liberal (PLRA - Partido liberal Radical Auténtico) é o segundo maior do Paraguai, e foi essencial na coligação que, vitoriosa, levou o candidato Lugo à presidência.

## 5 A cobertura do ABC Color após a posse de Dilma Rousseff

O intervalo entre o acordo dos presidentes Lula e Lugo e a posse da presidente Dilma deu vazão a novos questionamentos quanto ao papel do Brasil na região. Logo no início do governo da mandatária, com o anúncio da visita ao Paraguai do novo ministro das relações exteriores brasileiro, Antonio Patriota, recomeçaram a circular na mídia paraguaia os questionamentos acerca do acordo de 2009. A visita, agendada para o dia dezessete de janeiro de 2011, foi precedida por duras críticas em editoriais e materiais do *ABC Color*. Em um editorial do dia dezesseis de janeiro, intitulado “Brasil”, o jornal afirmava:

Como é possível que o Brasil, com essa conduta pouco digna com o vizinho que mais benefícios lhe rendeu, possa sustentar intenções de liderar a região? À força, talvez. Nosso país já demonstrou claramente que através da força é impossível curvar o Paraguai.

Ao mencionar o uso da força como possível estratégia brasileira para liderar a região, o jornal utilizou-se de sua projeção junto à sociedade paraguaia para influenciar a opinião pública e transmitir a imagem de Brasil que lhe convinha, utilizando-a como um elemento de constrangimento sobre o executivo, para que esse levasse em consideração as posições encampadas pelo periódico. A associação – tanto pela menção do uso da força quanto pela exaltação da resistência paraguaia a se dobrar perante agressões – é clara. O *ABC Color* busca acessar a memória da Guerra do Paraguai para travar uma pressão, de forma indireta, em duas frentes: sobre o governo paraguaio – através da cobrança de uma postura governamental adequada – e o governo brasileiro, ao colocar em cheque as pretensões brasileiras de liderança regional, associando sua legitimidade à adoção de posturas mais “dignas” com seus vizinhos.

Em dezessete de janeiro, dia da chegada de Patriota, o jornal seguiu com a mesma linha de argumentação, ao associar a visita do chanceler brasileiro a um outro episódio muito presente no imaginário social paraguaio (e latino-americano): em um editorial intitulado “Dilma chegará com os sorrisos, promessas e espelinhos de sempre” o periódico afirmaria que com o Brasil andamos de anúncio em anúncio, de espelinhos em espelinhos, sem que o essencial mude em absolutamente nada ao longo do tempo”. Desta vez, o Brasil seria comparado ao colonizador espanhol que, com pequenos “espelhos” e demais quinquilharias, vinha espoliar a população indígena no passado<sup>11</sup>. Para o *ABC Color*, tal analogia cabia perfeitamente para o acordo entre Lugo e Lula já que, na avaliação do jornal, os reajustes da taxa paga ao Paraguai pela cessão de energia seriam ínfimos, se comparados aos benefícios que o Brasil receberia pela transação.

Durante sua estadia no Paraguai, o chanceler Patriota reiterou a intenção brasileira de aprovar o acordo de 2009. Apesar de outras questões na agenda bilateral, a questão de Itaipu foi o principal tópico das conversas, com o ministro brasileiro reforçando, ainda, que as notas reversais seriam aprovadas o quanto antes, e que então, no novo governo, tal aprovação se daria com ainda maior facilidade devido ao rearranjo do apoio do legislativo. Foi, por fim, marcada

<sup>11</sup> Referência à expressão “Cambiar oro por espejitos”. Expressão popular que faz menção ao colonizador espanhol, que vinha às Américas trocar o ouro da população nativa por pequenos cristais coloridos.

uma visita da presidente Dilma Rousseff para o dia 26 de março de 2011 – quando, por esperar que a questão do acordo entre Lugo e Lula já estivesse resolvida, poderiam seguir com os outros tópicos importantes para a relação entre os dois países.

Apesar da visita de Patriota e das declarações feitas pelo ministro, na mídia paraguaia a descrença era o elemento predominante nas análises políticas: havia se consolidado nos meios de comunicação locais a noção de que ao Brasil não interessava cumprir os acordos de 2009, a partir das percepções veiculadas pelo *ABC Color* desde o início das negociações, e que foi alimentada pela longa demora do legislativo brasileiro em colocar o tema na pauta de votações. Isso foi utilizado politicamente pelo jornal paraguaio para criticar a postura de Lugo na administração da renegociação, contribuindo para que o *ABC Color* conseguisse cumprir sua agenda de oposição governamental ao mesmo tempo em que consolidava junto à opinião pública a sua imagem como veículo defensor dos verdadeiros interesses nacionais.

Em um editorial publicado na sua edição de 23 de janeiro de 2011, o *ABC Color* voltaria a questionar as intenções brasileiras quanto ao acordo de 2009. O texto, intitulado “Vil exploração do Paraguai por parte de seus vizinhos”, reforça o discurso de desconfiança em relação aos vizinhos mais poderosos, que havia se tornado a tônica da mídia paraguaia. O editorial – que não aborda somente as relações com o Brasil, mas também analisa de maneira crítica as posições adotadas pela Argentina em relação à sua política de importações e a renegociação de Yacyretá – chega a afirmar, falando sobre o Paraguai, que “seus principais vizinhos não desejam que nosso país seja próspero, mas sim que sejamos eternamente pobres e subjugados”.

O governo Dilma, porém, demonstrou interesse na reabertura da cooperação bilateral ativa com o Paraguai desde o início de seu mandato. Exemplos dessa disposição podem ser observados na já citada visita do ministro de relações exteriores, Antonio Patriota, em janeiro (o Paraguai foi o segundo país a receber a visita do ministro, logo após a Argentina) e, mais tarde, em março, pela visita ao país do assessor especial para assuntos internacionais de Dilma, Marco Aurélio Garcia (precedendo à visita da presidente). Garcia reiterou que logo se daria a aprovação das notas reversais de 2009 pelo congresso brasileiro e afirmou que no futuro o Paraguai se materializaria como “um polo de desenvolvimento na região” (*La Nación*, 26/03/2011).

O *ABC Color*, porém, acusava os vizinhos do Paraguai de realizarem uma “vil exploração” sobre o país, dando continuidade a um tipo de prática aplicada desde a época colonial, e que se traduziria, no que se refere ao Brasil, pelo “imperialista Tratado de Itaipu” (23/01/2011). Assim, o jornal criticava simultaneamente as pretensões brasileiras e argentinas no subcontinente sul-americano, procurando estabelecer uma imagem de um Paraguai injustiçado pelos vizinhos. Dessa forma, o jornal se utilizava de sua condição de maior periódico do país e da sua consequente capacidade de atuar como *gatekeeper*<sup>12</sup> para construir uma abordagem sobre a questão que menosprezava os esforços adotados pelo Brasil. Para isso, por inúmeras vezes,

<sup>12</sup> A ideia de *gatekeeper* (filtro), provinda eminentemente da sociologia do jornalismo e dos estudos de comunicação, esboça a prerrogativa dos aparelhos midiáticos de estabelecer quais temáticas serão noticiadas, o recorte que será empregado na transmissão da informação, e que elementos do evento serão enfatizados, compondo o essencial da notícia. A mídia, nesta elaboração, é vista como elemento que faz o intermédio entre a informação e a sociedade, de forma a ocupar uma posição determinística quanto aos eventos e como estes vêm a conhecimento público

o jornal não hesitou em suprimir ou conceder menor espaço em suas páginas às declarações das autoridades brasileiras sobre o contencioso.

O governo brasileiro, porém, não conseguiu consolidar o prometido por Dilma em janeiro de 2011. Não tendo conseguido a aprovação no legislativo do acordo entre Lula e Lugo até março (a questão não chegou nem mesmo a entrar em discussão no Congresso), a presidente optou por cancelar a visita marcada no início do ano, temendo que, sem a resolução da questão de Itaipu, as outras questões da agenda diplomática que o governo almejava discutir não avançassem.

Com o adiamento da visita anunciado, o *ABC Color* publicaria, em uma matéria intitulada “Está se confirmando a enganação de Lula da Silva” (19/03/2011), que o tema das reversais “se encontra literalmente congelado no Congresso brasileiro, com muito poucas possibilidades de ser aprovado, segundo fontes oficiais”. Nessa matéria, o periódico desenvolvia a argumentação de que o Brasil se utilizara das supostas afinidades ideológicas entre os presidentes Fernando Lugo e Lula da Silva para acertar um acordo que era incapaz de cumprir. O governo paraguaio, porém, parecia desde o início demonstrar uma postura bem contrastante com a posição da mídia – em especial a do *ABC Color*. Com a exceção de alguns deputados do congresso paraguaio – em sua maioria filiados ao Partido Colorado – que retornaram à hipótese de levar o contencioso à arbitragem internacional (*ABC Color*, 18/03/2011), as autoridades paraguaias, mesmo que buscando pressionar o governo brasileiro pela aceleração da questão, pareciam confiar que, assim que a questão entrasse em votação, ela seria aprovada pelo legislativo do Brasil. Assim, enquanto, pela lógica operacional do governo paraguaio, a negociação com o Brasil não era motivo de grande preocupação, a mídia apressava-se em criticar tal postura, considerando-a falha e equivocada. Para Seib (1996), esta é uma das maneiras pelas quais os jornalistas exercem poder de fato, visto que a mídia teria um papel crucial na definição para a opinião pública do que seria o “sucesso” ou o “fracasso” de determinada política. Neste sentido, os agentes midiáticos condicionam a agenda política ao seu ritmo, na medida em que procuram estabelecer junto à opinião pública aqueles que seriam os parâmetros que devem nortear a ação dos *policy-makers*.

Apesar das constantes reiterações do governo brasileiro e das próprias declarações de confiança do governo paraguaio em torno da aprovação das notas reversais no legislativo brasileiro, a percepção midiática não era otimista. A votação, após diversos movimentos de pressão exercidos por Dilma, seria, finalmente, anunciada para o dia 30 de março de 2011 (data em que a questão entraria, pela primeira vez, em pauta). Contudo a discussão seria adiada por uma semana, devido ao falecimento do ex-vice-presidente brasileiro José de Alencar, e a consequente interrupção temporária das atividades parlamentares.

Naquela semana, as pressões políticas se acirriariam. No dia três de abril, o *ABC Color* publicaria uma matéria intitulada: “Paraguai retira o apoio ao Brasil na ONU até que aproveem Itaipu”. Segundo o periódico, o Paraguai retirara seu apoio às pretensões brasileiras a um assento no conselho de segurança da ONU até que as notas reversais fossem aprovadas pelo congresso brasileiro. Dois dias depois, no dia cinco, uma nova notícia acerca do tema seria publicada pelo jornal: “Não se condiciona o apoio ao Brasil na ONU em troca da aprovação de Itaipu”. O novo ministro das relações exteriores do Paraguai, José de Lara Castro (sucessor de



Lacognata) afirmaria “que não tem nada a ver uma coisa com a outra”. Lara Castro sustentava que a retirada do apoio às pretensões brasileiras na ONU fora apenas um recuo do Paraguai, baseado em trocas internas de pessoal, que pautariam a reformulação de política externa, obrigando assim o país a repensar seu posicionamento internacional.

Nesse episódio o *ABC Color* se apropriara, momentaneamente, de disposições pertinentes ao aparato estatal para fazer uma manobra de pressão mais intensa em relação ao governo brasileiro. O periódico assumiu uma postura de negociador, indo além das tradicionais funções midiáticas de transmitir informações, e procurou exercer influência diretamente no governo brasileiro através de suas publicações. Sem que nenhuma declaração oficial houvesse sido feita, o jornal publicou sua própria interpretação de uma manobra do governo paraguaio, dando a essa o sentido que convinha a seus objetivos políticos. Poderíamos afirmar que, na taxonomia trabalhada por Gilboa (2002), o *ABC Color* buscou agir momentaneamente como um ator interveniente, tentando pressionar o governo brasileiro a tomar uma postura que o jornal considerava interessante para o Paraguai.

No mesmo período, o *ABC Color* buscou exercer influência direta na tomada de decisão paraguaia. Através de uma série de publicações – em especial uma entrevista com o ex-presidente Wasmosy (31/03/2011) –, o periódico sugeriu métodos e posturas alternativas para a negociação, apontando “erros” na estratégia adotada pelo governo Lugo. As críticas de Wasmosy eram direcionadas diretamente aos envolvidos na negociação; o ex-presidente pedia que “se recorresse à gente capaz”, criticando a atuação tanto de Balmelli como de Lacognata. O momento escolhido pelo periódico para essa publicação foi oportuno: Mateo Balmelli havia sido substituído por Gustavo Codas na direção geral de Itaipu e, pouco tempo depois, Lara Castro havia sido indicado para a chancelaria. Através do peso simbólico da opinião do ex-presidente Wasmosy (membro do Partido Colorado e influente figura política do país), o *ABC Color* procurou exercer influência sobre a política externa paraguaia em seu estágio de *policy-making*.

## 6 Conclusão

Durante todo o período de espera pela discussão da revisão do acordo pelo legislativo brasileiro, o *ABC Color* assumiu o discurso de defensor da soberania energética paraguaia e da legitimidade das reivindicações apresentadas ao Brasil. A discussão e votação na câmara baixa brasileira, que ocorreu no dia seis de abril, terminou com a aprovação das notas reversais por maioria esmagadora: 285 votos a favor e 54 contra. Os votos a favor provieram de praticamente todos os partidos políticos que compõem a Câmara – à exceção somente do PSDB e do DEM. Todos os membros da Câmara filiados ao PSDB e todos, com a exceção de um, dos filiados ao DEM votaram contra a aprovação do acordo estabelecido pelo presidente Lula<sup>13</sup>.

Só restava agora a decisão do Senado. Considerando o ambiente favorável para a aprovação definitiva das notas reversais após a massiva votação favorável na Câmara dos Deputados, a postura do jornal paraguaio se tornaria menos desafiadora. No dia sete de abril de

<sup>13</sup> Estas informações estão disponíveis no site da câmara: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Sessão referente ao dia 06/04/2011.

2011, o *ABC Color* publicaria duas matérias sobre a questão: uma declaração de Gustavo Codas, novo diretor-geral paraguaio da Itaipu Binacional, que demonstrava expectativas positivas de que o acordo fosse ratificado o mais breve possível e uma declaração do ministro das relações exteriores, Lara Castro, na qual falava sobre a importância de um país sul-americano no Conselho de Segurança da ONU e as fortes razões pelas quais o Brasil despontava como um bom candidato. Na mesma matéria, o ministro reforçou a ideia de que a retirada temporária de apoio do mês anterior não fora uma manobra de pressão sobre o Brasil, aproveitando-se das pretensões brasileiras nas Nações Unidas, mas apenas uma reavaliação das posturas paraguaias (*ABC Color*, 07/04/2011). Logicamente o momento escolhido pelo ministro para essa reavaliação, mesmo tendo coincidido de fato com uma troca de gabinete, serviu como lembrança oportuna para os parlamentares brasileiros da urgência e importância da questão para os paraguaios.

Devido à votação maciça na Câmara dos Deputados em favor à proposta do executivo, o *ABC Color* (08/04/2011) refletiu a expectativa geral de aprovação idêntica no Senado. Porém, a votação que poria fim à discussão das reversais só viria no mês seguinte, já que ela acabou sendo adiada por três vezes, pois os senadores brasileiros argumentavam que era necessário mais tempo para que a questão fosse amplamente debatida. A primeira tentativa de votação foi realizada no dia três de maio, mas o projeto só conseguiu ir efetivamente a plenário no dia onze de maio, terminando por ser aprovado.

Porém, esse feito do governo Lugo seria reconhecido pela mídia paraguaia de forma muito reticente: a ênfase da cobertura do *ABC Color* sobre o tema, a partir de então, passou a ser na discussão da alocação dos novos recursos paraguaios e na crítica ao que teria sido efetivamente conquistado, mantendo a argumentação de que o novo acordo não fazia justiça às históricas reivindicações do Paraguai. Dessa maneira, o periódico mantinha a postura que assumiu desde a posse do ex-bispo – de realizar uma oposição sistemática ao governo, não hesitando, inclusive, em defender, por vias indiretas, a necessidade de derrubada do presidente. Com o acirramento das tensões políticas internas que culminariam no impeachment/golpe constitucional que levou ao afastamento de Lugo, em junho de 2012 – e em que o *ABC Color* desempenhou um papel bastante ativo –, as relações com o Brasil acabariam saindo da posição de proeminência na agenda política (e midiática) paraguaia.

Constata-se, nesse episódio, certa congruência entre a postura do *ABC Color* em relação à política externa paraguaia e a postura do periódico no ambiente político nacional. A questão da renegociação de Itaipu serviu às pretensões do periódico em dois eixos: pressionar a construção da agenda de política externa do governo paraguaio e atuar como foco de oposição a esse, tentando encaixar a renegociação de Itaipu como critério de avaliação da competência governamental (efeito conhecido como “*priming*”). Se até a ratificação do tratado era imprescindível, para o discurso do *ABC Color*, que o governo obtivesse sucesso, a partir da consecução desse objetivo, o periódico passou a minimizá-lo, apontando-o como um mero paliativo, em comparação às pretensões de Lugo sobre a questão, expostas em sua plataforma eleitoral.

Mesmo que seja complicado apontar alguma causa-origem à postura discursiva adotada pelo *ABC Color* em relação ao Brasil, dado o complexo histórico das relações bilaterais, há que se dar atenção às implicações teóricas possíveis em tal congruência das dimensões nacional

e internacional das pressões políticas feitas pelo jornal. Assim, não se trata aqui de dizer se a posição do *ABC Color* em relação ao Brasil se dá devido à relação doméstica do periódico com Lugo ou vice-versa. Trata-se de compreender como ambas as dimensões se compõem simultaneamente, com as dinâmicas doméstica e internacional terminando por potencializar os efeitos de *power-making* da mídia e as perspectivas governamentais de construção de política externa.

## Referências Bibliográficas

BLANCO, Luis F. 2009. *O Novo Acordo Brasil-Paraguai e a renegociação do tratado de Itaipu. Enfim uma postura de liderança sub-regional?* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

CARDOSO, Guilherme R. 2011. *A Energia dos Vizinhos: uma análise da Política Externa do governo Lula na "nacionalização" do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: IRI-PUC.

GILBOA, Eytan. 2002. Global Communication and Foreign Policy. *Journal of Communication*, v. 52, iss. 4, p. 731-748.

HILL, Christopher. 2002. *The changing politics of foreign policy*. Nova York: Palgrave MacMillan.

HIRST, Monica. 2006. As relações Brasil-paraguai: baixos incentivos no latu e strictu sensu. *Política Externa*. São Paulo, v. 14, p. 11-21.

LIPPMANN, Walter. 1997. *Public opinion*. New Brunswick, Transaction Publishers.

MCCOMBS, Maxwell.; SHAW, Donald. 1972. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2. New York, pp. 176-87.

NACOS, Brigitte L., SHAPIRO, Robert Y. e ISERNIA, Pierangelo. 2000. Old or New Ball Game? Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy in the Post-Cold War World. *Decisionmaking in a Glass House*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield.

NAVEH, Chanan. 2002. The Role of the Media in Foreign Policy Decision-Making: a Theoretical Framework. *Conflict & communication online*, Vol. 1, No. 2.

PECEQUILO, Cristina S. e HAGE, José Alexandre A. 2007. Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu. *Meridiano 47*, n. 84, p.7-9.

POWLICK, Philip. 1995. The sources of public opinion for American Foreign Policy Officials. *International Studies Quarterly*, n. 39, p. 427-451.

PEDONE, Luiz. 1989. *State autonomy, political power, and public policy: a study of Brazilian development*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Amherst, MA: University of Massachusetts.

RUIZ-CARO, Ariela. 2006. Cooperación e integración energética em América Latina y el Caribe. Serie Recursos Naturales e Infraestructura n 106. Santiago do Chile: CEPAL.

SEIB, Philip. 1997. *Headline diplomacy: how news coverage affects foreign policy*. Westport, CT: Praeger Publishers.

SILVA, André Luiz Reis da e RODRIGUES, Kamila Dalbem. 2010. As relações Brasil-Paraguai com a ascensão de Fernando Lugo. *Conjuntura Austral*, v. 1, p. 13-18.

SOROKA, Stuart. 2002. Media, Public Opinion and Foreign Policy. *Harvard International Journal of Press and Politics*, vol. 8, n. 1, p. 27-48.

VALENZUELA, Sebastián. 2009. Variations in Media Priming: The moderating Role of Knowledge, Interest, News Attention, and Discussion. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 86, No. 4, pp. 756-774.

Recebido em: 05 maio 2015

Aceito em: 04 outubro 2015

# Which State for Which Sovereignty?

## *Qual estado para qual soberania?*

Pierre Vercauteren\*

### Abstract

This paper analyses the question of what sovereignty refers to in contemporary world. Starting from Robert Keohane's article entitled "*Ironies of Sovereignty: the European Union and the United States*", this paper investigates the evolutions and characteristics of sovereignty in the EU and the USA through the contribution of Norberto Bobbio's typology, and how sovereignty can be affected by the different conceptions on the State. This leads to evaluate the convergence between the European Union and the United States on the conception of sovereignty. Based on such comparison, this article raises the hypothesis of a "multilevel sovereignty" of States facing growing common pressures from the international system.

**Key words:** Multilevel sovereignty, state, European Union, United States

### Resumo

Este trabalho analisa a questão sobre o que se entende por soberania no mundo contemporâneo. Partindo do artigo de Robert Keohane intitulado "*Ironies of Sovereignty: the European Union and the United States*", este trabalho investiga a evolução e características da soberania na UE e nos EUA a partir da contribuição da tipologia de Norberto Bobbio, e como a soberania pode ser afetada pelas diferentes concepções de Estado. Isto nos leva a avaliar a convergência entre as concepções de União Europeia e Estados Unidos acerca da soberania. Baseada nesta comparação, este artigo levanta a hipótese de uma "soberania multi-nível" dos Estados que enfrentam uma crescente de pressões comuns do sistema internacional.

**Palavras-chave:** Soberania multinível, Estado, União Europeia, Estados Unidos.

\* Professor at the Faculty of Economic, Social, Political and Communication Sciences at the Catholic University of Louvain, Belgium, and Secretary General of the international research network REGIMEN, Réseau d'Etude sur la Globalisation et la Gouvernance Internationale et les Mutations de l'Etat et des Nations. E-mail: pierre.vercauteren@uclouvain-mons.be

## 1 Introduction

In contemporary international relations, the issue of sovereignty is one of the most debated. Very often it is raised in terms of erosion (Trimble, 1997; Taylor, 2015) or end of sovereignty (Camilleri and Falk, 1992). Such a debate seems to be going on for years without any clear cut final answer. This is especially so as today's world is characterized by a growing complexity, among others with Rosenau's observation of the proliferation of spheres of authority (Rosenau, 2009). However some observers try to enlarge the debate. In his article entitled "*Ironies of Sovereignty: the European Union and the United States*", Robert Keohane observes how the United States and European Union's approaches to sovereignty have evolved differently (Keohane, 2002). The author highlights the strengthening of the American attitude in respect of sovereignty, while the European States, by contrast, move towards relaxing the concept. This article revives the debate surrounding the relevance of sovereignty in international relations. In the context of an interdependent world and of globalization, three aspects of sovereignty can be observed on the basis of Keohane's reflections:

- contrary to the position held in particular by Bertrand Badie (Badie, 1999) asserting that sovereignty has come to an end, in reality it remains important internationally;
- sovereignty is evolving;
- it has multiple manifestations: Keohane highlights three types of sovereignty: external, unitary and "pooled" (shared).

This logically leads us to ask what sovereignty refers to today.

While the debate in respect of sovereignty in international relations is often couched in terms of "more" or "less", Keohane focuses upon the formal (legal) dimension of sovereignty. In his opinion, sovereignty cannot be considered a fiction in any circumstances. The problem posed by Keohane's positions on the one hand and by those of Badie on the other resides in the fact that they are not operating on the same plane: while Keohane anchors his observation upon the formalities of sovereignty, Badie concentrates upon the reality of the fact of sovereignty and its political consequences. Keohane, however, means to maintain a distance from the issue of "more" or "less" as regards sovereignty. However, it is possible to move slightly outside this debate by postulating that the developing dimension of sovereignty should not only refer to its relaxation or strengthening. Its evolution can also be synonymous with transformation, as the shared or pooled sovereignty hypothesis suggests. If, to take up James Rosenau's observation, Keohane and Badie's points of view are, beyond the intellectual differences bound to the two commentators' temperaments, two ways of observing the same, multi-faceted reality, i.e. the legal dimension and factual dimension, we can advance a hypothesis for connecting the two aspects, after a fashion, by considering them to be the two sides of the same coin.

To that end, is it not appropriate to consider the legal dimension of sovereignty as the product of political decisions or relationships arising from negotiations and/or wars? Sovereignty is therefore a formalized social construct (Biesteker and Weber, 1996) whose reality is dependent upon being accepted by political actors (both internally and externally),

whether they are the political decision-makers or members of the relevant political community often referred to using the generic term “nation”. That construct meets the three conditions for sovereignty discussed by Stephen Krasner: autonomy, control and recognition (Krasner, 2001). Sovereignty is, in fact, the expression of the actors’ will to adopt rules of behavior for an organized and peaceful society; a means of departing or protecting themselves from the “bellum omnium contra omnes”. Without denying the formal dimension, the reality of which is still relevant today, sovereignty can therefore be assessed on the basis of its consequences, just as it is possible to assess the processes involved in the development of law and political, economic or social factors influencing its emergence, but also the results arising from it in reality. So, if nothing in international public law allows the formal character of a State’s sovereignty to be called into question, the factual dimension of its operation can be subject to debate. For example: to what extent is a small State, which clearly has legal sovereignty, in a position to exercise the full extent of that sovereignty while subject to significant external restrictions of various kinds (economic, financial, political, security-related...). Since the end of the 90’s, can the Republic of Serbia credibly assert that it does in fact fully exercise its sovereignty while UN forces are still stationed in Kosovo and while Kosovo is recognized as an independent State by no less than 111 States in the world?

The hypothesis that formal sovereignty is considered as the product of a political process allows the role of political decision-makers to be included in reflections on this topic, particularly as regards their notions of the State. The relevant question then is to what extent do the political decision-makers’ notions of the State on either side of the Atlantic (if we adopt Keohane’s approach to the question) influence their approach to sovereignty? And if we expand upon that reflection, to what extent do the differences in the approaches to sovereignty observed between the USA and Europe lead to evolution towards (and are we not already seeing) a certain convergence of the two in the future? And if that is the case what features allow us to draw the outline for a common model for sovereignty? In order to investigate this hypothesis, we will first call upon Norberto Bobbio’s typology relating to notions of the State (Bobbio, 2001). The US and EU approaches will be compared on that basis. We can then tackle the question of the likely convergence of the two analyzed entities’ approaches to sovereignty. The preceding two steps will allow us to determine the features of a common model for sovereignty.

## 2 The contribution of Norberto Bobbio’s typology

In his work “*L’État et la Démocratie Internationale*” (The State and International Democracy), Bobbio discusses two approaches to the State: one positive, the other negative. Proponents of the positive approach view the State in the context of all the advantages it can bring to the development of individuals and the community. If, by their logic, this approach comprises an aspiration to expand State institutions, and even, in an extreme utopian hypothesis, the materialization of a universal State, then this aspiration might present two different implications for State actors as regards sovereignty. On the one hand,



the confirmation of the importance of the State's role might mean that it is more important than all the external influences being exercised upon the State (e.g.: interdependence, growing importance of international rules,...) so not challenging but rather strengthening sovereignty. Looked at this way it is an instrument or condition which should allow the State to fulfil its functions (relating to social and economic cohesion and security) in the way which is most advantageous to the development of individuals and the community. This leads to a situation where the center of gravity for international relations remains with the State, thereby limiting the likelihood of the other possible implication of the positive approach. In this second implication, the development of human abilities requires the State dimension to be progressively exceeded, with the supra or inter-State level proving to be more relevant for this purpose. The State must therefore reconsider its sovereignty from a more limited point of view or from the perspective of pooling in order to favor the deployment of supra-State or international projects.

The negative notion of the State can itself be subdivided into two branches of opinion, one "weak" according to which the State is a "necessary evil", and the other "strong", seeing the State as an "unnecessary evil". The "unnecessary evil" hypothesis in relation to the State can be seen in the criticism of failures, deficiencies and dysfunction on the part of public figures: a crisis of confidence as regards national or supranational public institutions, a reaction to bureaucratic or technocratic influences lacking in transparency and evading democratic control, etc.. This hypothesis might prefigure the end of all State institutions and foresee the advent of an anarchical society. Currently this appears to be the least plausible eventuality. The numerous critics making themselves heard when various crises occur which affect the State, reveal aspirations relating to the revitalization of public figures and more efficient governance, this aspiration also being seen from the perspective of a State with reduced functions but most of all functions which are more efficiently fulfilled. These critics do not suggest at all that the State should disappear.

The "necessary evil" State alternative provides a pessimistic notion of the State operator whose reason for being resides in the necessity to preserve an order in the community, within which wickedness and arbitrariness would otherwise reign. The idea behind it is that "the State is better than anarchy" (Bobbio, 2001, 264). It implies that the State should be as small as possible. Following the example of the positive approach to the State, this idea can lead to two attitudes as regards sovereignty: one considers that sovereignty constitutes a minimum, inevitable basis which should allow the State to work against or avoid anarchy<sup>1</sup>, the other, which poses no particular opposition to the first, considers that, faced with growing external constraints acting upon the State, it is important that, from an efficiency perspective, sovereignty can be the subject of certain pooling so far as that does not challenge the minimum size which the State, or any substitute or partial alternative (EU, UN, WTO,...) must maintain<sup>2</sup>.

1 In this case, sovereignty cannot be invoked by the State in order to extend its field of intervention.

2 We should highlight that amongst these models there lies a series of variations which are more similar to one or another of the models as appropriate. Additionally, there is nothing to exclude the development of the notion of a political community or of political decision makers from one model to another over the course of history.

### 3 What are the United States' and European Union's notions of the State?

We can demonstrate the difference between the United States and the European Union by applying Bobbio's typology. In the United States, the notion of the State which has emerged is the weak negative approach: the State is considered a necessary evil. This emergence can be explained by historical reasons. The founders of the American republic were motivated by the desire to make a break from the intolerance and absolutism of European power. It is therefore a minimal State which intervenes as little as possible in citizens' lives, but whose sovereignty is strengthened in order to protect or defend the American model and American interests as regards security threats and certain negative effects of globalization. From this perspective, American sovereignty can be seen as essentially defensive.

European relationships with sovereignty are more complex, not only as a result of a different historical evolution over the last two centuries, but also because two approaches to the State coexist within the EU: the positive approach (with its two possible branches) and the weak negative approach. But these two approaches are combined around the dominant reference model in Europe: the changing welfare state. The European approach to sovereignty is therefore simultaneously defensive (seen as a means of protection against external threats) and open (due to a certain amount of advantageous pooling: for example, that is the logic behind the ECSC).

We can therefore ask how the differences between the two sides of the Atlantic in relation to sovereignty can be explained, when, as Mark Gilbert highlights (Gilbert, 2004), Americans and Europeans have a large, joint foundation, both as regards politics (democracy) and economics (market economy), etc.. In addition to the historical evolution discussed in Keohane's article, two other considerations can be advanced which are linked to ideas of power and sovereignty. At this stage of reflection it is important to approach this question on two levels: the first calling upon the concept of power and international relations theories, the second returning to the idea of the elites and their relationship with sovereignty. Analyzed from these two perspectives, the United States are constituting a power which became classical in the "realist" sense of international relations theories (Dougherty and Pfaltzgraff, 1990; Telò, 2008). This evolution implies a strengthening of American sovereignty. However, this is a grey area. It is indeed possible to see a certain duality within the United States. The United States is considered by many analysts as having an "imperialist" policy in relation to other countries (Boniface, 2003) in accordance with the White House's dual motivations: on the one hand, there are reasons which fall within "realist" ideas relating to international relations, defense and national interests, and, on the other hand, a very "constructivist" (Dougherty and Pfaltzgraff, 1999) approach to international relationships, in this instance by exporting democracy across the world. Yet, internally, the United States is a very lively democracy. However, due in particular to the 11 September 2001 attacks, we should highlight a hardening in the area of sovereignty, in its external and internal dimensions, in the sense of a strengthening of unitary sovereignty.

For its part, the European Union is motivated by the will, on the basis of historical reasons, to move away from the concept of classical power and therefore lends itself less to the "realist"

school. However, different nuances and even approaches lie behind this apparent consensus. Grosso modo it is possible to identify two categories of State: a) the former dominant classical powers (e.g. France, England...) which, in their external sovereignty dealings demonstrate that they still have an attachment to protecting certain attributes of sovereignty as much as possible; b) certain small powers which, like Belgium, are more open to the pooling of attributes of sovereignty. There is no avoiding the fact that, despite these differences, more evidence for Keohane's hypothesis that sovereignty is changing due to pooling is emerging. However, behind this common sovereignty model, we can observe the different political agendas within the EU (for example the different approaches of Eurosceptics and Europhiles). This pooling of sovereignty is also accompanied by an aspiration on the part of the EU to embody an essentially peaceful "civil power" (Hoffmann, 1999; Sjursen, 2006).

This brief comparison allows us to highlight a certain convergence in the ideas or attitudes in the United States and the former dominant European powers. This convergence demonstrates an aspect of the contemporary reality of sovereignty: the USA, as the new classical power, and the former "classical" European powers (with the exception of Germany for historical reasons) aspire to entire or partial unitary sovereignty more than others. This suggests that a link could be established on the one hand between the "realist" international relations theories which postulate the hierarchy of powers and, on the other hand, each power's attitude in the hierarchy as regards sovereignty. In summary, this observation can be expressed as follows: can be sovereign whoever holds the means of power. In other words, sovereignty is linked to the "ability to remain sovereign" in spite of external constraints. This is what Stephen Krasner emphasizes by citing autonomy as a constitutive element of sovereignty. But the United States differs from the European Union here too. Nowadays the USA has many more means of exercising its sovereignty (both relating to the economy and to security) and can therefore, in terms of an "informal" recognition of Krasner's criteria, claim it with more credibility than European States.

Aside from that difference, there is common ground between the USA and Europe. Today, no State can claim watertight sovereignty particularly due to the growing porosity of state borders (Badie, 1995). Additionally, State operators cannot claim absolute sovereignty in the face of many different issues (economics, security, environment,...) which they are no longer in a position to tackle alone. For eg, George W Bush certainly championed very sovereignist policies, including using alliances on a case by case basis and favoring bilateral links as part of his foreign policy. But this approach met certain limitations in the form of NATO and WTO rules, for example. The Bush administration considered multilateralism as something to be avoided so far as possible in as much as it appears to exercise greater constraints over American sovereignty. In this perspective, he remained basically in line with many US presidents during those last decades. For its part, the EU takes a much more multilateral approach, even if certain differences falling into the categories discussed earlier persist in relation to sovereignty. Certain States, which are former classical powers, remain anxious to preserve an independent foreign policy. However, it remains the fact, both for the USA and the EU Member States, that de facto or de jure multilateral agreements frame the States' sovereignty. The "regime" which is

characteristic of international reality, emphasized by Stephen Krasner<sup>3</sup>, (a collection of rules and formal or informal norms) is a reality which affects the sovereignty of all States.

#### 4 Is there a convergence between the United States and the European Union?

Even though, as Keohane emphasizes, sovereignty has evolved differently in the USA and Europe, to what extent, despite the differences we have previously discussed, are we not witnessing a movement over the long-term towards a single model for sovereignty in an increasingly interdependent world influenced by globalization? Such a hypothesis is a priori supported by two factors, namely the history of the USA and Europe on one hand, and analyses of contemporary international realities on the other. On reading Robert Keohane's article, we cannot but ask to what extent, from an historical point of view, has the United States of today reached a state of (unitary) sovereignty which has already been passed by the European States, and which might be followed by other evolutionary stages? The American Civil War in the 19th century contributed to the republic's passage from external to unitary sovereignty. We can see the same impact caused by wars through history in European States such as France, Spain and Germany.

Furthermore, in the modern world, international relations are already influenced by a shared political framework: the State and sovereignty. Nevertheless, despite the differences between the American approach (unitary sovereignty) and the European approach (pooled sovereignty) which we have highlighted above, to what extent are these differences so far apart in reality? The similarities already highlighted between the two sides of the Atlantic contribute to bringing these perspectives closer together. Even in the United States sovereignty is not absolute; it has never been so. Just as in the EU, sovereignty in the USA is subject to increasing limitations, particularly as regards autonomy (cfr Krasner). In both economic and security matters, whether they be classical issues such as threats posed by States to one another, or more recent issues such as international terrorism, the USA cannot tackle such challenges alone. Finally, just as is the case within the EU, the USA exhibits a strong resistance to anything which might detract from sovereignty in two particular areas: foreign policy and justice.

#### 5 Towards a return to a joint sovereignty model? On what basis?

What picture do these observations of the United States and Europe paint for us of the modern reality of sovereignty? The analyses converge upon the growing pressure exerted by the international system upon States: economic globalization and security issues, interdependence, etc. Such pressures constitute constraints upon States which must face a crisis of transformation (McCarthy and Jones, 1995; Bordoni, 2013). State actors themselves

<sup>3</sup> The «regime» is defined by Stephen Krasner as «principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area» (Krasner, 1995, 1).

conclude by explicitly acknowledging the increasingly restrictive nature of the international framework. This is particularly evident in economic matters when, in the UN's September 2005 "World Summit Outcome Document", the signatories highlight in particular: *"That the increasing interdependence of national economies in a globalizing world and the emergence of rule-based regimes for international economic relations have meant that the space for national economic policy, that is, the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations."* (Nations Unies, 2005) Nevertheless, despite this joint framework, we have already emphasized how much certain States could claim unitary sovereignty more credibly than others, but subject to one main condition: being sufficiently powerful. As a consequence this implies that the modern world, characterized by a hierarchy of power, from a "realist" perspective, is also a world characterized by different degrees of State sovereignty (both informal and formal), with certain States asserting themselves as more sovereign than others. During those last two years, Iraq or Syria do not enjoy the same degree of sovereignty as the United States.

In this context, what would a hypothetical sole model for sovereignty look like? It is important straight away to consider this hypothesis more as an analytical ideal, rather than a reality.

- a) The main characteristic of this model resides in the political regime highlighted in the international system. The modern political world is marked by references to democracy. A State is more easily accepted or recognized as sovereign if it claims to be democratic. Democracy is adopted or desired or presented as an example to be followed. In its wider sense, democracy is linked to an open society and to the principle of accountability.
- b) In the same vein, the modern international agenda is not only constituted of power struggles. It also deals with values and challenges: human rights, the principle of equal treatment for men and women,... which are advanced as norms to be followed by all State actors.
- c) Sovereignty is and will remain influenced, or constricted even, by the impact of the market economy which, since the end of the cold war, has been established in all States. This type of economy appears to be a double-edged sword for the modern State. The expansion of the market economy on a global scale makes the international community more integrated and prosperous. Yet, at the same time, it contributes to the crises of States overtaken by economic movements whose scale exceeds their control, and therefore their sovereignty. In this regard, the market economy appears to maintain an ambivalent relationship with sovereignty. On the one hand the free market, being free competition which requires the abolition of borders and constraints of all kinds thereby contributing to a Hobbesian logic relating to the fight between competing economic rivals to survive, is dominant. By calling for the abolition of borders and the development of market freedom, economic actors create an anarchical international system, in the Hobbesian sense of the term, which is in principal contrary to sovereignty. On the other hand, as Peter Evans emphasizes (Evans, 1992), economic

actors such as multinational companies need States capable in particular of offering bodies to whom they can make legal appeals in the event of disputes. From this perspective, sovereignty remains necessary. The balance will oscillate towards or away from sovereignty depending upon the prevailing economic concepts.

- d) Sovereignty is also called into question by joint international or even global issues: security, energy, environment, water, etc. Just as has been set out above in relation to economic matters, such issues constitute challenges which are beyond any isolated State's capacities for intervention or control.
- e) The debate on sovereignty is strongly influenced by the phenomenon of globalization. In this respect, we should highlight how much the process of globalizations and multiple fragmentations exist concurrently in the international system. These two movements can be linked<sup>4</sup>. Expressed simply, there are three types of relationship between globalization and fragmentation, each entailing a particular attitude to sovereignty:
- Globalization can create fragmentations which rival globalization by way of reaction to the same. These defensive fragmentations can provoke two different attitudes towards sovereignty: either that globalization, as a result of opposition (as in the case of a nationalist reflex), generates a call for a return to unitary sovereignty in a search for a new balance between the local and the global; or it encourages movement towards pooled sovereignty (as in the case of external commercial constraints stimulating European integration).
  - Other fragmentations can be linked to globalization (e.g.: regional economic groupings such as the ASEAN and NAFTA, which subscribe to the idea of free movement of goods and economic integration). Here again there are two possible consequences for sovereignty: either, as has been set out above, a call for more sovereignty or support for shared sovereignty.
  - Finally, certain fragmentations can simultaneously defend against and be allied to globalization. The preservation of specific regional interests (e.g. the European Union's common agricultural policy) does not constitute a challenge to the principle of globalization which is otherwise wished for. In such a case, the actors' attitude will fluctuate between the three types of sovereignty according to the circumstances.
- f) Despite or thanks to the fragmentations in accordance with the type of relations they have with globalization, modern issues which have increased in size require responses from ever larger and/or more powerful policy units, whether they be States (USA, Russia, China, India,...) attached to unitary sovereignty, or regional groups (EU) practicing joint sovereignty, coming into existence in those States as a means of compensating for the loss of ability to claim unitary sovereignty credibly. This idea can be expressed by the formula: "the bigger, the more sovereign".

<sup>4</sup> The concurrence of the globalisation and fragmentation phenomena is highlighted by James Rosenau in particular, who uses the term "fragmentation" when he observes the integration and division movements within the modern international system (Rosenau, 1999).

## 6 Conclusions

The preceding observations on the features of contemporary sovereignty provide us with a contrasting image. Certain features (democratic regime, values, shared global challenges) appear to lead to a sole sovereignty model. Conversely others, in particular the market economy, are loaded with contradictory leanings. No doubt sovereignty is now subject to more adverse pressure than in the past, making research into a coherent vision more difficult. The question of sovereignty is made more complex by the different degrees of sovereignty held by States in the world, which are the products of historical evolution, modern circumstances and the people responsible for policies' own ideas. However convergences and divergences in sovereignty contribute to its transformation, from external to unitary sovereignty for some, from unitary to pooled sovereignty for others. This movement of transformation constitutes a characteristic idea of sovereignty in as much as it is an evolving social construct by nature.

By accepting that sovereignty is a social construct, this contribution allows us to discuss the relationships which can exist between the idea of the State and sovereignty, as well as the impact exerted upon sovereignty by external constraints. The evolution of sovereignty therefore appears as that resulting in particular from the idea of the State, its power and the way its policy directors react to external constraints. However, it is not possible at this stage to evaluate whether one of these elements has dominion over the others. Doubtless we will observe different chemistry at work in different cases, each being particular to the outcome of the interactions between its three elements to which intra-State factors must be added. The difficulty in understanding the substance of sovereignty in all its complexity which is the result of numerous factors is demonstrated by Biersteker and Weber when they observe that:

*The modern state system is not based on some timeless principle of sovereignty, but on the production of a normative conception that links authority, territory, population (society, nation), and recognition in a unique way and in a particular place (the state). Attempting to realize this ideal entails a great deal of hard work on the part of statespersons, diplomats, and intellectuals: to establish and police practices consistent with the ideal, its components, and the links between them; to delegitimize and quash challenges or threats; and to paper over persistent anomalies to make them appear to be consistent with the ideal or temporary divergences from the diachronic trajectory toward a pristine Westphalian ideal. The ideal of state sovereignty is a product of the actions of powerful agents and the resistance to those actions by those located at the margins of power. (Biersteker and Weber, 1996, 3).*

All of the foregoing leads us to think that, in a context where, on the one hand, even for the most powerful States such as the USA or China, there is no such thing as absolute sovereignty. On the other hand, in a globalization and fragmentation context, on one side and a context of crisis of the State on the other, it is possible to advance the following hypothesis: to what extent, simultaneously taking into account evolutions from history and the modern world, in particular the growing pressure of the international system, are we seeing the rise of a type of sovereignty distributed across multiple power levels: local, regional intra-State, national, supra-State, a "multilevel sovereignty", which is possibly uniform but more likely multifaceted?



The gradual emergence of a type of sovereignty distributed across multiple levels contributes, furthermore, to assisting the State in resolving the crisis it is experiencing. Indeed there are many States which, under the constraint of external and internal pressures, are looking to end their crisis by redistributing State competencies between different levels of power. A possible alternative to the multilevel sovereignty hypothesis might be to consider the movement which can be seen in Europe of passage from unitary sovereignty towards pooled sovereignty as representing the likely evolution of other sovereignties which are still unitary, a step which Europe has made in advance of the rest of the world, as it were. In particular this raises the issue of the link between sovereignty and governance which would merit study elsewhere.

Observations resulting from a comparison between the European and American positions cause the following question to reappear: whether States are large or small, is it possible to avoid convergence towards a single or shared model? In any event, under the current circumstances, the United States (and other significant powers) can doubtless claim unitary sovereignty for longer and more credibly than other States, but this is subject to increasing restrictions and cannot go on indefinitely.

Finally, two points must be emphasized. First of all, arguments against the emergence of a sole sovereignty model distributed across multiple levels remain to be assessed. It is important, for example, to acknowledge that there are, today and will be in the future, geopolitical conflicts of interest which are likely to cause defensive retreats to unitary sovereignty, or to ask what the impact of the identity challenges which a priori contribute further to the strengthening of unitary sovereignty will be. Also, in the same vein, this comparison of this paper principally concerned two democratic groups. It therefore does not make predictions concerning the relationships to be assessed between other political regimes (authoritarian, totalitarian) and sovereignty.

## Bibliography

Badie, Bertrand. 1995. *La fin des territoires*, Paris, Fayard.

Badie, Bertrand. 1999. *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard.

Biesteker, Thomas J. and Weber, Cynthia (ed.by). 1996. *State Sovereignty as Social Construct*, Melbourne, Cambridge University Press.

Boniface, Pascal. 2003. *La France contre l'Empire*, Paris, Robert Laffont.

Bobbio, Norberto. 2001. *L'État et la démocratie internationale* (Mario Telò edition), Bruxelles, ed. Complexe.

Bordoni, Carlo. 2013. "A Crisis Of The State? The End Of The Post-Westphalian Model", in *Social Europe*, on line web site <<http://www.socialeurope.eu/2013/02/a-crisis-of-the-state-the-end-of-post-westphalian-model/>>. Last consulted 24th April 2015.

Camilleri, Joseph A., Falk, Jim. 1992. *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Northampton, MA, USA, Edward Elgar.

- Dougherty, James E. and Pfaltzgraff, Robert L. Jr. 1990. *Contending Theories of International Relations: a comprehensive survey*, London, Harper Collins.
- Evans, Peter: Evans, Peter. 1992. "The Eclipse of the State: Reflections on Stateness in an Era of Globalization", in *International Organization*, Spring, pp. 62-87.
- Gelber, Harry G. 1997. *Sovereignty Through Interdependence*, London, Kluwer Law International,.
- Gilbert, Mark. 2004/2005. Europe: "Paradise Found?" in *World Policy Journal*, New York Winter. Vol. 21. Iss. 4; pp. 8-13.
- Hoffmann, Stanley. 1999. «Quel futur pour l'Europe?», in *Le Monde* 7 juin.
- Keohane, Robert O. 2002. "Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States", in *Journal of Common Market Studies*, November, Vol. 40 Issue 4, pp. 555-792.
- Krasner, Stephen D. (ed.). 1995. *International Regime*, New York Ithaca, Cornell University Press, Ithaca, eight printing.
- Krasner, Stephen D. 2001. "Sovereignty", in *Foreign Policy*, January / February, pp. 20-29.
- Lesage, Dries & Vercauteren, Pierre (eds). 2009. «*Contemporary Global Governance: Multipolarity vs New Discourses on Global Governance*», Brussels, PIE Peter Lang.
- McCarthy, Patrick, Jones, Erik: "Disintegration or Transformation? The Crisis of the State in Advanced Industrial Societies", St. Martin's Press, 1995.
- Nations Unies, Assemblée Générale: Document final du Sommet Mondial de 2005: projet de résolution renvoyé à sa Réunion plénière de haut niveau par l'Assemblée Générale à sa cinquante-neuvième session, 15 septembre 2005, A/60/L.1
- Rosenau, James N. 1999. « A Transformed Observer in a Transforming World », in Roosens, Claude, Telò, Mario, et Vercauteren, Pierre (dir.): « Les théories des relations internationales à l'épreuve de l'après-guerre froide: défis théoriques pluriels », in *Studia Diplomatica*, Vol. LIII., n° 1-2, p. 10.
- Sjursen, Helene. 2006. "The EU as a 'normative' power: how can this be?", in *Journal of European Public Policy*, 13, pp. 235-251.
- Taylor, Stephen. "Erosion of National Sovereignty by 21st Century Technology", *International-Business-Center.com*, web site consulted 23 March 2015: <[http://international-business-center.com/international\\_business\\_resources/Sovereignty.pdf](http://international-business-center.com/international_business_resources/Sovereignty.pdf)>.
- Telò, Mario. 2008. *Relations Internationales: une perspective européenne*, Bruxelles, ed de l'Université Libre de Bruxelles.
- Trimble Phillip R. 1997. "Globalization, International Institutions, and the Erosion of National Sovereignty and Democracy", in *Michigan Law Review*, Vol. 95, No. 6, 1997 Survey of Books Relating to the Law (May), pp. 1944-1969.

Recebido em: 16 julho 2015  
 Aceito em: 04 outubro 2015

# O papel do teatro na formação em Relações Internacionais: experiências no campo dos Direitos Humanos

*Theater as a teaching method in International Relations: experiences in the field of Human Rights*

Deisy Ventura\*  
Clarissa Franzoi Dri\*\*

## Resumo

O artigo relata duas experiências de uso do teatro como ferramenta de educação para os direitos humanos em cursos de Relações Internacionais. Além de descrever os eventos, o texto apresenta os resultados de pesquisa empírica de avaliação discente. O texto demonstra que outras possíveis experiências de encenação além da “modelagem” e dos “clubes de simulações” podem contribuir para a formação do internacionalista. Conclui-se que as atividades promovidas geraram vivências e recursos capazes de aumentar o número e a qualidade dos registros expressivos e comunicativos dos envolvidos, oferecendo uma valiosa oportunidade de aprendizagem integral.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais, Educação Superior, Direitos Humanos, Teatro, Simulações.

## Abstract

This paper analyses two experiences of theater used as an instrument of human rights education in International Relations (IR) university careers. Besides explaining the events, this article presents the results of an empirical research conducted with students. The objective of the analysis is demonstrate how theatrical experiences beyond traditional IR university activities, such as modeling and simulation clubs, can contribute to the education and training of IR future professionals. The conclusions point out to the development of personal perceptions and resources capable of increasing the number and the quality of communication skills of the participants.

**Keywords:** International Relations, Higher Education, Human Rights, Theater, Modeling.

\* Doutora em Direito Internacional da Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Professora Associada do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Email: deisy.ventura@usp.br

\*\* Doutora em Ciência Política do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Bordeaux, Professora Adjunta e Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Email: clarissa.dri@ufsc.br

## 1 Introdução

Graduadas em Direito, com larga trajetória de militância em prol dos direitos humanos, as autoras comungam da atual condição de docentes em cursos de Relações Internacionais (RI) brasileiros, assim como de intensa participação no movimento de renovação da educação jurídica promovido pela Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDI), no âmbito do qual desenvolvem, há mais de dez anos, estratégias pedagógicas comuns para emprego da arte no ensino dos direitos humanos.

Este artigo relata duas dessas experiências, realizadas recentemente, que têm em comum tanto a diversificação dos métodos de ensino por meio da arte, como o destaque que pode ser dado aos direitos humanos nos conteúdos das disciplinas que habitualmente figuram nas grades curriculares dos cursos de RI. Em outras palavras, independentemente da existência de uma disciplina própria de direitos humanos, em nossa opinião, é possível explorar elementos de diversas disciplinas sob a perspectiva dos direitos humanos, o que pode ser facilitado pelo emprego da arte.

A primeira versão deste texto foi selecionada pela área temática de Ensino e Pesquisa em Ciência Política e Relações Internacionais da Associação Brasileira de Ciência Política, para apresentação na mesa *Desafios para o Ensino de Ciência Política e Relações Internacionais* que integrou a programação do IX Encontro da ABCP, ocorrido em Brasília, em agosto de 2014, sendo sua publicação sugerida pela coordenação da área. Assim, o presente texto incorpora esse debate, beneficiando-se dos comentários e sugestões dos painelistas.

O primeiro objetivo de nosso artigo é demarcar algumas diferenças entre as atividades desenvolvidas no âmbito da “modelagem” e dos clubes de simulações, e outras possíveis experiências de encenação. Na área de Relações Internacionais (RI), há uma longa tradição de emprego das simulações na formação superior. Enquanto os modelos da Liga das Nações e das Nações Unidas (MUNs) remontam aos anos 1930, outros tipos de exercícios de simulação passaram a disseminar-se nas universidades americanas nos anos 1950 e 1960 (SHAW, 2010). Originadas nos “jogos de guerra” das forças armadas, as simulações difundiram-se nas RI graças à proximidade entre as políticas externa e de defesa, em especial nos anos que se seguiram à Segunda Guerra (STARKLEY e BLAKE, 2001). No Brasil, há atualmente uma grande adesão dos estudantes às simulações, especialmente aos MUNs, que procuram reproduzir o ambiente de interações complexas das negociações diplomáticas. Embora envolvam também outras áreas, a proliferação de clubes coincide com a expansão dos cursos de RI no Brasil (CASARÕES e GAMA, 2005).

A literatura indica a falta de métodos rigorosos para aferir com precisão a eficiência pedagógica das simulações (KRAIN e LANTIS, 2006). Mas é evidente que, ao reproduzir artificialmente características do sistema internacional, elas constituem uma rara oportunidade de mobilização real dos saberes adquiridos pelos alunos, na contramão do ensino estático em sala de aula – em especial nas universidades brasileiras, que ainda têm a aula expositiva como principal método pedagógico. Em nosso entendimento, o uso exclusivo da aula expositiva nos cursos de graduação dificulta o atendimento das finalidades da educação superior, prescritas pelo artigo 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), entre elas

especialmente: estimular a criação cultural e o desenvolvimento do pensamento reflexivo; desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; promover a divulgação de conhecimentos culturais que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; e estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente (BRASIL, 1996). A legislação vigente evidencia, portanto, que a educação superior possui objetivos bem mais ambiciosos do que a mera formação profissionalizante.

Os clubes, com fins de modelagem ou não, utilizam-se da representação, especialmente se tomarmos a compreensão original que dela faziam os jesuítas: “se o mundo é um teatro, o ensino de técnicas teatrais é a melhor escola possível da vida cotidiana”; logo, quem domina os próprios gestos provavelmente saberá fazer o que dele se espera na vida real (VERDEIL, 1995). Ao analisar outras possibilidades de representação no ensino das RI, partimos da premissa de que educação para os direitos humanos é um componente imprescindível na formação do internacionalista, que ultrapassa os objetivos pedagógicos da formação técnica, visando à formação geral do cidadão.

Além de sensibilizar e formar para a luta pelos direitos humanos, nas experiências que ora analisamos, a representação se faz fora dos códigos da modelagem, que estimulam a adesão à liturgia diplomática, ao formalismo, à competitividade e ao domínio de técnicas de negociação preconcebidas. Embora reconheçamos o valor destas atividades como treinamento profissional, nosso intuito foi prescindir dessas características que tendem a favorecer a reprodução do *status quo* na prática profissional.

Para tal fim, consideramos como experiência teatral qualquer performance, tendo em conta um texto, proposto por um autor ou não, interpretado ou lido, que dá lugar à emergência cênica de uma ficção, de variável interatividade com o espectador (BIET e TRIAU, 2006).

Ademais, a temática escolhida nas experiências aqui relatadas procura romper as barreiras do contencioso internacional real, da indústria cultural ou do *establishment* acadêmico, aportando novas referências. Nesse sentido, as atividades ensejam o senso crítico, graças à nova significação que o aluno pode dar às dificuldades que enfrenta no momento em que atua, desfrutando de suas potencialidades corporais e expressivas, inclusive pela visualização das situações opressivas que lhes são impostas (SILVEIRA, 2009). É por isso que, embora as potencialidades educativas do teatro sejam evidentes no mundo da educação, nem a escola, nem a sociedade, ao longo da história, conseguiram fugir ao temor das práticas teatrais, eis que o resultado dessa experiência é sempre imprevisível (ÚCAR-MARTÍNEZ, 2004).

O segundo objetivo do artigo é demonstrar como o uso do teatro pode contribuir para a formação do internacionalista. Assim, o texto relata duas experiências das quais participamos como docentes, descrevendo os objetivos e as atividades de preparação dos eventos, bem como os aspectos que nos parecem mais importantes nas respectivas vivências.

A primeira experiência é o sarau artístico, uma atividade cultural proposta todos os semestres, desde 2012, no âmbito da disciplina Política Externa Brasileira II do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Trata-se

da seleção e apresentação, pelos estudantes, de uma significativa manifestação da arte brasileira durante o período do regime militar, que alimenta o debate sobre cultura e relações internacionais. A maior parte dessas manifestações artísticas descreve graves violações de direitos humanos praticadas naquele período histórico, enriquecendo o ensino da PEB graças à incorporação de uma determinada perspectiva doméstica (a de direitos humanos), ensejando ademais a reflexão sobre os vínculos entre a política interna e a externa.

A segunda experiência corresponde à encenação de uma sessão do Tribunal Penal Internacional (TPI), realizada no primeiro semestre de 2012, no âmbito da disciplina Negociação Internacional e Solução de Controvérsias do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Simulou-se a audiência de um processo fictício: o julgamento de Muammar al-Gaddafi por crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Diferentemente das simulações tradicionais, trata-se da representação de um tribunal de direitos humanos. Não se trata de uma negociação ou da resolução de uma controvérsia entre Estados por meio da arbitragem ou por um tribunal, onde poderão confrontar-se diferentes lógicas (por exemplo, a econômica em oposição à ambiental, como amiúde ocorre no Tribunal Internacional de Justiça) ou atores de poder assimétrico (por exemplo, uma potência a um grupo de pequenos Estados). No caso relatado, os alunos aprendem e mobilizam tratados internacionais de direitos humanos, e experimentam o labor de uma jurisdição penal internacional cuja única lógica é responsabilização individual por crimes contra a humanidade, de guerra e de agressão, portanto a mais elevada etapa da evolução dos direitos humanos no plano internacional. Não há vencedor ou vencido, e sim a busca de justiça. Não há partes em oposição, e sim a comunidade internacional que julga um acusado de graves violações de direitos humanos. Ao representar um procedimento do TPI, os alunos compreendem sua origem, ao mesmo tempo em que vivenciam suas contradições e limites. Em lugar da “vitória” de uma delegação ou grupo, o que está em jogo é a liberdade de um ser humano, cujos direitos serão sopesados em relação ao direitos das vítimas. Nada mais distante de uma simulação tradicional, especialmente no caso dos alunos que desempenham o papel de magistrados. Outra diferença elementar é o fato de que essa encenação qualifica o debate, ainda vivo, sobre a legitimidade do Tribunal Penal Internacional, lembrando que tramita no Supremo Tribunal Federal uma demanda que questiona o pertencimento do Brasil a essa jurisdição.

Ambos os relatos descrevem as experiências e trazem avaliações discentes e docentes. A pesquisa empírica foi implementada por meio de questionários enviados aos alunos participantes. No sarau artístico as questões foram predominantemente abertas com análise qualitativa, tendo em vista que cada grupo apresentou um trabalho diferente. Na simulação do TPI, as questões tiveram tratamento predominantemente quantitativo, embora as perguntas livres também tenham permitido análise qualitativa da iniciativa.

Por evidentes limites de espaço, a vasta literatura brasileira e internacional sobre a educação para direitos humanos não será revisada neste artigo, cujo foco é o relato das experiências promovidas.

## 2 “O que viria a ser um sarau artístico, professora?”

O curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina está organizado em oito fases. A história das relações internacionais do Brasil é estudada ao final do curso, em dois semestres consecutivos, com as disciplinas de Política Externa Brasileira (PEB) I na sexta fase e Política Externa Brasileira II na sétima fase. Enquanto PEB I compreende introdução à análise de política externa e política externa do Império até o governo João Goulart, PEB II inicia no golpe militar de 1964 e segue até a política externa atual. Assim, as primeiras aulas de PEB II trabalham a política externa da ditadura cívico-militar no Brasil. Conteúdos clássicos e centrais como o alinhamento com os Estados Unidos no governo Castelo Branco, o impacto nacional dos choques do petróleo, o desenvolvimento das relações com o mundo árabe e as discussões energéticas com os vizinhos latino-americanos são abordados. No entanto, esses tópicos não podem ser compreendidos como desconectados do ambiente de autoritarismo e violência de Estado instalado na América do Sul. Buscando contextualizar criticamente as ações internacionais do Brasil no governo militar, propõe-se que os estudantes realizem um sarau artístico.

A atividade consiste na apresentação, perante a turma, de uma manifestação artística relacionada ao período das ditaduras dos anos 1970 na América do Sul. Os estudantes dividem-se em grupos de três e possuem aproximadamente um mês para escolher o tema, realizar a pesquisa cultural e preparar os métodos e a abordagem. As apresentações são realizadas em duas aulas, sendo que cada grupo possui entre 10 e 15 minutos para sua intervenção. A atividade tem peso de um ponto na média e é avaliada principalmente segundo a criatividade da apresentação, a coesão do grupo e a pertinência do tópico escolhido para a disciplina. Grande parte dos grupos preparam alguma encenação: trechos de Millôr Fernandes; leitura dramática de Érico Veríssimo; recriação de discursos oficiais e estudantis; declamação de poemas de Ferreira Gullar e Vinícius de Moraes; peças autorais reconstruindo o clima de medo e tensão no ambiente universitário ou em espaços de prisão e tortura; desfiles de moda de Zuzu Angel; interpretação, musical ou dançada, de canções tradicionais (como Chico Buarque) e menos conhecidas (como Taiguara) em violão, violino, voz e balé clássico. Outros grupos optam pelas artes visuais e trazem fotografias, pinturas e esculturas de artistas latino-americanos. Outros ainda escolhem mencionar a relação de outros setores sociais com o regime, como escolas de samba e futebol.

As apresentações acontecem em geral ao final do primeiro mês letivo, em duas aulas consecutivas. Vestimentas, maquiagem, instrumentos musicais, adereços de cenário, sapatilhas, quadros, objetos de época, caixas de som e computadores são alguns materiais que marcam essas aulas, chamando a atenção de toda a faculdade para o trabalho sobre o período ditatorial. Ademais de complementar a compreensão sobre a ideologia e os interesses das elites de Estado que conduziam a política externa brasileira no período, a atividade cumpre com um segundo objetivo: destacar a participação de novos atores nas relações internacionais. Ações repressivas eram muitas vezes baseadas em apoio de atores econômicos e midiáticos nacionais e internacionais. Grupos sociais de resistência aos regimes organizavam-se na América do Sul, tendo políticos, artistas e intelectuais exilados como seus principais articuladores. Grupos



organizados de familiares de perseguidos políticos buscavam contatos internacionais para a proteção dos direitos humanos violados domesticamente. Esses eventos são ressaltados nas histórias de vida dos artistas pesquisados e revelam uma nova dimensão da inserção internacional do Brasil nesse período histórico. O sarau artístico fundamenta-se, assim, na compreensão de que a política externa não se resume a ações concebidas no núcleo duro do Estado, nem que esse pode ser interpretado como ator único (Hill 2003; Hudson 2005, Pinheiro e Milani 2012).

A pesquisa empírica sobre a avaliação da atividade pelos alunos englobou quatro turmas de Política Externa Brasileira II, relativas aos semestres 2012.2, 2013.1, 2013.2 e 2014.1. Considerando-se uma média de 30 estudantes por turma, os resultados referem-se a um total aproximado de 120 estudantes. A pesquisa baseou-se em três mecanismos: avaliação livre da disciplina ao final de cada semestre em sala de aula; questionário sobre o sarau artístico enviado pelo Moodle<sup>1</sup> (turmas 2012.2, 2013.1 e 2013.2) e questionário sobre o sarau artístico aplicado em sala de aula (turma 2014.1).

Em primeiro lugar, ao final de cada semestre solicitou-se aos alunos uma avaliação anônima da disciplina, por escrito e em sala de aula. Sugeriu-se que eles apontassem os pontos positivos e negativos vivenciados durante o semestre. O sarau artístico foi mencionado expressamente em 29 avaliações, sempre de modo positivo: “dinâmicas (ditadura, sarau) interessantes”, “interação do conteúdo com formas e expressões artísticas, porque nos ajudam a ver as consequências da PEB em todos os âmbitos da sociedade”, “propostas diferentes como o sarau artístico quebram o rigor da matéria e tornam tudo mais prático e interessante”, “atividades que estimulam a pesquisa histórica, artística e cultural”, “o sarau artístico foi uma excelente iniciativa para fugir do caráter maquinal que a academia nos impõe”, “atividades como o sarau dinamizam as aulas”, “o sarau fez com que o aluno se interessasse pelo assunto”, “estimulou um pensar crítico para além da decoreba tradicional”, “associação entre PEB, economia, artes, direitos humanos, política doméstica, história”, “a apresentação do sarau artístico foi uma das melhores pesquisas que pude fazer ao longo do curso. É sempre muito bom trazer temas palpáveis para a aula, podendo sair um pouco das metódicas leituras”. Uma única menção ao sarau mesclou pontos positivos e negativos: “gostei muito das atividades, embora o sarau tenha me tirado da minha zona de conforto, o que foi bom como desafio mas ruim pelo estresse”.

Ademais, a diversificação dos métodos de ensino como aspecto positivo foi mencionada em outras 18 avaliações: “avaliação multifacetada”, “diversidade de atividades propostas”, “atividades tornaram a disciplina mais interessante e proporcionaram um aprendizado diferente do tradicional”, “boa discussão sobre ditadura e período de redemocratização”, “uso de obras culturais”, “atividades que fogem do sentido clássico das aulas, mas que possibilitam ganhos de aprendizagem no sentido mais cívico desse termo”, “propostas de trabalho que envolviam criatividade”, “implementação de novos métodos de aprendizagem”.

Para especificar essa avaliação, em maio de 2014 foi enviado um questionário pelo

<sup>1</sup> O Moodle é uma plataforma virtual de ensino, utilizada por diversas universidades no Brasil. Ele permite a interação entre professores e estudantes para disponibilização de textos e outros materiais para as disciplinas, realização de tarefas e avaliações, avisos, debates etc.

Moodle com foco no sarau artístico às turmas 2012.2, 2013.1 e 2013.2 (quadro abaixo). Dos aproximadamente 90 alunos que receberam a mensagem eletrônica, sete retornaram. Todos salientaram a surpresa, o estranhamento, o receio com a inovação e a dificuldade de entender a proposta logo que ela foi mencionada em sala de aula. Alguns estudantes também mencionaram a eventual “falta de produtividade” da atividade: “o sarau parecia uma atividade daquelas solicitadas pelos professores no ensino médio, e que não se encaixava mais na dinâmica mais tradicional e séria da universidade”. A maioria dos estudantes relatou a tentativa, durante a pesquisa, de buscar “conteúdos críticos” e uma “apresentação menos óbvia”, trabalhando com manifestações originais que escapassem aos artistas tradicionais. Os grupos que mais chamaram a atenção dos colegas foram os que trabalharam o tema de modo mais ambicioso ou refinado artisticamente, com encenação, música ou dança.

#### Questionário identificado enviado pelo Moodle

Qual foi sua impressão sobre o sarau artístico logo que a proposta foi apresentada pela professora?

Como seu grupo escolheu o tema e os métodos da apresentação?

Qual grupo/tema mais chamou sua atenção dentre as apresentações dos colegas e por quê?

Qual é hoje sua avaliação da atividade?

O balanço da atividade, sob a perspectiva dos sete estudantes participantes, é muito bom: “a minha avaliação é extremamente positiva. Apesar da desconfiança inicial, a atividade de ensino alternativa como o sarau cumpre seu papel de aumentar o conhecimento e ainda trabalha a criatividade dos alunos, o que a torna mais interessante”. É notória a contribuição do teatro para a apropriação pelos estudantes dos fatos históricos, que são vivenciados na encenação e não apenas vistos externamente na análise científica: “estudar o período da ditadura militar apenas debatendo em sala aspectos teóricos não dimensiona exatamente o que foi esse período na história”. “Faz toda a diferença para a compreensão do momento que se vivia durante o regime militar. Gostei muito de ter participado e acho que o sarau deve continuar acontecendo nas próximas turmas”. A própria relação entre arte e ciência, em analogia à relação entre democracia e ditadura, foi mencionada: “o sarau pode ser apresentado como uma atividade inovadora que vai desafiá-los a liberarem seu lado artístico meio ao ambiente sério e acadêmico da UFSC. Talvez seja interessante, ainda, pintar o cenário UFSC como o palco da ditadura, e fazer do sarau dentro da sala de aula o único momento de expressão livre e artística que eles teriam”.

É importante ressaltar que essa foi uma análise realizada após a conclusão da atividade pelos alunos, para alguns deles transcorrido um período relativamente longo. O baixo índice de retorno pode indicar tanto um desinteresse pela atividade quanto a falta de priorização da pesquisa em meio a outras atividades dos alunos, na maioria já formados e fora da universidade. Por outro lado, o retorno positivo sobre o sarau pode indicar a aprovação da atividade ou pode ter sido condicionado pela necessária identificação dos alunos participantes.

Com a turma 2014.1, foi aplicado um questionário anônimo, por escrito, em sala de aula, 30 dias após a realização do sarau (quadro abaixo). Novamente, os estudantes ressaltam a desconfiança inicial com a atividade proposta, que parecia “muito trabalhosa”, “pouco clara”, “curiosa”, “vaga e propensa a temas repetidos e abordagens batidas”, difícil, pois “não possuo nenhum talento artístico” ou “achei que passaria vergonha na frente da sala toda”, além de destacar o risco de “baixo comprometimento” dos alunos “das últimas fases, que não tem a mesma empolgação que calouros com iniciativas dessa forma”. De um total de 29 estudantes participantes, apenas 10 dizem ter tido uma impressão positiva sobre a atividade no dia em que ela foi apresentada, por “potencializar o aprendizado fugindo da mesmice acadêmica”.

#### Questionário anônimo aplicado em sala de aula

Qual foi sua impressão sobre o sarau artístico logo que a proposta foi apresentada pela professora?

Como seu grupo escolheu o tema e os métodos da apresentação?

Qual grupo/tema mais chamou sua atenção dentre as apresentações dos colegas e por quê?

Você acha que a atividade deveria continuar sendo desenvolvida nos próximos semestres? Por quê?

Qual é sua opinião sobre a articulação entre arte e ciência na universidade?

Você é a favor do uso de métodos alternativos de ensino, ou prefere aula expositiva?

Sobre a articulação entre arte e ciência, 22 estudantes dizem ser fundamental e necessária, pois “não se deve criar técnicos insensíveis ao mundo ao seu redor em um ambiente universitário” e “auxilia na compreensão de nosso país, quase sem querer de tão natural”. “Nada é puramente científico, sempre há arte envolvida”. A arte “aprofunda a humanidade em uns, desperta em outros. A universidade é espaço-chave para isso”. O esforço de pesquisa e a experiência prévia dos alunos foram decisivos na escolha do tema e da abordagem, com preferência por manifestações “inusitadas” e “polêmicas”: “sentamos um dia de tarde e procuramos temas sobre a ditadura que eram pouco comentados”; “nos baseamos em uma antiga apresentação sobre o holocausto”. 27 estudantes acreditam que a atividade deve ser repetida com as próximas turmas, pois “quando os alunos se dedicam, a atividade acrescenta muito aos nossos conhecimentos. Chega a nos tocar profundamente”. “A absorção do conteúdo é maximizada e a opinião crítica despertada”. “Mesmo que tenha ficado receosa no começo, no final gostei. Me diverti fazendo e vendo os colegas”. 28 são a favor de métodos alternativos de ensino: “nem todos têm seus fortes em aulas expositivas. Esses métodos alternativos dão chance para outras inteligências ‘entrarem em campo’”. Nove alunos destacaram que esses métodos devem ser alternados com aulas tradicionais, “que são mais claras mas provavelmente não tão marcantes”.

O conteúdo do trabalho também foi comentado pelos estudantes, mesmo que as perguntas tenham sido mais relativas aos procedimentos. Eles destacam o “resgate da memória com os alunos” como papel do educador. Diversos trabalhos contaram com encenação de

ocupação e invasão policial no ambiente universitário: para escolher o tema, “pensamos como seria a reação hoje na universidade se vivenciássemos um golpe”. Percebe-se um contato cada vez maior com essa temática por parte dos estudantes ao longo do ano de 2013, quando as atividades da Comissão Nacional da Verdade e as ações penais impetradas pelo Ministério Público Federal começaram a ser mais mediatizadas. Mesmo assim, o conhecimento dos alunos sobre a realidade das ditaduras sul-americanas continua muito baixo, com raras exceções de quem teve um ensino diferenciado de História no ensino médio ou experiência familiar de aproximação ou luta contra o regime. A partir do sarau artístico, o quadro doméstico brasileiro nos anos 1970 é compreendido como inserido no contexto autoritário sul-americano. A retórica democrática do capitalismo no âmbito da Guerra Fria é internalizada e problematizada de modo denso. Mais do que estudados, os eventos são vivenciados e sentidos, tanto no momento da pesquisa como quando da apresentação em sala de aula.

Segundo uma estudante, “a universidade deve formar indivíduos, não apenas alunos”. Tal afirmação evoca Paulo Freire, para quem a educação é a “busca de um homem-sujeito que, necessariamente, implicaria uma sociedade também sujeito” (2013: 52). O esforço educativo pela construção da cidadania não acaba no ensino médio, mas persiste no ambiente universitário.

O sarau artístico realizado na disciplina de Política Externa Brasileira II contribui de modo satisfatório para esse objetivo, quando compreende a educação de modo amplo, como uma tarefa social que inclui conhecimentos técnicos mas os ultrapassa. No processo de concepção e realização da atividade, gradualmente a desconfiança dos estudantes transforma-se em interesse. Nas duas aulas em que as manifestações são apresentadas, o sarau concentra os olhares, os debates de corredor, os sorrisos, o espanto. Essa união de sensibilidade e razão contribui para uma educação libertadora e emancipadora, essencial à formação dos futuros diplomatas que precisam saber quem e qual sociedade, afinal, estarão representando internacionalmente.

O trabalho artístico-teatral sobre a ditadura militar pode ser feito nos cursos de RI em disciplinas como história das RI, teoria política, política latino-americana etc. Na disciplina de PEB, ele contribui para reforçar a vinculação entre a política externa da ditadura militar e as características domésticas do regime, assim como aproximar e comparar, graças a diferentes formas artísticas, a política externa brasileira com políticas externas e domésticas de outros países latino-americanos no mesmo período.

### 3 “Mas Kadhafi poderia mesmo ser julgado?”

O currículo do Bacharelado em Relações Internacionais da USP compreende cinco disciplinas jurídicas obrigatórias: Instituições de Direito, Teoria do Estado 1, Teoria do Estado 2 (Constitucionalismo Comparado), Direito Internacional Público, e Negociação Internacional e Solução de Controvérsias (NISC). A última disciplina, NISC, é consagrada aos mecanismos de aplicação do direito internacional, inclusive as jurisdições internacionais. Enquanto as quatro primeiras disciplinas são cursadas, em geral, ao longo dos primeiros dois anos do curso,

em numerosos casos NISC é cursada pelos alunos quando de seu retorno de programas de intercâmbios no exterior, portanto no quarto ano de curso.

No ano de 2012, os tribunais simulados foram incluídos na metodologia de NISC. Por sorteio, a turma foi dividida em dois grupos, a fim de atuar em duas audiências, uma com data estipulada para a metade, e outra para o final do semestre. No primeiro dia de aula, foram definidas as datas dos eventos, e os 45 alunos da turma elegeram dois representantes para fazer parte da comissão organizadora das atividades, juntamente com a docente responsável e dois monitores<sup>2</sup>.

Os objetivos das atividades foram: conhecer com maior profundidade as jurisdições internacionais, refletindo sobre sua origem, sua função, seus limites e possibilidades; dominar os fatos e o direito relativos aos casos simulados, que põem em questão alguns dos aspectos mais importantes do direito internacional; compreender a dinâmica do contencioso internacional (papel de cada um dos atores, passagem da negociação ao contencioso, limites e vantagens da negociação e do litígio); estimular o protagonismo e o senso crítico; desenvolver as capacidades de manuseio de documentação abundante, de uso da expressão oral e escrita, de desenvolvimento da argumentação jurídica, de identificação dos objetivos dos atores segundo os interesses em jogo e de organização do trabalho em equipe. A avaliação da participação nos eventos correspondeu a dois pontos sobre a média final (2/10, sendo as demais avaliações provas tradicionais).

Escolheu-se o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) por ser a principal instância jurisdicional de solução de controvérsias entre Estados, e o Tribunal Penal Internacional por representar a evolução de um novo tipo de direito internacional, com a possibilidade de responsabilização penal de indivíduos. O presente trabalho, por razões vinculadas ao tempo e ao espaço disponíveis, limita-se a relatar o segundo, que foi o *Julgamento de Muammar al-Gaddafi no Tribunal Penal Internacional*<sup>3</sup>.

A escolha do caso inspirou-se no mandado de prisão de *Muammar al-Gaddafi* emitido pelo Tribunal Penal Internacional com base na Resolução 1.970 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, de 26 de fevereiro de 2011<sup>4</sup>. O mandado jamais foi cumprido

2 Os alunos eleitos pela turma foram Emmanuel Gomes e Wellington Migliari. Os monitores foram Nathalie Sato Tiba (Mestranda do Programa de Pós-graduação em RI da USP) e Renan Quinalha (Doutorando do mesmo Programa).

3 Para o TIJ, criou-se o caso fictício *Itália c. Brasil (extradição de Cesare Battisti)*, imaginando que a Itália recorreria à Haia para denunciar o descumprimento do tratado bilateral de extradição pelo Brasil. No ano seguinte, em 2013, optou-se por envolver toda a turma numa só simulação, referente ao também fictício julgamento de Ehud Olmert pelo TPI, sob a acusação da prática de genocídio, crimes contra humanidade e crimes de guerra durante a Operação Chumbo Fundido, ocorrida na Faixa de Gaza em 2008 e 2009. Essas experiências serão relatadas em trabalhos futuros.

4 “ICC referral: 4. Decides to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court; 5. Decides that the Libyan authorities shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor pursuant to this resolution and, while recognizing that States not party to the Rome Statute have no obligation under the Statute, urges all States and concerned regional and other international organizations to cooperate fully with the Court and the Prosecutor; 6. Decides that nationals, current or former officials or personnel from a State outside the Libyan Arab Jamahiriya which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the exclusive jurisdiction of that State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in the Libyan Arab Jamahiriya established or authorized by the Council, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by the State; 7. Invites the Prosecutor to address the Security Council within two months of the adoption of this resolution and every six months thereafter on actions taken pursuant to this resolution; 8. Recognizes that none of the expenses incurred in connection with the referral, including expenses related to investigations or prosecutions in connection with that referral, shall be borne by the United Nations and that such costs shall be borne by the parties to the Rome Statute and those States that wish to contribute voluntarily”. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))>.

porque, como se sabe, al-Gaddafi foi linchado antes que pudesse ser entregue a alguma autoridade judiciária.

É importante ressaltar que foram escolhidos casos fictícios a fim de evitar o mimetismo em relação a sentenças já proferidas pelas jurisdições em questão. A grande repercussão dos casos escolhidos garantiu farto material para a preparação das simulações. Os 27 alunos que participaram desta simulação foram, por sorteio, divididos em três grupos:

- Acusação – o grupo escolheu o Procurador Geral (chefe da acusação), designou seus assistentes, além de representar as testemunhas (por exemplo, representante de organizações que atuam no local, vítima, jornalista etc.) e os peritos (por exemplo, relatoria internacional especializada, legista etc.);
- Defesa – o grupo escolheu o Acusado, designou seus advogados, além de representar as testemunhas (por exemplo, aliado local, militar da OTAN, Chefe de Estado aliado etc.) e os peritos (por exemplo, legista, contabilista etc.);
- Juízes – o grupo escolheu o Presidente do Tribunal, que controlou o uso da palavra durante a audiência e leu a sentença após a deliberação. Durante a audiência, qualquer um dos juízes pôde inquirir o acusado, interrogar as testemunhas e os peritos. A sessão foi interrompida por até 30 minutos para deliberação. Admitiu-se votos dissidentes. O grupo entregou, por escrito, a sentença definitiva e os eventuais votos dissidentes até 7 dias após a simulação.

Por intermédio do sistema Erudito<sup>5</sup>, a comissão organizadora disponibilizou o material básico para as simulações, cabendo aos grupos aprofundar a pesquisa sobre os casos. A comissão reuniu-se semanalmente, e esteve permanentemente à disposição para solucionar dúvidas ou indicar material específico que lhe foi solicitado.

Uma semana antes de cada simulação, a comissão organizadora definiu, após reunião em separado com cada um dos grupos (levando em consideração o número de testemunhas e peritos arrolados por cada grupo), o regulamento das respectivas audiências, preservando, na medida do possível, as regras reais de funcionamento dos tribunais em questão.

Transcorridos dois anos da apresentação, uma pesquisa empírica sobre a avaliação da atividade pelos alunos foi dirigida por email aos 45 alunos matriculados na disciplina de NISC, dos quais 16 responderam o questionário – ou seja, 35,55% do total de alunos. A tabela seguinte representa a tabulação das respostas às questões objetivas nele formuladas.

<sup>5</sup> O Erudito é uma plataforma virtual de ensino semelhante ao Moodle, disponibilizada pela Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA).

1. Você participou do evento como	(04) espectador	(12) ator	
2. Atualmente, você é	(09) aluno	(07) egresso	
3. Em sua memória da graduação, você considera aquela experiência	(14) positiva	(02) indiferente	
4. Você considera que o evento			
4.1. contribuiu para entender como funciona o Tribunal Penal Internacional?	(13) sim	(03) não	
4.2. contribuiu para sua compreensão dos fatos ocorridos na Líbia naquela época?	(16) sim	(00) não	
4.3. contribuiu para a sua formação em direito?	(15) sim	(01) não	
4.4. a/o sensibilizou para temas de direitos humanos?	(13) sim	(03) não	
4.5. atraiu sua atenção para a justiça penal internacional?	(14) sim	(02) não	
4.6. despertou sua visão crítica dos fatos?	(14) sim	(02) não	
4.7. a/o levou a tomar uma posição sobre a intervenção internacional na Líbia?	(12) sim	(04) não	
5. Você já havia participado de simulações?	(04) sim	(12) não	
6. Você acha que é possível comparar aquela atividade com a atividade dos clubes de simulação?	(06) sim	(00) não	(09) não sabe
7. Você considera as experiências teatrais como recursos pedagógicos eficazes?	(16) sim	(00) não	
7.1. em caso de resposta afirmativa (15) para expressão oral do aluno (14) para conhecimento dos conteúdos (11) para interação em sala de aula (10) para desenvolvimento do senso crítico (10) para a formação geral do aluno			
7.2. Gostaria que elas ocorressem com maior frequência ao longo do curso?	(16) sim	(00) não	
8. Você considera que a organização do evento foi eficaz?	(16) sim	(00) não	

Dos 27 alunos que atuaram na simulação, 12, portanto, responderam o questionário (44,44%), o que nos parece uma amostra bastante significativa da avaliação discente. É preciso ressaltar, porém, o largo predomínio dos atores nas respostas obtidas (75%). A etapa objetiva da pesquisa não deixa dúvidas sobre a larga aprovação do evento como atividade pedagógica, alcançando até a unanimidade em quatro quesitos: na compreensão dos fatos envolvidos no julgamento, na eficácia pedagógica do tribunal simulado, no desejo de que experiências teatrais ocorressem com maior frequência e na eficácia da organização do evento.



Além das questões objetivas, o instrumento compreendia três questões de resposta espontânea. A primeira delas era: “quais são as suas recordações daquele evento?”. As respostas foram as seguintes.

- Q1** Boa experiência de simulação, apresentou-nos bem ao processo de funcionamento de cortes internacionais.
- Q2** Primeiro, a forte expectativa por parte da acusação em condenar Muammar al-Gaddafi no *Tribunal Penal Internacional* antes mesmo das formalidades do evento. Depois, o júri organizado para ouvir com menor complacência os argumentos da defesa – antipatia. Aspecto emotivo intimidador e que denunciou a predisposição ao pré-julgamento e à encenação. Isso me deixou um pouco inseguro como acusado – Eu era o próprio al-Gaddafi. Terceiro, o fato de o tom do discurso emotivo de minha parte, citando a posição de pai e a relação com a família, ter comovido os ouvintes mais do que os argumentos técnicos da acusação. Ressalto que, diante da alta qualidade argumentativa e técnica da acusação, arrancar aplausos da plateia por parte de nosso discurso de defesa foi realmente uma surpresa para mim.
- Q3** Surpresa pelo empenho colocado no trabalho por parte dos alunos – que muitas vezes apresentam comportamento apático – e da professora. O resultado foi uma atividade de alto nível acadêmico, de intenso aprendizado e capaz de integrar alunos e alunas em sala de aula. Do ponto de vista pedagógico, certamente uma das atividades que mais foram capazes de gerar aprendizado “de fato”.
- Q4** A sala foi bem marcante, lembrava mesmo um tribunal, então dava uma impressão de realidade muito interessante. Me lembro também de ter me divertido muito na preparação para o julgamento: pensar nas testemunhas, suas histórias, personalidades, caracterizações, provas e tudo o mais baseados em relatos, notícias de acontecimentos verídicos. Usamos nossa criatividade, nossas pesquisas sobre que tinha ocorrido, legislação e jurisprudência do tribunal a fim de mostrar como todas as condições necessárias para caracterização do crime tinham ocorrido na Líbia. Me lembro também como era difícil fazer as perguntas, expor os fatos sem entrar na argumentação/acusação explícita, foi um exercício interessante.
- Q5** Experiência muito marcante, pois para atuar como advogado de defesa, tivemos que estudar muito a fundo o caso, além de entender todos os procedimentos de funcionamento de um julgamento no TPI. Aprender na prática é muito mais marcante!
- Q6** Creio que além da oportunidade de vivenciar um julgamento ainda que fictício e ter alguma noção de como todo o evento se processa, o que ficou marcado para mim foi o trabalho em equipe e o comprometimento da maioria dos alunos em fazer com que a atividade desse certo.
- Q8** Lembro-me vagamente do debate efetuado em sala de aula. Infelizmente, por ter sido espectador, minha lembrança é mais limitada. De qualquer forma, reforçou minha convicção de que a ação na Líbia tinha uma série de problemas e equívocos que precisariam ser levados à justiça internacional para serem melhor analisados e para que seus culpados fossem devidamente julgados e responsabilizados.

- Q9** Lembro-me claramente de personagens como o encenado por Adriana Fraiha, que representou uma mulher mulçumana (estava caracterizada) cuja vida foi destroçada por ações de Kadhafi e que estava customizada com roupas específicas. Lembro-me de algumas apresentações de ppt muito boas e específicas com provas e contraprovas relacionando assassinatos a Kadhafi, inclusive com provas forenses etc. Também lembro-me de que o momento de decisão entre nós juízes foi complicado e houve pouco tempo de decisão presencial, então analisamos melhor os pareceres posteriormente.
- Q10** Lembro-me dos grupos empolgados com a atividade e também bastante nervosos. A professora conseguiu colocar um peso grande na atividade que não só a nota. Isso foi fundamental para o sucesso. Além disso, também senti os meus colegas nervosos, já que era algo novo (tal atividade como avaliação), o que gerou algum desconforto. Falo como espectador no dia, mas me lembro do meu caso enquanto ator na simulação do julgamento do Battisti.
- Q11** Bastante lúdico e promoveu um trabalho em grupo bastante inovador positivamente
- Q12** As principais recordações do evento são sobre a interpretação das testemunhas e o embate entre argumentações. Atividades deste tipo nos forçam a explorar habilidades usualmente negligenciadas pelos métodos de ensino tradicionais: aplicação prática dos conteúdos, adaptação a situações imprevistas e desenvoltura oral.
- Q13** Marcou-me em especial a liberdade para pesquisar materiais a serem usados no exercício (lembro de me concentrar especialmente no relatório que o Conselho de Direitos Humanos da ONU havia produzido sobre a Líbia logo antes que o CS emitisse a Resolução 1973). Em oposição ao que sempre experimentei em trabalhos da faculdade, não houve qualquer recorte prévio a respeito das fontes que deveriam ser utilizadas. Destacadamente estimulante foi a percepção de ser capaz de gestar argumentos sólidos de maneira independente.
- Q15** Eu me lembro de alguns depoimentos até hoje, mas pouco do seu conteúdo. Acho que os participantes se engajaram bastante na simulação, com falas bem preparadas e algumas teatralmente muito bem entregues também (como a do Kadhafi no final, interpretada pelo Wellington).
- Q16** Um debate forte do grupo de juízes para determinar bases para o julgamento do Khadafi, assim como leitura de apoio para conhecer melhor o caso, a legislação internacional e o funcionamento do TPI.

Em que pese o já referido predomínio de atores da encenação entre os que participaram da pesquisa, o conjunto das respostas parece indicar que se trata de um “evento memória I” em relação ao bacharelado, no sentido de que esta atividade passa a integrar as recordações que os alunos guardam de sua formação. No campo da saúde, não resta dúvida sobre o fato de que as pessoas recordam especialmente bem os eventos acompanhados de elevada emocionalidade, pois “as emoções melhoram a memória declarativa (aquela para fatos, ideias e eventos, e toda a informação” (Dalmaz; Alexandre Netto, 2004). No caso da encenação do tribunal, trata-se,

ademais, de uma recordação considerada pelos alunos como positiva. As respostas evidenciam o entusiasmo dos alunos com o exercício de sua autonomia.

A segunda questão era: “Você acha que é possível comparar aquela atividade com a atividade dos clubes de simulação? Por quê?”. As respostas foram as seguintes.

- Q9 Sim, havia o ambiente e o clima de uma simulação, além de práticas de encenação com falas preparadas e organizadas.
- Q12 Acredito que sejam comparáveis na medida em que lidam com habilidades semelhantes, como argumentação e desenvoltura pessoal.
- Q15 Porque envolvem a escolha de posições políticas e a interpretação e defesa de tais escolhas, ainda que elas não reflitam as ideias pessoais do indivíduo em questão.
- Q16 Essencialmente simula um evento de uma organização internacional, discutindo um tema essencial. No caso do TPI há diferenças fundamentais com relação às simulações geralmente usadas pelos clubes de simulação, principalmente por se tratar de um evento que discute fatos a partir do direito já construído e por jurisprudência. É essencialmente uma discussão que se baseia no direito, em normas e princípios, contrária a outras simulações que são mais políticas e se baseiam essencialmente em negociações internacionais e jogo de interesses. Ainda assim, considero ser semelhante no que toca a ser um fato de relevância internacional sendo discutido em uma OI e que tem sua importância para o histórico mundial. Muda o âmbito e o escopo das instituições, mas segue sendo essencialmente uma simulação.

Embora em número limitado, as respostas dos alunos aportam alguns elementos ao nosso intento de diferenciar as experiências ora narradas das atividades dos clubes de simulação. É certo que precisamos aprofundar em estudos futuros tal comparação, mas preliminarmente é possível constatar, em primeiro lugar, que os discentes atenuam tais diferenças, revelando uma avaliação extremamente positiva dos dois tipos de atividades. Em segundo lugar, os elementos de similaridade que surgem das respostas são a encenação em si (Q9 e Q15), o objetivo de desenvolver aptidões para a ação (Q12) e o âmbito institucional internacional (Q16).

Que a última resposta (Q16) apresente o uso da linguagem jurídica como diferença entre os dois tipos de encenação parece indicar o sucesso da experiência como utensílio pedagógico da disciplina. Ademais, essa resposta corrobora diversos elementos que surgiram como resposta à questão anterior, sobre as recordações, em especial nos seis primeiros questionários que sustentam a especificidade da simulação de um tribunal. Diferentemente das simulações de negociações diplomáticas, está em jogo a liberdade de uma pessoa, o acusado, que depende em grande parte do depoimento de pessoas e peritos, além da atuação de advogados, procuradores e juízes.

Nesse sentido, uma parte da literatura faz referência às simulações como jogos, que promovem uma competição em que regras claras estabelecem como os “jogadores” podem “vencer” um exercício (SHAW, 2010). Já na experiência aqui relatada, as representações de “vencedor” e “vencido” são mais complexas. Exemplo disto é a resposta formulada pelo

aluno que representava Muammar al-Gaddafi à primeira questão aberta do instrumento (Q2), expressando seu desconcerto com o fato de ser aplaudido pela plateia. O aluno atribui a empatia com público à sua tentativa de reverter o processo de “demonização” promovido pelo Ocidente, buscando “humanizar” o personagem ao falar como um pai de família. No entanto, deve ser notado que a plateia também reagiu enfaticamente à estratégia da defesa do acusado, que projetava na tela disponível na sala imagens do acusado ao lado de importantes líderes ocidentais. Não há dúvida de que, embora condenado por crimes de guerra e crimes contra a humanidade pelos alunos que desempenharam o papel de juízes, no que tange à empatia com a plateia, o acusado foi “vencedor”. Assim, os espectadores tendiam a confundir emotivamente a desaprovação da intervenção internacional na Líbia com uma eventual relativização dos crimes praticados pelo acusado. Isso ocorre porque a arte “é uma forma de previsão que não se encontra em gráficos e estatísticas, e que insinua possibilidades de relações humanas não encontradas nas regras e preceitos, na admoestação e na administração” (DEWEY, 2010, p. 585).

Por fim, perguntou-se: “Teria sugestões para melhorar a organização?”, colhendo as seguintes reações.

**Q2** Que a FEA, Faculdade de Economia e Administração, naquela época, tivesse contribuído mais e cedido mais vezes o auditório Rui Barbosa [sic] – sem qualquer custo, para a realização de eventos como este. Já sabemos que um tribunal gera custos. Não precisamos de ninguém que nos lembre isso. Portanto, seria interessante buscar maiores diálogos com espaços da universidade que não gerem custos e restrições a realizações de eventos tão importantes como este. Auditório Camargo Guarnieri, Faculdade de Direito, Sala de Defesas no prédio da Administração da FFLCH etc. Não sei, poderíamos pensar em uma comissão de alunos responsável por isso. Alguma carta de apresentação e pedido da diretoria. Usemos um pouco de diplomacia e cooperação também para o evento.

**Q3** (1) Realização de ensaios anteriores à atividade, talvez entre os grupos – não necessariamente entre todos os participantes da atividade. Para um iniciante na arte da atuação, ou para um aluno que nunca realizou uma simulação, pode ser importante para sua autoconfiança durante o momento da apresentação. (2) Introdução à oratória como disciplina para os alunos de RI.

**Q6** Não me ocorre nada. Tivemos tempo para a preparação, acesso a informação, espaço para tutorias com a docente. Tudo o que foi feito, para o tipo de atividade, me pareceu adequado e suficiente.

**Q8** Pedir algum tipo de entrega aos telespectadores [sic] (questão da prova, resenha etc.), para que sua lembrança sobre o julgamento do qual não fizeram parte diretamente seja melhor fixada.

**Q9** Acredito que poderia haver uma melhor preparação e controle do ambiente da simulação, visando a um resultado mais próximo da realidade de um tribunal. A importância de se criar um ambiente cênico (como o palco ou outra estrutura para os atores) é essencial, posto que possibilita aos alunos que entrem mais em seus papéis e consigam desempenhá-lo mais eficazmente. O risco de se fazer uma simulação longe da realidade é problemático, posto que diferente de um texto que se lê, as impressões da simulação podem marcar-nos de diversas formas conscientes e inconscientes, como também servir de indicador sobre como os alunos enxergam fatores como os Direitos Humanos ou a importância de um Tribunal Internacional.

- Q12** Penso que deveria haver maior exigência no cumprimento de regras da simulação. Apesar de serem claras, foram negligenciadas por alguns integrantes. Isso gerou, por vezes, quebras no ritmo da atividade.
- Q15** Acho que a organização foi eficaz ao que foi proposto, mas como eu fui observadora do grupo do Kadhafi eu não tive tanto contato com o conteúdo quanto aqueles que participaram efetivamente da simulação. Como as atividades do clube de simulação, talvez seria interessante propor um pequeno relatório do caso a todos os alunos, a ser entregue na simulação. Ou poderia ser disponibilizado com antecedência os papers dos países/indivíduos participantes. Talvez os papers tenham sido divulgados, minha memória falha às vezes. Gostaria de adicionar que a minha resposta às questões objetivas refletem o meu papel de observadora nessa simulação, eu teria respondido 'sim' em todas as respostas caso a pesquisa fosse referente ao julgamento em que tive um papel mais ativo, no caso Battisti. Além disso, mesmo naquelas perguntas em que respondi 'não', claro que eu pude compreender certos aspectos do TPI ou adquirir novos conhecimentos do caso da Líbia, mas acho que não o suficiente para entender completamente o funcionamento do Tribunal nem me posicionar sem pesquisar mais sobre o caso.
- Q16** Além dos três grupos existentes no TPI (defesa, acusação, e juízes) um quarto grupo poderia ser criado: jornalistas que farão a cobertura do julgamento (ou de outro evento a ser simulado). O grupo pode ser dividido como sendo de diferentes grupos jornalísticos (*Le Monde*, *Carta Capital*, *Veja*, *New York Times*, etc.), a fim de emitir opiniões diferentes e permitir uma análise crítica também dos meios de comunicação e como eles veiculam essas informações. Seria também um esforço crítico dos meios de comunicação.

Como balanço da experiência, acreditamos que o grande investimento na preparação da atividade, que envolveu inclusive lideranças escolhidas pelos próprios alunos, foi decisivo para o êxito do evento. Surpreende que nas sugestões acima relatadas alguns alunos demandem ainda maior preparação, como, por exemplo, a realização de ensaios prévios (Q3). Há também um enunciado que pode ser interpretado como reivindicação de maior rigor por parte da presidência da sessão (Q9); ela foi exercida por um juiz representado por um aluno, para quem controlar o uso da palavra em conformidade ao regimento do tribunal, durante uma sessão tão complexa, foi um exercício de grande dificuldade. Dessas sugestões, assim como de outras respostas às questões anteriores, se pode deduzir que parece adequado aos alunos aumentar o investimento nesse tipo de atividade.

Dois anos depois da realização do evento, essas sugestões revelam, de distintas formas, o engajamento dos alunos e a persistência do evento em suas memórias, como uma experiência coletiva. Logo, “devemos aceitar que o teatro é uma aventura conjunta (...) Quanto melhor a peça, mas precisamos de uma aventura conjunta” (HAGEN e FRANKEL, 2007, p. 31).

## 4 Considerações finais

A despeito das significativas diferenças entre as experiências relatadas, seus resultados confluem na identificação das vantagens, desvantagens e limites do emprego do teatro para tais fins.

Nossa pesquisa corrobora a ideia de que o principal objetivo do teatro é gerar vivências e recursos que permitem aos alunos e professores envolvidos explorar e aumentar o número e a qualidade de seus registros expressivos e comunicativos, enriquecendo e aperfeiçoando sua visão do mundo real, oferecendo uma oportunidade de aprendizagem integral, no plano íntimo e coletivo (ÚCAR-MARTÍNEZ, 2004). Ao contrário da escuta e da observação, no teatro a palavra é peça central, e dela decorrem vivência, autorresponsabilização e reflexão sobre as consequências das afirmações e das decisões.

Apesar do balanço extremamente positivo da atividade por parte de discentes e docentes, é difícil avaliar objetivamente os resultados dessas iniciativas. A nota na prova seria diferente sem ela? Como medir o conhecimento acrescentado ao aluno com a atividade? Talvez seu sucesso esteja mais vinculado à sensibilização dos participantes para os direitos humanos e a ética nas RI do que a um aumento quantificável do rendimento acadêmico, o que já seria um ganho considerável na formação dos universitários. Mas sua influência vai além e serve também ao conteúdo: no caso do sarau artístico, a compreensão sobre as críticas internas à política externa do governo Geisel e a relação com os países vizinhos, por exemplo, é bastante modificada após a apreensão aprofundada do quadro político doméstico. No caso do TPI, os participantes vivenciam a negociação internacional e as normas institucionais com base em pressupostos humanitários e em princípios do direito internacional.

O sucesso das experiências aqui descritas não significa necessariamente que métodos alternativos de ensino são melhores do que os métodos tradicionais. Quer-se apenas desmistificar seu uso, demonstrando que não são inferiores aos demais quando trabalhados seriamente e inseridos no contexto da disciplina. Há sempre o risco de que o método se transforme em objeto, mas esse risco pode ser minimizado com a plena vinculação entre a atividade e os objetivos e conteúdos do curso. Ademais, a inclusão de instrumentos e técnicas artísticas na metodologia alternativa é outro desafio, que começa a superar a fase do “se” para adentrar o momento do “como”. Métodos alternativos e métodos tradicionais podem e devem conviver, com questionamentos permanentes sobre as maneiras pelas quais são implementados e auxiliam o processo pedagógico na universidade.

## Referências bibliográficas

- BIET, Christian; TRIAU, Christophe. 2006. *Qu'est-ce que le théâtre?* Paris: Gallimard.
- BRASIL. 1996. Lei nº 9.394 – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*, promulgada em 20 de dezembro de 1996.
- CASARÕES, Guilherme; GAMA, Roberto. 2005. Modelagem, Simulação e RI – Limites e Possibilidades. Parte III. *O Debatedouro* n.61, 12-15.
- DALMAZ, Carla; ALEXANDRE NETTO, Carlos. 2004. A memória. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 56, n. 1, p.30-31.
- DEWEY, John. 2010. *Arte como experiência*. São Paulo: Martins Fontes.
- FREIRE, Paulo. 2013. *Educação como prática da liberdade*. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HAGEN, Uta; FRANKEL, Hasken. 2007. *Técnica para o ator – a arte da interpretação ética*. São Paulo: Martins Fontes.

HILL, Christopher. 2003. *The changing politics of foreign policy*. Londres: Palgrave Macmillan.

HUDSON, Valerie. 2005. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, n. 1, p.1-30.

KRAIN, Matthew; LANTIS, Jeffrey. 2006. Building Knowledge? Evaluating the Effectiveness of the Global Problems Summit Simulation, *International Studies Perspectives* 7, p.395-407.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos (Orgs.). 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV.

SHAW, Carolyn. 2010. Designing and Using Simulations and Role-Play Exercises. In: DENEMARK, Robert A. *The International Studies Encyclopedia*. Blackwell Publishing.

SILVEIRA, Eduardo. 2009. A arte do encontro: a Educação Estética Ambiental atuando com o Teatro do Oprimido. *Educ. rev.* 25 (3), p.369-394.

STARKEY, Brigid; BLAKE, Elizabeth. 2001. Simulation in international relations education. *Simulation & Gaming* 32(4), p.537-551.

ÚCAR MARTÍNEZ, Xavier. 2004. Le Théâtre et l'éducation: chercher, imiter, interpréter et représenter. Comunicação n. 211. *VII Biennale de l'éducation et de la formation*. Institut Nationale de Recherche Pédagogique (INRP), Lyon, 14-17 de abril.

VERDEIL, Jean. 1995. Théâtre et pédagogie – A propos du théâtre scolaire. *Cahiers pédagogiques*, Paris, Cercle de recherche et d'action pédagogiques, n.337, p.16-17.

Recebido em: 20 abril 2015

Aceito em: 23 junho 2015



# A França na África: as intervenções militares e suas motivações – o caso da Costa do Marfim

*France in Africa: military interventions and their motivations – the case of Côte d'Ivoire*

Pio Penna Filho\*  
Koffi Robert Badou\*\*

## Resumo

A França é o país que mais intervém militarmente nos assuntos africanos. Desde o processo de descolonização até hoje, os franceses já promoveram diversas intervenções militares em países africanos, ajudando a depor ou sustentando governantes de acordo com os seus interesses. Trata-se de um país que pratica uma ativa política intervencionista, sobretudo nos Estados que outrora estiveram sob o jugo do colonialismo francês. Este artigo busca discutir as motivações que levam os franceses a essa política intervencionista em África, trazendo como exemplo de atuação no continente, o caso da Costa do Marfim e a violenta crise pós-eleitoral de 2010.

**Palavras-Chave:** França-África; Intervenções Militares; Política Internacional; Costa do Marfim.

## Abstract

France stands out as a country that promotes military interventions in Africa. Since the decolonization process to the present day, the French have promoted several military interventions in African countries, helping to bring down or keeping governments according to their interests. It is a country that practices an active interventionist policy, especially in states that had once been under domain of French colonialism. This article discusses the motivations that lead the French to this interventionist policy in Africa, bringing as acting example on the continent, the case of the Ivory Coast and the violent post-election crisis in 2010.

**Keywords:** France-Africa; Military interventions; International policy; Costa do Marfim.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e Pesquisador do CNPq. E-mail: piopenna@gmail.com

\*\* Mestre em Letras pela Universidade de São Paulo e estre em Estudos Ibéricos e Latino-americanos pela Universidade de Cocody/Abidjan, é especialista em Marketing Político e Propaganda eleitoral pela Escola de Comunicação e Arte da Universidade de São Paulo. E-mail: robert.jornal@gmail.com

## 1 Introdução

A França é, das antigas potências coloniais europeias, a que mais intervém nos assuntos africanos. Desde o processo de descolonização até hoje, os franceses já promoveram mais de cinquenta intervenções militares em países africanos (SIRADAG, 2014, p.119), ajudando a depor ou sustentando governantes de acordo com os seus interesses. Trata-se, portanto, de um país que pratica uma ativa política intervencionista no continente africano, sobretudo nos Estados que outrora estiveram sob o jugo do colonialismo francês, e onde mantém ainda diversas bases militares.

O que se busca neste artigo é justamente colocar em perspectiva essa ativa e atípica política francesa para a África. Ativa porque os franceses, desde a época do General De Gaulle, passando por governos como os de Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy e François Hollande, sistematicamente promovem ingerências em assuntos exclusivamente africanos. Atípica porque nenhuma outra ex-metrópole agiu de forma semelhante e, mesmo quando o fez, nem de longe se aproximou da política intervencionista francesa. Por que, afinal, os franceses intervêm tanto na África? Quais as suas principais motivações? Por que parte das elites africanas insiste em buscar auxílio junto à ex-metrópole, mesmo consciente sobre os efeitos nefastos que essa relação provoca a longo prazo, dilatando uma relação de dependência absolutamente negativa?

O argumento principal dos autores é que a França não superou sua mentalidade colonialista, calcada numa relação de superioridade frente aos africanos, e que a África ainda é percebida pelos governantes franceses, independente de sua orientação partidária, como área estratégica em sua política de busca de prestígio internacional. Além disso, os autores consideram também o outro lado da relação, ou seja, a responsabilidade das elites africanas, que acabam legitimando as intervenções francesas no continente quando buscam apoio de Paris para se sustentarem no poder a qualquer preço ou para derrubarem um governo constituído ou para sufocar revoltas e insurgências internas.

O artigo está estruturado em duas partes. Na primeira, o foco é a política africana da França, principalmente no seu aspecto intervencionista. A segunda parte é dedicada ao estudo de caso da intervenção francesa na Costa do Marfim, iniciada em 2002 e que teve seu ápice em 2011, num processo que ainda hoje repercute na política marfinense.

## 2 A França na África

A partir da segunda metade do século XIX, a França conquistou vastas extensões territoriais na África. Sua expansão se deu de forma mais intensa na África Ocidental e na África Central, além de conquistar também territórios insulares, como Comores, Madagascar e Ilha Reunião. De certa forma, foram as iniciativas colonialistas francesas que deram partida para a corrida em direção ao continente africano, que teve seu ponto culminante com a partilha do continente, organizada durante a Conferência de Berlim (1884-1885).

A política colonial francesa foi muito intensa, embora tenha variado de acordo com a área colonial. Com efeito, algumas colônias receberam mais atenção e outras, menos. De forma geral, o colonialismo francês é descrito como um sistema de dominação e administração direta, que interferia em profundidade nas estruturas autóctones africanas. Esse sistema, por exemplo, tinha uma política de assimilação cultural e os territórios africanos eram vistos como partes da França. Nesse sentido, o legado colonial francês também se distinguiu dos demais colonialismos, sobretudo porque a França, como ex-metrópole, fez questão de manter fortes laços com suas antigas colônias, envolvendo-as em sua estratégia de inserção internacional como potência mundial, mesmo que mediana, se comparada com os Estados Unidos e com a então União Soviética no contexto da Guerra Fria.

Decerto, a descolonização das áreas ocupadas pelos franceses na África não foi um processo fácil, principalmente diante da reação de Paris para com dois casos em particular. Nesse contexto, destacam-se as independências da Guiné (Conakri, 1958) e, mais ainda, da Argélia (1962), que serão examinadas brevemente a seguir e servem como ilustração da maneira como os franceses encaravam o processo de independência dos territórios africanos.

Na Guiné, durante o governo de Sékou Touré, os guineenses tiveram a “ousadia” de dizer não para os franceses quando do referendo de 1958, pelo qual o governo francês, sob a administração do general De Gaulle, pretendia manter vínculos especiais do novo país com a França, sendo que tais vínculos são mantidos até hoje com a maioria das ex-colônias. A negativa no referendo, que buscava um novo começo para a sociedade guineense, livre da influência europeia em seus assuntos políticos, chocou os franceses e provocou uma reação absurdamente desproporcional e indicativa da forma como a França encarava os novos Estados africanos (MAZRUI; WONDJI, 2010, p.529).

Na Argélia foi ainda pior, haja vista que nesse território os interesses franceses eram muito mais intensos e estavam arraigados há muito mais tempo. Além dos interesses econômicos, havia na Argélia uma considerável população francesa ou de origem francesa, que beirava um milhão de pessoas, o que certamente agravou a resistência de Paris em aceitar negociar a independência da colônia, levando a uma longa e desgastante guerra.

A presença francesa no que é hoje a Argélia é antiga. Esse território foi invadido pelo último monarca Bourbon, Carlos X, em 1830. Desde então, a autoridade francesa foi se firmando e, junto com ela, uma forte mentalidade colonialista que pretendia transformar o território do norte da África em território da própria França. Com o tempo, os colonialistas franceses passaram a defender a ideia de que a Argélia jamais poderia ser abandonada, pois era uma questão de respeito e prestígio internacional para a França. Aceitar a independência da colônia seria, pois, um ato de fraqueza, que deveria ser evitado a todo o custo (NAYLOR, 2000, p. 13).

A guerra da Argélia foi uma das mais terríveis guerras de independência da África no contexto da descolonização. Os franceses se recusavam a aceitar a independência e a Frente de Libertação Nacional (FLN) argelina lutou com determinação para atingir o seu objetivo. O resultado foi um elevado saldo de mortos dos dois lados, sendo que cerca de 300 mil argelinos perderam suas vidas durante o conflito, contra aproximadamente 30 mil franceses. De toda forma, a guerra demonstrou que mesmo para um país poderoso como a França havia limites, isto é, que o movimento pela descolonização não poderia ser contido por meio da repressão,

por mais violenta que fosse. A negociação política era um imperativo e as antigas potências coloniais deveriam pensar em uma nova estratégia no seu relacionamento com os novos Estados africanos.

Sem dúvida, foi um momento decisivo para a conclusão do processo de descolonização dos territórios franceses na África<sup>1</sup>, mas mesmo com a derrota militar e a independência da Argélia, a França não mudou o seu comportamento e, principalmente, sua mentalidade colonialista. Sua presença continuou forte no continente e é plenamente razoável descrevê-la como neocolonial, no sentido de que os interesses franceses permaneceram quase intactos, apesar da conquista da independência política por parte dos africanos.

Vale ressaltar que a derrota na guerra da Argélia mexeu com os brios franceses, principalmente dos militares, mas com evidente impacto em suas elites políticas e que certamente tiveram repercussões para o futuro relacionamento entre a França e os territórios africanos em processo de descolonização, podendo ser o ponto chave para revisão das estratégias de colonização e de negociação para não perder as outras colônias sob seu domínio. Ou seja, ela ocorreu como coroamento de uma série de duas grandes derrotas militares que humilharam a França, sendo que a primeira delas foi a acachapante capitulação diante da Alemanha nazista, em 1940; e a segunda, o tropeço militar na guerra da Indochina, quando os franceses foram derrotados na batalha de Dien Bien Phu, em 1954, e forçados a abandonar a Indochina (Vietnã, Camboja e Laos).

Da década de 1960 até meados dos anos 1990, a França persistiu em suas intervenções militares em países africanos. Suas motivações e justificativas variavam um pouco, mas o essencial se resumia a seis pontos, como bem observado por Siradag Abdurrahim, quais sejam: a) defender seus interesses econômicos, b) proteger os seus cidadãos, c) defender os regimes africanos que mantêm relações especiais, tanto políticas, econômicas e estratégicas com Paris, d) expandir sua esfera de influência sobre a África dita francófona, e) lutar contra grupos rebeldes que ameacem os regimes aliados, f) aumentar sua influência mundial por meio de uma ativa política africana (SIRADAG, 2014, p.107).

É preciso considerar, entretanto, que os franceses não agiram e nem continuam agindo de forma unilateral em suas diversas intervenções no continente africano. Em praticamente todas as vezes que a França operou em países africanos ela o fez em acordo com interesses específicos de setores das elites locais, que se beneficiaram e continuam se beneficiando com essas ingerências. O problema principal desse tipo de arranjo entre elites locais africanas e a França é que o prejuízo maior fica sempre para as sociedades africanas. Além disso, esse relacionamento, que ora é ditado pelos interesses de Paris, ora pelas elites africanas, acaba perpetuando as relações de dependência entre as antigas colônias e a antiga metrópole.

Para muitos governantes africanos, o apoio da França ainda é decisivo para a manutenção do seu poder, e era uma questão mais decisiva quando do nascimento dos Estados africanos no período imediatamente posterior à descolonização. Isso torna o relacionamento entre ex-metrópole e ex-colônias ainda mais problemático. Em parte, isso deriva de um tipo de

<sup>1</sup> Havia ainda um caso especial no contexto da descolonização dos territórios franceses, que foi o do Djibuti. Este país se tornou independente apenas em 1976, mas num contexto diferenciado.

relação baseado em arranjos pessoais, com alto grau de informalidade ou, no máximo, arranjos semi-institucionalizados, nos quais prevalecem interesses muito particulares.

Para isso vale considerar aquilo que Verschaves (1999) chama de *Françafrique*, que surge para definir, de fato, essas relações ocultas e perigosas da França na África e que vão favorecendo apenas interesses de dirigentes locais e das elites francesas.

As intervenções francesas na África foram também propiciadas pela forma como os franceses definiram suas relações com os novos Estados. O que se seguiu às independências foi uma estratégia política bem calculada por meio da qual os franceses envolveram os novos dirigentes africanos. Assim, foram celebrados acordos de cooperação técnica e econômica, assistência financeira e cooperação militar, inclusive com a permanência consentida de instalações e tropas militares francesas em países considerados estratégicos para a França, como Senegal, Gabão, Costa do Marfim e Djibuti. Ressalte-se que nenhuma outra antiga metrópole manteve um envolvimento militar tão especial como os franceses o fizeram com a maior parte de suas ex-colônias.

Há que se notar que essa estratégia não ficou restrita apenas às suas ex-colônias. Dessa forma, a França desdobrou acordos similares para a República Democrática do Congo, Burundi e Ruanda, antigos territórios belgas. Esses países foram como que incorporados à “África francesa”, da maneira como o Ministério das Relações Exteriores da França apreende a África de língua oficial francesa, com todas as suas implicações políticas.

Foi nesse sentido que se deu a desastrosa – e até mesmo criminosa – intervenção francesa em Ruanda no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Como a Frente Patriótica Ruandesa (FPR), liderada por Paul Kagame – atual presidente de Ruanda, no cargo desde o ano 2000 –, ameaçava concretamente o governo do presidente Juvenal Habyarimana, os franceses resolveram agir para socorrer o seu protegido, seguindo a lógica das relações pessoais e semi-institucionalizadas que regiam as relações franco-africanas e em nome da preservação, claro, dos interesses da França em África.

Nesse caso em particular, um dos problemas era que o governo de Uganda, ex-colônia britânica, estava dando suporte logístico e material à FPR. Associar esse fato (uma suposta ação do “imperialismo anglo-saxão”) ao risco de um de seus aliados ser deposto foi o bastante para que Paris identificasse nesse movimento uma ameaça à “francofonia” na África e se imiscuisse nos assuntos ruandeses. Entretanto, a situação política em Ruanda se deteriorou a ponto de alcançar o abismo, com os acontecimentos que levaram ao genocídio em 1994.

A questão do genocídio em Ruanda é importante para a análise das intervenções francesas na África, porque parece ser um ponto de ruptura dessa política, principalmente pelo desgaste provocado para a imagem do governo francês, tanto na perspectiva doméstica, como no plano externo. Mas, como será visto a seguir, nem mesmo o fiasco diante do genocídio ruandês foi capaz de modificar o *modus operandi* da França na África, embora tenha, pelo menos temporariamente, recolocado o tema em discussão na própria França.

Os franceses iniciaram ingerências militares nos assuntos de Ruanda quando as tropas da FPR passaram a ameaçar o governo de Habyarimana, ditador que era considerado amigo pessoal do ex-presidente francês François Mitterrand. Como citado, quem ameaçava o governo

de Habyarimana era Paul Kagame, comandante da Frente Patriótica e que conseguiu organizar e armar adequadamente as suas tropas a partir dos campos de refugiados Tutsis em Uganda (claro, certamente com apoio do governo do país) e de lá lançar operações militares bem sucedidas contra o fraco exército de Ruanda.

Com a situação política e militar se deteriorando rapidamente no país, os franceses lançaram a Operação *Noroît*, em 1990. A justificativa inicial foi a mesma que ainda hoje é utilizada por Paris: proteger e resgatar cidadãos franceses ameaçados pela guerra civil. No fundo, a Operação *Noroît* prestou apoio logístico, de inteligência, treinamento e até mesmo operacional para o exército de Ruanda, portanto, longe de se limitar à proteção de cidadãos franceses em Ruanda (POWELL, 2014). Em suma, como aponta Bernard-Henri Lévy, filósofo e jornalista francês, o que sucedeu foi que o governo francês

Armed, trained, and assisted the government's forces, thus enabling them, in the shade of the French umbrella, to sharpen the military and paramilitary tool that would soon be put in the service of genocide. (LÉVI, 2014)

Dessa forma, e para abreviar o assunto, haja vista que o propósito desse artigo não é se ater especificamente à questão da cumplicidade francesa nos terríveis acontecimentos que levaram ao genocídio de 1994, logo depois da Operação *Noroît* o governo francês lançou a Operação *Turquoise*, no mesmo ano do genocídio. Essa última operação, segundo os principais críticos da atitude de Paris, acabou ajudando na fuga de muitos dos genocidas Hutus, responsáveis diretos pela morte de aproximadamente 800.000 pessoas durante os massacres do primeiro semestre de 1994.<sup>2</sup>

Após vir a público parte da comprometida e vergonhosa ingerência francesa em Ruanda no contexto que levou ao genocídio, o país se viu constrangido a ensaiar uma mudança. Contudo, a mudança ficou apenas no ensaio. Não demorou para que a França retomasse sua política de ingerências, e esse retorno se deu justamente no caso da Costa do Marfim, que será analisado posteriormente.

É importante destacar que, além do aspecto político, a ação francesa na África também é motivada por interesses econômicos e estratégicos. E isso se verifica desde o início das intervenções, em princípios da década de 1960. Exemplos que ilustram bem essa assertiva são os casos do Gabão, em 1964, e do Mali, em 2013.

Em 1964 o presidente do Gabão, Léon M'ba, foi deposto por um golpe militar e substituído por Jean-Hilaire Aubame. M'ba era visto pelos franceses como um fiel aliado e sua deposição, definitivamente, não interessava a Paris. Nesse sentido, a França decidiu agir e enviou tropas

2 Uma das personagens mais controvertidas dessa história de horror e cumplicidade é a viúva do ex-presidente Juvenal Habyarimana, Agathe Habyarimana. Todos os registros indicam que ela foi muito ativa como uma das principais incentivadoras e organizadoras das milícias *Interahamwe*, um dos principais, senão o principal grupo responsável pelo genocídio. Pouco antes da Frente Patriótica Ruandesa tomar o poder, ela foi "resgatada" pelos franceses e levada sã e salva para o seu doce exílio parisiense. Madame Habyarimana é procurada (embora todos saibam exatamente onde ela está) pelo governo de Ruanda por crimes contra a humanidade relacionados ao genocídio de 1994, mas as autoridades francesas jamais aceitaram sua extradição. Madame continua vivendo em Paris, embora as autoridades do país tenham se recusado a lhe conceder residência permanente, como é seu desejo. Por esse motivo, Madame iniciou um processo contra a França em 2013 justamente (e ironicamente) na Corte Europeia de Direitos Humanos! (RFI, 2014).

em socorro de M'ba que, em menos de 48 horas, estava de volta ao poder. Nesse caso, não eram apenas motivações políticas que levaram os franceses a intervir no Gabão. Naquela altura, o Gabão era o principal exportador para a França de urânio, além de grande exportador de minérios e manganês (GRIFFIN, 2007, p. 18). Além disso, e talvez por isso, a presença de empresas norte-americanas atuando no país estava em ascensão e Jean-Hilaire Aubame era visto por Paris como um político pró-americano, o que ia contra os interesses franceses. Nota-se que havia, nesse caso, interesses materiais concretos interagindo com questões políticas que levaram Paris a uma ação de interferência direta nos assuntos políticos internos do país africano, inaugurando um longo período de ingerências.

No Mali, em 2013, os argumentos franceses foram outros, ou melhor, foram acrescidos de novos ingredientes, antes indisponíveis para a construção do discurso pró-intervencionista. Assim, no contexto atual, a ação de grupos fundamentalistas islâmicos atuantes no norte da África e em países limítrofes entre essa região e a África subsaariana passou a fazer parte, de forma enfática, da tentativa de legitimação de várias ingerências francesas na África.

Incorporado nesse discurso está uma concepção de segurança que não se restringe mais apenas aos países da *"Françafrique"*, senão à própria Europa ou até mesmo ao Ocidente. Ou seja, os franceses renovaram o seu discurso em torno da segurança coletiva e, portanto, não agiram mais apenas perseguindo os seus próprios interesses.

Mas nesse mesmo discurso estão embutidas algumas contradições e omissões que, para o senso comum, acabam passando um tanto quando despercebidas. É interessante notar, por exemplo, que o governo do presidente François Hollande se recusou a intervir na República Centro-Africana e, logo em seguida, decidiu intervir no Mali. Quando se analisa a conjuntura política desses dois países, a decisão de intervir num caso e, no outro, não, fica no mínimo sob suspeição, haja vista que, embora existam peculiaridades, ambos os governantes estavam sob ameaça de grupos vinculados, de alguma forma, a movimentos fundamentalistas ou foram contaminados por motivos religiosos.

Uma das questões que distingue o Mali da República Centro-Africana é sua maior proximidade com o Níger e a possibilidade do transbordamento do conflito. Nesse caso, a França teria muito o que perder, uma vez que o Níger, como foi o Gabão em 1964, é atualmente o seu grande fornecedor de urânio. Essa é uma questão altamente sensível para Paris, porque a França depende desse urânio para sua segurança energética.

A energia gerada por usinas nucleares é vital para a França. O país conta com 58 usinas nucleares, que fornecem cerca de 75% da sua energia e é o maior exportador de energia elétrica do mundo, o que nos dá uma ideia do que está em jogo quando o assunto se refere às minas de urânio do Níger (WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2015). Nesse país, a empresa francesa AREVA S/A atua há mais de 50 anos e explora importantes minas de urânio, gerando mais de 6 mil empregos diretos no país (AREVA, 2013). O detalhe é que a França não tem, ainda, nenhum substituto para o urânio fornecido pelas minas do Níger. Portanto, não é difícil chegar à conclusão de que a estabilidade do Níger e a manutenção no poder de um grupo favorável aos interesses franceses é vital para o país.

Apesar disso, o discurso francês prefere, naturalmente, enfatizar que suas motivações para intervir foram (e são) outras. A diplomacia francesa manteve o argumento de que tropas



francesas foram enviadas ao país para garantir a segurança de seus cidadãos e que a França tinha “obrigações históricas” de responder à solicitação do presidente do Mali, além de que, para o bem da segurança internacional, era preciso impedir o surgimento de um Estado terrorista no Mali.

Entre um argumento e outro, o que a análise da história das relações entre a França e suas ex-colônias mostra é uma política excepcionalmente ativa. Esse relacionamento, como já observado, segue num sentido de mão dupla, em que a ex-metrópole e as elites locais se beneficiam mutuamente, mesmo que para isso as populações africanas tenham que padecer sob o neocolonialismo francês.

A França continua pensando e agindo como um país colonialista, bem nos moldes do século XIX, que usa e abusa do paternalismo como tônica de suas relações com os Estados africanos. Parte substancial das elites e governantes desses Estados, por sua vez, continua com a mentalidade de povo colonizado, se recusando a romper os grilhões que os aprisionam em relações absolutamente desiguais e injustas com os Europeus.

### 3 A França na Costa do Marfim

Oficialmente ocupada pela França a partir dos anos de 1840, a Costa do Marfim tornou-se protetorado francês em 1888, e foi estabelecida como colônia autônoma de 1893 até o ano de 1960, quando lhe foi concedida a “independência”.

A “ex-colônia” francesa, conhecida como Costa do Marfim, é uma república da África Ocidental, com uma população de quase 23 milhões de habitantes relativamente jovens e com uma taxa de crescimento do PIB de mais de 8% ao ano (CIA, 2015). O país, que serviu de modelo de estabilidade política e prosperidade econômica na região e no continente africano durante décadas, passou por uma grave crise em 2010-2011, resultado de um contencioso eleitoral, cujos efeitos ainda são perceptíveis, deixando o país numa tensão sem fim.

O legado após a descolonização tinha justificado ricas relações políticas que deram origem a intercâmbios em vários níveis, com a instalação em território marfinense de uma base militar francesa, de diversos acordos de defesa e uma cooperação intensa em vários níveis, sendo a Costa do Marfim, o primeiro parceiro francês da Zona Franco CFA (Comunidades Financeiras da África) e o quarto na África subsaariana (DIPLOMATIE, 2014).

### 4 Contexto de uma crise: da prosperidade à crise econômica

Depois de duas décadas de *boom* econômico, que perdurou de 1960 até 1980, a economia da Costa do Marfim entra em uma fase de crise com consequências socialmente significativas. A dependência econômica do exterior e principalmente da política francesa no continente e a gestão dos benefícios do crescimento constituem as raízes dessa decadência econômica.

A partir dos anos 1960, a Costa do Marfim “independente” seguiu o modelo de desenvolvimento econômico baseado na exportação de matérias-primas agrícolas, como o café e

principalmente o cacau, cuja produção até hoje faz dela o primeiro produtor mundial. E também a exploração de minerais, madeira e, mais tarde, de petróleo.

Segundo dados do Banco Mundial (COGNEAU e MESPLÉ-SOMPS, 2003), a taxa de crescimento do PIB marfinense era de 7% entre 1960-1980. Falamos, então, de modelo de desenvolvimento baseado na agricultura e do “milagre marfinense”.

No entanto, essa prosperidade foi baseada em produtos cujos preços são fixados em outros lugares, nos mercados internacionais e dependentes, portanto, das especulações. Os preços do cacau e café apresentam uma queda a partir de 1979, seguido do *boom* do petróleo de 1973-1978. Essa instabilidade nos preços provocou rapidamente um freio na fase de crescimento econômico em que se encontrava o país, reduzindo a capacidade reguladora do Estado, levando a economia do país para uma recessão. Em pouco tempo houve uma diminuição drástica dos recursos financeiros do Estado.

Diante da deterioração da situação financeira do país, e da necessidade de honrar as dívidas, o país é forçado a aplicar programas de instituições financeiras internacionais, chamados “Programas de Ajustamento Estrutural”. Essas medidas são aplicadas não só à Costa do Marfim, mas a quase todas as “ex-colônias” francesas e levarão à desvalorização do franco CFA, moeda dos países francófonos da África. As reformas liberais de estabilização financeira aplicadas entre os anos 1980 e 1990 não levaram aos resultados esperados. A desvalorização da moeda CFA contribuiu para uma deterioração mais acentuada da economia do país, agravando o quadro político e social. O consumo médio per capita diminuiu quase pela metade durante o período entre 1985 e 1993. A baixa na receita triplicou o índice de pobreza, que aumentou de 10% para mais de 30%<sup>3</sup>. Em 1985, metade dos pobres se localizava, sobretudo, nas regiões de savana, no Centro e Norte do país. Mas com a queda dos preços do café e do cacau, a pobreza aumentou também nas regiões florestais do Sul.

O aumento dos preços de alimentos e outros artigos de consumo após a desvalorização nos mercados locais tem contribuído para a deterioração das condições de vida dos marfinenses.

São motivos que evidenciam em certa medida a grave crise pela qual está passando a Costa do Marfim. Pode-se afirmar, sem medo de errar, que o pano de fundo da crise marfinense é principalmente o estado de empobrecimento que se iniciou com o declínio da boa fase econômica. Porém, vale ressaltar a presença de contingências externas que influenciaram negativamente a evolução da conjuntura política e social marfinense.

## 5 A intervenção francesa na Costa do Marfim

A primeira intervenção francesa no país no período pós-Guerra Fria aconteceu em setembro de 2002, quando na noite do dia 19 do referido mês, um grupo de insurgentes fortemente armados, vindo do Burkina Faso, atacou o país, tentando um golpe de Estado. Após o fracasso do golpe e a resistência das forças armadas da Costa do Marfim, iniciou-se uma guerra entre as duas forças, os insurgentes e as forças leais às instituições da Costa do Marfim. Sob o argumento

<sup>3</sup> Akindès Francis, « Inégalités sociales et régulation politique en Côte d'Ivoire. La paupérisation en Côte d'Ivoire est-elle réversible ? » Politique africaine, n°78, juin 2000.

de proteger e retirar os cidadãos franceses do teatro dos confrontos entre os beligerantes, o exército francês solicitou um cessar-fogo. Muito rapidamente, a sua presença no teatro das operações para o resgate dos franceses evoluiu para uma força de interposição entre as forças armadas da Costa do Marfim e os insurgentes que viriam a ser mais tarde rebeldes. A partir dessa presença da força francesa, forma-se oficialmente uma rebelião que passa a ocupar parte do norte do país, invadindo progressivamente o restante do território norte, visto que tal força de interposição não permitia o avanço das forças regulares marfinenses. Surgem logo muitas dúvidas a respeito desse tempo que teria sido usado para o processo de retirada e proteção dos cidadãos franceses das áreas do conflito. Para muitos analistas da situação marfinense, inclusive os autores, esse cessar-fogo solicitado pela França e observado para tal empreitada levou à recomposição e reorganização do movimento iniciado para o *putsch* e que fracassou. O cessar-fogo foi o alibi usado para que as forças vindas para o golpe de Estado contra o ex-presidente Laurent Gbagbo, presidente legítimo e eleito em 2000, pudessem se reorganizar frente à derrota na capital econômica, Abidjan, sede do governo marfinense e foco da ação do golpe.

Diversos questionamentos surgiram na época e continuam ainda sem repostas quanto ao não cumprimento por Paris dos acordos de defesa acionados pelo regime de Abidjan, sobre o golpe contra as instituições que se preparava desde o país vizinho, o Burkina Faso do então Blaise Compaoré<sup>4</sup>. Vale salientar que os ditos acordos previam a intervenção de Paris para defender as instituições marfinenses em caso de ataques vindo do exterior. Na altura, a Ministra da Defesa do governo de Jacques Chirac, Michele Alliot Marie, declarava no canal de televisão francês LCI que a França não podia interferir em assuntos internos da Costa do Marfim. Portanto, a ajuda militar solicitada pelo governo marfinense só poderia acontecer em um quadro muito específico previsto nos acordos de cooperação que estabelecem a legitimidade da intervenção francesa em caso de ataque por um país estrangeiro.

A partir daí, inicia-se um processo de paz com os acordos de Linas-Marcoussis<sup>5</sup>, em janeiro de 2003, e depois várias cidades e capitais africanas foram palco de outras negociações entre as forças beligerantes busca de acordos que pudessem trazer de volta a estabilidade política que conheceu a Costa do Marfim até os anos 1990. Entre outras capitais visitadas, temos Lomé, Acra, Pretória, onde vários acordos foram assinados por ambas as partes. Em geral esses acordos traziam em comum pontos como a partilha do poder e uma reforma do código da nacionalidade. Vale lembrar que as principais reivindicações dos rebeldes traziam de fato era a questão da nacionalidade e da elegibilidade de Alassane Ouattara<sup>6</sup>. A esfera política marfinense apresentava desde então uma configuração. Por um lado, as *Forces Nouvelles*<sup>7</sup> e os partidos como RDR<sup>8</sup>, PDCI<sup>9</sup>

4 Ex-Ditador do Burkina-Faso deposto em outubro de 2014, após uma revolta popular contra 27 anos de poder.

5 Cidade do sul da França, palco das negociações para os acordos que levariam o regime de Abidjan a dividir o poder com os rebeldes. Esses acordos vistos por parte dos marfinenses como sinal do *parti pris* francês na crise marfinense. Para eles a França apoiava a rebelião como forma de retaliação ao presidente Laurent Gbagbo.

6 Atual chefe de Estado da Costa do Marfim. Foi funcionário do Fundo Monetário Internacional onde ocupou as funções de Diretor do Departamento África e Conselheiro do Diretor Geral da dita instituição. <http://www.rfi.fr/afrique/20101124-alassane-ouattara/>. Acessado em 03/04/2015.

7 Nomenclatura adotada pela rebelião marfinense durante a fase das negociações.

8 Partido político marfinense, atual partido no poder. RDR – Rassemblement Démocratique des Républicains.

9 Partido aliado do atual regime. É o primeiro partido político da Costa do Marfim. Partido fundado pelo primeiro presidente da Costa do Marfim Félix Houphouët Boigny.

e outros nânicos que, desde os acordos de Marcoussis, passaram a exigir a aplicação desses e, de outro lado, o campo presidencial e aqueles que rejeitavam os ditos acordos.

Esse contexto complexo e confuso, em que não havia paz nem guerra, levou à adoção de diversas resoluções da parte das Nações Unidas, e acabaram também não surtindo efeito. Em 2007, com a situação de bloqueio após as diferentes negociações, o então presidente da Costa do Marfim resolveu iniciar negociações diretas com os rebeldes, sob a mediação do presidente do Burkina Faso. Essas negociações levaram a novos acordos de paz, chamados acordos de Uagadugu<sup>10</sup>, em 4 de março de 2007. Após tais acordos, Guillaume Kigbafori Soro<sup>11</sup>, chefe da rebelião, se tornou primeiro-ministro e tinha como missão reunificar o país, resolver a questão da identificação da população marfinense e organizar eleições justas, transparentes e abertas a todos.

A segunda intervenção francesa na Costa do Marfim acontece em novembro de 2004. Em 4 de novembro daquele ano, após meses de bloqueio nas negociações para resolução da crise, as Forças Armadas da Costa do Marfim lançaram a *Opération Dignité*, uma grande ofensiva militar contra os rebeldes das *Forces Nouvelles*, que ocupavam o norte do país. Nessa operação, em condições ainda ambíguas, morreram nove soldados franceses e um civil americano durante um ataque aéreo da aviação marfinense na base francesa em Bouaké, a segunda maior cidade da Costa do Marfim. Em retaliação, as forças francesas lançaram ataques aéreos em Yamoussoukro<sup>12</sup> e Abidjan, destruindo no chão toda a Força Aérea marfinense e provocando uma onda de protestos anti franceses em Abidjan e no resto do país.

A partir desse momento, a França passa de mediadora de uma crise para antagonista ao poder legítimo do presidente Laurent Gbagbo. O balanço geral dos confrontos leva a uma guerra de números entre autoridades francesas e marfinenses. Imagens das reportagens feitas pela TV francesa, *Canal +*<sup>13</sup> trazem um relato sobre as mortes e as condições do massacre, pelo exército francês, de manifestantes marfinenses desarmados.

Após as eleições de outubro de 2010, em conformidade com a posição das Nações Unidas, de organizações africanas e da comunidade internacional, a França reconheceu Alassane Ouattara como o presidente legítimo da Costa do Marfim e exortou Laurent Gbagbo a ceder o poder. Paris apoiou os esforços diplomáticos da comunidade internacional e a mediação da União Africana e da Comunidade Econômica dos Estados da África do Oeste (CEDEAO). De acordo com a resolução 1975, a França tinha mandado para intervir em apoio às forças da ONUCI (Representação da ONU no país), para neutralizar as armas pesadas utilizadas pelas forças de Laurent Gbagbo contra a “população civil” e as forças de segurança das Nações Unidas.

10 Capital do Burkina Faso. Palco das últimas negociações de paz da crise marfinense.

11 Líder da rebelião marfinense desde 2002. Um dos principais protagonistas da crise marfinense. Ex-primeiro ministro e atual presidente da Assembleia Legislativa da Costa do Marfim.

12 Capital política da Costa do Marfim. Embora oficialmente a capital política, a cidade ainda não recebeu as instituições para fazer jus ao título.

13 Links de vídeos mostrando a atuação francesa na Costa do Marfim em novembro de 2004: <<https://www.youtube.com/watch?v=acpXaqI07zc>>; <<https://www.youtube.com/watch?v=AwsvcDp9Dco>>.

## 6 As eleições presidenciais de 2010 e a crise pós-eleitoral

Embora a crise marfinense não se inicie com as eleições de 2010, a análise dos fatos ocorridos nesse período retoma o debate acerca da atuação francesa no país e no resto do continente, ou melhor, a política exterior da França para a África. Os acordos de paz ocorridos em 2007 conseguiram trazer certa confiança para a população marfinense cansada de anos de crises intermináveis. As eleições presidenciais traziam em si fatores positivos para a população, como a abertura à livre circulação do Norte para o Sul, a reunificação do país, o cessar-fogo, e perspectivas de retomada do crescimento econômico após as eleições.

Em geral, as eleições de 2010 marcariam de fato o fim da guerra na Costa do Marfim. O primeiro turno das eleições foi satisfatório no seu conjunto, devido à participação da população marfinense.

O segundo turno das eleições presidenciais iniciou-se em um clima tenso, e completamente oposto ao clima de festa que reinava no primeiro turno. Essa situação acabou influenciando no período pós-eleitoral e levou a uma crise sem precedentes no país. O quase caos na Costa do Marfim chamou atenção das organizações regionais e internacionais e atraiu todos os olhares quanto à busca por uma solução duradora para sair da crise.

O segundo turno das eleições presidenciais foi marcado pela proclamação de dois resultados contraditórios. Um resultado proclamado pelo presidente da Comissão Eleitoral Independente no quartel geral do candidato Alassane Ouattara, atual presidente, que representava a oposição na época. Esses resultados o deram como vencedor das eleições com mais de 54% dos votos, segundo o relatório final da Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (2011) e acabaram levando a controvérsias quanto à validade jurídica e ética da proclamação de tais resultados. Isso se justifica pelo fato dos resultados não terem sido detalhados como recomendam os textos do código eleitoral marfinense e do próprio procedimento já observado durante o primeiro turno. Além disso, foram dadas em circunstâncias duvidosas como, por exemplo, o fato dos resultados serem proclamados apenas pelo presidente da Comissão Eleitoral Independente, sem a presença dos vice-presidentes desse órgão administrativo, no quartel geral do candidato Ouattara, e no quarto dia após as eleições, enquanto a Constituição prevê um prazo máximo de três dias para a proclamação dos resultados provisórios que deveriam, logo em seguida, serem averiguados e confirmados ou não pelo Conselho Constitucional.

O segundo resultado foi dado pelo presidente do Conselho Constitucional em ruptura com o resultado dado horas antes pelo presidente da Comissão Eleitoral Independente. Com base em relatos e informações comprovadas de fraudes em massa e violências físicas contra os seus militantes, a coalizão de partidos que apoiava o então presidente Gbagbo entrou com pedidos em anulação dos votos em algumas regiões do país. Esses pedidos encontraram um parecer favorável da parte do Conselho Constitucional que, com base nas provas apresentadas, anulou os resultados de sete departamentos do Norte e do Centro do país e proclamou a vitória do presidente Laurent Gbagbo. Cabe mencionar que esses departamentos eram todos majoritariamente favoráveis ao candidato da oposição, Alassane Ouattara.

Outro fato importante é a entrada em jogo do representante da ONU que tinha um mandato de certificação dos resultados das eleições e que acabou confirmando o resultado dado pelo órgão administrativo (a Comissão Eleitoral Independente) que dava o candidato da oposição como vencedor das eleições.

Seguiu-se a partir desse momento uma fase muito confusa em que se assistia a dois eventos de posse. Um primeiro no respeito do ritual habitual e o outro por escrito a partir do seu quartel geral. Cada um dos oponentes formou o seu governo.

O governo do presidente Gbagbo tinha um controle efetivo do poder, visto que controlava o conjunto dos pontos e setores estratégicos do país, exceto as regiões ocupadas pela rebelião. Um controle e uma efetividade do poder que se faziam apesar do embargo econômico da Europa sobre a Costa do Marfim, que autorizava o fechamento do Banco Central e de todos os bancos europeus presentes no país.

O segundo governo, o do Alassane Ouattara, com relação ao primeiro, tinha uma audiência diplomática, principalmente apoio de países como França, Inglaterra e a maioria dos países europeus, dos Estados Unidos e de países africanos, além do apoio da rebelião em partes do país. Era um governo mais passivo, que apenas esperava decisões da comunidade internacional para resolução da crise.

## **7 Os confrontos militares entre as forças leais ao presidente Laurent Gbagbo e a rebelião**

Frente a militares de formação com armamentos pesados e, que tinham conhecimento aguçado e claro das estratégias da guerra e que defendiam suas posições naquilo que chamavam guerra de libertação da Costa do Marfim contra os invasores, encontravam-se rebeldes desordenados e indisciplinados. Eles apresentavam lacunas importantes em estratégias militares que foram decisivas na batalha de Abidjan, onde sofreram uma grande derrota com a perda de um importante contingente.

Vendo o desequilíbrio das forças e a derrota dos rebeldes, a missão das Nações Unidas na Costa do Marfim e a força francesa no país entraram em ação sob uma resolução<sup>14</sup> da ONU que impedia o uso de armamentos pesados contra civis e sanções contra algumas personalidades favoráveis ao regime do presidente Laurent Gbagbo. A ambiguidade dessa resolução e os pedidos de intervenção do Alassane Ouattara e do chefe da rebelião Guillaume Kigbafori Soro, levaram as forças estrangeiras, acima mencionadas, a entrarem de fato na guerra contra o regime do presidente Gbagbo. O principal argumento apresentado para essa guerra contra o regime de Gbagbo era a “proteção dos civis”. Assim, ocorreu o uso desproporcional de armamentos de guerra contra pontos estratégicos, tal qual a residência oficial do presidente da República Laurent Gbagbo, a Presidência da República, bases militares e até cidades universitárias que abrigariam milícias favoráveis ao presidente Gbagbo.

<sup>14</sup> A Resolução 1975 do Conselho de Segurança da ONU sobre a situação da Costa do Marfim.

No dia 11 de abril de 2011, no período da tarde, e após intensos bombardeios das forças francesas e da ONU contra a sua residência, o presidente Laurent Gbagbo foi capturado pelas forças francesas e entregue aos rebeldes do Alassane Ouattara e Guillaume Soro. Foi uma captura vergonhosa e que apresentava imagens de um chefe de Estado humilhado, que parecia não ter consciência da gravidade da situação.

O dia 11 de abril de 2011 foi o dia que de fato marcou a divisão dos marfinenses, criando dois sentimentos que reavivam o medo e alimentam o espectro de uma guerra civil. Para parte dos marfinenses é o dia de vitória contra a ditadura do regime Gbagbo. Para os outros, favoráveis ao ex-presidente e/ou nacionalistas, é uma grande humilhação e indignação perante aquilo que é chamado de regresso à colonização. Para eles, era difícil entender bombardeios contra a residência do presidente e, sobretudo, o argumento da proteção de civis para provocar a morte desses que se pretendia defender.

Essa situação sem precedentes na Costa do Marfim colocou o país à beira de uma guerra civil que pode explodir a qualquer momento. Daí surgem diversos questionamentos sobre os tratamentos recebidos por parte dos partidários do ex-presidente. Há necessidade de manter personalidades do país, ex-ministros e presidentes de instituições presos sem direito a defesa nem motivos para permanecerem na cadeia? Há necessidade de bloquear bens, salários e até aposentadorias de pessoas que em certo momento da história do país serviram o Estado nos seus altos escalões. Como é que poderá acontecer a reconciliação entre marfinenses se parte da população continua frustrada ocasionando feridas cada vez mais profundas entre cidadãos de um mesmo país? Várias outras dúvidas surgem sobre a (in)oportunidade da ação francesa sob o manto da ONU para o uso da força desproporcional para tirar do poder um presidente eleito conforme as leis do seu país e instalar o adversário que, por sua vez, recebia todo apoio oficial do então presidente da França, Nicolas Sarkozy.

## 8 A (in)oportunidade da intervenção francesa na crise marfinense

A França participou de forma ativa e coordenada na crise marfinense, tanto no plano militar, por meio da operação criada especialmente para esse fim, denominada *Force Licorne*, como no plano diplomático, por meio da iniciativa de tentativa de resolução do conflito armado que começou em setembro de 2002 (SEREQUEBERHAN, 2005), após um golpe de Estado frustrado que foi ganhando proporções até se tornar oficialmente uma rebelião que culminou com a ocupação da parte norte do país.

A participação francesa, sem rodeios, na crise marfinense, desde setembro de 2002, demonstra uma ruptura com a política de normalização das relações entre a França e as suas “ex-colônias” com a antiga visão política iniciada em 1997, cujo objetivo era a não intervenção direta na gestão e resolução dos conflitos africanos.

Essa nova etapa de intervenção direta da França nos conflitos africanos, augura uma volta aos preceitos da sua tradição intervencionista já praticada a partir das independências até os anos de 1990. Há de se notar que essa nova configuração da intervenção francesa no continente



e, no caso em questão, na Costa do Marfim, busca certo equilíbrio entre a manutenção dos laços de interdependência a partir da herança histórica, gerando uma nova forma de sobrevivência que alie a salvaguarda da herança histórica à necessidade de evoluir.

A estratégia francesa está, em primeiro lugar, relacionada com o futuro promissor da África para os seus interesses fundamentais, e, em seguida, com a melhor forma de gerir o seu legado pós-colonial, na medida em que o continente faz ofício de “nova fronteira” de disputa entre potências clássicas e emergentes como China, Índia e Brasil. Quanto ao primeiro ponto, há um reconhecimento tardio do importante crescimento das economias africanas desde o início deste novo milênio.

Nesse caso, a intervenção francesa na Costa do Marfim torna-se importante, na medida em que ela constitui a primeira fase de reorganização da sua inserção no contexto africano e, dessa forma, o desenlace da crise marfinense, com as eleições deste ano (outubro de 2015), em um clima de conflito latente, pode ser determinante para a política exterior da França na África.

Embora possa parecer bem sucedida com a operação no campo militar, com a captura do ex-presidente Laurent Gbagbo, a intervenção francesa no seu conjunto ficou longe de surtir o efeito esperado, considerando o impasse político em que se encontra o país. Essa intervenção poderá, sem sombra de dúvida, levar a França a reconsiderar o seu tradicional engajamento no continente, ressaltando-se o caso dos países que experimentam ações de grupos e movimentos fundamentalistas islâmicos.

De fato, a experiência marfinense tenderia a influenciar, de forma negativa, as relações que a França mantém com o resto da África, lembrando também as suas atuações na Líbia, no Mali, na República Centro-Africana, criando certo freio à vontade francesa em se manter mais atuante e proteger os seus interesses.

Essa intervenção francesa pode ser vista também sob o prisma de uma afirmação no cenário internacional, demonstrando a sua capacidade em intervir, com prontidão, para a resolução dos conflitos que emanam da sua esfera de influência (SEREQUEBERHAN, 2005). Se analisado sob esse ângulo, tanto em nível regional, no próprio continente africano, como global, será preciso descartar o sucesso da ingerência francesa na crise marfinense, visto que o país ainda passa por vivas tensões, com mais de 700 presos políticos e muitos exilados, o que coloca em dúvida a própria democracia no país.

Um dos resultados é que o ex-presidente Laurent Gbagbo e Charles Blé Goudé, líder da juventude e a favor de Gbagbo, estão presos na Corte Penal Internacional, aguardando julgamento por crimes contra a humanidade. A ex-primeira dama, Simone Ehivet, encontra-se em prisão domiciliar na Costa do Marfim, também sob mandado de prisão da Corte Penal Internacional.

Por fim diremos que após quase uma década de tensões nas relações entre os dois países, a eleição do atual presidente Alassane Ouattara abriu uma nova página nas relações entre os dois Estados, fato interpretado por alguns como a vitória do imperialismo e da recolonização do país pela França, enquanto, para outros, os dois países reforçam os laços privilegiados, antes sinônimo de crescimento para a Costa do Marfim.

## Referências Bibliográficas

- AKINDÈS, Francis. 1981. *Inégalités sociales et régulation politique en Côte d'Ivoire. La paupérisation en Côte d'Ivoire est-elle réversible? Politique Africaine* n° 78.
- AREVA WEBSITE. 2013. Disponível em: <<http://www.areva.com/EN/maps-59/areva-worldwide-presence.html>>. Acesso em 02/05/2015.
- CANAL+. *90 Minutes. La fusillade à l'hôtel ivoire. 1-2*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=acpXaqlO7zc>> Acesso em 02/05/2015.
- \_\_\_\_\_. *90 Minutes: La fusillade à l'hôtel ivoire. 2/2*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AwsvcDp9Dco>> Acesso em 02/05/2015.
- CIA. World Fact Book. 2015. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iv.html>> Acesso em 31/05/2015.
- COGNEAU, Denis; MESPLÉ-SOMPS, Sandrine. 2003. *les illusions de l'économie ivoirienne et la crise politique. Afrique contemporaine*, n° 206.
- DIPLOMATIE. *La France et la Côte d'Ivoire*. 2015. Disponível em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/cote-d-ivoire/la-france-et-la-cote-d-ivoire/>> Acesso em 01/05/2015.
- GRIFFIN, Christopher. 2007. *French Military Interventions in Africa: Realism vs. Ideology in French Defense Policy and Grand Strategy. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, 48th Annual Convention, Hilton Chicago, CHICAGO, IL, USA*. Disponível em: <[http://citation.allacademic.com/meta/p178629\\_index.html](http://citation.allacademic.com/meta/p178629_index.html)>. Acesso em 02/06/2015.
- LÉVY, Bernard-Henri. *Yes, France is to Blame for Rwanda*. Disponível em: <<http://www.kwibuka.rw/yes-france-blame-rwanda>>. Acesso em 07/05/2015.
- MARSHALL, Ruth. 2005. *La France en Côte d'Ivoire: l'interventionnisme à l'épreuve des faits*. In: *Politique Africaine*.
- MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION EUROPÉENNE. *Rapport Final: Election Présidentielle 31 octobre - 28 novembre 2010*. Disponível em: <[http://www.eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/rapport-final-25012011\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/rapport-final-25012011_fr.pdf)>. Acesso em 07/06/2015.
- NAYLOR, Phillip C. 2000. *France and Algeria - A history of decolonization and transformation*. Gainesville: University Press of Florida.
- POWELL, Nathaniel. *Lessons from French Military Interventions in Africa*. Disponível em: <<http://www.fondation-pierredubois.ch/Papiers-d-actualite/lessons-from-french-military-interventions-in-africa.html>>. Acesso em 02/03/2015.
- RFI - Radio France International. *Rwandan president's widow takes France to European rights court*. Disponível em: <<http://www.english.rfi.fr/africa/20140115-rwandan-presidents-widow-takes-france-european-rights-court>>. Acesso em 08/05/2015.
- SEREQUEBERHAN, Hewane. 2005. *Le réengagement français dans les conflits africains et le défi ivoirien. Annuaire français de relations internationales*. Disponível em: <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/21\\_323-339.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/21_323-339.pdf)> Acesso em 02/06/2015.

SIRADAG, Abdurrahim. 2014. *Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism*. *Afro Eurasian Studies Journal*, Vol. 3, Issue 1, Spring.

VERSCHAVES, François-Xavier. 1999. *La Françafrique: Le plus long scandale de la République*. Paris: Stock.

WALLIS, Andrew. 2007. *Silent Accomplice – the untold story of France’s role in Rwandan Genocide*. London: I.B. Tauris.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, WEBSITE. 2015. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-A-F/France/>. Acesso em 02/05/2015.

## Textos e Resoluções

Accords de Linas-Marcoussis 23 janvier 2003, Centre d'Information et de La résolution 1633 du 21/10/05 de l'ONU, Centre d'Information et de Communication Gouvernementale (CICG).

Recebido em: 06 junho 2015

Aceito em: 04 outubro 2015