



Associação Brasileira de  
Relações Internacionais

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 10, Nº 1

Janeiro-Junho de 2015

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## SUMÁRIO

**O uso do poder militar dos Estados Unidos contra o Estado Islâmico do Iraque e do Levante | 3**

Cláudio Júnior Damin

**Inteligência em operações de paz da ONU (1945-2000) | 21**

Marco Aurélio Chaves Cepik; Giovanna Marques Kuele

**O acordo *antidumping* e o contencioso Brasil x Estados Unidos do suco de laranja na OMC | 39**

Marcelo Fernandes de Oliveira; Camilla Silva Geraldello

**Silêncio atômico: política, violência, exceção após Hiroshima e Nagasaki | 65**

Izadora Zubek

**O sistema do Tratado Antártico: a consolidação de um regime internacional e o debate sobre seu *déficit* democrático | 83**

Daniela Portella Sampaio

**Democracia, controle civil e gastos militares no pós-guerra fria: uma análise realista | 105**

Thomas Ferdinand Heye

**Temas da Agenda de Segurança Hemisférica: posicionamento do Congresso dos Estados Unidos nos anos 90 | 135**

Juliana Viggiano

**Memórias de guerra – a narrativa da destruição europeia como construtora de identidades | 160**

Luiz Fernando Horta

**Da polarização da escola inglesa em torno das intervenções humanitárias à *responsibility to protect*: o lugar das instituições internacionais no *middle ground* teórico | 177**

Cláudia Marconi

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904  
Vol. 10, Nº 1  
Janeiro-Junho de 2015

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

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

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

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

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

**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

**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 Executivo 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)

# O uso do poder militar dos Estados Unidos contra o Estado Islâmico do Iraque e do Levante

## *The use of military power of the United States against the Islamic State of Iraq and the Levant*

Cláudio Júnior Damin\*

### Resumo

O artigo analisa a decisão do presidente Barack Obama de mobilizar as forças armadas norte-americanas para combater o Islâmico do Iraque e do Levante (EILL) nas regiões controladas pelo grupo no Oriente Médio. Busca-se encontrar as bases legais e institucionais para essas ações militares e mapear duas fases de respostas do presidente norte-americano contra o EILL. O artigo mostra que a administração de Barack Obama baseia a legitimidade dos ataques aéreos contra o grupo como uma prerrogativa do presidente enquanto comandante-em-chefe, além de interpretar essas ações militares como um prolongamento da guerra contra o terrorismo iniciada em 2001.

**Palavras-chave:** Política Internacional; Segurança internacional; Estados Unidos; Terrorismo; Estado Islâmico

### Abstract

The article analyzes the decision of President Barack Obama to mobilized US military to combat the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) in the regions controlled by the group in the Middle East. The purpose is finding the legal and institutional bases for these military actions and map two phases of responses from Obama against EILL. The article points that the Obama administration has based the legitimacy of air strikes against the group as a prerogative of the president as commander-in-chief, as well interpret these military actions as an extension of the war on terrorism began in 2001.

**Keywords:** International Policy; International Security; United States; Terrorism; Islamic State

---

\* Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja (RS). E-mail: superdamin@terra.com.br

## Introdução

A presidência de Barack Obama, desde agosto de 2014, empreende oficialmente no território iraquiano e sírio operações militares aéreas contra militantes do chamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EILL). O grupo islâmico sunita jihadista proclamou, em 2013, a criação de um “Estado” que abarca desde o norte da Síria até a porção oeste do Iraque.

Esse grupo fundamentalista, a exemplo do que fez a Al-Qaeda em 1996 e 1998 (HOFFMAN, 2014), declarou guerra contra os Estados Unidos em 2014, em seu caso a partir de um vídeo publicado na internet (ISIS VIDEO, 2014). Passados treze anos desde os atentados terroristas de 11 de Setembro promovidos pela Al-Qaeda de Osama bin Laden, a “guerra contra o terrorismo” parece novamente retornar, com ênfase, à cena pública norte-americana.

Dentro desse contexto, o artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais as ações de Washington contra o EILL e quais suas bases legitimadoras legais e institucionais? O principal objetivo do artigo é o de avaliar a decisão do presidente Barack Obama de mobilizar as forças armadas norte-americanas para destruir a infraestrutura e eliminar os membros do EILL nas regiões controladas por esse grupo.

A hipótese do artigo assevera que a resposta da administração Obama ao EILL é formada por duas fases distintas, com variadas bases legitimadoras. Na primeira delas, que se estende desde agosto de 2014 até o momento, o presidente interpreta as ações contra o Estado Islâmico como um prolongamento da guerra contra o terrorismo iniciada em 2001, sendo seu documento legitimador a Autorização para o Uso da Força Militar (AUFM) assinada por seu antecessor e validada pelo Congresso norte-americano ainda em setembro de 2001. Nessa fase, vale destacar, há uma interdição para combates com tropas terrestres no Iraque e na Síria, limitando o esforço militar à utilização do poder aéreo norte-americano.

A segunda fase é inaugurada pela solicitação de Obama para que o Congresso aprove uma autorização para que as forças armadas sejam utilizadas por um período de três anos na Síria e no Iraque contra “pessoas e forças associadas” ao grupo terrorista. Nessa fase uma inflexão importante é operada, uma vez que há previsão de que tropas terrestres sejam enviadas à área conflagrada, permitindo combates terrestres, mesmo que a partir de uma visão flexibilizada da atuação em solo dos soldados dos Estados Unidos. Essa segunda fase, no entanto, até o momento (outubro de 2015) não se efetivou em função da não apreciação, por parte dos congressistas, de autorização específica para um maior engajamento de Washington.

Para cumprir o objetivo do artigo, bem como mapear as duas distintas fases de resposta e suas bases legitimadoras, será utilizada a metodologia qualitativa com o exame e a análise de documentos legais dos Estados Unidos, com especial atenção à AUFM contra a Al-Qaeda e seus associados em 2001, e pronunciamentos de membros da administração democrata de Barack Obama. A partir desse material teremos elementos para analisar a resposta militar do governo norte-americano contra o EILL.

O presente artigo se justifica em função da atualidade do tema e da escassez de pesquisas acadêmicas no Brasil sobre as recentes iniciativas militares norte-americanas contra o chamado Estado Islâmico. Os Estados Unidos estão particularmente envolvidos nas contramedidas que objetivam conter o avanço e a institucionalização desta organização terrorista e insurgente no

O Oriente Médio, razão pela qual se faz necessário uma apropriação desse conhecimento acerca da dinâmica e das possibilidades dessas ações militares. O EIL tem cada vez mais se tornado uma ameaça para um conjunto de Estados e regiões do sistema internacional, despertando um consequente interesse na comunidade epistemológica de ciência política e relações internacionais. Nossa investigação, portanto, se perfila a esse esforço de compreensão desta “nova ameaça” ao sistema internacional.

Além desta Introdução, o artigo está dividido em três partes básicas. Na primeira delas analisamos a primeira fase do combate ao EIL, a partir basicamente da utilização do poder aéreo, relevando a importância da AUFM de 2001 para o prosseguimento da “guerra ao terror” pela administração de Barack Obama. Na parte seguinte enfocamos uma segunda fase do esforço contra o grupo terrorista analisando o pedido de uma AUFM específica para combater e destruir o EIL, abrindo a possibilidade do envio de tropas terrestres à região em beligerância. Na parte final do artigo tecemos algumas considerações sobre as questões tratadas ao longo do texto e perspectivas sobre o impasse que atualmente se estabelece entre Executivo e Legislativo para iniciar uma segunda fase do combate contra o EIL.

## Fase I: poder aéreo e a AUFM de 2001

Tem sido comum, desde que a televisão se tornou um veículo de comunicação de massa nos Estados Unidos, que os presidentes utilizem-na para pronunciar-se aos cidadãos particularmente sobre temas ligados à segurança nacional (KERNELL, 2006; RAMSEY, 2003). No caso de Barack Obama, o presidente foi à televisão para, por exemplo, informar a morte de Osama bin Laden e o início da campanha aérea contra a Líbia do então ditador Muammar Gaddafi, ambos acontecimentos do ano de 2011.

Já o primeiro discurso público de Barack Obama que tratou exclusivamente do combate ao EIL ocorreu no dia 10 de setembro de 2014. Poderíamos mesmo assinalar essa data como marco da transformação do EIL em um reconhecido problema de segurança nacional para os Estados Unidos, um “problema público” que mereceria, por sua vez, políticas públicas de segurança pertinentes. Nesse pronunciamento aos cidadãos norte-americanos, o presidente revelava o que ele, juntamente com “amigos e aliados”, faria “para desintegrar e, finalmente, destruir o grupo terrorista conhecido como EIL” (OBAMA, 2014, p. 1, tradução nossa).

O EIL é retratado pelo presidente como uma das “grandes ameaças” originadas no Oriente Médio, o que faz com que, mesmo passados mais de treze anos desde o 11 de Setembro, “ainda continuamos a enfrentar uma ameaça terrorista” (OBAMA, 2014, p. 1, tradução nossa). Na definição presidencial, o EIL seria um antigo afiliado da Al-Qaeda no Iraque que, desgarrado da organização de bin Laden, conquistou poder e influência a partir da guerra civil na Síria e avançou territorialmente na fronteira daquele país com o Iraque. Obama nega as pretensões estatais do grupo – “EIL certamente não é um Estado” –, conceituando-o como “uma organização terrorista, pura e simples” (OBAMA, 2014, p. 1, tradução nossa).

O problema, reconhecido por Obama (2014, p. 1, tradução nossa), é que “nós não podemos apagar todos os vestígios do mal do mundo, e pequenos grupos de assassinos possuem a

capacidade de produzir grandes danos”, sendo o EILL uma dessas organizações capazes de ameaçar o sistema internacional, particularmente a partir de sua estratégia sectária de atuação e práticas brutais contra aqueles que o grupo considera seus inimigos.

A existência do EILL é percebida como uma ameaça para os cidadãos da Síria, do Iraque, para o Oriente Médio como um todo e para os Estados Unidos, seus cidadãos e instalações na região. Adicionalmente, Obama informa à nação que, segundo informado pela comunidade de inteligência, milhares de estrangeiros (europeus e norte-americanos) têm aderido às fileiras do EILL na Síria e no Iraque, o que potencializa a ameaça para os países do Ocidente, uma vez que “esses combatentes poderiam tentar regressar aos seus países de origem e realizar ataques mortais” (OBAMA, 2014, p. 1, tradução nossa).

É, pois, a partir dessa ameaça que paira sobre a segurança da nação, e de seus interesses no nível internacional, que Obama informa a seus compatriotas ações para debelar esse novo inimigo que acossa a população dos Estados Unidos. Antes, porém, de informar o que tem feito e o que será feito contra o EILL, Obama declara que, “como comandante-em-chefe, minha mais alta prioridade é a segurança do povo americano” (OBAMA, 2014, p. 1, tradução nossa). Aqui o democrata invoca seu poder de comando sobre as forças armadas do país e sua prerrogativa de garantir a integridade da população e do território norte-americano. Ao aludir a esse poder, Obama está sinalizando que sua ação contra o EILL encontra amparo em seu poder enquanto comandante-em-chefe do país, não necessitando de uma autorização do Congresso para agir em termos militares.

Essa interpretação de que há um poder inerente do presidente enquanto comandante-em-chefe<sup>1</sup>, não sendo, portanto, subordinado ao Congresso, conforme estabelece a chamada Cláusula da Guerra<sup>2</sup> da Constituição, é explícita no pronunciamento do democrata. Uma evidência é a seguinte informação que Obama fornece ao grande público assistindo a seu pronunciamento através da televisão:

No mês passado eu ordenei nossos militares a tomar medidas direcionadas contra o EILL para interromper seus avanços. Desde então, realizamos com sucesso mais de 150 ataques aéreos no Iraque. Esses ataques protegeram o pessoal americano e instalações, mataram combatentes do EILL, destruíram armas e forneceram espaço para que as forças iraquianas e curdas recuperem territórios chaves. (OBAMA, 2014, p. 2, tradução nossa)

Há algumas questões a serem assinaladas nessa passagem. Uma primeira, de grande repercussão sobre a interpretação do presidente a respeito de seus poderes de guerra, é a de que, evacuado de qualquer autorização congressional específica, o poder aéreo norte-americano desde agosto de 2014 tem sido utilizado contra o EILL no Iraque. Trata-se de ataques limitados e

1 A chamada Cláusula do Comandante-em-Chefe está presente na seção II do artigo 2º da Constituição e de define que: “O presidente será o comandante-em-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos, e da milícia dos diversos estados quando chamada em serviço para os Estados Unidos” (ELLIOT, 1836, Vol. I, p. 11, tradução nossa). Particularmente a partir da Guerra da Coreia na década de 1950, esta Cláusula começa a ser interpretada como um poder totalmente desligado da Cláusula da Guerra, conferindo poderes unilaterais de guerra ao presidente (DAMIN, 2013).

2 A Cláusula da Guerra é encontrada na seção VIII da Constituição e trata das competências do Legislativo. É do Congresso, assinala o texto, o poder de “declarar guerra, emitir cartas de corso e de represália e fazer regras relativas às capturas em terra e mar” (ELLIOT, 1836, Vol. I, p. 6, tradução nossa).

sem a presença de tropas terrestres, a mesma estratégia adotada pela administração democrata em seu envolvimento no conflito líbio em 2011 (DAMIN, 2012). Uma segunda questão importante é o fato de Obama ter dito que “eu ordenei” as ações militares contra a organização terrorista. Aqui Obama assume para si o poder de utilizar as forças armadas sem qualquer autorização legislativa prévia.

Dentre as principais medidas que seriam tomadas dali em diante e que integrariam uma estratégia de contraterrorismo consta, em primeiro lugar, o prosseguimento de uma “campanha sistemática de ataques aéreos contra esses terroristas” (OBAMA, 2014, p. 2, tradução nossa). Tal esforço seria realizado em conjunto com as forças militares iraquianas. Obama destaca, ainda, que ele já deixara claro que os Estados Unidos irão caçar terroristas que ameaçam o país “onde quer que estejam”, o que significa, em suas palavras, que “eu não hesitarei em tomar medidas contra o EILL na Síria, assim como no Iraque” (OBAMA, 2014, p. 2, tradução nossa).

Em segundo lugar, Obama promete aumentar o apoio às tropas terrestres que combatem os membros do EILL, destacando que em junho de 2014 já havia enviado centenas de militares para ajudar no treinamento das forças de segurança iraquianas. Esse aumento, em termos quantitativos, representaria mais 475 militares para o Iraque. Obama (2014, p. 2, tradução nossa) esclarece, no entanto, que “essas forças americanas não terão missão de combate”, sendo necessárias para apoiar os contingentes regulares iraquianos e as forças curdas “com treinamento, inteligência e equipamento”.

O presidente aqui quer afastar-se de uma percepção que poderia surgir na opinião pública norte-americana de que, ao enviar oficiais militares, ele colocaria novamente o país envolto em um conflito armado de grandes dimensões, tal qual o do Iraque a partir de 2003. O esforço militar contra o EILL seria distinto da participação norte-americana no Iraque e Afeganistão, pois basicamente “ele não vai envolver tropas de combate americanas lutando em solo estrangeiro” (OBAMA, 2014, p. 2, tradução nossa). Apenas o poder aéreo do país, e que envolve menores riscos aos soldados norte-americanos, seria utilizado e sempre em comunhão com uma coalizão de parceiros.

Em nenhum momento do pronunciamento Obama faz referência a um pedido de autorização congressional para agir contra o EILL. O presidente simplesmente informa que sua administração assegurou, a partir de consultas com líderes partidários no Legislativo, o apoio bipartidário às medidas que estava comunicando à população norte-americana naquela noite. O Congresso, segundo sua visão, deveria apoiá-lo no esforço contra o EILL. Na acepção de Obama (2014, p. 2, tradução nossa), é o presidente quem detém a autoridade para combater os extremistas, devendo o Congresso seguir seu presidente a fim de demonstrar a unidade dos ramos do governo contra o inimigo. “Eu tenho a autoridade para enfrentar a ameaça do EILL, mas eu acredito que nós somos mais fortes como nação quando o presidente e o Congresso trabalham juntos”, vaticinou. Não é mencionada autorização, mas sim apoio.

No final da tarde do dia 10 de setembro, poucas horas antes do pronunciamento de Barack Obama aos cidadãos norte-americanos, a Casa Branca providenciou uma conferência, via telefone, com alguns jornalistas e altos funcionários do governo democrata a fim de discutir o discurso que o presidente iria proferir à noite. A transcrição disponível desta conferência é importante porque, em primeiro lugar, significa o posicionamento oficial do Executivo em relação

à legitimidade da ação militar contra o EIL e, por segundo, é complementar aos argumentos exarados por Obama na televisão.

Um jornalista questionou se não seria necessária uma autorização do Congresso para que o presidente pudesse dar prosseguimento à sua estratégia de contraterrorismo em relação ao EIL. Um funcionário do governo, que não é identificado nominalmente, declarou que “o presidente tem autoridade constitucional e legal para estabelecer operações de ataque aéreo militar dos EUA para lidar com a ameaça representada pelo EIL” (BACKGROUND CONFERENCE, 2014, p. 4-5, tradução nossa).

A autoridade “constitucional” se refere à seção II do artigo segundo da Constituição que destina ao chefe do Executivo o comando das forças armadas do país. Nas últimas décadas, essa chamada Cláusula do Comandante-em-Chefe tem sido utilizada por todos os presidentes para agir militarmente no exterior alegando não necessitar de qualquer autorização do Legislativo (DAMIN, 2013).

No caso da autoridade “legal”, o representante do governo insere um novo argumento, conforme indica:

Mas, para ser claro, nós não acreditamos que o presidente precisa de uma nova autorização a fim de tomar uma ação sustentada contra EIL. Nós acreditamos que ele pode invocar a AUFM de 2001 como autoridade legal para as operações militares aéreas que ele está direcionando contra EIL, por exemplo. (BACKGROUND CONFERENCE, 2014, p. 5, tradução nossa)

O argumento central aqui é o de que a Autorização para o Uso da Força Militar de 2001 seria igualmente válida para o combate do grupo Estado Islâmico. Esse argumento também surgiu no dia seguinte ao pronunciamento televisivo do presidente quando, na coletiva de imprensa, o porta-voz do governo, John Earnest, foi questionado sobre a base legal que legitimaria as ações anunciadas por Obama. Ele se referiu à autoridade constitucional presidencial para autorizar as ordens militares da noite seguinte e também citou a AUFM. Segundo o porta-voz, o presidente “acredita” que a AUFM de 2001 “continua a aplicar-se a essa organização terrorista [o EIL] que está operando no Iraque e na Síria” (EARNEST, 2014, p. 1, tradução nossa).

Por fim, esse mesmo argumento da AUFM como fonte legitimadora para as ações militares de Obama contra o EIL é encontrado em um e-mail enviado a um jornalista do *The New York Times* e assinado por um alto funcionário da administração democrata. Segundo explicou esse burocrata, o presidente estaria autorizado a empreender a força militar porque sustentado em um documento legal, a AUFM, e também, de forma alternativa, na autorização para o uso da Força Militar contra o Iraque de 2002 (TSANG, 2014). Obama, nesse sentido, teria a seu favor leis previamente aprovadas pelo Congresso.

É importante, nesse ponto, que tratemos de modo mais específico sobre o espírito e o conteúdo da AUFM de 2001, vista pela administração de Obama como uma das fontes legitimadoras para a ação do presidente contra o EIL e argumento central da primeira fase da campanha. Para melhor compreendermos essa primeira fase da luta contra esse grupo terrorista é necessário, portanto, conferir significado a essa legislação produzida nos primeiros momentos após o 11 de Setembro de 2001.



Podemos afirmar que o principal instrumento legal que permitiu o início da denominada “guerra contra o terrorismo” foi a AUFM aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos no dia 18 de setembro de 2001. Trata-se, sem exagero, do documento fundante da “guerra contra o terror” iniciada por W. Bush e, agora, continuada por Obama.

Essa autorização fora aprovada, sem qualquer oposição mais significativa, pela Câmara dos Representantes e pelo Senado em um clima de consternação nacional ensejado pelos ataques terroristas em solo norte-americano. O texto dimensiona o contexto em que estava sendo aprovada, a saber:

- Os atentados de 11 de Setembro de 2001 são classificados como “atos de violência traiçoeira contra os Estados Unidos e seus cidadãos” (AUMF, 2001, p. 224, tradução nossa);
- Eles permitem, devido à sua natureza, que o país exercite seu direito à legítima defesa para proteger os cidadãos norte-americanos interna e externamente;
- Mesmo findos em sua execução no dia 11 de setembro, os atentados são avaliados como ainda se constituindo em uma “incomum e extraordinária ameaça à segurança internacional e política externa dos Estados Unidos” (AUMF, 2001, p. 224, tradução nossa).

Segundo a AUFM, toda essa situação, particularmente emergencial devido à existência de uma ameaça existencial aos Estados Unidos, seu território, governo e população, requeria a ação do presidente, uma vez que ele, segundo ainda as disposições preliminares da lei, “tem autoridade garantida pela Constituição para agir no sentido de deter e prevenir atos de terrorismo internacional contra os Estados Unidos” (AUMF, 2001, p. 224, tradução nossa).

Essa lei, portanto, possuía um objetivo extremamente claro, permitindo “o uso das Forças Armadas dos Estados Unidos contra os responsáveis pelos recentes ataques perpetrados contra os Estados Unidos” (AUMF, 2001, tradução nossa). Era, ao mesmo tempo, demasiadamente ampla no que concerne à destinação desses poderes ao presidente para contornar a emergência nacional decretada em função dos ataques da Al-Qaeda.

O núcleo da AUFM é a *alínea “a”* do ponto 1º, em que o Congresso deliberou que:

O presidente está autorizado a usar toda a necessária e apropriada força contra aquelas nações, organizações ou pessoas que ele determine tenham planejado, autorizado, cometido ou auxiliado os ataques terroristas que ocorreram em 11 de setembro de 2001, ou que abrigaram tais organizações ou pessoas, com o objetivo de prevenir qualquer futuro ato do terrorismo internacional contra os Estados Unidos por parte dessas nações, organizações ou pessoas. (AUMF, 2001, p. 224, tradução nossa)

Há alguns elementos importantes nessa passagem. Em primeiro lugar, a autorização é circunscrita a um evento irradiador – os atentados terroristas de 2001 –, buscando seus responsáveis. Em segundo lugar, há um sentido de prevenção em relação a eventos futuros, daí necessitando a pronta ação militar do presidente. Um terceiro elemento é o poder soberano destinado ao presidente quando consta que ele determinará os envolvidos nos ataques terroristas. Em quarto lugar, a autorização para agir se refere a três alvos de complexidade

distinta: Estados, organizações ou pessoas consideradas individualmente. Trata-se, pois, de uma autorização não apenas para iniciar um conflito militar internacional (contra um país, como no caso da intervenção no Afeganistão em outubro de 2001), permitindo também ações militares contra atores não estatais, grupos ou indivíduos que ameacem a segurança nacional. Por fim, não há uma cláusula de caducidade, tal qual outra legislação emergencial (*Patriot Act*), de tal sorte que a AUFM é legislação sem horizonte temporal estabelecido para expirar.

Há, pois, uma espécie de “pecado original” nessa autorização ilustrado por seu alto grau de generalidade e flexibilidade em relação ao uso da força militar contra os autores do 11 de Setembro e seus associados. Na sentença muito apropriada de Tribe (2004), os congressistas forneceram um “virtual cheque em branco” ao presidente na sua guerra contra o terrorismo. Daí porque, em boa medida, estar sendo utilizado na administração de Obama.

Aliado a isso, vale destacar que a interpretação dada pelo presidente George W. Bush à AUFM foi extremamente ampla, a saber: uma declaração praticamente ilimitada de guerra contra a Al-Qaeda e outras organizações terroristas. A 20 de setembro, dois dias após a aprovação da AUFM, discursando no Capitólio, o presidente Bush demarcou, lastreado pelos poderes a ele conferidos pelo Congresso, uma inédita “declaração de guerra”. “Nossa guerra ao terror começa com a Al-Qaeda, mas não termina nela. Não terminará até que todos os grupos terroristas de alcance global sejam encontrados, detidos e derrotados”, disse George W. Bush (2001, p. 2, tradução nossa).

A guerra contra o terrorismo, portanto, nessa interpretação dada pelo presidente republicano, seria a utilização de todos os meios necessários para desarticular os responsáveis pelo 11 de Setembro e seus aliados. Esse alcance da Autorização foi reconhecido por um memorando de julho de 2013, confeccionado pelo serviço de pesquisa do Congresso norte-americano. O texto, assinado pelo analista de leis internacionais Matthew Weed (2013, p. 1, tradução nossa), em relação ao escopo da AUFM esclarece que, mesmo ampla, a autorização “está circunscrita a autorizar apenas o direcionamento àquelas nações, organizações ou pessoas envolvidas nos ataques de 11 de setembro ou àqueles que abrigam os que perpetraram os ataques”.

Em termos práticos, de 2001 até o primeiro semestre de 2013 a AUFM foi invocada 30 vezes pela presidência dos Estados Unidos “para tomar ou continuar uma ação militar ou relacionada a ela”, incluindo “ações não militares, tais como detenções e julgamentos marciais” (WEED, 2013, p. 2, tradução nossa). Do total dessas três dezenas de ocorrências, dezoito se deram durante a administração de W. Bush e uma dúzia na de Obama. Trata-se, aqui, de uma evidência de que a “guerra contra o terrorismo”, mesmo que tenha desaparecido da linguagem oficial utilizada pela administração democrata, ainda persiste em seus fundamentos. Isso porque seu documento primacial, a AUFM, segue válida mesmo após à desarticulação da Al-Qaeda no Afeganistão, à morte de seu líder no Paquistão e à prisão e morte de suas principais lideranças em vários países do Oriente Médio.

A relação entre AUFM, Al-Qaeda e EIL foi exposta pelo alto oficial do governo Obama em correspondência eletrônica com jornalista do *The New York Times* já referida anteriormente. Segundo esclareceu:

A AUFM de 2001 autoriza o uso de “toda a necessária e apropriada força contra aquelas nações, organizações ou pessoas” responsáveis pelo 11/09 e aqueles que “abrigaram essas organizações ou pessoas”. A Administração [Obama] tem interpretado a AUFM de 2001 para autorizar o uso da força contra a Al-Qaeda, o Talibã e forças associadas. Com base na relação de longa data do EILL com a Al-Qaeda e Osama bin Laden; sua longa história de realização, e o desejo continuado de realização de ataques contra cidadãos norte-americanos e interesses do país, a extensa história das operações de combate dos EUA contra o EILL datam do tempo em que o grupo era um afiliado da Al-Qaeda em 2004; e a posição do EILL – apoiado por alguns membros individuais e facções de grupos alinhados à Al-Qaeda – que é o verdadeiro herdeiro do legado de Osama bin Laden, o presidente poderá invocar a AUFM de 2001 como autoridade legal para o uso da força contra o EILL, não obstante a divisão pública recente entre a liderança sênior da Al-Qaeda e o EILL. (TSANG, 2014, p. 1, tradução nossa)

O EILL, interpretado como uma força associada à Al-Qaeda, na verdade um herdeiro ou sucessor, acabaria coberto pelas disposições da AUFM de 2001. Aqui pode ser observada a amplitude da interpretação dada pelas administrações pós-11 de Setembro ao texto da Autorização. É perceptível, nesse ponto, que a guerra contra o terrorismo, fundada a partir da aprovação da AUFM pelo Congresso, teve seu prosseguimento na gestão de Obama e repercutiu no atual esforço militar para destruir o EILL.

A exposição dessa relação entre Al-Qaeda e EILL também fora feita pelo porta-voz da presidência na coletiva de imprensa do dia seguinte ao pronunciamento televisivo de Obama. John Earnest embasa a aplicabilidade da AUFM de 2001 ao EILL a partir de quatro razões, a saber:

1. A primeira razão é de natureza histórica. O auxiliar de Obama relembra que há uma década o EILL se chamava Al-Qaeda no Iraque (AQI), havendo ligações entre “os líderes da Al-Qaeda no Iraque e a liderança da Al-Qaeda, incluindo Osama bin Laden” (EARNEST, 2014, p. 9, tradução nossa);
2. Em segundo lugar, Earnest defende que, mesmo após a “divergência pública” entre a Al-Qaeda e o EILL datada de fevereiro de 2014, “existem alguns agentes da Al-Qaeda que indicaram que eles realmente acreditam que o EILL é o verdadeiro herdeiro de Osama bin Laden” (EARNEST, 2014, p. 10, tradução nossa). Isso seria, na visão da administração democrata, evidência de que os vínculos entre Al-Qaeda e EILL persistem mesmo após o emir do grupo ter desvinculado completamente a organização do Estado Islâmico;
3. A seguir, o porta-voz salienta que as “táticas brutais” levadas a cabo pelo ISIS seriam as mesmas que eram empregadas quando o grupo ainda se chamava Al-Qaeda no Iraque. A partir dessa evidência, Earnest (2014, p. 10, tradução nossa) conclui que “as táticas da Al-Qaeda no Iraque não mudaram simplesmente porque ela alterou seu nome”;
4. Uma quarta e última razão é a semelhança em relação aos objetivos das duas organizações. O governo aqui assinala que o objetivo último da Al-Qaeda “sempre foi a formação de um califado islâmico”, uma “ambiçãõ” que é compartilhada pelas lideranças do EILL, de tal modo que os grupos podem ser igualados (EARNEST, 2014, p. 10, tradução nossa).

Note-se, portanto, que o esforço do governo é o de estabelecer uma linha de continuidade entre a Al-Qaeda e o EIL. Isso porque apenas assim a AUFM de 2001 seria aplicável ao Estado Islâmico. Trata-se, em boa medida, de uma interpretação elástica do texto da Autorização, porém efetiva para que o presidente possa utilizar o poder aéreo norte-americano contra o grupo jihadista.

Esses quatro argumentos não devem ser tão facilmente absorvidos, uma vez que existem argumentos contrários a esse entendimento sobre a validade da AUFM de 2001. O ponto principal é o de que parece ser extremamente problemático estabelecer uma ligação entre os extremistas do Estado Islâmico e os atentados terroristas de 2001 nos Estados Unidos. Dentre outras razões, porque o que hoje conhecemos com EIL passou por transformações que alteraram, por exemplo, sua denominação, lideranças e estrutura organizacional.

O grupo, em seus primórdios, surgiu com o jordaniano Abu Musab al-Zarqawi que, em 1999, mudou-se para o Afeganistão dos talibãs e, autorizado por Osama bin Laden, estabeleceu um campo de treinamento de extremistas naquele país. Zarqawi fundou o Jund al-Sham que, transcorridos alguns meses, passou a se chamar Jama Jama`at al-Tawhid wa al-Jihad (JTWJ) e, ainda em 1999, cometeu atentados terroristas no reino da Jordânia (LISTER, 2014). Em 2003, o grupo de Zarqawi já se encontrava estabelecido no Iraque e, em agosto daquele ano, assumiu a autoria dos primeiros grandes atos de insurgência contra tropas da coalizão liderada pelos Estados Unidos (LISTER, 2014).

Em setembro de 2004 ocorre uma inflexão na cena jihadista iraquiana com a formação de uma aliança entre a JTWJ de Zarqawi e a Al-Qaeda de bin Laden (MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS, 2015). A partir disso, o grupo passou a se denominar Al-Qaeda no Iraque (AQI), sendo considerado um afiliado da organização de bin Laden. Essa união se baseava na perseguição de um objetivo comum das duas organizações, ou seja, o estabelecimento de um califado universal. Zarqawi foi mortalmente ferido em junho de 2006.

No final de 2006, a Al-Qaeda no Iraque e outros grupos insurgentes a ela vinculados anunciaram um Estado Islâmico do Iraque. Lister (2004) comenta que essa alteração de nomenclatura fazia parte da estratégia de evolução do grupo para ser reconhecido como um ator capaz de responder pela governança de territórios. A Al-Qaeda no Iraque, que por algum tempo também passou a ser chamado Estado Islâmico do Iraque, conquistou diversas cidades e se tornou o principal grupo insurgente iraquiano. Foi, contudo, desmantelado a partir de 2007 com a mudança de estratégia do governo norte-americano em relação à guerra, cujas medidas mais visíveis foram o envio de mais brigadas ao Iraque (*Surge*) e a aliança com lideranças tribais locais contra a insurgência sunita (*Sunni Awakening*) (AL-JABOURI, 2010). Boa parte de suas principais lideranças foram presas ou mortas pelas forças norte-americanas e seus militantes restavam intimidados diante da ofensiva das forças de ocupação contra a violência sectária por eles estabelecida (PETRAEUS, 2007).

O grupo viria a ressurgir no Iraque a partir de 2012, após a retirada das tropas norte-americanas. Conforme indica Lister (2014), nesse momento ocorria um distanciamento entre a Al-Qaeda no Iraque e o núcleo dirigente da Al-Qaeda baseado no Paquistão. É fundamental, nesse ponto, a manifestação do emir da Al-Qaeda de que o EIL não é um afiliado ou associado de sua organização terrorista, desvinculando-a completamente de suas ações violentas na região em que atua. Ayman al-Zawahiri, em um comunicado datado de fevereiro de 2014,

afirmou que o Estado Islâmico do Iraque do Levante “não é um ramo da Al-Qaeda, não está vinculada a ele e o grupo [Al-Qaeda] não é responsável por seus atos” (AL-AKHBAR, 2014, p. 1, tradução nossa). Al-Zawahiri também criticou a forma como ocorrem as operações do EILL.

Um ano antes, no início de 2013, o grupo já havia sido rebatizado para Estado Islâmico do Iraque e do Levante, ocasião em que ocorreu um divórcio definitivo entre não apenas o núcleo da Al-Qaeda no Paquistão, mas também com o grupo terrorista Jabhat al-Nusra, com efetiva atuação na guerra civil da Síria e até hoje afiliado à Al-Qaeda (MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS, 2015). No final de junho de 2014, por sua vez, o grupo anunciou a criação de um Estado Islâmico, havendo uma readequação do nome da organização com a supressão do “do Iraque e do Levante” para apenas Estado Islâmico<sup>3</sup> (IS, em inglês) (PROMISE OF ALLAH, 2014).

Esse rápido panorama do EILL mostra que essa organização se tornou algo distinto da Al-Qaeda e não manteve vínculos com os atentados terroristas de 11 de Setembro. Não seria, assim, uma herdeira do grupo de Osama bin Laden justamente porque agora ela compete com a Al-Qaeda e seus afiliados pelo domínio territorial do Oriente Médio. Parece pouco importar se Al-Qaeda e EILL possuem uma agenda jihadista comum, pois no que tange à aplicabilidade da AUFM é o evento irradiador que importa, ou seja, o 11 de Setembro – a que o Estado Islâmico não está relacionado. Essas questões e outras mais que indicam com clareza que o EILL não é uma organização subordinada ou ligada à Al-Qaeda, entretanto, não foram levadas em consideração pela administração Obama.

Nessa primeira fase do uso da força militar contra o EILL, portanto, transparece uma inadequação entre as ações do presidente e sua pretensa base legitimadora. A AUFM de 2001 parece não conferir legitimidade à atuação do presidente, sendo um argumento pouco robusto a sustentar o emprego do poder militar norte-americano contra o EILL. Excluído esse recurso, resta apenas o poder do presidente como comandante-em-chefe e responsável pela segurança da nação. Trata-se de um argumento que se consolida na cena institucional dos Estados Unidos toda vez que um presidente, sem qualquer estatuto legislativo, mobiliza as forças militares do país – poder aéreo ou tropas terrestres – em conflitos no exterior.

O mais adequado, no caso do presidente, seria solicitar ao Congresso uma autorização específica para combater o EILL, dar prosseguimento aos ataques aéreos e inclusive possibilitar o envio de tropas terrestres combatentes em maior número. Com o desenrolar dos acontecimentos na região, um avanço do EILL no controle de territórios e cidades no Iraque e na Síria, o presidente finalmente solicitou ao Congresso uma autorização específica para combater o grupo terrorista no início de 2015. Com essa medida Obama pretendeu inaugurar uma segunda fase na utilização das forças armadas norte-americanas contra o EILL.

## Fase II – A AUFM específica contra o EILL

Barack Obama enviou ao Congresso norte-americano em 11 de fevereiro de 2015 o rascunho de uma resolução para autorizá-lo a utilizar as forças militares para combater e destruir o Estado

<sup>3</sup> Até hoje, no entanto, o grupo continua sendo também denominado de Estado Islâmico do Iraque e do Levante ou, ainda, do Iraque e da Síria.

Islâmico. Esse pedido de Autorização para o Uso da Força Militar é o primeiro da administração do democrata.

Historicamente, mesmo que a autorização para a utilização da força militar seja uma atribuição do Legislativo nacional, é o Poder Executivo, na figura do presidente da República, quem provoca o Congresso a aprovar autorizações para a mobilização de militares (GRIMMETT, 2011). No caso de Obama, seguindo um padrão de presidentes anteriores, além do rascunho ele também remeteu aos congressistas uma carta introduzindo algumas questões importantes para que uma autorização, tal qual a requisitada, fosse fornecida pelas legislaturas nacionais.

O democrata inicia a missiva repetindo o argumento já utilizado em seu pronunciamento televisivo de 10 de setembro de 2014. Ao reafirmar seu posicionamento de meses antes, Obama escreve que “o chamado EILL representa uma ameaça para a população e estabilidade do Iraque, Síria e Oriente Médio como um todo e para a segurança nacional dos Estados Unidos” (OBAMA, 2015, p. 1, tradução nossa). É sublinhado o aspecto ameaçador do EILL para os cidadãos norte-americanos na região, bem como para a segurança das instalações do país existentes na área conflagrada. Diante desses fatos, seria necessária uma ação contra a organização, uma vez que “se não for combatido, o EILL será uma ameaça para além do Oriente Médio, incluindo para o território dos Estados Unidos” (OBAMA, 2015, p. 1, tradução nossa).

Na carta Obama diz possuir uma “estratégia abrangente e sustentável para desintegrar e derrotar o EILL” (OBAMA, 2015, p. 1, tradução nossa). Os ataques aéreos contra alvos do ISIS na Síria e no Iraque e empreendidos desde agosto do ano passado à revelia de uma autorização congressual formal são mencionados como parte dessa estratégia. Nesse ponto, e reafirmando sua crença anterior, Obama diz que agira desde então a partir de leis que o autorizariam a utilizar o poder aéreo. Ele fala, aqui, da própria Constituição interpretada de modo a fornecer ao presidente a prerrogativa de iniciar participação em conflitos e da AUFM de setembro de 2001.

A questão importante a se notar é que, embora já empoderado para defender os interesses da nação no exterior, segundo a versão de Obama ele sempre frisou a necessidade de trabalhar por uma resolução bipartidária no Congresso que estabelecesse um claro apoio dos parlamentares para que o presidente desse prosseguimento às ações militares contra o EILL. É, então, dentro desse espírito que o presidente submetia o rascunho de uma AUFM contra o Estado Islâmico, devendo ele ser apreciado pelos congressistas para que fosse assegurada a continuidade das ações militares na Síria e no Iraque.

O envio de um pedido de autorização para utilização dos militares norte-americanos contra o EILL demarca, pois, uma segunda fase no esforço para combater o grupo na região do Oriente Médio. É representativa dessa segunda fase uma relativa inflexão no discurso e nas possibilidades de atuação militar do país, uma vez que o envio de tropas terrestres tornou-se uma decisão.

Essa decisão de que tropas terrestres serão utilizadas, no entanto, não encontraria parâmetro nos conflitos mais recentes de que participaram os Estados Unidos. “O rascunho da AUFM da minha administração não autorizaria operações militares de combate terrestre de longo prazo e em larga escala como as que nossa nação conduziu no Iraque e Afeganistão”, precaveu-se Obama (2015, p. 1, tradução nossa). Na visão do presidente as “forças locais” devem ser as responsáveis pelas grandes operações militares contra o EILL.

O que o presidente propõe é, como ele próprio ressalta, uma “flexibilidade para a condução de operações de combate terrestre” (OBAMA, 2015, p. 1, tradução nossa). Em termos práticos isso significa que as operações terão uma natureza limitada, tais como “operações de resgate envolvendo pessoal dos Estados Unidos ou da coalizão ou o uso de forças de operações especiais para tomar uma ação militar contra a liderança do EIL” (OBAMA, 2015, p. 1, tradução nossa). A “flexibilidade” também inclui “o uso de forças norte-americanas em situações imprevistas de combate terrestre, como quando da coleta de dados para a inteligência” ou “a provisão de planejamento operacional e outras formas de aconselhamento e assistência às forças aliadas” (OBAMA, 2015, p. 1, tradução nossa).

O documento introduzido por Obama, em seu conteúdo, “não autoriza o uso das Forças Armadas dos Estados Unidos para suportar operações ofensivas de combate terrestre” (AUMF-ISIL, 2015, p. 2, tradução nossa). Trata-se de um recurso utilizado pela administração de Obama para expor à opinião pública doméstica a sua não intenção de despachar contingentes expressivos de militares norte-americanos para combater o EIL e, assim, aproximar-se das guerras sem fim da Era Bush. Além disso, a ação militar contra o EIL é percebida como defensiva e não ofensiva.

Nessa segunda fase de combate ao EIL, a proposta de AUFM possui uma previsão de sua duração, devendo a autorização para a utilização da força militar expirar em três anos a contar da data de aprovação pelo Congresso. Outra possibilidade também prevista é a de que seja aprovada uma reautorização para as operações contra o grupo terrorista. Esse ponto é significativo, pois impõe ao Executivo um prazo final para encerrar as ações defensivas contra o EIL.

A proposta de autorização enviada pelo Executivo tem como foco o uso das Forças Armadas contra o EIL ou “pessoas ou forças associadas” a ele. Segundo o artigo quinto do texto, “pessoas ou forças associadas” são definidas como “indivíduos e organizações lutando pelo EIL, em seu nome ou ao seu lado, ou qualquer entidade sucessora intimamente relacionada a hostilidades contra os Estados Unidos ou seus parceiros de coalizão” (AUMF-EIL, 2015, p. 3, tradução nossa). A amplitude dessa definição é notável, possibilitando que diversos atores possam receber tratamento militar através dessa nova AUFM.

Pela nova AUFM proposta pelo governo Obama, portanto, as forças militares norte-americanas estariam autorizadas a neutralizar qualquer indivíduo ou organização que guarde algum tipo de relação com o EIL e que estabeleça hostilidades contra não apenas os Estados Unidos, mas também países membros da coalizão formada para derrotar o EIL. Qual a razão de ser de um pedido de autorização tão ampla solicitada pelo presidente democrata?

A razão principal é a de que o EIL, como se sabe, não é um Estado na acepção moderna do termo. Não é, por exemplo, reconhecido por qualquer país atualmente, não possuindo qualquer legitimidade no atual sistema internacional. Um de seus objetivos, vale destacar, é o de erodir as atuais fronteiras estatais no interior do Oriente Médio e assimilar os Estados ao califado com jurisdição universal sobre os muçulmanos. Além disso, o EIL não possui um exército regular cujas tropas são identificadas a partir de uniformes e cujos regulamentos preveem o respeito aos costumes e convenções do direito internacional. Muitos de seus combatentes, conforme reconheceu o próprio Obama, provêm de países europeus que, recebendo treinamento pelos

radicais na Síria e no Iraque, tornam-se potenciais terroristas em seus países de origem. Trata-se, em resumo, de uma ameaça irregular que não se concentra em um território determinado, senão espalhado em diversos pontos e para o qual as estratégias clássicas de conflitos militares regulares não possuem efetividade reconhecida. Essa amplitude da AUFM-EIIL, portanto, seria uma exigência da própria natureza do inimigo a ser combatido.

Um último ponto significativo da resolução proposta é que ela não revoga a AUFM de 2001. Mesmo, portanto, que uma Autorização específica para o EIIL fosse aprovada pelos congressistas, a presidência seguiria podendo utilizar a AUFM como fonte legitimadora para suas incursões no exterior. Note-se que Obama seguiria, assim, com duas amplas autorizações para combater o terrorismo internacional: a AUFM de 2001 e a AUFM-EIIL de 2015.

Esse rascunho, no entanto, ainda não foi, até o momento (final de outubro de 2015) apreciado pelo Congresso. Há formado um consenso de que o texto proposto pelo presidente é incapaz de formar maioria na Câmara dos Representantes e no Senado, sendo criticado tanto por congressistas democratas quanto por republicanos. Em geral, os primeiros alegam que a proposta de Obama poderia abrir caminho para a utilização de tropas em beligerâncias em solo, ao passo que líderes republicanos consideram muito limitadas as ações permitidas ao presidente.

Sem um consenso bipartidário mínimo, e com certo receio de desgaste dos congressistas em relação ao eleitorado, que poderia rememorar o uso de tropas nas impopulares guerras do Iraque e do Afeganistão, a inação impera. Alguns parlamentares, por sua vez, têm apresentado outras propostas de autorização alternativas à proposta inicial de Obama. A questão, no entanto, parece não evoluir na Comissão de Relações Exteriores do Senado.

Conforme escreveu Knox (2015), há dois consensos partidários nesse momento, a saber, o de que a AUFM de Obama não possui condições mínimas de ser aprovada e que a Casa Branca teria “lavado as mãos” em relação ao debate da autorização. Esse último ponto é importante, uma vez que historicamente tem sido o presidente aquele que articula a aprovação de autorizações para utilização dos militares no exterior.

No início de maio de 2015, um jornalista questionou em coletiva de imprensa o porta-voz Earnest sobre o que a administração estava fazendo para obter uma AUFM do Congresso. Ele então respondeu que achava que “fizemos praticamente tudo o que é imaginável que um Poder Executivo pode fazer para tentar fazer avançar uma lei através do Congresso” (EARNEST, 2015, p. 10, tradução nossa).

O porta-voz sublinha que o Congresso dos Estados Unidos, no momento em que era chamado para o debate, se comportou essencialmente como um “AWOL”, expressão que na língua inglesa significa *absent without leave*, ou seja, como um soldado que deserta diante de seus compromissos. Earnest (2015, p. 10, tradução nossa), no entanto, afirma que esse comportamento do Legislativo “não tem impactado na capacidade do presidente, como Comandante-em-Chefe, ou quaisquer altos oficiais militares, de ordenar as operações que são necessárias para proteger a segurança nacional dos Estados Unidos”.

Diante dessa situação, e sem um comprometimento dos congressistas para avançar na estratégia de destruição do EIIL, o presidente segue sem efetivar uma nova fase no esforço militar contra o inimigo no Oriente Médio. Ele, no entanto, continua a agir e mobiliza as



forças armadas de forma limitada no exterior sem qualquer manifestação do Legislativo. Enquanto o Congresso permanece em silêncio Obama institucionaliza ainda mais a prática de envolver-se em conflitos no exterior sem uma expressa autorização dos representantes do povo norte-americano.

## Considerações finais

Mesmo sem uma autorização congressional específica, as forças armadas norte-americanas estão sendo utilizadas para combater o EILL na região do Oriente Médio desde o segundo semestre de 2014. Essa utilização tem se dado, basicamente, a partir do uso do poder aéreo em território sírio e iraquiano. Veículos aéreos não tripulados também têm sido empregados nos ataques contra o grupo insurgente. Além disso, o governo norte-americano despachou centenas de militares especializados para reforçar o treinamento das forças de segurança do Iraque.

Todas essas iniciativas promovidas pela administração de Barack Obama, conforme mostramos ao longo do artigo, são legitimadas em função do poder constitucional do presidente enquanto comandante-em-chefe da nação e, também, dos dispositivos da AUFM de 2001, documento que fundamentou a chamada “guerra ao terror” dos anos W. Bush.

Em relação ao primeiro argumento, o de que há previsão constitucional para o presidente mobilizar as forças armadas no exterior (e, no caso de Obama, o poder aéreo), ele tem sido historicamente utilizado, particularmente a partir da Guerra da Coreia (1950-1953), como sendo a fonte primária para que o presidente possa intervir militarmente no exterior sem qualquer autorização congressional. Os presidentes têm alegado que há, pois, um poder inerente ao chefe do Executivo norte-americano, a saber, o de proteger a nação se necessário a partir do emprego das forças de coerção a seu comando.

O outro argumento confere uma interpretação heterodoxa da AUFM de 2001. Aprovada pelo Congresso no contexto dos ataques terroristas de 11 de setembro, essa autorização destinava-se a empoderar o presidente para mobilizar as forças armadas no exterior contra nações, grupos e indivíduos envolvidos nos atos em Washington e Nova York. A administração de Obama tem interpretado a AUFM como passível de ser aplicada ao combate contra o EILL, pois essa organização seria a sucessora do grupo Al-Qaeda no Iraque, uma afiliada do núcleo da Al-Qaeda (liderada por Osama bin Laden), autora do 11 de Setembro. Vimos, contudo, que é temerário considerar o Estado Islâmico como o herdeiro da Al-Qaeda, dentre outros motivos porque suas lideranças atuais em nada têm a ver com os atentados de 11 de setembro, além de existirem declarações públicas do emir da Al-Qaeda de afastamento do grupo terrorista que atua principalmente na Síria e no Iraque.

É, portanto, basicamente através desses argumentos que Barack Obama tem buscado legitimar o uso das forças armadas contra o EILL desde agosto de 2014 na Síria e no Iraque. Em fevereiro de 2015, no entanto, o democrata buscou inaugurar uma segunda fase no esforço contra os extremistas, apresentando aos congressistas uma proposta de autorização para que as forças militares norte-americanas fossem mais ativas no confronto, inclusive com o envio de tropas terrestres. Esse pedido de uma AUFM específica para o EILL acabou por revelar a

insuficiência da AUFM de 2001. Poderíamos mesmo dizer que o presidente buscou “regularizar” suas ações.

O Legislativo nacional, contudo, até o momento não aprovou a AUFM-EIIL. Republicanos e democratas não concordam, por razões distintas, com os termos estabelecidos no rascunho enviado. Ao mesmo tempo, o Executivo parece não ter disposição para influir na tramitação da autorização. Diante disso, Obama permanece utilizando o poder aéreo contra o EIIL baseado em sua suposta autoridade constitucional para fazê-lo, além da utilização do instrumento normativo principal da “guerra ao terror” da Era Bush.

O Congresso não autoriza uma ação militar mais efetiva, tampouco censura o presidente por mobilizar o poder aéreo. Assim, convencido de que detém a soberania para intervir no exterior, o presidente segue utilizando as forças armadas contra o EIIL. É o Congresso o ramo político que tem condições de controlar o poder presidencial nestes casos. Ao não fazer esse controle, há um reforço do poder presidencial de Barack Obama.

Ao não mobilizar-se, portanto, o Congresso corre o risco de assistir a seus poderes de guerra ser usurpados pela suposta soberania presidencial para a guerra. Um sinal dessa realidade é que recentemente um grupo de operações especiais, em beligerância na Síria, eliminou um líder graduado do EIIL. Militares norte-americanos assim agiram sem qualquer autorização congressual, porém assentados por uma ordem do comandante-em-chefe da nação. O confronto das forças norte-americanas com o EIIL no Oriente Médio tende a se ampliar, com ou sem a anuência do Congresso. O embasamento jurídico e institucional permanece, no entanto, sendo precário, mesmo que utilizado pelo Executivo.

## Referências

AL-AKHBAR. 2014. Al-Qaeda leader reiterates ISIS disavowal. Al-Akhbar, February 3. Disponível em: [<http://english.al-akhbar.com/content/al-qaeda-leader-reiterates-isis-disavowal>]. Acesso em: 04/março/2015.

AL-JABOURI, Najim Abed; JENSEN, Sterling. 2010. The Iraqi and AQI roles in the Sunni Awakening. Prism, v. 2, p. 3-18.

AUMF. 2001. Authorization for Use of Military Force, Public Law 107-40. U.S. Congress Documents, Sept 18. Disponível em: [<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf>]. Acesso em: 18/abril/2015.

AUMF-ISIL. 2015. Joint Resolution – To authorize the limited use of the United States Armed Forces against the Islamic State of Iraq and the Levant. The White House, February 11. Disponível em: [[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/aumf\\_02112015.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/aumf_02112015.pdf)]. Acesso em: 10/abril/2015.

BACKGROUND CONFERENCE. 2014. Background Conference Call on the President’s Address to the Nation. The White House, Washington DC, Sept 10. Disponível em: [<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/background-conference-call-presidents-address-nation>]. Acesso em: 01/março/2015.

BUSH, George W.. 2001. Address to a Joint Session of Congress and the American People. The White House, Sept 20. Disponível em: [<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>]. Acesso em: 10/abril/2015.

WEED, Matthew. 2013. Memorandum: The 2001 Authorization for Use of Military Force. Congressional Research Service, July 10. Disponível em: [[https://lee.house.gov/sites/lee.house.gov/files/AUMF%20Brief%20Background%20Memorandum%20\(w%20Appendix\)\\_Released.pdf](https://lee.house.gov/sites/lee.house.gov/files/AUMF%20Brief%20Background%20Memorandum%20(w%20Appendix)_Released.pdf)]. Acesso em: 10/dezembro/2014.

DAMIN, Cláudio Júnior. 2012. A guerra como instrumento do poder presidencial nos EUA: o caso da intervenção na Líbia. Boletim Meridiano 47, v. 13, n. 133, p. 19-25.

DAMIN, Cláudio Júnior. 2013. Poder de Guerra nos Estados Unidos: a Cláusula da Guerra, o precedente coreano de 1950 e a autonomia do Comandante-em-Chefe. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

EARNEST, John. 2015. Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest, 5/1/2015. The White House, Washington DC, May 02. Disponível em: [<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/05/02/press-briefing-press-secretary-josh-earnest-512015>]. Acesso em: 15/maio/2015.

EARNEST, John. 2014. Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest. The White House, Washington DC, Sept 11. Disponível em: [<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/11/press-briefing-press-secretary-josh-earnest-9112014>]. Acesso em: 15/abril/2015.

ELLIOT, Jonathan. 1836. *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution, Vol. I (Mass., Conn., NH, NY, Penn, Maryland)*.

GRIMMETT, Richard; ELSEA, Jennifer. 2011. Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications. Washington: Congressional Research Service.

HOFFMAN, Tod. 2014. Al Qaeda Declares War: The African Embassy Bombings and America's Search for Justice. ForeEdge.

ISIS VIDEO. 2014. Flames Of War – Latest ISLAMIC STATE Propaganda Video: “The Fighting Has Just Begun”. Youtube, Sept 19. Disponível em: [<https://www.youtube.com/watch?v=wy0Ke1SZjwk>]. Acesso em: 20/abril/2015.

KERNELL, Samuel. 2006. Going public: New strategies of presidential leadership. CQ Press.

KNOX, Olivier. 2015. Nine months in, Congress mute on Obama's war against the Islamic State. Yahoo Politics, May 7. Disponível em: [<https://www.yahoo.com/politics/nine-months-in-congress-mute-on-obamas-war-118384131406.html>]. Acesso: 15/maio/2015.

LISTER, Charles. 2014. Profiling the Islamic State. Brookings Doha Center Analysis Center Number 13. November. Disponível em: [[http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2014/11/profiling%20islamic%20state%20lister/en\\_web\\_lister.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2014/11/profiling%20islamic%20state%20lister/en_web_lister.pdf)]. Acesso em: 10/janeiro/2015.

MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS. 2015. The Islamic State. Stanford University. Disponível em: [<http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/1#note82>]. Acesso em: 10/março/2015.

OBAMA, Barack. 2015. Letter from the President – Authorization for the Use of United States Armed Forces in connection with the Islamic State of Iraq and the Levant. The White House, February 11. Disponível em: [<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/11/letter-president-authorization-use-united-states-armed-forces-connection>]. Acesso em: 10/abril/2015.

OBAMA, Barack. 2014. Statement by the President on ISIL. The White House, Washington DC, Sept 10. Disponível em: [<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-ISIL-1>]. Acesso em: 05/março/2015.

PETRAEUS, David H. 2007. Report to Congress on the Situation in Iraq. Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), Washington DC. Disponível em: [<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a473579.pdf>]. Acesso em: 20/janeiro/2015.

PROMISE OF ALLAH. 2014. ISIS Spokesman Declares Caliphate, Rebrands Group as “Islamic State”. June 29. Disponível em: [<https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/isis-spokesman-declares-caliphate-rebrands-group-as-islamic-state.html>]. Acesso em: 20/janeiro/2015.

RAMSEY, Michael D.. 2003. Presidential Declarations of War. UC Davis L. Rev. , v. 37.

TRIBE, Laurence. 2004. The Constitution in Crisis: From Bush v. Gore to the War on Terrorism. The Tanner Lectures on Human Values.

TSANG, Derek. 2014. To justify ISIS airstrikes, Obama using legislation he wants repealed. Sept 18. Disponível em: [<http://www.politifact.com/punditfact/statements/2014/sep/18/julie-pace/justify-airstrikes-against-islamic-state-obama-usi/>]. Acesso em: 16/abril/2015.

Recebido em: 16 junho 2015  
Aceito em: 23 setembro 2015

# Inteligência em Operações de Paz da ONU (1945-2000)

## *Intelligence in UN Peacekeeping Operations (1945-2000)*

Marco Aurélio Chaves Cepik\*

Giovanna Marques Kuele\*\*

### Resumo

Este artigo analisa a evolução da atividade de inteligência em operações de paz da ONU entre 1945 e 2000. O objetivo é descrever os mecanismos que limitaram o uso de coleta, análise e disseminação de informações por parte das Nações Unidas naquele período. Para alcançar o objetivo proposto, são comparadas quatro missões, uma do período da Guerra Fria (ONUC) e três da década de 1990 (UNOSOM I e II, UNAMIR e UNPROFOR). Em cada uma delas foram consideradas as relações entre o contexto internacional, as estruturas no Secretariado da ONU e as atividades de inteligência no teatro de operações.

**Palavras-chave:** Inteligência; Operações de Paz; ONU

### Abstract

This article analyzes the evolution of intelligence activities in the UN peacekeeping operations from 1945 to 2000. The aim is to describe the mechanisms hindering the collection, analysis, and dissemination of information by United Nations during that period. In order to achieve this goal, four missions are compared, one from the Cold War era (ONUC) and three from the 1990s (UNOSOM I and II, UNAMIR and UNPROFOR). In each of them the relations between international context, structures in the UN Secretariat, and intelligence activities in the operational theater were considered.

**Keywords:** Intelligence; Peacekeeping Operations; UN

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

\*\* Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) na UFRGS, Bacharel em Relações Internacionais na UFRGS. Pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). E-mail: gmkuele@gmail.com.

## 1 Introdução

As operações de paz (*peacekeeping operations*, PKO) da Organização das Nações Unidas (ONU) começaram em 1948, logo após a criação desta em 1945<sup>1</sup>. As operações deveriam seguir três princípios: consentimento das partes envolvidas no conflito, imparcialidade e não uso da força, exceto em casos de defesa do pessoal ou do mandato<sup>2</sup>. As operações de paz são implementadas a partir de um mandato definido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com base nos capítulos VI e VII da Carta da ONU, e dirigidas pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) e pelo Departamento de Suporte (DSF), subordinados ao Secretariado<sup>3</sup>.

A atividade de inteligência, através da coleta, análise e disseminação de informações, tem-se mostrado importante para o funcionamento das operações de paz da ONU no início do século XXI, uma vez que auxilia nas decisões tomadas e nas ações empreendidas ao longo da cadeia de comando envolvida em uma operação de paz, sendo necessária para o emprego e a sustentação da própria missão (DORN, 2010; HERMAN, 2003; JUND, 2009; STEELE, 2004; XAVIER, 2011). No entanto, permanece um dilema inerente à sua utilização, haja vista sua tradicional associação com questões estatais e de segurança nacional (CEPIK, 2003). Por seu caráter institucional, a ONU não admite a utilização de ferramentas convencionais da atividade de inteligência, tais como a infiltração de agentes disfarçados e o furto de documentos (DORN, 1999).

Dada a relevância das operações de paz nas relações internacionais contemporâneas e a importância da atividade de inteligência em operações de paz, coloca-se como fundamental compreender as evoluções na atividade de inteligência nessas operações. Tais desenvolvimentos podem ser divididos, para fins de análise, em dois períodos: de 1945 a 2000, quando o perfil do desenvolvimento da atividade foi baixo; e, a partir de 2001, quando a atividade de inteligência em operações de paz tem se desenvolvido e institucionalizado<sup>4</sup>. O presente artigo propõe uma análise do primeiro período (1945-2000), a fim de verificar os fatores que levaram à mudança de abordagem para a atividade de inteligência pela ONU, qual seja, de um baixo grau de utilização no primeiro momento, para reconhecer sua importância e necessidade no segundo<sup>5</sup>.

A fim de sistematizar a análise do período de 1945 a 2000, a metodologia empregada consiste em uma análise histórica a partir dos níveis estratégico, operacional e tático da atividade de inteligência. Em missões de paz, enquanto o nível estratégico refere-se à inteligência no âmbito do Secretariado da ONU, os níveis operacional e tático juntos referem-se à

1 A primeira operação de paz organizada pela ONU foi a Missão das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), estabelecida como uma missão de observação em maio de 1948, no Oriente Médio.

2 Vale assinalar que o uso da força para defesa do mandato da missão somente foi incluído como exceção do princípio em 2000 (UNGA; UNSC, 2000).

3 No que tange ao orçamento e aos recursos das operações de paz, estes estão sujeitos à aprovação da Assembleia Geral (AGNU), da qual participam todos os Estados membros da organização. Todos são convidados a contribuir com quadros militares e policiais, enquanto o *staff* civil é recrutado e implantado pelo Secretariado.

4 Por institucionalização entende-se “o processo pelo qual organizações e processos adquirem valor e estabilidade” (HUNTINGTON, 1968, p. 12).

5 O ponto de inflexão da mudança de abordagem foi a publicação do “Relatório Brahimi” em 2000, que reconheceu que a falta de capacidade de coleta, processamento e análise de informações no nível global estava impedindo a Organização de conduzir com sucesso suas operações de paz (JUND, 2009).

inteligência no âmbito das operações de paz em campo<sup>6</sup>. Realiza-se o estudo de quatro missões de paz em particular: Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, 1960-1964), Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I e II, 1992-1995), Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR, 1993-1994), Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR, 1992-1995). Para tanto, além da revisão de dados secundários e da literatura especializada, procede-se à análise de dados primários, relatórios e documentos da ONU.

Além disso, trata-se as operações de paz como guerras de coalização com base na abordagem de Proença Júnior (2002), que as enquadra a partir da teoria da guerra de Carl von Clausewitz. De acordo com o autor, embora as missões de paz não possam ser classificadas, por definição política e institucional, como guerra, é inegável que exista a ambição de modificar o comportamento de outrem pela força. Assim sendo, está presente uma vontade a ser cumprida (a da ONU), busca-se atingir essa vontade pelo ato de força da operação de paz (as forças de paz que a integram), e o objetivo desse ato é o de produzir determinados comportamentos em outros (PROENÇA JÚNIOR, 2002).

Nesse sentido, o presente artigo está dividido em introdução, três seções e considerações finais. No item 2, apresenta-se a evolução das estruturas de inteligência no Secretariado de 1945 a 2000. No item 3, apresenta-se a evolução em campo durante a Guerra Fria (1945-1990), quando se avalia o caso da ONUC, operação que, diferente de suas contemporâneas, fez uso deliberado da atividade de inteligência. E no item 4, apresenta-se a evolução em campo no imediato pós-Guerra Fria (1991-2000), quando se avalia os casos da UNOSOM I e II, UNAMIR e UNPROFOR.

## 2 Nível Estratégico: estruturas de inteligência no Secretariado da ONU (1945-2000)

Da criação da ONU, em 1945, e do estabelecimento da primeira operação de manutenção da paz, em 1948, até o ano de 1987, não se observam esforços concretos de criação de estruturas de inteligência no Secretariado da ONU. Na verdade, segundo Charters (2000), até quase o final da Guerra Fria, a sede em Nova York não era orientada a usar inteligência, nem mesmo de fontes abertas, para a análise e o planejamento estratégico das ações da Organização. Conforme Charters (2000) e Dorn (2005), alguns poucos secretários-gerais empregaram esforços nesse sentido, sendo o primeiro a se concretizar a criação do *Office for Research and the Collection of Information* (ORCI), em 1987, pelo então Secretário-Geral Javier Pérez de Cuéllar. Embora tenha sido criado como um esforço para racionalizar o Secretariado e cortar duplicações nas funções relacionadas à informação e análise política, não agradou a alguns Estados.<sup>7</sup> Conforme Maceda (2007), os Estados com vantagem informacional apresentam historicamente a tendência de

6 Especificamente: a inteligência estratégica refere-se às decisões no Conselho de Segurança e às estruturas criadas para dirigir as missões no âmbito do Secretariado; a inteligência operacional refere-se à inteligência no nível do comando da missão em campo; a inteligência tática refere-se às ações isoladas ou conjuntas no âmbito da operação (CHARTERS, 1999; NORHEIM-MARTINSEN; RAVNDAL, 2011). Embora tal distinção, na prática, muitas vezes não esteja clara para a ONU, é útil para a análise da atividade de inteligência em missões de paz (CHARTERS, 1999; NORHEIM-MARTINSEN; RAVNDAL, 2011; SHETLER-JONES, 2008).

7 Os Estados Unidos, por exemplo, em um contexto ainda de Guerra Fria, alegaram que o escritório poderia estar fornecendo cobertura para a União Soviética espioná-los (DORN, 2005).

ser relutantes em compartilhar informações, especialmente com uma organização internacional como a ONU.

Somente na década de 1990, a ONU começaria a adaptar sua estrutura para corresponder ao aumento da robustez das operações de paz em curso. Em 1992, logo após Boutros-Ghali tornar-se Secretário-Geral, o ORCI foi extinto e então criou-se o Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), com a finalidade de administrar as operações. O recém-criado DPKO, porém, não era capaz de fornecer comando e controle em tempo real para as várias missões em andamento, uma vez que a sede da ONU estava em comunicação com as missões somente de segunda a sexta-feira, entre as 9 e as 17 horas – horário de Nova York (SMITH, 1994). Uma tentativa de retificar essa deficiência, também em resposta ao criticismo dos comandantes em campo, foi o estabelecimento do *Situation Centre* (SITCEN) em 1993, dentro do DPKO, a funcionar 24 horas por dia, sete dias por semana (CHARTERS, 2000)<sup>8</sup>. Conforme Norhein-Martinsen e Ravndal (2011), o objetivo da criação do SITCEN era auxiliar o DPKO no processo de tomada de decisão e conectar o fluxo de informações entre civis, militares e polícia, além de produzir avaliações de tendências políticas, militares e de segurança que afetassem as missões de paz em curso.

Dentro do SITCEN, logo foi criada também a *Information and Research (I&R) Unit*, composta de oficiais destacados dos governos de quatro dos cinco membros permanente do CSNU: França, Reino Unido, Rússia e Estados Unidos (DORN, 2005, NORHEIN-MARTINSEN; RAVNDAL, 2008, CHARTERS, 2000)<sup>9</sup>. Segundo Dorn (2005), esse *staff* era pago por seus países de origem e mantinha ligações substanciais com seus respectivos serviços de inteligência nacionais. A *I&R Unit* consistiu na primeira capacidade de inteligência da ONU no nível estratégico. No entanto, acabou sendo fechada em 1999 (DORN, 2005; NORHEIN-MARTINSEN; RAVNDAL, 2008)<sup>10</sup>.

Por último, vale destacar os outros dois departamentos diretamente relacionados às missões de paz, criados nos anos de 1990 no âmbito do Secretariado: o *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), estabelecido em 1991, e o *Department of Political Affairs* (DPA), estabelecido em 1992<sup>11</sup>. Ao passo que o OCHA é responsável por estabelecer e coordenar operações de ajuda humanitária (UN, 2014a), o DPA monitora e avalia os acontecimentos políticos mundiais, a fim de detectar crises potenciais antes que elas escalonem e de conceber respostas eficazes a elas (UN, 2014b).

Conclui-se do período de 1945 a 2001 que, em um primeiro momento – a Guerra Fria –, os poucos esforços para formar estruturas de inteligência no âmbito do Secretariado foram minados por duas principais razões: a) o constrangimento sistêmico imposto pelo conflito Leste-Oeste, que paralisava em boa medida a ONU e criava desconfianças sobre suas atividades; e

8 O criticismo público foi feito, principalmente, pelo então comandante da UNPROFOR, Major General Lewis MacKenzie (CHARTERS, 2000).

9 Segundo Dorn (2005), a China recusou-se a enviar um oficial, pois, aparentemente, ela não estava disposta a compartilhar informações, o que era um pré-requisito para adesão à *I&R Unit*.

10 A *I&R Unit* foi fechada devido a uma resolução da AGNU, puxada através do Movimento dos Não-Alinhados, que acusavam a unidade de ser uma ferramenta de manipulação dos membros mais poderosos da ONU. Por isso, o Movimento continuaria, posteriormente, a votar contra novas propostas para o estabelecimento de inteligência no nível estratégico da ONU (NORHEIN-MARTINSEN; RAVNDAL, 2008).

11 Na verdade, a denominação OCHA somente foi estabelecida em 1998; no período anterior, era denominado *Department of Humanitarian Affairs* (DHA).



b) os esforços do Movimento dos Não-Alinhados em não deixar a AGNU aprovar resoluções favoráveis ao estabelecimento de estruturas de inteligência, por desconfiarem que estas serviriam aos interesses das grandes potências. Já em um segundo momento – a década de 1990 –, os esforços dirigidos principalmente pelos Secretários-Gerais foram concretizados de maneira mais duradoura com a criação de estruturas que permanecem atualmente: o DPKO, o SITCEN, o OCHA e o DPA. Entretanto, isso não significa que eles tenham sido efetivos e tenham logo se traduzido em uma melhoria nas operações de paz em campo, como será assinalado nas duas seções a seguir.

### 3 Nível Operacional e Tático: Guerra Fria (1945-1990)

Se no nível estratégico a criação de estruturas de inteligência ou para inteligência eram restritas, no nível operacional e tático não foi muito diferente durante a Guerra Fria, sendo a exceção o caso da operação na República Democrática do Congo (RDC) nos anos de 1960. A ONU evitou inclusive o uso da palavra “inteligência” em virtude de sua associação com a espionagem. No contexto da Guerra Fria, a atividade recebia o nome de “informação militar”, para deixar subentendido que a Organização não empregava práticas de inteligência – o que não era verdade (CHARTERS, 2000). Segundo Maceda (2007), por ser justamente improvável que o CSNU agisse durante a Guerra Fria, a ONU podia permitir-se ignorar a inteligência na sede em Nova York e, quando em campo, apoiar-se em medidas *ad hoc*.

Conforme já citado anteriormente, o impasse Leste-Oeste restringiu a cooperação no âmbito do CSNU, limitando as operações de paz ao emprego dos *peacekeepers*. Maceda (2007, p. 25, tradução nossa) destacou esse fato nos números de operações de paz no período: “Da criação em 1945 ao descongelamento das relações EUA-URSS em 1988, a ONU empregou apenas 13 operações de paz – e não criou nenhum entre 1978 e 1988”<sup>12</sup>. Portanto, entre 1945 e 1990 houve pouquíssimas operações – 18 no total –, especialmente se comparado com o período subsequente<sup>13</sup>. Essas operações foram, em sua maioria, de observação e monitoramento, com exceção da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC). Dorn (2010) assinala que a ONUC foi uma missão única durante a Guerra Fria, uma vez que previu, em vários aspectos, o desempenho das operações de paz contemporâneas, tendo empregado consideravelmente forças armadas e possuído um componente de inteligência avançado, muito em decorrência do caráter intraestatal do conflito. Esses aspectos serão explorados na subseção a seguir.

12 No original: *From its creation in 1945 to the thawing of U.S.-USSR relations in 1988, the UN ran only 13 “blue helmet” PKOs—and created none between 1978 and 1988.*

13 Foram as 18 missões: Missão das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), Grupo Observador Militar das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP), Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF I), Grupo Observador Militar das Nações Unidas no Líbano (UNOGIL), Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Irian Ocidental (UNSF), Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (UNYOM), Força das Nações Unidas para a Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP), Missão de Representante Especial do SGNU na República Dominicana (DOMREP), Missão de Observação das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão (UNIPOM), Força de Emergência das Nações Unidas II (UNEF II), Força das Nações Unidas de Observação do Desengajamento (UNDOF), Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e no Paquistão (UNGOMAP), Missão do Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para o Irã/Iraque (UNIIMOG), Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I), Grupo das Nações Unidas para Assistência à Transição (UNTAG), Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central (ONUCA) (UN, 2014c).

### 3.1 ONUC (1960-1964)

A República Democrática do Congo (RDC), ex-colônia belga, tornou-se independente em 30 de junho de 1960. Nos dias que seguiram, a desordem estourou, e a Bélgica enviou tropas ao país com o objetivo de restaurar a lei e a ordem e proteger seus nacionais, sem o consentimento do governo congolês. Assim sendo, o governo congolês solicitou assistência militar da ONU para proteger o território nacional contra as agressões externas (UN, 2014d). A Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) foi estabelecida pelo CSNU em julho de 1960, com o mandato de assegurar a retirada das forças belgas, auxiliar o governo a manter a lei e a ordem e fornecer assistência técnica (UNSC, 1960). Em fevereiro de 1961, a crise na RDC atingiu seu clímax com a morte de Patrice Lumumba e as rebeliões na província de Katanga<sup>14, 15</sup>. Nesse novo contexto, o mandato foi ampliado, a fim de incluir a tomada imediata de todas as medidas apropriadas para prevenir a ocorrência de uma guerra civil. O uso da força, se necessário, seria um último recurso (UNSC, 1961). A operação, que duraria até junho de 1964, foi a maior da Guerra Fria, com aproximadamente 20.000 pessoas em seu pico (DORN; BELL, 2003).

Segundo Maceda (2007), entretanto, a missão foi fraca desde seu início, devido à já citada paralisia do CSNU – devido ao conflito EUA-URSS –, e também em razão do medíocre fornecimento de informações. A ONU não havia implantado arranjos de inteligência na operação, dependendo das informações enviadas pelos líderes congolezes e Estados interessados, o que resultou em um planejamento deficiente da missão. Ou seja, embora a missão tenha se diferenciado das demais do período, por não ser somente de observação, não deixou de ser fortemente influenciada pela Guerra Fria. Conforme Castellano da Silva (2012, p. 128), “o nível sistêmico influenciou diretamente na natureza das ameaças ao Estado. A Guerra Fria dava sinais de que havia chegado à África, todavia com mecanismos ainda precários”. Ao passo que os EUA e a Bélgica pagavam mercenários, fornecendo suporte direto à repressão dos grupos rebeldes Mulele e Conselho Nacional de Libertação (CNL) quando da retirada das tropas da ONUC, URSS e China enviaram armas e suprimentos ao grupo CNL e estabeleceram, já no período de declínio da guerrilha, 128 assessores cubanos com armas, comandados por Che Guevara (CASTELLANO DA SILVA, 2012).

No que concerne à atividade de inteligência durante a ONUC, a coleta de informações e sua análise mais completa foi feita por Dorn e Bell (2003)<sup>16</sup>. Ao explorarem arquivos recém-descobertos na década de 1990, os autores tornaram-se referência sobre o desenvolvimento da atividade de inteligência na ONUC. No início da missão, apesar das demandas do *Force*

14 Castellano da Silva (2012) relaciona a crise no Congo ao conflito Guerra Fria. Segundo o autor, em um primeiro momento, a ONUC não interferiu na repressão do separatismo de Katanga e Lumumba se aproximou da URSS, que, por sua vez, forneceu amparo militar contra as secessões. Lumumba, então Primeiro Ministro, foi afastado pelo presidente Joseph Kasavubu em setembro de 1960 e fugiu para *Stanleyville*, onde o Vice-Primeiro Ministro, Antoine Gizenga, tinha estabelecido um regime rival (DORN; BELL, 2003). Entretanto, logo, em janeiro de 1961, foi capturado e assassinado. Pelo que se sabe a operação que culminou em seu assassinato foi feita sem auxílio direto da Agência Central de Inteligência (CIA) dos EUA; todavia, a percepção entre os “lumumbistas” congolezes foi de que os EUA estavam envolvidos (CASTELLANO DA SILVA, 2012).

15 Katanga era uma província no sul da RDC, rica em minerais, que declarou sua independência em 11 de julho de 1960 diante das poucas perspectivas de resolver suas reivindicações econômicas e políticas com o governo central. Embora a secessão não tivesse sido formalmente sancionada pelo governo belga, foi apoiada pela Bélgica através de ajuda militar, preservando os interesses dos mineiros belgas (DORN; BELL, 2003).

16 O artigo original foi publicado no periódico *Internacional Peacekeeping* em 1995. Contudo, no presente artigo, nos referimos à versão de 2003, publicada no livro *Peacekeeping Intelligence: emerging concepts for the future*.

*Commander* por coleta e análise de informações, a ausência de uma estrutura organizada de inteligência persistiu por mais de meio ano (DORN; BELL, 2003). Um dos fatores apontados por Dorn e Bell (2003) foi a relutância da liderança civil em aceitar o estabelecimento de uma estrutura de inteligência na missão<sup>17</sup>. Foi a partir da ampliação do mandato que a unidade de inteligência pode ser estabelecida, o que foi de importância singular para a missão, dado que nenhum dos países com embaixada e oficiais de inteligência no Congo estava disposto a fornecer inteligência (DORN; BELL, 2003).

A unidade de inteligência então estabelecida teve como objetivo coletar informações, avaliar e disseminar inteligência com quatro finalidades: aumentar a segurança do pessoal da ONU; prover suporte para operações específicas; avisar sobre possíveis eclosões de conflitos e estabelecer estimativas de interferências externas (DORN; BELL, 2003). A unidade resultante ficou conhecida como *Military Information Branch* (MIB), como reflexo da conotação obscura que a palavra “inteligência” no nome da unidade poderia causar (DORN; BELL, 2003).

Os autores também assinalam que falhas no fluxo de informações entre o MIB, a ONU e a sede em Nova York logo foram notadas. Segundo eles, Borchgrevink, chefe do MIB, queixou-se de que as práticas processuais da ONU frequentemente ignoravam o órgão. Nesse contexto, o Conselheiro Militar do Secretário Geral aprovou uma proposta para adequar o MIB, prevendo aumento no seu *staff* e mudanças nos processos da ONU em relação ao fluxo de informações<sup>18</sup>. Em setembro de 1962, o MIB já contava com 27 oficiais de inteligência, localizados nas sedes provinciais, ou com as brigadas nacionais. Além disso, os processos foram sistematizados para dar ao órgão a autoridade exclusiva de preparar relatórios de inteligência para a sede em Nova York.

Dentro da ONU, o processo de disseminação de informações envolvia quatro tipos de relatórios: o principal era o Relatório de Situação (SITREP), diário e emitido por unidades em campo para os *Operations Branch* da ONU nas sedes provinciais, que submetiam para a sede da ONU em Leopoldville. Os outros três tipos eram preparados pelo MIB: Resumos de Informações (ISUM), Relatórios Periódicos de Informações (PERINFOREP) e Relatórios de Informações Suplementares (SUPINFOREP) (DORN; BELL, 2003).

Quanto à coleta de informações, as técnicas eram as características de operações convencionais de inteligência. Dorn e Bell (2003, p. 262, tradução nossa) ressaltam que,

conforme o sistema de inteligência da ONU desenvolvia-se, uma variedade de técnicas de coleta de inteligência foi introduzida, continuada e/ou explorada. Essas técnicas eram as características das operações de inteligência convencionais. Elas incluíam interceptação de mensagens de rede sem fio, inteligência aérea e inteligência humana.<sup>19</sup>

17 Segundo Dorn e Bell (2003), a relutância dos líderes civis da ONU em adotar a coleta sistemática de inteligência foi uma manifestação de uma preocupação mais ampla sobre o futuro da Organização em um mundo polarizado. A ONU não poderia arcar com os custos de ser vista engajando-se em atividades obscuras comumente associadas com a coleta de informações. Por razões políticas, a ONU não poderia institucionalizar uma agência permanente para coletar informações sensíveis.

18 O aumento no *staff* também previa a criação de novas seções e novos postos, incluindo seções de fotointerpretação, e a criação das posições de oficial de contrainteligência (CIO) e oficial de ligação provincial ou de campo (PLO). Todavia, algumas destas previsões nunca foram realizadas, como foi o caso do PLO (DORN; BELL, 2003).

19 No original: *As ONU's intelligence system developed, a variety of intelligence-gathering techniques were introduced, continued and/or expanded. These techniques were characteristic of conventional intelligence operations. They included wireless message interception, aerial intelligence, and human intelligence.*

Dorn e Bell (2003) concluem que, apesar de o MIB ter sido significativo, foi ainda insuficiente. A operação no Congo revelou a necessidade de incluir um elemento extensivo de inteligência em uma operação militar sofisticada da ONU. Também demonstrou que não era necessário utilizar métodos encobertos para manter a ONU informada, uma vez que as informações abertas podiam ser de grande valor, como foram na ONUC, o que demonstra que a ONU pode, ao mesmo tempo, ter as “mãos limpas” e engajar-se na coleta extensiva de informações para prevenir e administrar conflitos (DORN; BELL, 2003). Contudo, a experiência no Congo permaneceria isolada durante a Guerra Fria e, apesar da inteligência ter demonstrado seu valor, a atividade continuaria a ser evitada nas operações mais robustas dos anos 1990, como será visto na próxima seção.

#### 4 Nível Operacional e Tático: imediato pós-Guerra Fria (1991-2000)

O fim da Guerra Fria levou à diminuição do número de guerras convencionais, mas também ao aumento acentuado de conflitos de pequena escala e de guerras civis (JUND, 2009). Além disso, permitiu à ONU assumir um papel mais assertivo na resolução desses conflitos, que foram essencialmente intraestatais. Nessas condições, a década de 1990 elevou a necessidade de inteligência no âmbito da ONU, sendo empregadas as primeiras tentativas mais sérias visando à melhoria dessa capacidade (MACEDA, 2007).

Entre 1991 e 2000, foram estabelecidas 36 operações de manutenção da paz<sup>20</sup>. Tal dado é relevante, visto que no período anterior (1945-1990, 46 anos), foram estabelecidas apenas 18 missões. Ou seja, no período subsequente, que é quatro vezes menor, foi estabelecido o dobro de operações.

Assinala-se que as operações de paz escolhidas para discussão nas subseções seguintes são a Operação das Nações Unidas na Somália I e II (UNOSOM I e II), a Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR) e a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), por serem as mais destacadas pela literatura especializada em atividade de inteligência em operações de paz, tendo em vista que foram as responsáveis por impulsionar a mudança

<sup>20</sup> Foram as 36 missões: Missão de Observação das Nações Unidas Iraque-Kuwait (UNIKOM), Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO), Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II), Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), Missão Avançada das Nações Unidas para o Camboja (UNAMIC), Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC), Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I), Missão das Nações Unidas para Moçambique (ONUMOZ), Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II), Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda (UNOMUR), Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG), Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL), Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR), Grupo de Observação das Nações Unidas na Faixa de Aouzou (UNASOG), Missão de Observação das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT), Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III), Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia (UNCRO), Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas (UNPREDEP), Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH), Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental (UNTAES), Missão de Observação das Nações Unidas na Península de Prevlaka (UNMOP), Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH), Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA), Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), Missão Transitória das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH), Missão Policial das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH), Grupo de Suporte de Polícia Civil das Nações Unidas (UNCPSG), Missão das Nações Unidas para a República Centro-Africana (MINURCA), Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa (UNOMSIL), Missão das Nações Unidas para a Administração Interina no Kosovo (UNMIK), Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL), Administração de Transição das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) e Missão das Nações Unidas para a Etiópia e a Eritreia (UNMEE) (UN, 2014c).

de abordagem da ONU para inteligência. Ao passo que na UNOSOM I e II e na UNPROFOR a atividade de inteligência foi escassa ou falha, na UNAMIR havia informações disponíveis sobre a iminência de um genocídio, mas essas foram desacreditadas. Xavier (2010) assinala que os episódios da década de 1990 são sempre lembrados como evidências do problema da falta de utilização da atividade de inteligência em operações de paz. Segundo Van Kapper (2003), que foi Conselheiro Militar do Secretário-Geral da ONU, o DPKO e o *staff* militar continuamente apontaram que as lições aprendidas durante as operações na Somália, em Ruanda e na Bósnia não deveriam ser ignoradas e que seria perigoso e não profissional engajar-se em qualquer operação de paz mais complexa sem ter acesso a uma inteligência sólida.

#### 4.1 UNOSOM I e II (1992-1995)

Após a queda do presidente Siad Barre, em 1991, uma guerra civil eclodiu na Somália, opondo a facção que apoiava o presidente interino, Mahdi Mohamed, e a que apoiava o General Mohamed Farah Aidid. A ONU, em cooperação com a *Organization of African Unity* (OAU) e outras organizações, procurou resolver o conflito (UN, 2014e). Em janeiro de 1992, o CSNU demandou que as partes cessassem as hostilidades e decidiu por um embargo de armas à Somália (UNSC, 1992a). O Secretário-Geral da ONU organizou negociações entre as partes, que concordaram em um cessar-fogo – a ser monitorado por observadores da Organização em Mogadishu, capital da Somália – e na proteção e segurança do pessoal da ONU para fornecer ajuda humanitária. Com essas finalidades estabelecidas como mandato, estava formada a Operação das Nações Unidas na Somália – UNOSOM I (UNSC, 1992b). Tão logo, em 28 de agosto de 1992, o mandato seria fortalecido e ampliado para incluir a proteção a comboios humanitários e a centros distribuidores por toda Somália (UNSC, 1992c).

Quando a situação deteriorou-se no final do ano de 1992, o CSNU autorizou os países membros da ONU a formarem, sob a liderança dos EUA, a *Unified Task Force* (UNITAF), a fim de estabelecer um ambiente seguro para a distribuição da ajuda humanitária, trabalhando em coordenação com a UNOSOM I (UNSC, 1992d). Em março de 1993, o CSNU decidiu por uma transição da UNITAF para uma operação de paz, estabelecendo-se a UNOSOM II, cujo mandato era tomar todas as medidas apropriadas, incluindo medidas de coerção, para estabelecer no país um ambiente seguro para a ajuda humanitária (UNSC, 1993a). Para isso, a UNOSOM II completaria, através do desarmamento e da reconciliação, a tarefa de restaurar a paz, a estabilidade, a lei e a ordem, iniciada pela UNITAF.

Para Maceda (2007), enquanto a UNOSOM I foi uma missão ineficiente de apenas 500 pessoas, a UNOSOM II foi uma missão com um mandato mais ambicioso e espetacularmente falha. Vale assinalar que a UNOSOM II foi a primeira missão que a ONU conduziu diretamente autorizada pelo Capítulo VII da sua Carta. Assim, era uma missão de *peace enforcement*, o que coloca, por si, uma necessidade de melhores requisitos de inteligência do que, por exemplo, uma operação de manutenção da paz, que somente deve monitorar um cessar-fogo. No entanto, conforme Jund (2009), a missão foi conduzida como se fosse uma das operações de menor escala do período Guerra Fria, com pouco ou nada de suporte de inteligência, o que teria sido

responsável por acontecimentos tais como os que culminaram no assassinato de 18 soldados americanos.

Como havia um vácuo em termos de inteligência, devido à falta de liderança e direção da ONU, os EUA acabaram por dedicar-se à atividade na missão. Apesar das desconfianças, o comando da UNOSOM II teve de apoiar-se na relação imperfeita com a inteligência norte-americana. Há consenso de que os EUA acabaram por fornecer às tropas da ONU inteligência útil (MACEDA, 2007; ALLEN, 1997). Conforme Allen (1997), a estrutura de inteligência na Somália tinha como elementos-chave o *U.S. Central Command* (USCENTCOM), o *Intelligence Support Element* (ISE) e o *UNOSOM Information Centre* (UNOSOM IC). Além disso, os EUA forneceram ao SITCEN, em Nova York, o Sistema de Suporte de Inteligência Destacável Conjunta (JDISS), empregado pela primeira vez em uma missão de paz. O JDISS foi então utilizado para passar informações “menos sensíveis” em um curto espaço de tempo entre a sede em Nova York e a missão em campo (CHARTERS, 1999). Allen (1997) assinala que outros países, como Bélgica, França e Itália, tinham operações de inteligência na Somália, mas eram relutantes em compartilhar informações com a ONU. Portanto, as trocas de informações entre os elementos de inteligência auxiliando a missão eram bastante desiguais. Além disso, as informações eram baseadas principalmente em fontes humanas (HUMINT), que eram, na maior parte, de credibilidade duvidosa (ALLEN, 1997).

As operações na Somália são consideradas pela literatura uma das grandes falhas em operações de paz nos anos 1990, com um dos mais altos números de mortes de *peacekeepers*. Em virtude disso, a missão colocou em evidência a necessidade de a ONU ter sua própria estrutura de inteligência em campo e não depender da vontade de um país poderoso, como os EUA, para compartilhar informações (ALLEN, 1997; MACEDA, 2007). Evidentemente, conforme assinala Allen (1997), o que levou ao fracasso das missões não foram somente as falhas em inteligência militar ou nas operações militares. O resultado deveu-se também a decisões políticas tomadas em Mogadishu, Nova York e Washington, que optaram por expandir o mandato de uma missão de paz humanitária para uma missão de *peace enforcement*, apesar dos alertas da inteligência quanto às possíveis consequências.

A experiência na Somália ficou como uma lição para as demais missões que seriam baseadas no Capítulo VII e influenciou fortemente a mudança da abordagem da ONU em relação à atividade de inteligência, uma vez que mostrou os perigos de a Organização não contar com uma estrutura própria para essa atividade.

## 4.2 UNAMIR (1993-1994)

As lutas entre as Forças Armadas do governo, de maioria hutu (85% da população aproximadamente), e a Frente Patriótica Ruandesa (FPR), liderada por tutsis, eclodiram pela primeira vez em 1990, na fronteira entre Ruanda e Uganda. Uma série de acordos de cessar-fogo seguiu, incluindo um negociado em Arusha, Tanzânia, em 22 de julho de 1992 (UN, 2014f)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Segundo tal acordo, seriam alocados em Ruanda cinquenta membros do *Neutral Military Observer Group I* (NMOG I), fornecidos pela OAU. O Grupo mais tarde foi substituído pela força expandida NMOG II.

Apesar dos esforços, as hostilidades recomeçaram em fevereiro de 1993 no norte do país. Neste mesmo ano, a ONU iniciou um envolvimento mais ativo na região, quando Ruanda e Uganda solicitaram o envio de observadores militares ao longo da fronteira comum para evitar o uso militar da área pela FPR (UN, 2014f). Em junho de 1993, foi então estabelecida a Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda (UNOMUR) para monitorar as fronteiras (UNSC, 1993b).

Um novo acordo de paz entre o regime do Presidente Habyarimana e os rivais da FPR seria firmado em agosto de 1993, novamente em Arusha, determinando arranjos de compartilhamento de poder (*power-sharing*) entre os dois grupos, o que, supostamente, traria à Ruanda um governo de poderes múltiplos (DORN, 2010). Em outubro do mesmo ano, foi estabelecida a Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR), com o mandato de ajudar as partes a implementar o acordo, monitorar tal implementação e auxiliar o governo de transição (UNSC, 1993c). O mandato ainda seria ampliado quatro vezes, de forma a adaptar-se às novas circunstâncias (UN, 2014f).

Seis meses depois do estabelecimento da UNAMIR, extremistas lideraram a maioria hutu e conduziram a população a cometer um massacre genocida da minoria étnica tutsi, que levou mais de meio milhão de ruandeses à morte (DORN, 2010). Segundo Dorn (2010), os autores do genocídio eram importantes oficiais do governo, que fizeram planos meticulosos, incluindo o armazenamento de armas em esconderijos e o treinamento de hutus. Dorn (2010), Van Kapper (2003), Cammaert (2003) e Charters (1999) assinalam que havia informações disponíveis acerca do planejamento do genocídio. O *Force Commander* da UNAMIR, General Romeo Dallaire, tinha informações detalhadas, provenientes de várias fontes, de que um terrível massacre da minoria tutsi era iminente. Embora ele tivesse avisado a sede da ONU em Nova York, com um alerta da fonte mais explícita, que era humana, e tivesse pedido permissão para agir preventivamente, a Organização considerou o alerta apenas mais um rumor ou até mesmo uma tentativa de manipular suas ações (VAN KAPPER, 2003)<sup>2223</sup>. Consequentemente, quando o massacre começou, o General Dallaire não tinha nem os meios, nem a autorização (um mandato) para tentar prevenir o genocídio (CHARTERS, 1999).

Havia, portanto, informações disponíveis da iminência do massacre. Porém, devido à falta de uma estrutura de inteligência em Ruanda capaz de conferir precisamente essas informações, o alerta passado para a sede em Nova York através do *Force Commander*, baseado em uma fonte clandestina, não foi (ou ao menos não pôde ser) crível. Do ponto de vista ético, a ONU não poderia de fato ter confiado em informações de apenas uma fonte humana. Contudo, se houvesse algum aparato de inteligência em Ruanda, tais informações poderiam ter sido verificadas em tempo hábil para agir, tentando evitar o genocídio. Aparentemente, a ONU percebeu tal falha e, quando retornou à Ruanda após o genocídio, levou um *staff* de cinco oficiais de inteligência, que fez amplo uso de fontes abertas (CHARTERS, 1999).

Por conseguinte, o massacre em Ruanda influenciou a mudança de abordagem da ONU para a atividade de inteligência, uma vez que as evidências sugeriram que uma capacidade de

22 O informante, segundo Cammaert (2003), era “Jean Pierre”, um líder de milícia altamente colocado.

23 Segundo Charters (1999), General Dallaire teria enviado um fax para a sede da ONU em Nova York, assinalando os detalhes da conspiração, pedindo permissão para invadir os depósitos de armas para prevenir o genocídio, bem como pedindo asilo a seu informante. Contudo, a ONU recusou-se a aceitar informações adquiridas por meios clandestinos e negou os pedidos do General.

inteligência mais robusta na Organização poderia ter revelado de modo mais crível os planos do genocídio (DORN, 2010). O caso também tornou evidentes os problemas relacionados à utilização de fontes humanas (HUMINT) pela ONU que, dependendo do tipo, varia da zona de coleta permitida para a questionável e a proibida (DORN, 1999)<sup>24</sup>.

### 4.3 UNPROFOR (1992-1995)

O conflito na Bósnia iniciou depois que os sérvios de origem bósnia, liderados por Radovan Karadzic, opuseram-se, com resistência armada, à declaração da independência da Bósnia e Herzegovina em abril de 1992, pois o ato frustraria seus planos de construção da “Grande Bósnia”. Havia três partes conflitantes: croatas, mulçumanos e sérvios. O envolvimento da ONU na região começou com o estabelecimento da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) na Croácia, com o mandato de garantir que as três determinadas áreas de proteção (*United Nations Protected Areas*, UNPAs) fossem desmilitarizadas e que todos os seus residentes fossem protegidos contra um possível ataque armado (UNSC, 1992e). Ainda no que tange à Croácia, o mandato seria ampliado três vezes: para monitorar determinadas áreas no país (as chamadas *pink zones*) (UNSC, 1992f); para permitir que a missão controlasse a entrada de civis nas áreas de proteção e desempenhasse algumas funções de controle de imigração e alfândega nas suas fronteiras internacionais (UNSC, 1992g); para assumir responsabilidades de monitoramento da desmilitarização da península de Prevlaka (UNSC, 1992h).

Quando o conflito intensificou-se e estendeu-se à Bósnia e Herzegovina, o mandato foi ampliado para que também cobrisse essa região, a fim de proteger o aeroporto de Sarajevo e prestar assistência humanitária para a capital e arredores (UNSC, 1992i). Logo o mandato foi novamente ampliado, a fim de permitir à UNPROFOR auxiliar os esforços na entrega de ajuda humanitária para toda Bósnia e Herzegovina e para proteger os comboios de civis detidos e então liberados, caso isso fosse solicitado (UNSC, 1992j)<sup>25</sup>. A ampliação seguinte, com base no Capítulo VII, foi declarar a região de Srebrenica uma área que não poderia sofrer ataques (UNSC, 1993d). Finalmente, em março de 1995, o CSNU optou por reestruturar a UNPROFOR, substituindo-a por três operações de manutenção da paz separadas, porém interligadas (UN, 2014g).

A UNPROFOR foi amplamente criticada e é tida como uma missão que falhou. Svensson (2003) assinala que a ONU realmente não parou a guerra. Todavia, essa não era sua tarefa. O mandato tinha como foco apoiar o trabalho humanitário e proteger algumas áreas – o que, em grande medida, também foi falho. Maceda (2007, p. 36-37, tradução nossa) ressalta que

Enquanto a ONU teve algum sucesso em fornecer ajuda às comunidades necessitadas, ela falhou na sua missão de proteger essas zonas da violência – em torno de 20 mil civis, a maioria mulçumanos bósnios, morreram em torno das áreas ditas de segurança. Em julho

<sup>24</sup> Segundo o espectro definido por Dorn (1999), ao passo que informantes não pagos estão entre o permitido e o questionável, os recompensados estão no questionável e os pagos (agentes) no proibido.

<sup>25</sup> Há outras inúmeras resoluções que podem ser consideradas como ampliação do mandato da UNPROFOR. Todavia, devido ao escopo do artigo, optou-se por citar apenas as consideradas mais importantes.



de 1995, na “área de segurança” de Srebrenica, na Bósnia, o Exército Sérvio Bósnio fez reféns 48 *peacekeepers* holandeses da UNPROFOR enquanto “aterrorizava” 30 mil moradores mulçumanos bósnios. Sérvios bósnios mataram entre 6 mil e 8 mil homens e meninos mulçumanos bósnios. O batalhão holandês sabia que os sérvios bósnios rondavam a área de segurança, mas faltava boa inteligência sobre os objetivos sérvios.<sup>26</sup>

Segundo Maceda (2007), não havia mecanismos para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou para os membros da ONU entregarem inteligência para a sede em Nova York ou para a sede da missão. Isso resultou em um grande constrangimento operacional, uma vez que os batalhões nacionais em campo estavam sozinhos, e alguns países acabaram fazendo inteligência por conta própria, sem autorização da ONU. Conforme Smith (1994), o comando da ONU não recebeu a inteligência dessas fontes nacionais tanto por questões relacionadas à falta de segurança, quanto a própria relutância dessas nações em fornecer inteligência. Outro problema, de acordo com Jund (2009), foi a questão da estrutura de comando. A OTAN deveria auxiliar a UNPROFOR de várias formas; contudo, o que acabou se criando foram duas estruturas paralelas de comando, ficando evidente que nenhum dos dois lados confiava no outro. O autor cita como exemplo o ataque a Srebrenica, sobre o qual a inteligência da OTAN – que era muito mais robusta que a da ONU – tinha conhecimento, mas foi desacreditada pela estrutura de comando mais alta da ONU.

Svensson (2003) ressalta que havia sido estabelecido um *Multinational Information Office* (MIO) no Zagreb para auxiliar com inteligência o *Force Commander*. Jan Inge Svensson foi inclusive chefe do MIO e destaca que, de acordo com sua experiência quando chegou no Zagreb, o MIO contava com oficiais dos diferentes países, porém vários deles não detinham ou suficiente treinamento em inteligência, ou suficiente conhecimento sobre o conflito (SVENSSON, 2003). Além disso, Svensson (2003) admite que o MIO falhou em não conseguir prever a queda de Srebrenica, pois os oficiais não obtiveram informações sobre as intenções das facções envolvidas no conflito – que não respeitavam a liberdade de movimento da ONU – e tinham apenas vagas informações das tropas empregadas na área.

A consequência mais direta e rápida das falhas da UNPROFOR foi uma mudança no nível estratégico da ONU. As maiores críticas foram provenientes principalmente do *Force Commander* da UNPROFOR, Major General Lewis MacKenzie, que reclamou ter pouco suporte e nenhuma informação processada pela atividade de inteligência da burocracia da ONU em Nova York, enquanto ele e suas forças estavam em meio à guerra. Tal crítica influenciou decisivamente o estabelecimento do SITCEN na sede em Nova York. Por último, assinala-se que, assim como na Somália, a ONU enfrentou com a UNPROFOR uma tarefa que ela não estava suficientemente equipada para lidar. Tais missões influenciariam a mudança na abordagem da Organização, principalmente, para os níveis operacional e tático das missões; porém, apenas nos anos 2000.

26 No original: *While the UN found some success in providing aid to needy communities, it failed in its mission to shield these zones from violence—up to 20,000 civilians, mostly Bosnian Muslim, died “in and around the safe areas.” In July 1995 at the “safe area” of Srebrenica in Bosnia, the Bosnian Serb Army held 48 Dutch UNPROFOR peacekeepers hostage while it “terrorized” the 30,000 Bosnian Muslim residents. Bosnian Serbs killed between 6,000 and 8,000 Bosnian Muslim men and boys. The Dutch Battalion (Dutchbat) knew the Bosnian Serbs surrounded the safe area, but lacked good intelligence on Serb objectives.*

## 5 Considerações finais

Discutiu-se, neste artigo, a evolução das estruturas de inteligência no Secretariado da ONU e em campo de 1945 a 2000, a partir dos casos da ONUC, UNOSOM I e II, UNAMIR e UNPROFOR. Durante a Guerra Fria (1945-1990), o perfil do desenvolvimento da atividade de inteligência nas operações de paz foi baixo, com exceção do caso da ONUC, que fez uso deliberado da atividade de inteligência. Já no imediato pós-Guerra Fria (1991-2000), os acontecimentos apresentados, a partir dos casos da UNOSOM, da UNAMIR e da UNPROFOR, levariam a uma mudança de abordagem para a atividade de inteligência.

A abordagem de operações de paz como guerras de coalização, a partir da teoria da guerra de Clausewitz (PROENÇA JÚNIOR, 2002), fornece um pano de fundo para a compreensão dos problemas relacionados a elas e, especificamente, à atividade de inteligência em operações de paz. Como em qualquer guerra de coalização, o compartilhamento de inteligência entre os países envolvidos é problemático. Conforme pôde ser visto, há dificuldades de se estruturar alguma capacidade de inteligência seja no âmbito do Secretariado da ONU, seja nas operações em campo.

Nos três níveis (estratégico, operacional e tático), a atividade de inteligência foi restrita de 1945 a 2000, embora alguns desenvolvimentos e elementos que levariam à mudança de abordagem da ONU possam ser assinalados, como procurou-se apresentar neste artigo. No nível estratégico, até 1987, não ocorreram esforços mais concretos, devido às consequências dos constrangimentos sistêmicos da Guerra Fria impostos sobre o funcionamento da ONU e da enorme desconfiança em relação à atividade de inteligência, por conta de sua associação com a espionagem e outras atividades clandestinas no período. Assinala-se, ainda, o medo dos países do Movimento dos Não-Alinhados de que tal atividade fosse utilizada como instrumento dos países considerados mais poderosos.

Em 1987, porém, identifica-se o primeiro esforço concreto no sentido de institucionalização da atividade de inteligência no âmbito da ONU, com a criação do ORCI. No entanto, tratou-se de uma medida isolada. Somente na década de 1990, a Organização começaria a adaptar seu Secretariado para melhor responder às mudanças em curso nas operações de paz, que, devido ao fim da Guerra Fria, passaram a desenvolver-se em ambientes mais complexos e intraestatais (MACEDA, 2007). Foram criadas estruturas mais duradouras, que permanecem até hoje: o DPKO, o SITCEN, o OCHA e o DPA.

Já nos níveis operacional e tático, procurou-se destacar o caso pioneiro e de exceção da Guerra Fria, a ONUC (1960-1964). A operação na RDC mostrou a necessidade e o valor da atividade de inteligência, a partir do estabelecimento do MIB, com todos os cuidados que o período demandava no uso da palavra “inteligência”. A ONUC precedeu em vários aspectos as operações de paz contemporâneas. Todavia, permaneceu como caso isolado, uma vez que suas lições não foram adotadas no imediato pós-Guerra Fria, quando ocorreram a UNOSOM I e II, a UNAMIR e a UNPROFOR. Ao passo que na UNOSOM I e II e na UNPROFOR a atividade de inteligência foi escassa ou falha, devido a problemas relacionados ao compartilhamento e à falta de informações, na UNAMIR havia informações, todavia, desacreditadas, em razão da carência de uma capacidade mais robusta de inteligência para verificá-las.

A UNOSOM II foi a primeira missão baseada no Capítulo VII da Carta da ONU e influenciou a mudança de abordagem da ONU para inteligência, ao mostrar o risco que a Organização corria ao não contar com uma estrutura própria para a atividade. A missão acabou dependente da inteligência fornecida pelos EUA. Já a UNAMIR influenciou a mudança de abordagem da ONU ao evidenciar que uma capacidade de inteligência mais robusta poderia ter tornado críveis os planos de genocídio, além de ter demonstrado os problemas relacionados à confiança em fontes humanas. Por último, a UNPROFOR influenciou tal mudança ao evidenciar a escassez de informações, fato forte e abertamente criticado pelo pessoal da missão. Portanto, de maneira geral, as operações na Somália, em Ruanda e na Bósnia deixaram a lição de que era perigoso e não profissional engajar-se em qualquer operação de paz mais complexa sem ter acesso a uma inteligência sólida.

Por fim, tais missões influenciaram a nova abordagem da ONU em relação à atividade, em virtude tanto da necessidade de aumentar a segurança do pessoal em campo e incrementar o conhecimento da situação, quanto das falhas ocorridas na década de 1990, que foram causadas em parte pela falta de legitimidade ou pela deficiência das informações. A Organização deixou de evitar a utilização da inteligência para então reconhecer sua importância e necessidade, de modo mais assertivo e aberto no início do século XXI.

## Referências bibliográficas

- ALLEN, Robert J. 1997. *Intelligence Theory and Practice in Somalia*, p. 165-176. In: PICKERT, Perry L.; SWENSON, Russel G. *Intelligence for Multilateral Decision and Action*. Washington, DC: Joint Military Intelligence College, 610 p.
- CAMMAERT, Patrick C. 2003. *Intelligence in Peacekeeping Operations: lessons for the future*, p. 11-30. In: JONG, Ben de; PLATJE, Wies; STEELE, Robert D. (org.). *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*. Oakton, Virginia: OSS International Press, 532 p.
- CASTELLANO DA SILVA, Igor. 2012. *Congo, a Guerra Mundial Africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz*. Porto Alegre: Leitura XXI /Cebrafrica / UFRGS, 271 p.
- CEPIK, Marco. 2003. *Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV, 230 p.
- CHARTERS, David. A. 2000. *OSINT for Peace Support Operations: Perspectives from the UN Operations*. Oakton, Virginia: OSS 21 PRIMER Essential Elements of Information Joint Planning, Operations Other Than War and Open Source Intelligence.
- CHARTERS, David. A. 1999. Out of the Closet: Intelligence Support for Post-Modernist Peacekeeping. *The Pearson Papers*, v. 4, p. 33-68.
- DORN, Walter A. 2005. Intelligence at UN headquarters? The information and research unit and the intervention in Eastern Zaire 1996. *Intelligence and National Security*, v. 20, n. 3, p. 440-465.
- DORN, Walter A. 1999. The cloak and the blue beret: Limitations on intelligence in UN peacekeeping. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 12, n. 4, p. 414-447.

- DORN, Walter A. 2010. *United Nations Peacekeeping Intelligence*, p. 275-295. In: JOHNSON, Loch K. (ed.). *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York: Oxford University Press, 886 p.
- DORN, Walter; BELL, David. 2003. *Intelligence and Peacekeeping: The UN Operation in the Congo, 1960-64*, p. 253-280. In: JONG, Ben de; PLATJE, Wies; STEELE, Robert D. (org.). *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*. Oakton, Virginia: OSS International Press, 532 p.
- HERMAN, Michael. 2003. *Intelligence Doctrine for International Peace Support*, p. 157-170. In: JONG, Ben de; PLATJE, Wies; STEELE, Robert D. (org.). *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*. Oakton, Virginia: OSS International Press, 532 p.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1968. *Political order in changing societies*. London: Yale University Press.
- JUND, Philipp. 2009. *Intelligence in Peacekeeping Operations*. Thesis (Master of Arts in Diplomacy and Military Studies) – Hawaii Pacific University.
- MACEDA, Steven. 2007. *Dysfunction Junction: Intelligence, Peacekeeping, and the United Nations*. Thesis (Master of Arts in Security Studies) – Naval Postgraduate School, Monterey, California.
- NORHEIM-MARTINSEN, Martin; RAVNDAL, Jacob A. 2011. Towards Intelligence-Driven Peace Operations? The Evolution of UN and EU Intelligence Structures. *International Peacekeeping*, v. 18, n. 4, p. 454-467.
- PROENÇA JÚNIOR, Domicio. 2002. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e de polícia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 147-197.
- SMITH, Hugh. 1994. Intelligence and UN Peacekeeping. *Survival*, v. 36, n. 3, p. 174-192.
- STEELE, Robert D. 2004. Information Peacekeeping and the Future of Intelligence. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 17, n. 2, p. 265-285.
- SVENSSON, Jan-Inge. 2003. *Peacekeeping and Intelligence Experiences with UNPROFOR 1995*, p. 41-46. In: JONG, Ben de; PLATJE, Wies; STEELE, Robert D. (org.). *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*. Oakton, Virginia: OSS International Press, 532 p.
- UNITED NATIONS – UN. 2014b. *Department of Political Affairs*. Disponível em: <<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/>>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- UNITED NATIONS – UN. 2014c. *List of Peacekeeping Operations 1948-2013*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- UNITED NATIONS – UN. 2014a. *Office for Coordination of Humanitarian Affairs*. Disponível em: <<http://www.unocha.org/>>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- UNITED NATIONS – UN. 2014d. *Republic of the Congo – ONUC: mandate*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucM.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- UNITED NATIONS – UN. 2014f. *Rwanda – UNAMIR: background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirS.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2014.
- UNITED NATIONS – UN. 2014e. *Somalia – UNOSOM: background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1backgr2.html>>. Acesso em: 24 ago. 2014.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNGA; UNSC. 2000. *Document A/55/305-S/2000/809* – Report of the Panel on United Nations Peace Operations. New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305)>. Acesso em: 02 nov. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1961. *Document S/4741* – Resolution of 21 February 1961. New York. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/68/IMG/NR017168.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992a. *Document S/RES/733* – Resolution 733 (1992) of 23 January 1992. New York. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/733\(1992\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/733(1992))>. Acesso em: 24 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992e. *Document S/RES/743* – Resolution 743 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/743\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/743(1992))>. Acesso em 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992b. *Document S/RES/751* – Resolution 751 (1992) of 24 April 1992. New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/751\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751(1992))>. Acesso em: 24 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992i. *Document S/RES/758* – Resolution 758 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/758\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/758(1992))>. Acesso em 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992f. *Document S/RES/762* – Resolution 762 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/762\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/762(1992))>. Acesso em 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992g. *Document S/RES/769* – Resolution 769 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/769\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/769(1992))>. Acesso em 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992c. *Document S/RES/775* – Resolution 775 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/775\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/775(1992))>. Acesso em: 24 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992j. *Document S/RES/776* – Resolution 776 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/776\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/776(1992))>. Acesso em 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992h. *Document S/RES/779* – Resolution 779 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/779\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/779(1992))>. Acesso em 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1992d. *Document S/RES/794* – Resolution 794 (1992). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992))>. Acesso em: 24 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1993a. *Document S/RES/814* – Resolution 814 (1993). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/814\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814(1993))>. Acesso em: 24 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1993d. *Document S/RES/819* – Resolution 819 (1993). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/819\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/819(1993))>. Acesso em: 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1993b. *Document S/RES/846* – Resolution 846 (1993). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/846\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/846(1993))>. Acesso em: 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1993c. *Document S/RES/872* – Resolution 872 (1993). New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/872\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/872(1993))>. Acesso em: 26 ago. 2014.

UNITED NATIONS – UN. 2014g. *United Nations Protection Force: profile*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof\\_p.htm](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_p.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

VAN KAPPER, Frank. 2003. *Strategic Intelligence and the United Nations*, p. 3-10. In: JONG, Ben de; PLATJE, Wies; STEELE, Robert D. (org.). *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*. Oakton, Virginia: OSS International Press, 532 p.

XAVIER, Nathaly. S. 2011. *Inteligências e Operações de Paz da ONU no pós-Guerra Fria*, p. 149-167. In: CEPIK, Marco (org.). *Inteligência Governamental: Contextos Nacionais e Desafios Contemporâneos*. Niterói: Impetus, 317 p.

Recebido em: 30 abril 2015

Aceito em: 12 junho 2015

# O Acordo *Antidumping* e o contencioso Brasil x Estados Unidos do Suco de Laranja na OMC

## *The Anti-dumping Agreement and the Orange Juice dispute between Brazil and US in the WTO*

Marcelo Fernandes de Oliveira\*  
Camilla Silva Geraldello\*\*

### Resumo

Este trabalho analisa as motivações da determinação das medidas *antidumping* estadunidenses sobre a importação do suco de laranja brasileiro a partir de 2005 e como elas foram consideradas incompatíveis com os princípios da OMC em 2011. A hipótese é a de que o Acordo *Antidumping* possibilita interpretações diversas, o que combinado à organização política-institucional dos EUA permitiram o atendimento da demanda de investigação das importações brasileiras realizadas pela organizada e influente citricultura estadunidense. Esta flexibilização da interpretação do Acordo *Antidumping* feita pelo governo estadunidense para proteger sua produção nacional acarretou a abertura de um painel na OMC solicitado pelo Brasil.

**Palavras-chave:** Acordo Antidumping; Organização Mundial do Comércio; Contenciosos; Suco de Laranja; Estados Unidos

### Abstract

This paper aims to analyze the anti-dumping measures imposed by United States on Brazilian orange juice imports from 2005 and how they were considered incompatible with the 2011 WTO principles. The hypothesis is that the Antidumping Agreement enabled varying interpretations, which combined both political and institutional organizations in United States, granting the demand of the service investigation of Brazilian imports by the organized and influent US citrus industry. That flexible interpretation of the Antidumping Agreement made by US government to protect its national production was opened by demand in Brazil in a WTO panel.

**Keywords:** Antidumping Agreement, the World Trade Organization; Litigation; Orange Juice; United States

\* Livre Docente pela UNESP (Universidade Estadual Paulista/Campus de Marília) e Doutor em Ciência Política pela USP (Universidade de São Paulo). Professor de Relações Internacionais da UNESP/Campus de Marília, Coordenador do GEPRI (Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais) e Bolsista PQ – Nível 2 do CNPQ. E-mail: oliveira.marcelof@gmail.com

\*\* Professora nos cursos de Relações Internacionais e Economia no Centro Universitário “Moura Lacerda”, Ribeirão Preto. Graduada e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e Puc-SP). Pesquisadora do GEPRI (Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais). E-mail: camillageraldello@gmail.com

## Introdução

Os Estados Unidos são grandes defensores do liberalismo econômico. No entanto, quando o assunto é importação de *commodities*, a política comercial externa agrícola norte-americana tende a ser contrária à ideia liberalizante norteadora da OMC. Ao invés de diminuir barreiras comerciais, terminam por criar novas e remodelar antigas. Um exemplo recente deste comportamento foi a taxação do suco de laranja brasileiro no mercado estadunidense, que foi considerado como uma “ameaça” externa. Isso ocorreu porque os citricultores norte-americanos possuem custos mais elevados na produção de laranja e de suco de laranja *vis-à-vis* os brasileiros. Conseqüentemente, nos últimos anos, o Brasil ascendeu à liderança neste mercado, conduzindo o setor citricultor norte-americano a se mobilizar e organizar uma ação coletiva para fazer valer seus interesses junto ao governo estadunidense. Esse grupo de interesse ampliou a demanda doméstica pelo uso de medidas protecionistas na política de comércio internacional agrícola dos Estados Unidos.

Como resultado, o governo dos Estados Unidos, visando proteger seus produtores nacionais, passou a utilizar três mecanismos protecionistas contra o produto importado: pico tarifário alto; processos de defesa comercial; e preferências comerciais a terceiros países, como o México (EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, 2007).

Este protecionismo estadunidense criou diversos impasses comerciais, obrigando as autoridades brasileiras a levar a questão para a OMC em 2002 e 2008/2009. Em 2002, o caso foi solucionado antes mesmo da abertura do painel. Já em 2008, após os EUA aplicarem medidas *antidumping* baseadas no método do *zeroing*, desde 2005, o Brasil decidiu pela abertura do painel na OMC, o qual teve início em 2009 e terminou em 2011 com a vitória brasileira, como em outras ocasiões<sup>1</sup>. Entretanto, dessa vez, os Estados Unidos não apelaram do resultado final e cumpriram a responsabilidade de retirar as taxas *antidumping* ao suco de laranja brasileiro em março de 2012. Todavia, mesmo enviando comunicados ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC em que afirmavam estudos para uma proposta de modificação do método de calcular as margens de *dumping* e as taxas de liquidação nos procedimentos *antidumping* (WT/DS382/10), uma medida fitossanitária foi imposta pouco antes do prazo final, em janeiro de 2012, contra um pesticida largamente utilizado na citricultura – o *carbedazim* –, inclusive na brasileira<sup>2</sup>.

Em 14 de março de 2012, a *United States International Trade Commission* (USITC) revogou as taxas *antidumping* impostas aos produtos brasileiros, pois considerou as acusações de *dumping* improcedentes e não danosas aos produtores estadunidenses. Portanto, mesmo a contragosto dos citricultores da Flórida, os Estados Unidos cumpriram o acordado no órgão internacional. Esse padrão comportamental indica que cadeias produtivas sem articulação com setores industriais importantes nacionalmente, como no caso da citricultura, não possuem a mesma capacidade de conduzir o estado norte-americano a ter posturas protecionistas no

1 Por exemplo o caso do algodão e das patentes farmacêuticas. Ver respectivamente Lima (2005) e Oliveira e Moreno (2007).

2 Não discutiremos as medidas fitossanitárias neste texto, porém cabe ressaltar que sua imposição acarretou prejuízos às indústrias da Flórida também. Isto, pois, o produto final consumido é uma mistura do suco importado e do suco nacional. Logo, a proibição de toda importação brasileira até a adequação não é benéfica à citricultura estadunidense. Para uma discussão mais acurada ver Geraldello, 2015.



mercado agrícola global. Entretanto, o governo norte-americano manteve uma alta tarifa de importação e aplicaram uma nova barreira, demonstrando disposição para a aplicação de novas formas de protecionismo por meio do uso de medidas fitossanitárias. Ou seja, a força da cadeia produtiva da citricultura não foi capaz de conduzir o Estado norte-americano a ignorar acordos internacionais na OMC, garantindo, dessa maneira, uma “vitória” brasileira. Mas é suficientemente organizada para demandar proteção por outras vias.

Para a compreensão deste caso, na seção 1, realizamos uma breve exposição sobre o Acordo *Antidumping* da OMC, assim como também demonstramos como a aplicação dos direitos *antidumping* ao suco de laranja brasileiro pelos Estados Unidos feriu o Acordo. Essa aparente contradição na postura estadunidense será explicada, na segunda seção, pela demonstração da capacidade da influência e da pressão dos citricultores do estado da Flórida na arena doméstica dos Estados Unidos. O que faz necessário conhecer a citricultura estadunidense, mais especificamente a da Flórida. Para, em seguida, na seção 3, compreendermos sua interação com as instituições domésticas estadunidenses, tais como *Florida Department of Citrus* (FDOC), *United States Department of Commerce* (USDOC), *United States Customs and Border Protection* (USCBP).

Este caminho analítico permitirá efetivarmos um raio x do processo de determinação dos direitos *antidumping* nos Estados Unidos contra o suco de laranja brasileiro. E, dessa maneira, entender a aplicação dos direitos *antidumping*, sua revogação a partir de decisões do poder Executivo que preferiu obedecer ao resultado da OMC por questões estratégicas internacionais, haja vista a regionalidade e não nacionalidade da cadeia citrícola, e, posteriormente, o estabelecimento de novas formas de protecionismo de caráter fitossanitário no comércio agrícola internacional. O problema emergente é o da possibilidade do governo dos Estados Unidos utilizar deste subterfúgio como padrão político e institucional comportamental nas discussões futuras sobre a liberalização do comércio internacional agrícola na OMC.

## 1 O Acordo *Antidumping* na OMC

Desde o fim da II Guerra Mundial, os países engajados na economia mundial buscaram remover barreiras impostas contra o fluxo de bens, serviços e capitais no comércio internacional. Para facilitar essa tarefa foram discutidas em Bretton Woods, em julho de 1944, a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC)<sup>3</sup>. Entretanto, as negociações para sua efetivação não avançaram. A questão do comércio internacional passou a ser tratada no âmbito do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) que, de fato, entre 1947 e 1994, tornou-se um órgão internacional. O GATT ofereceu as condições institucionais e políticas à realização das rodadas

3 Segundo Vigevani, Oliveira e Mariano (2003, p. 48), “Os acordos de Bretton Woods, de julho de 1944, previram a necessidade de se aumentar a cooperação entre os países capitalistas na economia mundial, visando tanto à ampliação do comércio internacional quanto à criação dos instrumentos institucionais para um modelo de desenvolvimento que evitasse os erros da desordem econômica, do protecionismo, da não-conversibilidade monetária e do comércio administrado. Para atingir estes objetivos, foram discutidas em Bretton Woods as diretrizes para a criação de três grandes instituições internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Internacional do Comércio (OIC)”.

de negociações multilaterais sobre comércio internacional, zelando pelo seu cumprimento até a sua incorporação por meio da criação da OMC ao final da Rodada Uruguaí (1986-1994).

Dessa maneira, as medidas previstas no GATT continuaram válidas, inclusive o Artigo VI, o Acordo *Antidumping*. Segundo esse acordo, a caracterização do *dumping* depende da existência de três condicionantes simultâneos: fato, dano enexo causal. O Artigo 2º do Acordo *Antidumping* define o *dumping* quando:

a product is to be considered as being dumped, i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country (WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO, 1994).

Este mesmo artigo apresenta informações detalhadas para o cálculo do valor normal e do preço de importação, bem como alguns elementos da comparação equitativa que deve efetuar-se (WTO, 1994).

O dano é caracterizado no Artigo 3º como “unless otherwise specified, be taken to mean material injury to a domestic industry, threat of material injury to a domestic industry or material retardation of the establishment of such an industry” (WTO, 1994). Para verificar a existência de dano é necessário o exame objetivo baseado em provas positivas do volume das importações e de seu efeito sobre os preços. O Artigo 3º estabelece ainda a necessidade da relação causal entre as importações e o dano.

The demonstration of a causal relationship between the dumped imports and the injury to the domestic industry shall be based on an examination of all relevant evidence before the authorities. The authorities shall also examine any known factors other than the dumped imports which at the same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by these other factors must not be attributed to the dumped imports. Factors which may be relevant in this respect include, inter alia, the volume and prices of imports not sold at dumping prices, contraction in demand or changes in the patterns of consumption, trade restrictive practices of and competition between the foreign and domestic producers, developments in technology and the export performance and productivity of the domestic industry (WTO, 1994).

Apenas após investigações (Artigo 1º), baseadas em fatos e não somente em alegações, conjecturas ou possibilidades que constatem a ameaça de dano causada pelo *dumping*, é que se aplicam medidas *antidumping*. A ameaça de dano precisa ser claramente previsível e iminente (THORSTENSEN, 2001: 121). As provas devem ser reais. Portanto, as medidas *antidumping* são exceções autorizadas pela OMC com a finalidade de proteger temporariamente o mercado interno do país que ganha o direito de impô-las.

Contudo, alguns países distorcem o Acordo ao utilizar as medidas *antidumping* mais como um mecanismo protecionista na lógica de barreira não tarifária, do que como punição por obtenção de vantagens extraordinárias de terceiros (DI SENA JÚNIOR, 2003). Essa é uma das críticas ao Acordo, dado que cada membro pode realizar a leitura que achar mais conveniente do texto: alguns países não analisam todos os elementos necessários e que

influenciam no *dumping* alegando que alguns critérios são mais importantes do que outros. Logo, os países se utilizam do Acordo de forma protecionista conforme julgarem necessário para cada situação – podendo aplicá-lo de modo diferente entre si e dentro do mesmo país, o que aumenta as reclamações e a vontade de negociar uma nova redação para o acordo (CORDOVIL, 2009, p. 33-4)<sup>4</sup>. O caso das medidas *antidumping* estadunidenses sobre o suco de laranja brasileiro reflete este fato.

Desde 2005, os Estados Unidos vinham utilizando um mecanismo para realizar o cálculo do *dumping* sobre o suco de laranja brasileiro que “ao ignorar aquelas operações nas quais o valor de exportação do produto é superior ao seu valor normal no mercado doméstico” (BRASIL, 2010) – o conhecido *zeroing* – era contrário as regras do Acordo. O *zeroing* é um método de cálculo de *dumping* onde apenas as transações nas quais o preço do produto é menor que seu valor normal são utilizadas, excluindo as transações nas quais o preço do produto é maior do que seu valor no mercado interno do exportador. Ou seja, as transações onde ocorre *dumping* não são levadas em consideração.

Por exemplo, se tivermos três transações de importação, sendo na primeira o valor do suco no mercado dos EUA de US\$100 e no mercado brasileiro de US\$150; na segunda, o valor nos EUA de US\$75 e no Brasil de US\$100; e na terceira, o valor nos EUA de US\$175 e no Brasil de US\$100, a margem média de *dumping* seria zero, pois a terceira transação anularia o *dumping* das anteriores. Porém, com o *zeroing* a terceira transação é ignorada e o resultado é uma margem positiva de *dumping* de US\$75. Na prática, com o *zeroing* é mais fácil converter um *dumping* negativo em positivo se a mudança de preços ocorrer por uma variação na demanda e não nos custos de importação (SAGGI; WU, 2013).

Logo, ao excluir parte das transações, ocorre inflação artificial das margens de *antidumping* e haverá o aparecimento positivo de *dumping*. Desta forma, ao utilizar o *zeroing* boa parte das exportações brasileiras ficou fora do cálculo, favorecendo a aparição de *dumping* positivo.

EUA e UE eram os maiores praticantes do *zeroing* (e os únicos contestados sobre isso na OMC), contudo, com as derrotas nos casos *EC – Bed Linen* para a Índia (DS141, em 1998) e *EC – Pipe Fittings* para o Brasil (DS219, em 2000), a UE deixa de utilizar o método e passa a demandar painéis como primeira ou terceira parte contra os EUA para que também deixassem de usar. Desde então, a OMC tem condenado o uso desta metodologia e os EUA tornam-se os únicos a utilizá-la (US..., 2011; SAGGI; WU, 2013).

Nas 39 vezes<sup>5</sup> em que os EUA foram contestados na OMC sobre sua aplicação de medidas *antidumping*, em 19 vezes foi discutido o uso do método do *zeroing* contra países desenvolvidos e em desenvolvimento – UE, Japão, México (aço), Canadá, Equador (camarão), Tailândia (camarão), Vietnã, Brasil (suco de laranja) e Coreia do Sul (lâminas de diamante) (SAGGI; WU,

4 Cordovil (2009) ainda destaca que os EUA propuseram a inclusão de mais transparência nos processos de investigação respaldados pelo Acordo: qualquer pessoa deveria poder ver os documentos das investigações e eles deveriam estar disponíveis na internet.

5 Em levantamento feito no site da OMC, de 1995 a 31 de maio de 2014, encontramos 94 casos que chegaram ao OSC com a acusação de que um Estado utilizava de modo distorcido as medidas *antidumping*. São 90 casos com o termo “*antidumping*” em seu título, 3 casos com o termo “*zeroing*” e 1 caso com os dois termos. Destes 94 casos, 39 tem os EUA como demandado. Pesquisa feita em consulta ao site da OMC em 31 de maio de 2014 no seguinte link: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)>.

2013; PRUSA; RUBINI, 2013; BOWN; PRUSA, 2011)<sup>6</sup>. Em todos estes casos o *zeroing* aplicado pelos EUA foi condenado e o OSC recomendou que a metodologia fosse alterada. Mesmo assim, embora alegassem o contrário, as leis *antidumping* dos EUA continuaram em desconformidade com a OMC.

Somente em dezembro de 2006 os EUA proibiram o uso do *zeroing* nas novas investigações iniciais de margens de *dumping*, permitindo a prática nas outras fases (revisões administrativas, *five-year sunset reviews* e *new shipper reviews*) dos processos de direitos *antidumping* já em vigor, originando novos conflitos comerciais. Assim, em dezembro de 2010, o Departamento de Comércio (USDOC) propôs a extensão da proibição de utilizar o *zeroing* nas revisões administrativas, tentando evitar a retaliação por parte da UE, Japão e outros parceiros comerciais. Soma-se a isso a pressão que os EUA têm feito por uma legalização explícita da metodologia do *zeroing* nas negociações da Rodada Doha, conquanto afirmem que o Acordo *Antidumping* já permita esta prática (US..., 2011).

No entanto, a OMC e a UE mostraram-se céticas quanto ao pleno cumprimento desta medida pelos EUA, pois a proposta não chega a prever danos ou outros tipos de compensação e apenas serviria para os casos futuros (US..., 2011). Além do mais, a nova determinação do USDOC deixa uma margem de manobra para a possível utilização do *zeroing* ao permitir a aplicação de método de comparação diferente e mais apropriado para as *reviews*, sem esclarecer qual seria este método, nem quando seria apropriado usá-lo (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011). Todavia, um painel entre México e EUA no âmbito do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) concluiu que o uso do *zeroing* é inconsistente também com a lei estadunidense (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

Em janeiro de 2011 o resultado do painel *US – Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea* era contrário à prática estadunidense e em abril de 2011 o painel *US – Orange Juice* também condenava o uso do *zeroing*. Para defender seu método, os Estados Unidos alegaram que nem todas as transações eram pertinentes para o cálculo do *dumping*; que o *zeroing* não afetaria o cálculo da margem de *dumping*; e que existem vários métodos para se calcular o *dumping*: o produto em seu conjunto, cada transação individual com o produto, ou ambos os critérios. Todavia, apesar do país invocar que no próprio Acordo há a ressalva de que algumas disposições podem ter várias interpretações, o OSC apurou que mesmo sendo possível calcular o *dumping* em transações específicas, o cálculo deve ser do conjunto do produto comercializado. Dessa maneira, o OSC considerou o *zeroing* como uma infração contra o GATT, por não ser uma comparação equitativa, porque a maioria das transações, neste caso, foi negativa e ficou de fora do cálculo. Por fim, o órgão definiu que há somente um sentido para o termo *dumping* válido e condenou as medidas estadunidenses, considerando-as incompatíveis com os princípios da OMC.

Havia assim jurisprudência interna e externa favorável à adequação das normas dos EUA na questão do *antidumping*. Porém, somente em fevereiro de 2012, após acordos entre EUA, UE e Japão de seus conflitos sobre *zeroing*, é que os EUA deixaram de usar o *zeroing* nas revisões

<sup>6</sup> Ou seja, 10 Estados demandaram a análise do *zeroing* na OMC.

administrativas, *five-year sunset reviews* e *new shipper reviews* (CHO, 2012; SAGGI; WU, 2013). Conquanto, a ausência de compensações por direitos impostos anteriormente e o problema apontado acima sobre a margem para a utilização do *zeroing* continue existindo no texto final do USDOC (CHO, 2012).

Isto posto, cabe-nos indagar: o que levou, em um primeiro momento, os Estados Unidos a aplicarem procedimentos contrários ao órgão multilateral de comércio internacional em defesa de uma cadeia produtiva de densidade econômica reduzida? Acreditamos que esta atitude está relacionada à capacidade de organização do setor citricultor e ao uso das instituições políticas domésticas do país para a defesa dos seus interesses setoriais. Mesmo a citricultura sendo um setor com importância menor relativa ao conjunto da economia estadunidense.

## 2 A citricultura da Flórida

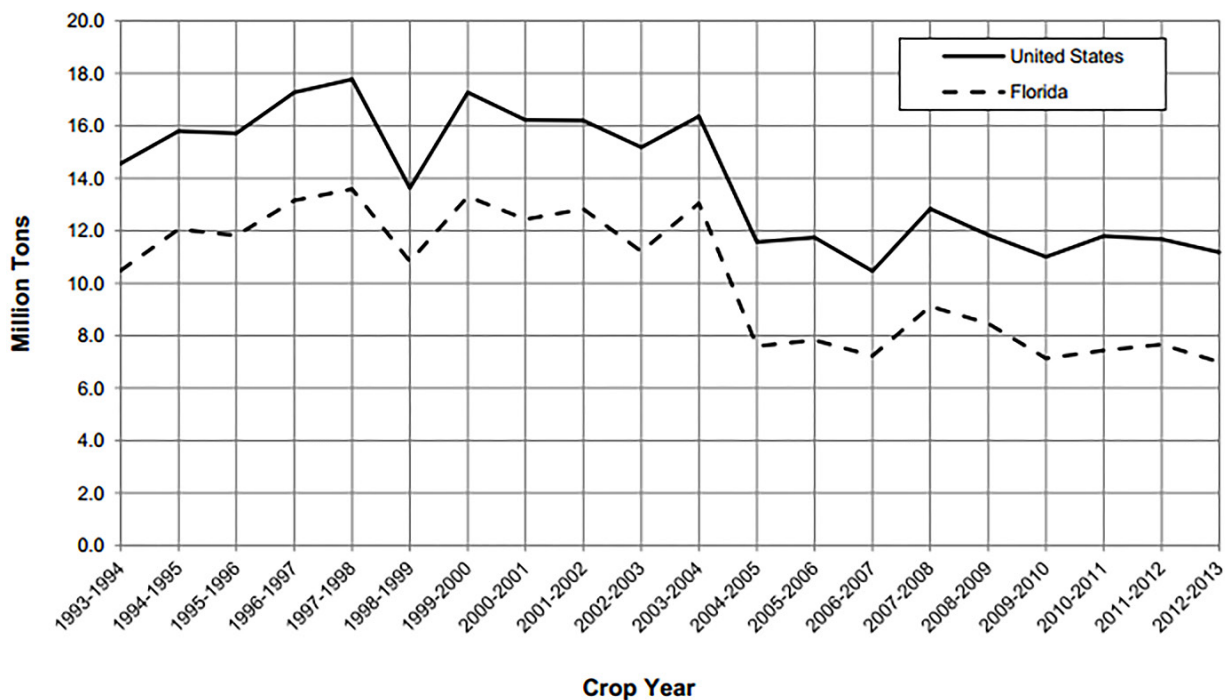
Os Estados Unidos são o maior e mais lucrativo mercado nacional de suco de laranja e o segundo maior produtor de laranjas e de suco de laranja; já o Brasil é o maior produtor de laranjas e de suco de laranja. Juntos, ambos respondem por 81% da produção mundial de suco de laranja (FAVA NEVES, 2010). Contudo, o Brasil possui sozinho 85% da participação no mercado mundial. Isso porque o produto brasileiro conta com uma maior competitividade em sua cadeia produtiva em relação ao produto estadunidense, decorrente de maior tecnologia e condições naturais do país (FAVA NEVES, 2010).

A produção estadunidense está concentrada no estado da Flórida (responsável por 70% da produção de laranjas no país): “nowhere on earth, or perhaps even the heavens, has the ‘golden fruit’ held more importance than in Florida, where growing and processing citrus has become a multi-billion dollar industry” (FLORIDA CITRUS MUTUAL, c2012). Uma indústria que movimenta US\$ 9 bilhões, dos quais US\$ 1 bilhão em impostos, e gera aproximadamente 76.000 empregos, direta ou indiretamente, sendo que 98% das laranjas são colhidas manualmente (FLORIDA CITRUS MUTUAL, c2012).

Nenhuma outra fruta é produzida no país para fins industriais no mesmo volume que a laranja: 78% das laranjas plantadas vão para o processamento e 96% destas para a produção de suco (FAVA NEVES, 2010). A citricultura responde por 21,1% das receitas da agricultura na Flórida (FDOC, 2008), sendo o setor agropecuário do estado responsável por 3,37% do PIB dos Estados Unidos (APEX-BRASIL, 2010)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Vale destacar aqui que a Flórida possui um PIB de US\$ 744 bilhões, sendo o 4º maior dos EUA, atrás da Califórnia, Texas e Nova Iorque (APEX-BRASIL, 2010).

Gráfico 1. Evolução da produção de cítricos nos US e na Flórida (1993-2013)<sup>8</sup>



Fonte: FLORIDA, 2014a.

Embora a península da Flórida possua um clima ameno com 300 dias de sol por ano, solos férteis e vários lagos e rios, sua localização entre o Oceano Atlântico e o Golfo do México lhe rende tempestades, granizo, ventos, tornados e furacões (STATE OF FLORIDA, 2012), sendo rota dos tornados e furacões que se formam na região do Caribe (GARCIA JÚNIOR, 2006). Como resultado, é o Estado mais atingido por trovões e por tornados dos Estados Unidos e possui a maior precipitação média anual do país.

Este constrangimento geográfico acarretou (e acarreta) prejuízos à agroindústria flordiana. Desde 1962, a citricultura estadunidense sofre prejuízos com geadas, sendo que aquelas das décadas de 1970 e 1980 permitiram a ascensão do Brasil ao primeiro lugar do mundo na produção de laranjas e de suco de laranja. Neste período, os Estados Unidos tornaram-se o maior comprador do produto brasileiro, consumindo 53% das nossas exportações (FAVA NEVES, 2010).

Para tentar se proteger, o *citrus belt* estadunidense migrou gradualmente, nas décadas de 1980-90, 180 km ao sul e sudoeste do Estado para regiões de temperaturas mais elevadas, pois “in the southern two-thirds of the Florida peninsula, where there is low probability for a freeze” (FLORIDA CITRUS MUTUAL, c2012). Contudo, esta não foi só uma mudança de eixo geográfico, mas também de tecnologia de produção: os novos pomares formaram-se com tecnologias modernas de irrigação, as quais suprimem o *deficit* hídrico e oferecem proteção térmica às árvores em caso de geadas de baixa intensidade (FAVA NEVES, 2010: 13).

<sup>8</sup> A diferença é a produção do Texas, do Arizona e da Califórnia. Tais cadeias não serão detalhadas neste estudo haja vista a preponderância e pioneirismo da produção flordiana no setor.

Segundo Fava Neves (2010), esta migração acarretou um rendimento industrial (medido através da quantidade de caixas necessárias para produzir uma tonelada de suco de laranja congelado – FCOJ – a 66° Brix) inferior ao que se vem atingindo, porém com uma produtividade agrícola maior<sup>9</sup>. O rendimento industrial da Flórida em 2009/10 foi de 226 caixas, enquanto a do Brasil de 257 (FAVA NEVES, 2010). Ou seja, a Flórida mostrou-se mais atrativa com uma eficiência 14% melhor que a brasileira, pois necessita de menos caixas de laranja para produzir uma tonelada de FCOJ, conquanto as duas cadeias produzam frutas com bastante suco. O que ajuda ambas a manterem-se como líderes. Assim, a produção floridiana, que havia caído para 104 milhões de caixas em 1984/85, voltou ao ápice em 1997/98, com 244 milhões de caixas de laranja (FAVA NEVES, 2010: 13).

Outro problema enfrentado pelo segmento na Flórida é a baixa taxa de renovação das árvores, gerando uma queda no número de árvores de 19% nos últimos anos, refletindo na produtividade. Isto é decorrente da valorização imobiliária que as regiões produtoras vêm sofrendo. Muitos produtores venderam pomares próximos às cidades, nos quais foram construídos condomínios residenciais (FAVA NEVES, 2010)<sup>10</sup>. Portanto, os motivos da liderança brasileira no setor são diversos e condicionados ao longo do tempo por uma série de variáveis (geografia, clima, tecnologia, preço da terra etc.) sem correspondência direta com a questão do *dumping* no comércio internacional agrícola.

Entretanto, desde a retomada do setor cítrico nos Estados Unidos, a liderança brasileira no segmento passou a ser tratada como “ameaça” externa. Contra ela, o setor citricultor estadunidense se mantém mobilizado e organizado para fazer valer seus interesses junto a seu governo. Nesta perspectiva, é importante destacar que embora existam várias associações de citricultores na Flórida, aquela que na realidade possui mais influência é a *Florida Citrus Mutual* (FCM) que se dedica a ajudar os citricultores da Flórida a produzir e comercializar suas colheitas com lucro, sempre pensando no melhor modo de atender os interesses dos produtores, seja no Congresso ou no campo.

Segundo a FCM, ela tem sido fundamental na obtenção de quase US\$ 1 bilhão em ajuda para os citricultores da Flórida, além do sucesso na conquista de financiamento de pesquisa e de proteção contra ameaças internacionais (FLORIDA CITRUS MUTUAL, c2012), notadamente as brasileiras. “[Florida Citrus] Mutual has also been successful in convincing the International Trade Commission (ITC) that the Brazilians have dumped orange juice in the United States at less than fair market value” (FLORIDA CITRUS MUTUAL, c2012).

A FCM conta com um *Political Action Committee* (PAC) Federal, financiado por citricultores e representantes da indústria. Os recursos do PAC Federal são usados estritamente em apoio a candidatos a cargos eletivos federais ou a comitês políticos também para apoio de candidatos (FLORIDA CITRUS MUTUAL, 2012c). Além do auxílio direto a candidatos, a associação também investe em questões legislativas nas áreas de agricultura, comércio e orçamento, fazendo pressão sobre o Congresso (Senado e Câmara), USTR, Departamento de Agricultura, USDOC, Departamento de Justiça e na própria Casa Branca.

9 Este rendimento pode ser chamado de vocação ou atratividade da região.

10 O setor de aluguéis e *leasing* imobiliário corresponde a 17,7% do PIB do estado (APEX-BRASIL, 2010).

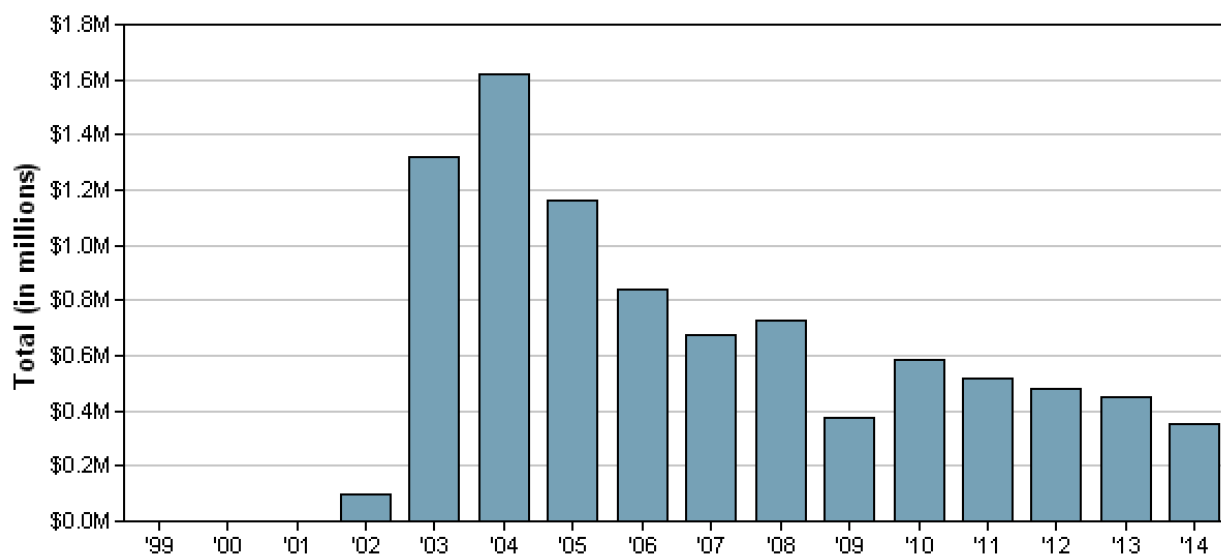
De 2000 até 2013, a *Florida Citrus Mutual* contou com um PAC Estadual para “to strengthen the Florida citrus industry’s position in Tallahassee [capital da Flórida] by promoting a positive political climate” (FLORIDA CITRUS MUTUAL, c2012). O PAC Estadual era mantido com doações do produtor e por receitas de leilões e torneios de golfe e de pesca na *Florida Citrus Industry Annual Conference* (FLORIDA CITRUS MUTUAL, c2012). Nos 13 anos de sua vigência, foram 974 contribuições, doando em dinheiro US\$ 1.216.632,44 para o PAC e gastando mais US\$ 1.231.910,21 em outros tipos de contribuições (campanha, transporte, viagens, serviços bancários) (FLORIDA, 2014b).

Além dos PACs, existe o apoio via *lobby*. O *lobby* de funcionários da *Florida Citrus Mutual* registrados como lobistas federais dedicados a questões políticas no Congresso e agências federais, como Michael Sparks (que gerencia todas as atividades de *lobby* estaduais e federais da organização), resultou na recente conquista da destinação de US\$ 125 milhões da *Farm Bill* 2014 ao combate do *greening*<sup>11</sup>. Os recursos serão usados tanto para pesquisa sobre a doença quanto para assistência financeira a produtores de mudas para replantar árvores afetadas por desastres naturais e pela doença, bem como a substituições, custo de plantio e preparação do local para citricultores que tiveram perdas de árvores devido à doença (FL FARM..., 2014). Ressalta-se também que o Subcomitê criado e responsável por gerir os recursos conta com nove membros: cinco citricultores da Flórida, um do Texas e três da Califórnia<sup>12</sup> ou Arizona (UNITED STATES OF AMERICA, 2014b). Nas palavras de Sparks, “I can’t thank the members of Florida’s Congressional delegation enough for their hard work on this issue. They have worked tirelessly on this legislation. We took a big step forward today, because of them” (FARM..., 2014). Os membros da delegação da Flórida no Congresso destacados por Sparks são o senador Bill Nelson e os representantes Vern Buchanan, Dennis Ross, Tom Rooney, Steve Southerland, Daniel Webster, Mario Diaz-Balart, Kathy Castor, Patrick Murphy, Ted Yoho, Ander Crenshaw e Bill Posey; além do Secretário da Agricultura da Flórida, Adam Putnam (FARM..., 2014). Todos, como veremos adiante, receberam financiamento da *Florida Citrus Mutual* em alguma de suas campanhas eleitorais.

11 Doença de difícil controle que diminui a produção das árvores, para a qual ainda hoje não existe um método de tratamento totalmente eficaz. O Brasil optou por erradicar as árvores doentes e aplicar inseticidas e vem conseguindo bons resultados no controle da doença. Já a Flórida optou pela não erradicação das árvores atingidas pela doença e não vem conseguindo controlar a expansão do *greening* (Joaquim, 2013a; 2013b).

12 O *greening* que vem devastando os pomares da Flórida desde 2005 foi detectado pela primeira vez na Califórnia e no Texas em 2012 (JOAQUIM, 2012).



Gráfico 2. Evolução do investimento em *lobby* da *Florida Citrus Mutual* sobre o Governo Federal

Fonte: CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2014a.

Ao observarmos o gráfico vemos um aumento notável no investimento em *lobby* em 2003, 2004 e 2005, anos em que a citricultura foi prejudicada por furacões e doenças, sendo 2004 marcado por um forte investimento na campanha presidencial de W. Bush.

As contribuições na esfera estadual e federal são para candidatos de ambos os partidos e esses investimentos acabam muitas vezes recompensados com a vitória eleitoral do candidato “patrocinado”. Na 113ª legislatura (jan/2013-jan/2015) do Congresso Federal, os dois senadores que representam o Estado da Flórida (Bill Nelson e Marco Rubio, democrata e republicano respectivamente) já receberam doações da *Florida Citrus Mutual* e, dos 27 Representantes da Câmara, 19 já receberam doações da associação para suas campanhas em alguma das eleições entre 1998 e 2014; sendo que dois deles (Jim Davis e Kathy Castor), mais o Secretário da Agricultura da Flórida (Adam Putnam), já receberam doações da *Cargill* também (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2014a, 2014c)<sup>13</sup>.

Ainda conseguimos observar que dos 27 distritos eleitorais, 18 são regiões com grande produção de cítricos – os distritos eleitorais 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 25. Destes 18, apenas quatro não receberam doações da *Florida Citrus Mutual*, de acordo com nosso levantamento no *Center for Responsive Politics*, são eles: Alan Grayson (distrito 9), David Jolly (distrito 13), Curt Clawson (distrito 19) e Lois Frankel (distrito 22). Contudo, David Jolly e Curt Clawson faziam parte dos candidatos indicados pela *Florida Citrus Mutual* para voto em seus distritos<sup>14</sup>. Os que receberam doações são Ron DeSantis (distrito 6); John Mica (distrito 7); Bill Posey (distrito 8); Daniel Webster (distrito 10); Richard Nugent (distrito 11); Gus M. Bilirakis

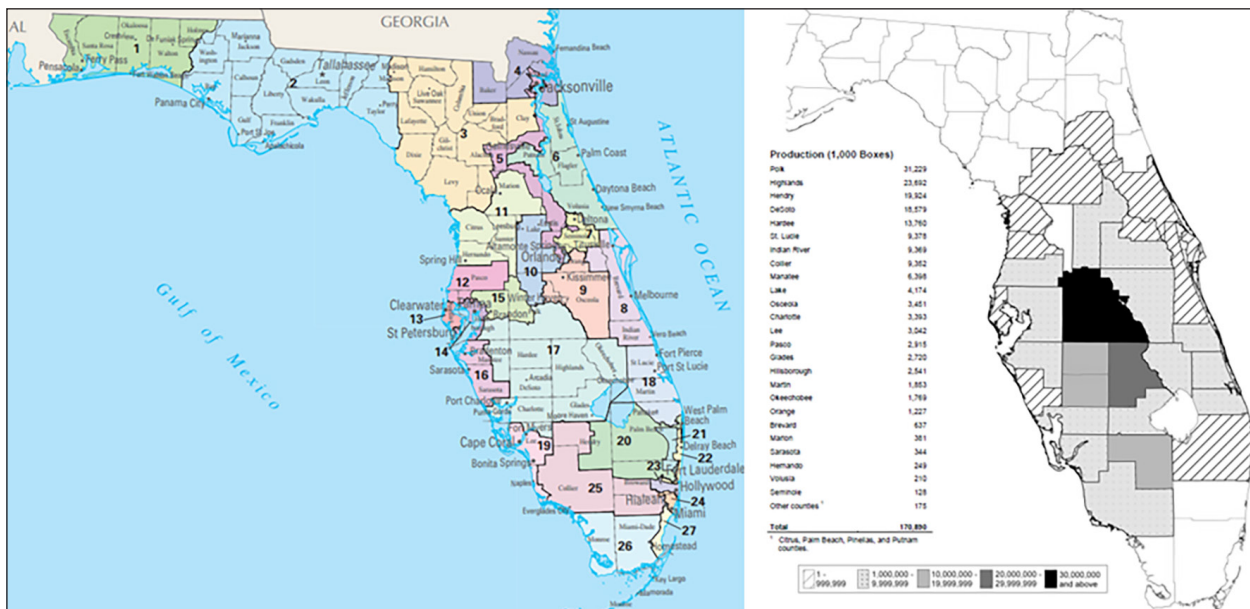
<sup>13</sup> Os que já receberam são: Alcee L. Hastings (D); Ander Crenshaw (R); Bill Posey (R); Daniel Webster (R); Debbie Wasserman Schultz (D); Dennis Ross (R); Gus Bilirakis (R); Jeff Miller (R); John L. Mica (R); Kathy Castor (D); Mario Diaz-Balart (R); Patrick E. Murphy (D); Richard Nugent (R); Ron DeSantis (R); Steve Southerland (R); Ted Yoho (R); Tom Rooney (R); e Vernon Buchanan (R). Já os que não receberam: Alan Grayson (D); Corrine Brown (D); Curt Clawson (R); David Jolly (R); Frederica Wilson (D); Joe Garcia (D); e Lois Frankel (D) (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2014b, 2014c).

<sup>14</sup> Disponível em <<http://www.flcitrusmutual.com/industry-issues/legislative.aspx>>. Acesso em 23 de ago. 2015.

(distrito 12); Kathy Castor (distrito 14); Dennis Ross (distrito 15); Vern Buchanan (distrito 16); Tom Rooney (distrito 17); Patrick Murphy (distrito 18); Alcee L. Hastings (distrito 20); Ted Deutch (distrito 21); e Mario Diaz-Balart (distrito 25).

A própria *Florida Citrus Mutual* em seu informe sobre o Fed PAC, afirma que “In the Congressional races [of 2014] 87% of the candidates FCM supported were elected” (para a legislatura 2015-2016) e destaca distritos chaves nos quais seus candidatos venceram – distritos 3, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 23 e 25 (FLORIDA CITRUS MUTUAL, 2014, p. 2). Desta forma, ao cruzarmos os dados dos locais das contribuições aos candidatos que foram eleitos com as regiões produtoras, vemos que os distritos que mais contribuíram são aqueles em que há forte presença da citricultura.

Figura 1 – Divisão dos distritos eleitorais da 113ª legislatura (colorido) e principais regiões produtoras de laranja na safra 2011-2012 (preto e branco)



Fonte: UNITED STATES OF AMERICA, 2014a; FLORIDA, 2013.

Tabela 1. Candidatos que receberam doações da *Florida Citrus Mutual* (via PAC, lobby ou diretamente da organização)

Flórida		Outros Estados	
Candidato	Ano da doação	Candidato	Ano da doação
Adam H. Putnam (R)	2000, 2002, 2004, 2006 e 2008	Baron Hill (D-IN)	2002
Alcee L. Hastings (D)	1998, 2000, 2002, 2004, 2006 e 2008	Ben Nelson (D-NE)	2006
Allen Boyd (D)	1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010	Blanche Lincoln (D-AR)	2010
Allen West (R)	2012	Bob Smith (R-NH)	1998
Ander Crenshaw (R)	2000 e 2004	Byron L. Dorgan (D-ND)	1998
Betty Castor (D)	2004	Chris Cannon (R-UT)	2004 e 2006
Bill McCollum (R)	1998 e 2000	Chuck Grassley (R-IA)	1998 e 2004
Bill Nelson (D)	2000, 2002, 2004, 2010, 2012 e 2014	Conrad Burns (R-MT)	2006
Bill Posey (R)	2008, 2012 e 2014	Dave Camp (R-MI)	2004
Bob Graham (D)	1998	David Phelps (D-IL)	2002
C. W. Bill Young (R)	1998, 2000 e 2004	David R. Obey (D-WI)	2002
Carol Platt (R)	2014	Dennis Moore (D-KS)	2002
Carrie Meek (D)	1998	Doc Hastings (R-WA)	2002
Charles T. Canady (R)	1998	Frank D. Lucas (R-OK)	2012
Charlie Crist (I)	2010	George W. Bush (R)	2004
Charlie Stuart (D)	2008	Gordon H. Smith (R-OR)	2000 e 2002
Cliff Stearns (R)	1998	Henry Bonilla (R-TX)	2004 e 2006
Connie Mack (R)	2004	James T. Walsh (R-NY)	2004
Dan Miller (R)	1998	Jim Matheson (D-UT)	2002
Daniel Webster (R)	2010, 2012 e 2014	Jim McCrery (R-LA)	2004
Dave Weldon (R)	2004 e 2006	Jim Moran (D-VA)	2004
David Rivera (R)	2010	Johnny Isakson (R-GA)	2004
Debbie Wasserman Schultz (D)	2004 e 2008	Larry Combest (R-TX)	2000
Dennis Ross (R)	2010, 2012 e 2014	Lauch Faircloth (R-NC)	1998
E. Clay Shaw Jr (R)	1998, 2000, 2002, 2004 e 2006	Leonard Boswell (D-IA)	2002
Ginny Brown-Waite (R)	2004	Maurice Hinchey (D-NY)	2000
Gus Bilirakis (R)	2006 e 2012	Melissa Bean (D-IL)	2006
Ileana Ros-Lehtinen (R)	2000 e 2008	Mike DeWine (R-OH)	2006
Jeff Miller (R)	2002 e 2008	Mike Johanns (R-NE)	2008
Jim Davis (D)	1998, 2000, 2002 e 2004	Pete Sessions (R-TX)	2004
Joe Scarborough (R)	2000	Phil English (R-PA)	22004
John L. Mica (R)	1998 e 2000	Richard A. Gephardt (D-MO)	1998

Flórida		Outros Estados	
Candidato	Ano da doação	Candidato	Ano da doação
Karen L. Thurman (D)	1998 e 2002	Richard G. Lugar (R-IN)	1998
Katherine Harris (R)	2004 e 2006	Richard W. Pombo (R-CA)	2000 e 2004
Kathy Castor (D)	2010, 2012 e 2014	Robin Hayes (R-NC)	2005
Kendrick B. Meek (D)	2002, 2004 e 2008	Sanford Bishop (D-GA)	2000
Linda W. Chapin (D)	2000	Saxby Chambliss (R-GA)	2008
Lizbeth Benacquisto (R)	2014	Tom Harkin (D-IA)	2002
Lori Edwards (D)	2010	Tom Reed (R-NY)	2012
Marco Rubio (R)	2010		
Mario Diaz-Balart (R)	2000, 2002, 2004, 2008 e 2014		
Mark Foley (R)	1998, 2000, 2002, 2004 e 2006		
Mel Martinez (R)	2004, 2006 e 2008		
Michael Bilirakis (R)	1998 e 2000		
Paige Kreegel (R)	2012		
Patrick E. Murphy (D)	2014		
Peter Deutsch (D)	1998, 2000 e 2002		
Ric Keller (R)	2004		
Richard Nugent (R)	2010 e 2012		
Robert Wexler (D)	2000 e 2004		
Ron DeSantis (R)	2012 e 2014		
Ron Klein (D)	2008 e 2010		
Sandy Adams (R)	2010 e 2012		
Steve Southerland (R)	2012 e 2014		
Ted Yoho (R)	2014		
Tillie Fowler (R)	1998		
Tim Mahoney (D)	2006 e 2008		
Tom Feeney (R)	2002, 2004, 2006 e 2010		
Tom Rooney (R)	2008, 2010, 2012 e 2014		
Tramm Hudson (R)	2006		
Trey Radel (R)	2012		
Vernon Buchanan (R)	2006, 2008, 2010, 2012 e 2014		
William E. Sublette (R)	2000		

Obs. 1: R – Partido Republicano; D – Partido Democrata; I – Independente.

Fonte: elaboração própria com base em CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2014b, 2014c.

Acreditamos que muito provavelmente os auxílios do governo estadunidense ao setor citrícola na questão do direito *antidumping*, como veremos adiante, e dos demais auxílios, são decorrentes do apoio financeiro dos produtores às campanhas eleitorais e ao peso que o estado da Flórida representa nas eleições (Congressuais e Presidenciais) (LANGEVIN, 2006). Não podemos afirmar que tais auxílios foram totalmente oferecidos em decorrência dos aspectos político-eleitorais, porém este é um aspecto chave da questão ao não permitir a falência do setor citrícola, o que beneficiaria outros setores (como o imobiliário ou o de serviços).

Segundo Lima (2009), depois da ratificação do NAFTA, em 1995, os desafios legislativos que as indústrias de cítricos lançaram para tentar influenciar o Congresso e barrar a ameaça do livre comércio das *commodities* agrícolas foi grande. Para tanto, o setor cítrico contribuiu com grandes cifras para as eleições do Congresso em 1998 e 2002<sup>15</sup>, conseguindo a aprovação de uma *Farm Bill* favorável em 2002 ao protecionismo agrícola (LANGEVIN, 2006).

Para muito além do apoio financeiro às campanhas eleitorais, os votos da Flórida em 2000 e 2004 foram decisivos à eleição de G.W. Bush<sup>16</sup>, o que lhe deu o título de “Estado Campo de Batalha” ou “*Battleground States*” (LANGEVIN, 2006: 194). Desde 1976, com exceção apenas da primeira vitória de Bill Clinton em 1992, o candidato vencedor na Flórida foi o Presidente eleito, incluindo Barack Obama em 2008<sup>17</sup> e 2012. “Cada vez mais o resultado das eleições da Flórida é incerto” e tanto republicanos quanto democratas “gastam consideráveis quantias de tempo e dinheiro [...] para assegurar os votos do Estado no Colégio Eleitoral” (LANGEVIN, 2006: 194). Isto amplia o poder de pressão dos grupos de interesse do Estado, especificamente os citricultores<sup>18</sup>.

As eleições de 2004, ano difícil para a citricultura floridiana, foram dominadas por três *Battleground States*: Flórida, Ohio e Pensilvânia. “Together these three states have just 14% of the American population but accounted for an absolute majority of the money spent on TV advertising and more than 45% of presidential and vice presidential candidate visits during the campaign’s peak season” (FAIR VOTE, 2005, p. 3). Nas figuras abaixo temos exemplos da proporção investida nos *Battleground States* em 2004:

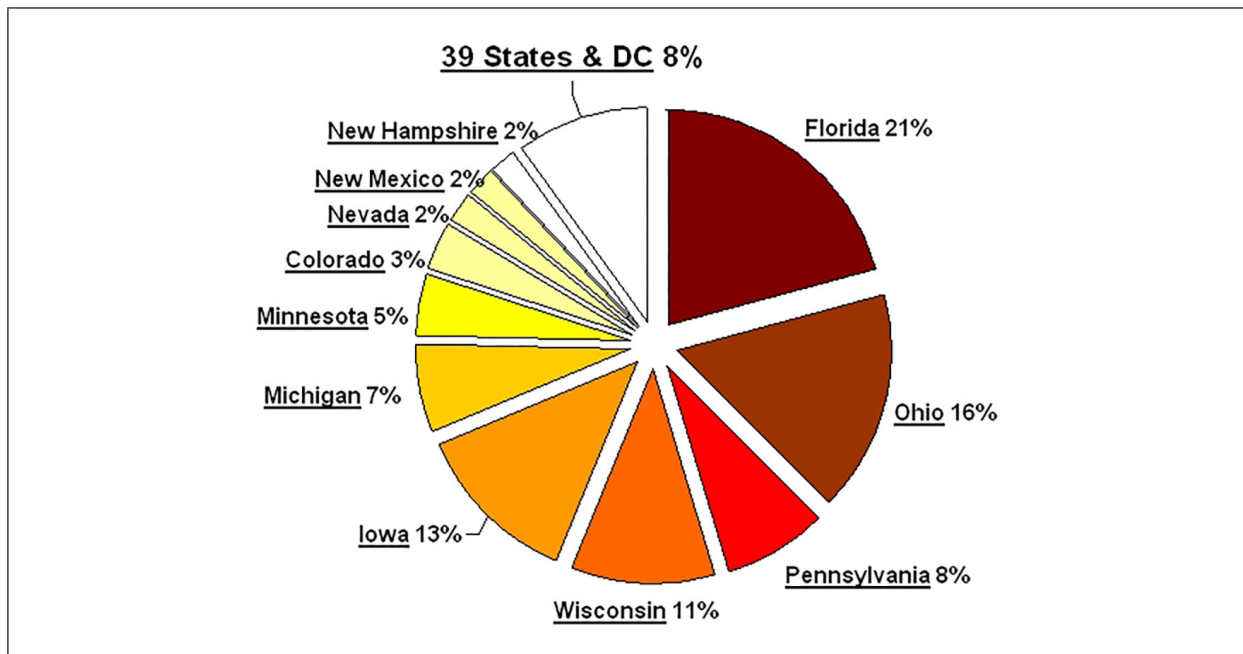
15 De 40 setores da economia estadunidense, as contribuições do setor agrícola para estas campanhas ficam entre o 8º e 10º lugares no total de contribuições. Sendo que as indústrias de cítricos ficaram entre as 20 primeiras maiores contribuições dentro do subsetor de frutas e vegetais, tendo um 6º lugar, totalizando o valor de US\$ 317.068,00 para as eleições de 1998, 2000 e 2002. Essas contribuições foram para os Partidos Democrata e Republicano, os quais “prometeram proteger as laranjas da Flórida contra o livre-comércio” (LANGEVIN, 2006: 185).

16 Nas duas eleições Bush recebeu todos os votos possíveis da Flórida no Colégio Eleitoral, sendo que em 2000, o Estado foi palco de desconfianças de fraudes e problemas eleitorais. Este apoio da Flórida fez com que Bush perdesse parte de sua margem de manobra com relação ao livre comércio agrícola. Sobre o assunto ver KEYSSAR, 2014.

17 Obama recebeu todos os 27 votos possíveis da Flórida no Colégio Eleitoral (PORTAL TERRA, 2008).

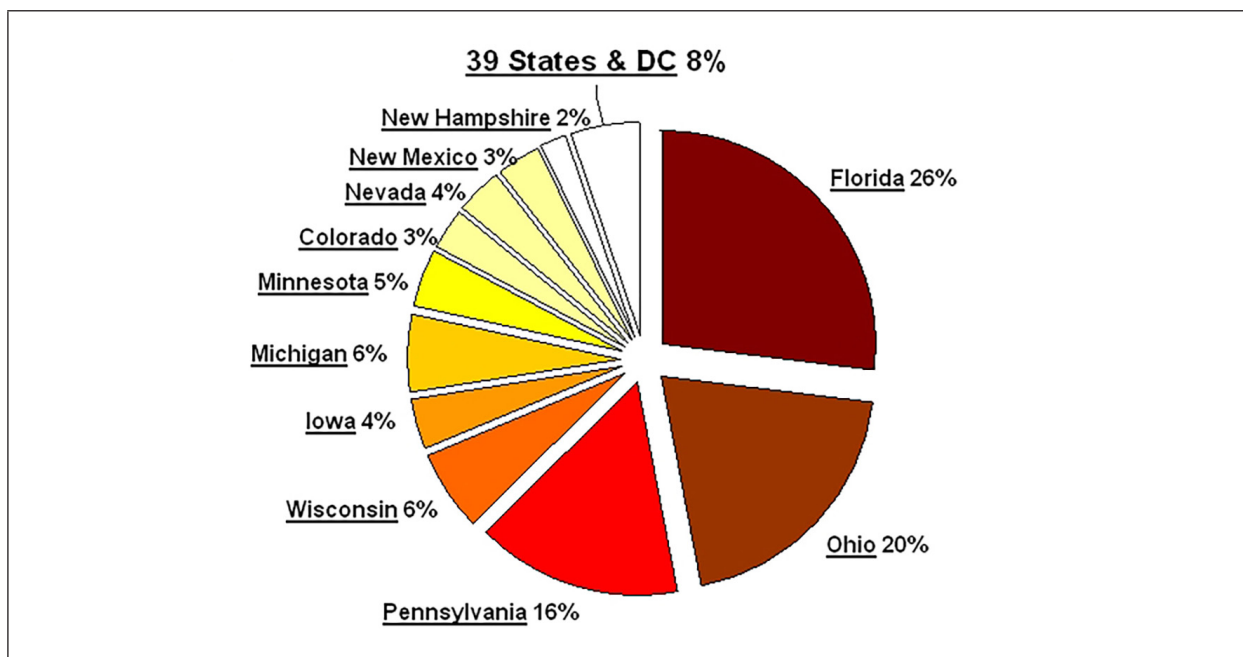
18 Esta tendência permanecerá por bastante tempo. Isso porque o Executivo estadunidense é eleito por meio de um Colégio Eleitoral, composto por 538 votos, os quais estão divididos entre os Estados Federados proporcionalmente a sua população. A Flórida, de 1976 a 2004, ampliou de 17 para 27 os seus votos neste colégio, representando um aumento de 58,8% (LANGEVIN, 2006). O que torna este Estado, como afirmamos acima, de fundamental importância na disputa presidencial.

Figura 2 – Visitas dos candidatos à presidência ou à vice-presidência nas últimas 5 semanas das eleições de 2004 (visitas aos Estados de origem dos candidatos não foram contabilizadas)



Fonte: FAIR VOTE, 2005, p. 12.

Figura 3 – Gastos em propaganda na TV pelas campanhas nas últimas 5 semanas das eleições de 2004

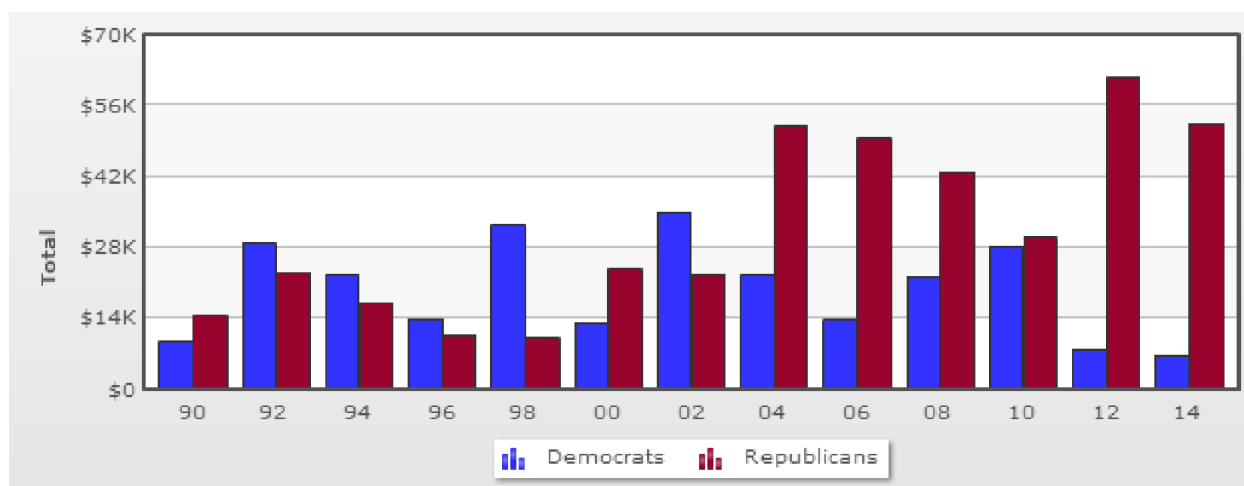


Fonte: FAIR VOTE, 2005, p. 12.

Vemos nas figuras que praticamente um quarto dos recursos gastos na eleição de 2004 foi destinado a influenciar os 6% da população estadunidense que reside na Flórida. Assim, se em 2000 W. Bush ganhou na Flórida por uma margem de 0,03%, em 2004 esta margem foi de 5%, ficando para Ohio (o Estado com a menor margem – 2,1%) a herança de receber grandes investimentos em 2008.

Na campanha de 2004 as doações da FCM aos republicanos aumentaram e W. Bush prometeu que os citricultores da Flórida seriam tratados de forma justa no mercado global, o que pode ter significado “educar” os funcionários do governo para lidar com as questões comerciais dos cítricos (BOUFFARD, 2004). Isso fica mais evidente pelo fato de que o secretário do Comércio do primeiro mandato de W. Bush (2001-2004), Donald Evans (do Texas), foi substituído por um membro do Partido Republicano da Flórida, Carlos M. Gutierrez, no segundo mandato de W. Bush (UNITED STATES OF AMERICA, [201-]).

Gráfico 3 – Total de contribuições da FCM a candidatos por partido



Fonte: CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2014d.

Portanto, dada a importância da Flórida nas corridas eleitorais, a comprovação da ampliação do poder de pressão da citricultura veio em 2005, quando o *United States Department of Commerce* (USDOC) aceitou a queixa da FCM de que a indústria brasileira estava praticando *dumping* por vender o produto brasileiro nos Estados Unidos a “valores inferiores ao custo de produção praticado pelas processadoras brasileiras na safra 2003/04” (NEVES, 2006: 24). Segundo a FCM,

the anti-dumping case not only brought a gross trade injustice to light but it also helped bring stability back to a market that was suffering from chronic low prices and grower losses. Thanks in part to the order, the situation has turned around, and we have been able to focus more on greening and other challenges (FLORIDA CITRUS MUTUAL, 2012).

Neste mesmo ano, a citricultura mundial passava por uma crise de desvalorização cambial e, simultaneamente, nos Estados Unidos a produção era “diminuída pela segunda safra, em decorrência de frequentes furacões e doenças como o cancro cítrico e recentemente o *greening*” (DUCATTI, 2005). O que comprometeu “os estoques de passagem e o abastecimento do mercado americano, exigindo importações crescentes para o atendimento doméstico” (NEVES, 2006: 24).

Os produtores estavam enfrentando dificuldades com os custos de produção (entre os quais a mão de obra e sua falta), a valorização da terra como investimento imobiliário (a citricultura estava e está sendo substituída pelo desenvolvimento imobiliário nas áreas próximas à costa) e a disseminação do cancro cítrico e do *greening* (SILVA; BENVENGA, 2005). O que refletiu em sua produtividade, levando a uma produção baixa em 2006. Delineava-se um quadro de risco do setor.

Se for vista pelo lado racional, é uma situação muito definida. Atualmente, o risco de se investir em citricultura na Flórida é muito grande. Seja pelos atuais quadros econômicos do País e do mundo, seja pela demanda de suco, pelo aumento significativo dos custos dentro da atividade ou pelo panorama de doenças que assola a cultura, a citricultura não se mostra como um investimento promissor a curto prazo (STEGER, 2008).

A crise é tão intensa que, segundo Joaquim (2008), até o “dinheiro oriundo da citricultura, que previamente seria destinado à publicidade, necessita ser realocado para as pesquisas do complexo ‘Greening’” (JOAQUIM, 2008).

Em suma, as dificuldades enfrentadas pelo setor citricultor estadunidense têm conduzido, a cada dia, as organizações de representação dos seus interesses a demandar proteções diversas dos órgãos governamentais estadunidenses. Entretanto, nos últimos anos, o foco desta proteção migrou severamente às questões atinentes ao comércio internacional agrícola. Entre elas, destaca-se medidas *antidumping* contra os produtores brasileiros, como veremos na próxima seção e, provavelmente, a tendência à tomada de medidas fitossanitárias, as quais permitem a realização do protecionismo sem ferir a obediência norte-americana a legislação internacional pró liberalização do comércio internacional<sup>19</sup>.

### 3 A determinação de medidas *antidumping*

Nos Estados Unidos, as indústrias domésticas podem pedir a órgãos governamentais que apliquem medidas *antidumping* mediante investigações que comprovem *dumping* por empresas estrangeiras que prejudiquem as nacionais (FLORIDA CITRUS MUTUAL, 2012). Tais órgãos são o USDOC e a USITC (*United States International Trade Commission*).

O USDOC possui responsabilidades em diversas áreas, entre as quais o comércio. Para tanto, conta com uma agência especializada em comércio internacional, a *International Trade Administrative* (ITA), que trabalha para aumentar os negócios globais e auxiliar organizações estadunidenses a competir dentro e fora do país (TRADE, 2012). Esta agência é responsável por desenvolver e aplicar políticas e programas contra práticas de comércio desleais (TRADE, 2012). É por meio da ITA que empresas apresentam suas demandas sobre prejuízos de importações e solicitam que o governo investigue as práticas dos parceiros comerciais do país. Em seu site é possível encontrar dicas de como preparar uma petição. No entanto, o próprio site alerta que para uma petição ser bem-sucedida é preciso que a empresa gaste tempo e recursos

<sup>19</sup> Como já ressaltado, neste caso específico as medidas foram prejudiciais para o setor também, contudo, isto não invalida o raciocínio de que possam ser utilizadas para benefício em outros setores.



substanciais para recolher e apresentar as informações necessárias para que o USDOC determine se os critérios legais para a abertura de uma investigação formal foram preenchidos (ITA, 2012).

Já a USITC é uma agência independente com amplas responsabilidades de investigação sobre questões de comércio, que investiga os efeitos das importações objeto de *dumping* e subsídios em indústrias nacionais, bem como investigações de salvaguarda globais. Ela também julga casos envolvendo importações que infringem direitos de propriedade intelectual, servindo, portanto, como um recurso institucional do governo federal, onde os dados de comércio e informações relacionados com a política de comércio são recolhidos e analisados. Tais informações e análises são fornecidas para o Presidente, o USTR (*United States Trade Representative*) e o Congresso, facilitando o desenvolvimento da política comercial dos EUA. A maioria das informações e análises da USITC fica disponível ao público para promover a compreensão de questões de comércio internacional (USITC, 2012).

Quando o USDOC aprova a petição da indústria, ele publica um aviso de início de investigações sobre a denúncia no *Federal Register* (FR). Então o Departamento analisa as vendas e os custos do período de investigação para determinar se o *dumping* ocorreu. Em caso afirmativo, o USDOC determinará a margem dos prejuízos gerados contra a indústria estadunidense devido às importações sob investigação (USITC, 2012). Para tanto, ela considera todos os fatores econômicos relevantes, incluindo a saída da indústria nacional, as vendas, a participação de mercado, o emprego e os lucros (USITC, 2012).

Caso os dois órgãos cheguem a determinações finais afirmativas sobre as suas questões individuais, o USDOC emitirá uma ordem de direito *antidumping* para compensar o *dumping* ou uma ordem de direito de compensação para contrabalançar o subsídio externo (USITC, 2012). Todavia, somente o USDOC tem autoridade para iniciar ou não a investigação e determinar as devidas compensações.

Deste modo, uma coalizão de citricultores representados pela *Florida Citrus Mutual – A. Duda & Sons Inc. (Citrus Belle)*, *Citrus World Inc.*, *Peace River Citrus Products Inc.* e *Southern Garden Citrus Processing Corporation (Southern Gardens)* – solicitou, no final de 2004 e no início de 2005, que o USDOC aplicasse “antidumping duties to offset the unfair prices offered by Brazilian processors on both bulk frozen concentrated orange juice (FCOJ) and not-from-concentrate (NFC) orange juice” (FLORIDA CITRUS MUTUAL, 2012). A alegação foi de que o produto brasileiro era importado a um valor menor do que o vendido em seu mercado e causava prejuízos às indústrias estadunidenses, a assim desencadeou-se o processo descrito acima.

O USDOC aceitou a petição da coalizão citrícola e, em seguida, enviou um questionário para as empresas brasileiras suspeitas de *dumping* com o objetivo de analisar os custos de produção do suco de laranja no Brasil, as vendas no mercado interno e as vendas no mercado estadunidense do suco de laranja brasileiro (LOHBAUER, 2011). E concluiu que “imports of certain orange juice from Brazil are being, or are likely to be, sold at less than fair value” (FR Doc. E5-587, 2005), pois as informações recebidas das empresas brasileiras foram compatíveis com as informações passadas pelas empresas estadunidenses (FR Doc. E5-587, 2005). Imediatamente, o USDOC notificou a USITC sobre suas conclusões.

A partir de então, a USITC determinou que havia uma razoável indicação de que as importações de suco de laranja brasileiro causavam prejuízos materiais às indústrias

estadunidenses (FR Doc. E5-587, 2005). Uma determinação negativa da USITC resultaria no fim das investigações.

While both the Department and the ITC must apply the same statutory definition regarding the domestic like product (section 771(10) of the [Tariff] Act [of 1930]), they do so for different purposes and pursuant to a separate and distinct authority. In addition, the Department's determination is subject to limitations of time and information. Although this may result in different definitions of the like product, such differences do not render the decision of either agency contrary to the law (FR Doc. E5-587, 2005).

As margens de *dumping* encontradas pelo USDOC, em agosto de 2005, foram de 24% a 60% nas vendas realizadas no período de outubro de 2003 até setembro de 2004 (LOHBAUER, 2011). Posteriormente, quando os dados enviados pelas empresas brasileiras foram analisados, estes percentuais foram revisados, ficando entre 19% para a Sucocítrico Cutrale e 14% para a Citrosuco – Grupo Fischer (FR Doc. E5-4633, 2005). Em fevereiro de 2006, a USITC ratificou e aprovou essa decisão do USDOC (NEVES, 2006).

Na primeira revisão do processo, em 2007 (entre agosto de 2005 e fevereiro de 2007), as margens ficaram em 0,51% para a Sucocítrico Cutrale e 3% para a Citrosuco – Grupo Fischer (LOHBAUER, 2011). Já na segunda revisão, em 2008 (entre março de 2007 e fevereiro de 2008), as margens ficaram em 2% para a Sucocítrico Cutrale e de zero para a Citrosuco – Grupo Fischer (LOHBAUER, 2011). Na quinta revisão, as taxas oscilaram entre zero e 8% (LOHBAUER, 2011).

O USDOC utiliza-se de dois a cinco programas de computador para calcular estas margens. Muitos dos procedimentos de cálculos que utiliza não são universais e o método utilizado depende do caso em questão (OWENBY, [s/d]). Há cinco métodos principais: *original investigations*, no qual o cálculo é feito por comparação de média por média ou transação por transação; *administrative or periodic reviews*, no qual há comparação por média de transação (*transaction-to-average*); *new shipper reviews*, também ocorre comparação por média de transação (*transaction-to-average*); *changed-circumstance reviews*, no qual as margens são calculadas nos estágios iniciais do caso; e *sunset reviews*, que também são calculadas nos estágios iniciais do caso (OWENBY, [s/d]).

Todos os métodos incluem algum dos dois tipos de *zeroing*, denominados *model zeroing* (*original investigations* e *sunset reviews*), no qual a margem de *dumping* é calculada sobre a média, e *simple zeroing* (*administrative reviews*, *new shipper reviews* e *sunset reviews*), no qual a margem de *dumping* é calculada sobre a média de operação. Nas palavras de Owenby ([s/d]), “the zeroing procedures are an integral element that always form part of the standard margin calculation program”, mas que poderia ser eliminado removendo-se algumas linhas da programação do *software*.

Nesta perspectiva, o mecanismo do USDOC para determinar as taxas *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro foi a comparação de cada venda, ou seja, de cada transação, feita no mercado estadunidense (FR Doc. E5-4633, 2005). Isto foi possível devido à organização e articulação da citricultura na Flórida, já que é a indústria afetada quem deve fornecer dados suficientes aos órgãos estadunidenses para que iniciem uma investigação. Caso o setor

não fosse bem articulado, seria difícil conseguir as provas necessárias para as investigações constantes do USDOC ao suco de laranja brasileiro.

Como vimos na primeira seção, este método de comparação de cada venda e não do produto em seu conjunto, bem como o método do *zeroing*, é incompatível com o Acordo *Antidumping* da OMC. Dessa maneira, quando a OMC decidiu contrariamente às práticas estadunidenses, o USITC revogou “the existing antidumping duty order on certain orange juice from Brazil would not be likely to lead to continuation or recurrence of material injury within a reasonably foreseeable time” (USITC 4311, 2012). Logo, o *United States Customs and Border Protection* (USCBP), que é o órgão que aplica as medidas relacionadas ao comércio exterior, concordou com a determinação. Antes, porém, uma nova barreira foi imposta: a proibição de importação de suco produzido com laranjas tratadas com o *carbedazim*, um pesticida largamente utilizado na citricultura, inclusive na brasileira, e proibido nos Estados Unidos. Demonstrando que embora o setor citrícola possua grande importância em um dos estados mais ricos da federação estadunidense, o setor não articula cadeias complexas e relevantes na economia nacional estadunidense, levando os EUA a acatarem a decisão contrária à sua citricultura sem objeções, visando evitar constrangimentos no âmbito internacional.

## 4 Considerações finais

Os resultados alcançados nesse artigo foram, pelo menos, quatro. Primeiro: a análise do Acordo *Antidumping* da OMC e a imposição de medidas *antidumping* contra o suco de laranja brasileiro indicam que os Estados Unidos buscam transformar regras permitidas no comércio internacional para combater práticas desleais em efetivas práticas desleais ao utilizá-las para resguardar interesses do setor citrícolo com alto grau de influência política junto às instituições do país. Dessa maneira, as medidas *antidumping* foram utilizadas mais como um mecanismo protecionista no sentido de barreira não tarifária em um momento de crise da citricultura estadunidense do que como punição por obtenção de supostas vantagens extraordinárias – o *dumping* – inexistentes para o caso brasileiro.

Segundo: essa dinâmica comportamental estadunidense só pode ser compreendida analisando os aspectos domésticos do país. A facilidade que os citricultores tiveram para ter suas demandas atendidas pelos órgãos do Estado – USDOC, USITC e USCBP – contra o suco de laranja brasileiro deveu-se à combinação da lógica da organização institucional dos Estados Unidos, que permite às empresas pedirem investigações sobre prejuízos que sofrem por atores externos, da organização dos interesses da citricultura e, conseqüentemente, da sua influência no cenário político em contextos eleitorais. Entretanto, o fato da citricultura não articular cadeias complexas e relevantes na economia nacional estadunidense levaram os tomadores de decisão do país a acatarem a decisão contrária aos seus interesses sem objeções. Principalmente, pelo fato da metodologia utilizada – o *zeroing* – estar inteiramente inadequada com o Acordo *Antidumping* da OMC. Nessa perspectiva, o poder Executivo preferiu evitar constrangimentos entre seus parceiros no comércio internacional agrícola, sobretudo no bojo de contestações bem-sucedidas contra práticas do país na OMC.

Terceiro: contudo, para não deixar de atender minimamente grupos domésticos (citricultores) com alto poder de fogo em federações (como a Flórida), que podem decidir uma eleição presidencial ou ainda tornar o poder Legislativo ainda mais protecionista, o poder Executivo estadunidense adotou uma postura protecionista disfarçada e seletiva com a aplicação de medidas fitossanitárias ao produto brasileiro, tais como a proibição do uso do pesticida *carbedazim* na cultura de laranja. Claramente, essa medida foi um prêmio de consolação para o setor citricultor estadunidense.

Quarto: ficou evidenciado neste artigo que quando o setor econômico articula cadeias produtivas complexas e relevantes na economia nos Estados Unidos, é praticamente impossível reverter a posição protecionista estadunidense tanto no poder Executivo quanto no Legislativo. A diplomacia brasileira aprendeu esta lição no contencioso do algodão e nas negociações bilaterais para a liberalização do comércio internacional da soja. A via mais adequada para desatar “nós” como estes é bilateral, sem enfrentamentos econômicos, ideológicos e políticos. Do contrário, o governo brasileiro conseguirá apenas colher custos pesados sobre o segmento econômico brasileiro que, nos últimos anos, tem auxiliado no custeio desses contenciosos sem efetivamente ter o retorno em forma de mais abertura do mercado internacional de *commodity*.

## Referências

- APEX-BRASIL. 2010. **Perfil Estado – 2010 – Flórida**. APEX-BRASIL, MDIC. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/41075162/Estudo-Florida-032010>>. Acesso em 05 nov. 2012.
- BOUFFARD, K. 2004. Citrus growers to watch trade pact situation. *The Ledger.Com*, Lakeland, 14 nov. 2004. News. Disponível em: <<http://www.theledger.com/article/20041114/NEWS/411140304?tc=ar>>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- BOWN, Chad P. ; PRUSA, Thomas J. 2011. US Anti-Dumping: Much Ado about Zeroing. In MARTIN, William J.; MATTOO, Aaditya (eds.). **Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda**. London: CEPR and the World Bank. Disponível em: <<http://econweb.rutgers.edu/prusa/cv/45%20-%20much%20ado%20about%20zeroing.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014.
- BRASIL. 2007. Embaixada do Brasil em Washington. **Barreiras a Produtos e Restrições a Serviços Brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro, Funcex. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/material/estudos/Barreiras2007.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. 2010. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo>>. Acesso em 01 jun. 2011.
- CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. 2014a. Lobbying/Florida Citrus Mutual. **Influence & Lobbying**, 27 Oct. 2014. Disponível em: <<http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=D000025847&year=2014>>. Acesso em: 30 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. 2014b. Florida Citrus Mutual. **Influence & Lobby**, 14 Dec. 2014. Disponível em: <<http://www.opensecrets.org/pacs/lookup2.php?cycle=2014&strID=C00131607>>. Acesso em: 31 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. 2014c. Florida Citrus Mutual. **Influence & Lobbying**, 16 Nov. 2014. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/orgs/totals.php?id=D000025847&cycle=2014>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. 2014d. Florida Citrus Mutual. *Influence & Lobbying*, 16 nov. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/orgs/totals.php?id=D000025847&cycle=2014>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

CHO, Sungjoon. 2012. No More Zeroing?: The United States Changes its Antidumping Policy to Comply with the WTO. **Insights**, Volume 16, Issue 8, Mar. 2012. Disponível em <<http://www.asil.org/insights/volume/16/issue/8/no-more-zeroing-united-states-changes-its-antidumping-policy-comply-wto>>. Acesso em: 02 out. 2014.

CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. 2009. **O interesse público no antidumping**. 345 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>>. Acesso em: 06 fev. 2014.

DI SENA JÚNIOR, Roberto. 2003. **Comércio Internacional e Globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá.

DUCATTI, Josimar Vicente. 2005. “Crise ou oportunidade?”. **Revista Ciência e Prática**, Bebedouro, ano 5, nº 19, out/nov/dez 2005. Disponível em <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/19.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2012.

FAIR VOTE. 2005. Who Picks the President? **FairVote – The Center for Voting and Democracy's Presidential Elections Reform Program**. 02 Nov. 2005. Disponível em: <<http://archive.fairvote.org/presidential/?page=1677>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

FARM bill contains \$125 million for citrus greening research. 2014. **Florida Citrus**, Lakeland, 27 Jan. 2014. Disponível em: <<http://www.floridacitrus.org/newsroom/news/farm-bill-contains-125-million-for-citrus-greening-research/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

FAVA NEVES, Marcos et al. 2010. **O Retrato da Citricultura Brasileira**. FEA/USP. Disponível em <[http://issuu.com/CitrusBR/docs/retrato\\_citricultura\\_brasileira\\_marcos\\_fava\\_neves/1](http://issuu.com/CitrusBR/docs/retrato_citricultura_brasileira_marcos_fava_neves/1)>. Acesso em 14 jul. 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2011. Re: Calculation of the Weighted Average Dumping Margin and Assessment Rate in Certain Antidumping Duty Proceedings. Carta de resposta a Mr. Ronald K. Lorentzen, Deputy Assistant Secretary for Import Administration International Trade Administration (ITA), Department of Commerce (DOC), 18 Fev. 2011. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/page/4/?tema=internacional>>. Acesso em: 07 set. 2014.

FL FARM Service Agency Tree Assistance Program (TAP) for Citrus Greening Losses. 2014. **Florida Citrus Mutual**, 24 Sep. 2014. News e Media. Disponível em: <<http://dailysqueeze.flcitrusmutual.com/?p=941>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

FLORIDA CITRUS MUTUAL. c2012. Industry Issues. Disponível em: <<http://flcitrusmutual.com/industry-issues.aspx>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. 2014. Legislative. Industry Issues. Nov. 2014. Disponível em: <<http://flcitrusmutual.com/industry-issues/legislative.aspx>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

FLORIDA. 2013. Department of Agriculture and Consumer Services. **Florida Citrus Statistics 2011-2012**. Tallahassee, Florida, Feb. 2013. Disponível em: <[http://www.nass.usda.gov/Statistics\\_by\\_State/Florida/Publications/Citrus/fcs/2011-12/fcs1112.pdf](http://www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/Florida/Publications/Citrus/fcs/2011-12/fcs1112.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. 2014a. Department of Agriculture and Consumer Services. **Florida Citrus Statistics 2012-2013**. Tallahassee, Florida, Mar. 2014. Disponível em: <[http://www.nass.usda.gov/Statistics\\_by\\_State/Florida/Publications/Citrus/fcs/2012-13/fcs1213.pdf](http://www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/Florida/Publications/Citrus/fcs/2012-13/fcs1213.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. 2014b. Department of State Division of Elections. **Committees**. Disponível em: <<http://election.dos.state.fl.us/committees/ComLkupByPurpose.asp>>. Acesso em: 09 dez. 2014.

FR Doc. E5-587. 2005. **Federal Register. Rules and Regulations**. Washington, US Department of Commerce, 2012. Vol. 70, No. 587, Page 7233, February 11, 2005. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2005-02-11/html/E5-587.htm>>. Acesso em 01 abr. 2012.

FR Doc. E5-4633. 2005. **Federal Register. Rules and Regulations**. Washington, US Department of Commerce, 2012. Vol. 70, No. 4633, Page 49557, August 24, 2005. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2005-08-24/pdf/E5-4633.pdf>>. Acesso em 01 abr. 2012.

GARCIA JÚNIOR, Antonio. 2006. "Laranja e suco: mercados em alta". **Revista Ciência e Prática**, Bebedouro, ano 6, nº 21, abr/mai/jun 2006. Disponível em <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/21.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2012.

GERALDELLO, Camilla S. 2015. **Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense**. 147 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-e-teses/itemlist/category/75-2015.html>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

GOYOS JÚNIOR, Durval de N. 1995. **A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai**. São Paulo: Observador Legal.

JOAQUIM, D. 2008. Um momento de muitas incertezas. **Revista Ciência e Prática**, Bebedouro, ano 8, n. 31, out.-dez. 2008. Disponível em: <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/31.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. 2012. O setor reúne-se para analisar medidas contra a expansão da doença. **Revista Ciência e Prática**, Bebedouro, ano 12, n. 44, jan. -abr. 2012. Disponível em <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/45.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. 2013a. As recentes pesquisas sobre citros na Flórida. **Revista Ciência e Prática**, Bebedouro, ano 13, n. 50, jul.set. 2013. Disponível em: <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/52.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. 2013b. Os esforços de grupos internacionais de pesquisa na busca do controle da doença. **Revista Ciência e Prática**, Bebedouro, ano 13, n. 48, jan. -mar. 2013. Disponível em: <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/50.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

KEYSSAR, A. 2014. **O direito de voto: a controversa história da democracia nos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Unesp.

LIMA, Thiago. 2005 **As relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão**. Cadernos CEDEC, nº 73. CEDEC: São Paulo.

LOHBAUER, C. 2011 "O Contencioso do Suco de Laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC". **Revista Política Externa**. v. 20, n. 2. Disponível em <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/Politica-Externa-20-02-Christian-Lohbauer.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2011.

- NEVES, Evaristo Marzabal. 2006. “Uma agenda comum, por favor!”, *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 6, nº 20, jan/fev/mar 2006. Disponível em <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/20.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2012.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MORENO, Fernanda Venceslau. 2007. “Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07 mai. 2012.
- OWENBY, Valerie. [s/d]. **Statement by Valerie Owenby**. Disponível em: <[http://www.meti.go.jp/english/policy/external\\_economy/trade/downloadfiles/WTOWTDS322/exhibitjp.pdf](http://www.meti.go.jp/english/policy/external_economy/trade/downloadfiles/WTOWTDS322/exhibitjp.pdf)>. Acesso em 15 nov. 2012.
- PRUSA, Thomas J.; RUBINI, Luca. 2013. United States – Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea: It’s déjà vu all over again. *World Trade Review*, 12, p. 409-425.
- SAGGI, Kamal; WU, Mark. 2013. Yet Another Nail in the Coffin of Zeroing: *United States – Anti-Dumping Administrative Reviews and Other Measures Related to Imports of Certain Orange Juice from Brazil*. *World Trade Review*, Vol. 12, Special Issue 02, Apr. 2013, p. 377-408.
- SILVA, José Luis; BENVENGA, Sérgio. 2005. “A viagem do GTACC à citricultura dos Estados Unidos”. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 5, nº 18, jul/ago/set 2005. Disponível em <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/18.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2012.
- STEGER, Elizabeth S. 2008. “O momento é delicado para a citricultura na Flórida”. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 8, nº 31, out/nov/dez 2008. Disponível em <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/31.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2012. Entrevista a publicação.
- THORSTENSEN, Vera H. 2001. **OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras.
- UNITED STATES OF AMERICA. 2014a. Department of the Interior. **113th Congressional Districts**, 02 Dec. 2014. Disponível em: <[http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list)>. Acesso em: 30 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. 2014b. Public Law 113, 79, Washington, Feb. 07, 2014. **Agricultural Act of 2014**. Disponível em <[http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/pdf/legislation/Final\\_AgAct2014.pdf](http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/pdf/legislation/Final_AgAct2014.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. [201-] Department of Commerce. *Secretaries*. Disponível em: <<http://www.commerce.gov/about-commerce/secretaries>>. Acesso em: 30 dez. 2014.
- USITC, Publication 4311 (April 2012). 2012. Certain Orange Juice from Brazil (Inv. No. 731-TA-1089). Disponível em: <[http://www.usitc.gov/press\\_room/news\\_release/2012/er0314kk1.htm](http://www.usitc.gov/press_room/news_release/2012/er0314kk1.htm)>. Acesso em 15 nov. 2012.
- US Commerce Department Contemplates Limits on ‘Zeroing’, In Bid to Ease Trade Tensions. 2011. **International Centre for Trade and Sustainable Development – BRIDGES**, v. 15, n. 1, 19 Jan. 2011. Disponível em <<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-commerce-department-contemplates-limits-on-%E2%80%99zeroing%E2%80%99-in-bid-to-ease>>. Acesso em: 28 set. 2014.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 1994. Agreement on Implementation of Article VI (Anti-Dumping). In: **Final Act of the Uruguay Round**. Disponível em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/19-adp.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf) Acesso em 21 de jan de 2012.

\_\_\_\_\_. Estados Unidos – Exames administrativos de direitos antidumping e outras medidas em relação às importações de determinado suco de laranja procedente do Brasil. WT/DS382R-01.

ZANETTI, Marcelo; GRAF, Christiano C. D. 2005. “Futuro dos Citros na Flórida”. **Revista Ciência e Prática, Bebedouro**, ano 5, nº 19, out/nov/dez 2005. Disponível em <<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/19.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2012.

Recebido em: 20 julho 2015

Aceito em: 07 setembro 2015



# Silêncio atômico: política, violência, exceção após Hiroshima e Nagasaki

*Atomic Silence: politics, violence, exception after Hiroshima and Nagasaki*

Izadora Zubek\*

## Resumo

O artigo analisa as consequências políticas de Hiroshima e Nagasaki. O ponto de partida é o pensamento de Hannah Arendt. A autora afirma que a violência silencia a política, caracterizada pelo diálogo. A metáfora do silêncio se torna o fio condutor de uma reflexão sobre o significado das armas nucleares na política mundial. Os discursos dominantes sobre a bomba atômica são examinados e criticados. O artigo ilumina os efeitos produtivos da bomba e tenta resgatar a “fala” dos escombros nucleares. As histórias dos sobreviventes contribuem para a formação de uma perspectiva crítica que desestabiliza os limites temporais da violência bélica.

**Palavras-Chave:** Armas Nucleares; Política; Violência; Exceção; Teoria Crítica; Hibakusha; Silêncio

## Abstract

The article analyzes the political consequences of Hiroshima and Nagasaki. The starting point is the thought of Hannah Arendt. The author states that violence silences politics, characterized by dialogue. The metaphor of silence paves the way for a reflection on the significance of nuclear weapons in world politics. The dominant discourses on nuclear weapons are examined and criticized. The article illuminates the productive effects of the atomic bomb and attempts to rescue “speech” from the nuclear debris. The stories of survivors lead to a critical perspective that destabilizes the temporal limits of wartime violence.

**Keywords:** Nuclear Weapons; Politics; Violence; Exception; Critical Theory; Hibakusha; Silence

\* Mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Graduada em Ciências Políticas e Sociais pela Université Paris II Panthéon-Assas. Bolsista Nota 10 da FAPERJ. Conduziu pesquisa em Hiroshima, onde encontrou sobreviventes do bombardeio atômico e presenciou as comemorações de aniversário, em agosto de 2015. E-mail: izadora.zubek@gmail.com

Impossible to talk about Hiroshima.  
All one can do is talk about the impossibility of talking about Hiroshima.  
– Marguerite Duras, *Hiroshima Mon Amour*

## 1 Introdução: Um Aniversário Lúgubre

Nos dias 6 e 9 de agosto, um aniversário lúgubre é comemorado. Em 2015, os bombardeios atômicos de Hiroshima e Nagasaki completam setenta anos. Uma multidão se reúne para homenagear os mortos e afirmar o repúdio às armas nucleares. Lanternas coloridas, com mensagens de paz, flutuam sobre o rio Ota. Um silêncio solene é respeitado, em memória de outros silêncios impostos pela bomba atômica.

Houve o silêncio abismado diante de uma nova tecnologia bélica. Os efeitos da bomba desconcertaram os contemporâneos. Wilfred Burchett foi um dos primeiros jornalistas<sup>1</sup> a se deparar com as ruínas de Hiroshima, no dia 2 de setembro de 1945. Atônito, ele escreve que a cidade não parecia bombardeada mas completamente esmagada e aniquilada por um rolo compressor. Milhares de pessoas desapareceram, sem deixar vestígios – nem sequer cinzas. Nos escombros nucleares, Burchett foi confrontado com o que ele qualificou de “a mais terrível e assustadora desolação em quatro anos de guerra” (BURCHETT; SHIMMIN, 2007, p. 2).

Houve então o silêncio doloroso das vítimas que, segundo Kenzaburo Oe (2012, p. 260, tradução nossa), era “o mais cruel, o mais absoluto.” O escritor cita o testemunho de uma sobrevivente:

Era impossível distinguir os homens das mulheres, os jovens dos velhos. Eles estavam sentados em fileira, quase nus, e todos tinham os rostos e os corpos inchados e amarronzados [...] Alguns já estavam cegos. Sobre os joelhos de alguém, havia um bebê e, quando vi a pele de suas costas que pendia em frangalhos, como a de uma nêspira estragada e escurecida, não pude deixar de desviar o olhar. Todos permaneciam imóveis, petrificados em um silêncio lúgubre, de tal modo que não dava para saber se eles estavam vivos ou mortos. (apud OE, 2012, p. 260-261, tradução nossa)

A violência da catástrofe atômica é tão atroz e insidiosa, tão imensa e inaudita, que ela silencia todos ao seu redor. Hannah Arendt (1990, p. 18) evidencia que, onde a violência absoluta impera, tudo e todos devem permanecer calados. A violência da bomba corrói a política que, de acordo com a autora, decorre da fala. Influenciada por Aristóteles, Arendt destaca que a violência é oposta ao diálogo, à persuasão, à linguagem que permite distinguir o justo do injusto. E é, justamente, a articulação dessa linguagem (o *logos*) que faz do homem um animal político (ARISTÓTELES, 1988, p. 51). Recorreremos, ao longo do artigo, a uma definição ampla da política, como modo de agir e compartilhar o mundo, e não apenas como um exercício do poder. Essa definição é inspirada pela filosofia de Jacques Rancière (2011).

<sup>1</sup> Depois da capitulação japonesa, os Estados-Unidos emitiram credenciações para centenas de jornalistas a fim de cobrir a vitória. Burchett aproveitou a ocasião para se esgueirar e visitar Hiroshima. Ele chegou na cidade antes que o General MacArthur enviasse os jornalistas oficiais do Exército americano. Sua reportagem é considerada a primeira reportagem independente sobre os resultados do ataque nuclear (BURCHETT; SHIMMIN, 2007, p. 1).

A violência atômica ameaça a política e desumaniza suas vítimas. Privadas da fala, ou seja, do atributo inerente ao humano, as vítimas se veem extirpadas de sua dignidade. Esquecidas em leitos de hospital, ausentes do espaço público, é como se elas nunca tivessem existido. É, portanto, vital que nos dediquemos a resgatar a fala: a pensar e a discutir a violência nuclear. É preciso investigar o silêncio, “falar sobre a impossibilidade de falar sobre Hiroshima” (DURAS, 1961, p. 9) para politizar a memória dos bombardeios atômicos. O que podemos falar sobre o uso da violência bélica após Hiroshima e Nagasaki? O artigo adota uma abordagem heterodoxa a fim de explorar as consequências políticas e éticas das armas nucleares. O método utilizado privilegia a análise dos discursos que informaram as percepções sobre a bomba atômica. Os discursos dominantes são confrontados com as narrativas dos sobreviventes. As histórias das vítimas de Hiroshima e Nagasaki contribuem para a formação de uma perspectiva crítica.

Em um primeiro momento, examinaremos o que foi dito sobre as armas nucleares. Durante a Guerra Fria, a voz da razão (estratégica) se fez ouvir e a doutrina da dissuasão nuclear se estabeleceu. Paradoxalmente, a bomba foi considerada como um instrumento de paz. Ela era tão absurdamente violenta que ela tornava a guerra irracional. O realismo ditava esse discurso. Nina Tannenwald (2007) apresenta um argumento dissonante. Ela enfatiza o apelo das normas. Além da razão, foi a emergência de um “tabu nuclear” que fez de Hiroshima e Nagasaki eventos únicos. Não obstante, veremos como as normas se diluem na exceção que, segundo Carl Schmitt, é decidida pelo soberano. Em seguida, analisaremos os efeitos produtivos das armas nucleares na ordem internacional, criticando a visão de Tannenwald que acentua apenas as restrições ao uso. A violência “potencial” das armas nucleares é um recurso de poder que exacerba a desigualdade entre os Estados. Ademais, a bomba atômica, ao evocar imagens apocalípticas, cativa o imaginário político. Sua violência atinge proporções divinas e, deste modo, fortalece a fé no soberano. Finalmente, tentaremos nos voltar para os silenciosos, para os sobreviventes de Hiroshima e Nagasaki. À luz de suas experiências, refletiremos sobre a política depois da bomba e sobre os limites temporais da violência bélica.

## 2 Discursos e Dissonâncias sobre as Armas Nucleares

### 2.1 A Voz da Razão Estratégica: Dissuasão e Paz Armada

O historiador Akira Iriye (1981, p. 264) constata que, na manhã do dia 6 de agosto de 1945, a guerra como um fenômeno convencional chegou ao fim. Hiroshima modificou profundamente as relações internacionais. Depois de 1945, as armas nucleares passaram a reger a política externa e os pressupostos estratégicos das grandes potências. A guerra futura começou a ser visualizada como um conflito nuclear: não como um desvio temporário da norma, mas como o fim de toda ordem internacional e doméstica (IRIYE, 1981, p. 266). Quando a União Soviética obteve a bomba, seguida por outros países, um equilíbrio do terror se firmou. Além disso, a bomba termonuclear foi inventada, ampliando sensivelmente a capacidade de aniquilação dos Estados.

A violência dessas novas armas é tamanha que elas colocam em risco o sistema, e o planeta, como um todo. Robert Jervis (1989, p. 119) salienta que ninguém poderia vencer uma guerra nuclear total e que seus resultados seriam calamitosos, fazendo com que a civilização retrocedesse séculos. Na doutrina da dissuasão, a ameaça latente basta para alcançar objetivos políticos. A violência “potencial” é apreciada como um instrumento de poder. De inspiração clausewitziana, a doutrina almeja controlar, racionalmente, os riscos ligados à propagação de armas nucleares. Deste modo, durante a Guerra Fria, o arsenal nuclear garantia a “paz” entre os “grandes”. A prudência sustentava a ordem bipolar. Raymond Aron (1976, p. 183, tradução nossa) resumiu o paradoxo da época: “é a possibilidade da violência ilimitada que, sem mesmo que a ameaça seja proferida, restringe a violência efetiva”. Stephen Cimbala (2005, p. 94) acrescenta que as armas nucleares pareciam ter tornado a guerra improvável, senão impossível, entre líderes “racionais” e Estados “desenvolvidos”.

Depois da Guerra Fria, alguns neorealistas como Kenneth Waltz (com SAGAN, 1995) continuaram a defender o papel vantajoso das armas nucleares na política mundial. Na década de 1990, Waltz certifica que a proliferação nuclear deve ser encorajada (com SAGAN, 1995, p. 45). O autor alega que as armas nucleares diminuem a intensidade e a frequência de conflitos entre seus possesores. Ademais, elas fazem com que os Estados se sintam mais seguros – o que é fundamental para a estabilidade de um sistema anárquico, regido pela lógica da autoajuda. Waltz também pressupõe a racionalidade e a prudência dos atores. A alternativa para a proliferação nuclear seria uma corrida armamentista ruinosa que exacerbaria o perigo de guerras convencionais. (SAGAN; WALTZ, 1995, p. 37). De certa forma, as armas nucleares, cujo uso é demasiado temerário, provocariam menos destruição do que as armas convencionais.

Os argumentos realistas que pregam a dissuasão, e até a proliferação nuclear, ignoram as preocupações morais levantadas pela bomba. Waltz se contenta em avaliar custos sem mencionar as consequências humanas. Esse discurso é criticado por Anthony Burke (2007). O autor cita J. Robert Oppenheimer, líder civil do Projeto Manhattan e um dos inventores da bomba atômica. Em uma palestra na Universidade de Porto Rico, Oppenheimer questionou os limites éticos da estratégia nuclear:

What are we to make of a civilization which has always thought of ethical questions as quite essential in human life, and which has always had a deep, articulate, fervent conviction, probably never a majority conviction but always there, that the returning of good for evil was the right way to behave, what are we to think of such a civilization which has not been able to talk about the prospect of killing everybody, or almost everybody, except in terms of calculation and prudence? (apud BURKE, 2007, p. 187-188)

Burke (2007, p. 188) destaca que Oppenheimer interrogou “o silêncio” em torno da bomba atômica que inibia o debate sobre sua existência e seu uso potencial. O físico não se contentou em rebater o que era dito sobre as armas nucleares, ele apontou para o que não era dito, o que não podia ser dito, por uma razão autárquica e restrita. Ele se opôs a todo um sistema de pensamento cujo propósito era limitar a própria atividade de pensar e, em particular, de pensar eticamente sobre o uso da força, fora dos “iron walls of calculation and prudence” (BURKE, 2007, p. 188).

De fato, as armas nucleares são consideradas incompatíveis com a moral e a ética. A discussão nuclear é acusticamente isolada do debate moral. Não é possível falar sobre a bomba atômica e sobre princípios éticos ao mesmo tempo, um discurso abafa o outro. Jervis (1989, p. 114) ressalta que os fatos básicos da era nuclear talvez sejam irreconciliáveis com nossos impulsos morais. Nessa perspectiva, Aron (1976, p. 175) nota que a dissuasão nuclear preserva uma paz imoral. O autor sublinha que a razão estratégica se funda em um pensamento instrumental que, por definição, não formula nenhum imperativo categórico, nenhuma proibição incondicional. Todas as especulações sobre as armas nucleares admitem, hipoteticamente, seu uso. Aron (1976, p. 174, tradução nossa) constata que: “a razão dos estrategistas nucleares é, por essência, imoral porque ela aceita e decide condicionalmente um ato perverso, o extermínio de milhões de seres humanos”. Por conseguinte, a ameaça de usar uma bomba atômica já é por si só monstruosa. Contudo, para os realistas, a razão estratégica é um mal necessário. A política internacional é, fatalmente, separada da moral. Stefano Guzzini (2012, p. 31) observa que o realismo contempla o mundo como um palco de tragédia permeado por conflitos eternos e por escolhas inevitáveis. Assim, a dissuasão nuclear é recomendada como uma solução pragmática e responsável para os dilemas de uma “amarga realidade”.

## 2.2 O Apelo da Norma: A Emergência de um Tabu Nuclear

Nina Tannenwald (2007) desafia a concepção realista da política internacional. A autora adota um ponto de vista construtivista, realçando as normas, as identidades e as interações sociais que estruturam a esfera mundial. Ela destaca a importância de elementos culturais, políticos e históricos na discussão sobre a bomba atômica. Deste modo, Tannenwald indica que a doutrina da dissuasão não é suficiente para explicar porque as armas nucleares não foram usadas desde Hiroshima e Nagasaki. A autora argumenta que outros fatores, além da razão, inibem o uso de armas nucleares. Ela retraza a emergência de um “tabu nuclear”. O tabu pesa sobre os Estados que optam por não recorrer ao arsenal nuclear, até mesmo contra rivais incapazes de revidar. A dissuasão se baseia na destruição mútua. Se o inimigo não possui armas nucleares, não há razão para não usá-las. Mas há uma norma:

This norm is essential to explain why nuclear weapons have remained unused even when it might have been militarily advantageous to use them, and in accounting for their special status as “taboo” weapons. The effect of this taboo has been to delegitimize nuclear weapons as weapons of war, and to embed deterrence practices in a set of norms, both regulative (regulating behavior) and constitutive (defining roles and identities), that stabilize and restrain the self-help behavior of states. (TANNENWALD, 2007, p. 3)

Apesar de não existir uma proibição formal, inscrita no direito internacional, Tannenwald sublinha o vigor do estigma que cerca a bomba atômica. Gradualmente, as armas nucleares se tornam armas moralmente “inaceitáveis”. Ademais, os Estados não nucleares também moldaram suas expectativas em função do tabu: sabendo que não seriam alvos de ataques nucleares, muitos deles escolheram não adquirir a bomba. Outros Estados, até mesmo sem a

proteção do “guarda-chuva” nuclear americano, seguiram o mesmo caminho. O discurso realista é inadequado para elucidar essa escolhas.

Logo, Tannenwald examina as especificidades do tabu nuclear. Ela destaca que o tabu é um tipo peculiar de norma que é tida como absoluta e inviolável (TANNENWALD, 2007, p. 11). O tabu se firma em um sentimento de repulsa inefável. O horror, causado pela bomba, é tão visceral que ele não pode ser descrito por palavras. Deste modo, o tabu é rodeado de silêncio, ele tende a se tornar um pressuposto compartilhado, porém “não dito” (TANNENWALD, 2007, p. 52). Quando a norma está enraizada, ninguém precisa mais falar sobre ela. A norma é a cristalização de um processo argumentativo. Depois do debate sobre as armas nucleares, a convicção de que elas não devem ser usadas se impôs. O assunto não precisa mais ser discutido porque um certo consenso foi alcançado.

O problema é que o tabu em torno do uso corre o risco de silenciar outras discussões. Por exemplo, se não haverá mais um uso futuro, por que falar do uso passado? A emergência de um tabu nuclear, de certa forma, “redimiria” Hiroshima e Nagasaki, eventos terríveis porém únicos. É como se a norma “corrigisse” essas “aberrações” que foram os primeiros bombardeios atômicos. Eles não voltarão a acontecer, os Estados Unidos “aprenderam a lição”. O escritor Milan Kundera (1990, p. 14, tradução nossa) denuncia a “perversão moral inerente a um mundo fundado essencialmente na ausência do retorno”. Para ele, se não há um eterno retorno, se o tempo é linear e irreversível, as atrocidades são de antemão absolvidas. A fugacidade se torna uma circunstância atenuante: o que aconteceu em Hiroshima e Nagasaki pode ser perdoado como um mal efêmero. O perdão substitui a justiça. Ademais, o tabu sobre o uso pode calar o debate sobre a posse de armas nucleares. Por que falar sobre o desarmamento se os arsenais não são usados? Por que pressionar os Estados se eles já são tão “responsáveis”? A bomba atômica continua a existir, encoberta pelo silêncio.

Por outro lado, Tannenwald (2007, p. 11) observa que o tabu se contrapõe à atração exercida pela bomba atômica. As armas nucleares são ambivalentes, objetos de aversão e desejo. Seu poder é, ao menos tempo, inebriante e aterrador. Logo, a autora identifica os efeitos “transformativos” de uma eventual violação do tabu nuclear: se a linha entre o uso e o não uso for atravessada, nós estaríamos imediatamente em um mundo novo (TANNENWALD, 2007, p. 11). Portanto, a violação do tabu é mais grave do que a infração de uma norma habitual, que pode ser punida sem que a situação “normal” mude.

Além disso, o tabu se inscreve em relações intersubjetivas: uma coisa é “tabu” porque as pessoas acreditam que ela seja. O fato da palavra “tabu” ser usada (e Tannenwald demonstra que os responsáveis americanos a usaram em inúmeras ocasiões) revela como os usuários compreendem o mundo. As percepções dos atores constituem e são constituídas pelo termo. Nessa perspectiva, o tabu nuclear passou a integrar o discurso contemporâneo da “civilização” (TANNENWALD, 2007, p. 46). Os líderes “civilizados” podem dispor de arsenais nucleares porque eles são respeitosos do tabu. Já líderes “bárbaros” são imprevisíveis e devem ser impedidos de adquirir armas nucleares. Todavia, apesar de estabelecer uma hierarquia entre os Estados, o tabu nuclear se distingue por ter surgido a partir de uma mobilização “*bottom up*”. A voz da sociedade civil foi decisiva para cimentar a norma. A ONU também contribuiu na formação do tabu. Ao definir a categoria “armas de destruição em massa”, a organização serviu de tribuna

para a estigmatização coletiva das armas nucleares. Finalmente, o empenho dos países do Sul foi primordial para a consolidação do tabu.

Tannenwald (2007, p. 25) derruba a separação entre a razão e a moral, discernindo o vínculo estreito entre interesse racional e moralidade na política nuclear. O tabu nuclear seria uma norma moral. Ele foi instaurado porque as armas nucleares violam de forma flagrante os princípios morais de discriminação e proporcionalidade no uso da força (TANNENWALD, 2007, p. 58). Não obstante, a autora ressalva que a emergência do tabu não deve ser lida apenas como uma história de “progresso moral” mas como um processo de deslegitimação de uma determinada forma de violência – e aceitação de outras. Ao reconhecer a singularidade das armas nucleares, o tabu “permite” o uso de armas convencionais. Em 1948, o Presidente Truman, assombrado por Hiroshima e Nagasaki, insistiu que a bomba atômica não podia ser comparada às demais armas militares:

I don't think we ought to use this thing [the atomic bomb] unless we absolutely have to. It is a terrible thing to order the use of something... that is so terribly destructive, destructive beyond anything we have ever had. You have got to understand that this isn't a military weapon. .. It is used to wipe out women and children and unarmed people, and not for military uses. So we have got to treat this differently from rifles and cannon and ordinary things like that. (apud TANNENWALD, 2007, p. 111)

A bomba atômica se diferencia dos “rifles, canhões e outras coisas ordinárias” e se instaura como uma arma excepcional, uma arma de último recurso, que não deve ser usada se ela não for absolutamente “necessária”. Em outras palavras, a bomba atômica é, por excelência, a arma da exceção. Ela é a arma que só pode ser usada como exceção, durante a exceção. Quando a exceção é declarada, as normas, inclusive o tabu nuclear, se calam. Carl Schmitt (2005, p. 13) anuncia: não existem normas aplicáveis ao caos.

### 3 Ordem Soberana e Apocalipse Nuclear

#### 3.1 Exceção e Desigualdade: O Clube dos Soberanos Atômicos

O tabu nuclear fez com que o uso da bomba atômica se tornasse mais “improvável.” Tannenwald demonstrou que, em diversas situações onde armas nucleares poderiam ter sido usadas, como na Coreia, no Vietnã ou no Golfo, os Estados Unidos se conformaram com a norma e não recorreram ao arsenal à sua disposição. Alguns líderes militares defenderam – com fervor – o uso de armas nucleares, porém, o tabu prevaleceu. Tannenwald (2007, p. 2) reconhece que a “sorte” desempenhou um papel na decisão de não usar as armas nucleares. As normas não são onipotentes e, por sorte, o estado de exceção não se instalou. De fato, Schimtt (2005, p. 12) indica que a norma é destruída na exceção. O Estado tem o poder de suspender a lei com base no seu direito de autopreservação. Se a vida da comunidade política estivesse em jogo, a ordem legal passaria a se fundar exclusivamente na decisão soberana. Se os Estados Unidos fossem confrontados com uma emergência extrema e a exceção fosse decidida, o tabu se desmancharia e a bomba atômica poderia, sim, ser usada.

De acordo com Tannenwald (2007, p. 367), o tabu é uma proibição absoluta que não é necessariamente interrompida por sua violação. A regra do não uso resistiria à exceção do uso. Não obstante, a continuidade do tabu nuclear dependeria das circunstâncias de sua violação. Se as armas nucleares fossem usadas por atores não estatais ou por um Estado dito “periférico”, a comunidade internacional poderia coordenar medidas repressivas. O desvio da norma poderia ser punido. Mas se os Estados Unidos resolvessem empregar armas nucleares, seria mais difícil penalizar a transgressão e assegurar a validade do tabu. Os Estados Unidos efetivamente já desrespeitaram outras normas internacionais antes e nem por isso elas desapareceram. Ao interpretar de forma abusiva a noção de “legítima defesa” e declarar uma guerra preventiva contra o Iraque em 2003, o Estado americano fez uso ilícito da força. A norma sobre o uso da força continua a existir, inscrita na Carta da ONU, porém ela foi enfraquecida. Se o mesmo acontecesse com o tabu nuclear, as consequências seriam ainda mais alarmantes. O tabu sobreviveria mas o mundo sofreria transformações severas e irremediáveis.

Schmitt (2005, p. 5) enfatiza que o soberano é aquele que decide a exceção. O soberano garante as normas; entretanto, se ele julgar necessário, as normas são diluídas na exceção. Além de definir a necessidade, o soberano também distingue o amigo do inimigo. O inimigo ameaça a existência da comunidade – se essa ameaça for considerada máxima, a destruição total do inimigo pode ser preconizada. O soberano decide se existe uma emergência extrema e o que deve ser feito para eliminá-la (SCHMITT, 2005, p. 7). As armas nucleares oferecem um meio de aniquilação ímpar que pode ser cogitado. Por conseguinte, enquanto existam armas nucleares e Estados soberanos, Hiroshima e Nagasaki poderão voltar a acontecer. O discurso do Presidente Kennedy do dia 22 de outubro de 1962, em plena crise do mísseis de Cuba, ilustra essa possibilidade: “We will not prematurely or unnecessarily risk the costs of worldwide nuclear war in which even the fruits of victory would be ashes in our mouth – but neither will we shrink from that risk at any time it must be faced” (apud BURKE, 2007, p. 269). Apesar de todas as salvaguardas, o soberano pode ser levado a assumir o risco de explodir o mundo.

Por outro lado, as armas nucleares fazem com que alguns soberanos sejam “mais soberanos” do que outros. Tannenwald (2007, p. 360) explica que o regime de não proliferação impõe uma hierarquia entre os Estados “responsáveis” que podem possuir armas nucleares e os Estados que não são “confiáveis” o suficiente para manter o tabu. O Tratado de Não Proliferação Nuclear (1968) é marcado por seu caráter discriminatório, separando os seus signatários em duas categorias: os detentores reconhecidos de armas nucleares e o resto. Segundo a autora, as identidades criadas pelo regime desafiam a igualdade soberana, sacrificada em nome da segurança coletiva. Deste modo, as armas nucleares se tornam os alicerces de uma ordem desigual. Todos os membros permanentes do Conselho de Segurança possuem a bomba atômica. É como se a bomba fosse a chave de entrada para um círculo de potências superiores, “a select priesthood with regard to the taboo objects” (TANNENWALD, 2007, p. 12).

A desigualdade é acentuada pela produção de um discurso da “civilização”, mencionado anteriormente. Se um Estado não faz parte do “clube” dos soberanos atômicos, mas insiste em desenvolver armas nucleares, ele é qualificado de “bárbaro”. Segundo Cimbala (2005, p. 95), hoje em dia, as armas de destruição em massa são julgadas “obsoletas” e relegadas a um passado primitivo. O Estado que ainda deseje a bomba é “atrasado” e, portanto,



indigno dessa tecnologia. Logicamente, ele deve ser disciplinado. E, sendo um “bárbaro”, ele não precisa ser tratado de acordo com o direito, válido apenas entre nações civilizadas (TANNENWALD, 2007, p. 46). Assim, é possível declarar uma guerra preventiva, desdenhar as normas humanitárias ou, até mesmo, usar armas nucleares. Tannenwald (2007, p. 385) salienta o risco dos Estados Unidos legitimarem o uso de armas nucleares (sobretudo, de “mini-nukes”<sup>2</sup>) para fazer com que os “bárbaros” cumpram o regime de não proliferação.

O discurso da civilização pode ser criticado por sua injustiça e violência. Tzvetan Todorov (2010, p. 16) sublinha que os bárbaros são aqueles que negam a humanidade plena dos outros. Foram os Estados Unidos, esse “exemplo” de civilização, que lançaram duas bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki. A humanidade dos japoneses foi negada. Argumentos racistas (TANNENWALD, 2007, p. 90) justificaram a decisão de testar as novas armas sobre uma população asiática. Aos olhos americanos, os japoneses eram “menos que humanos” e, portanto, poderiam servir de cobaias para as armas nucleares. Quem é o bárbaro então? Noam Chomsky e Andre Vltchek (2013) publicaram um livro chamado *On Western Terrorism: From Hiroshima to Drone Warfare*. O título coloca Hiroshima como o início de uma longa e vergonhosa história de “terrorismo ocidental”.

As falácias do discurso da civilização e o desprezo pela igualdade fundamental entre seres humanos são denunciados por pensadores pós-coloniais. Himadeep Muppidi (2012, p. 20) se apropria da dor de Hiroshima e Nagasaki como um símbolo da dor do Outro:

Mine is the body you cremated twice, thoughtfully: once in Hiroshima and again in Nagasaki. Come anniversary time in August, you are suddenly silent, uncertain about whether to celebrate your technology or atone for the mass vaporizations? But, all year around, you are outraged or terrified that darker rogues might access your destructive wisdom.

As armas nucleares, mesmo se elas nunca mais forem usadas, possuem efeitos produtivos nefastos. Elas elevam alguns soberanos – e alguns povos – acima de outros, conferindo-lhes um poder apocalíptico.

### 3.2 Ciência, Fé e Soberania: O Imaginário Político do Apocalipse Nuclear

Além de agravar a desigualdade entre Estados soberanos, a bomba atômica dá origem a um imaginário peculiar: o imaginário do apocalipse nuclear. Podemos estudar as implicações simbólicas das armas nucleares a partir da etimologia da palavra “tabu”, analisada por Sigmund Freud (2001). De origem polinésia, “tabu” é um termo ambíguo. Ele designa algo que é, ao mesmo tempo, sagrado e profano, venerável e perigoso, intocável e maligno, divino e demoníaco. A fonte do tabu é atribuída a um “poder mágico peculiar” inerente a pessoas ou a espíritos, e que pode ser transmitido através de objetos inanimados (FREUD, 2001, p. 24). As armas nucleares são artefatos tabu que conferem um poder sobrenatural aos seus possesores: elas têm a capacidade de destruir o mundo. A dimensão “divina” da bomba

2 Os chamados “mini-nukes” são armas nucleares mais pequenas e precisas. Elas desafiam o tabu nuclear porque elas borram a linha entre armas convencionais e armas nucleares, fazendo com que o uso de armas nucleares seja reconsiderado (TANNENWALD, 2007, p. 383).

atômica é palpável nas metáforas usadas pela literatura nuclear. Uma imagem recorrente é a do Armagedom<sup>3</sup>: a guerra nuclear seria a última batalha antes do fim dos tempos. As doenças causadas pela radiação são chamadas de “peste nuclear” (OE, 2012, p. 205), uma praga com conotações apocalípticas. Por sua vez, os cientistas do Projeto Manhattan são representados como “Prometeus modernos” que escalaram o Monte Olimpo e roubaram “os raios de Zeus.”<sup>4</sup> Oppenheimer, ao narrar a primeira detonação nuclear, cujo codinome era “*Trinity*”, recorre a referências metafísicas:

We knew the world would not be the same. A few people laughed, a few people cried, most people were silent. I remembered the line from the Hindu scripture, the Bhagavad-Gita. Vishnu is trying to persuade the Prince that he should do his duty and to impress him takes on his multi-armed form and says, “Now, I am become Death, the destroyer of worlds.” I suppose we all thought that one way or another. (apud CAVALIERI, 1982, p. 73)

A violência nuclear é inserida em um imaginário mítico, a destruição toma proporções vertiginosas e sobre-humanas.

Por outro lado, a explosão da bomba, com sua célebre nuvem em forma de cogumelo, produz um espetáculo visual que entorpece os sentidos e que, como o sublime, coíbe a capacidade de pensar (BUTLER, 2004, p. 148). Judith Butler critica a dimensão estética da doutrina militar americana de “*shock and awe*”, uma doutrina cujas origens podem ser encontradas em Hiroshima. A lendária imagem da bomba aterroriza, cativa e, finalmente, anestesia o imaginário coletivo. Ao admirar essa nuvem colossal, esquecemos que havia pessoas sendo dizimadas naquele exato momento em que a fotografia foi tirada. Nessa perspectiva, Walter Benjamin (2008, p. 38) alerta que a humanidade se tornou um espetáculo para ela mesma: “its alienation from itself has reached a point where it now allows its own destruction to be savoured as an aesthetic pleasure of the first order”. De fato, os próprios líderes militares fazem a guerra como se fosse um show. Hap Arnold, da Força Aérea americana, intensificou os bombardeios quando o conflito estava prestes a acabar porque ele queria “as big a finale as possible” (apud TANNENWALD, 2007, p. 80).

De acordo com Bertrand Russell (1990, p. 7), a ciência e a religião são duas faces da vida social que estiveram, durante séculos, em oposição. O espetacular apocalipse nuclear transcende essa dicotomia de forma tenebrosa: a destruição divina é forjada pela ciência, que vira a origem de um temor religioso. O “fim dos tempos” se tornou possível em um laboratório no Novo México. Esse poder, comparável ao de um Deus, é entregue nas mãos do soberano. Os cientistas se tornam cúmplices do Estado que financia suas pesquisas em troca de novos instrumentos de violência. Zygmunt Bauman (1998, p. 133) denuncia a convivência da ciência moderna:

A emancipação da razão face às emoções, da racionalidade ante as pressões normativas, da eficiência em relação à ética era o lema da ciência desde os primórdios. Uma vez concretizado, porém, esse lema fez da ciência e das formidáveis aplicações que ela gerava dóceis instrumentos nas mãos de um poder inescrupuloso.

3 Como no título do livro de Robert Jervis (1989): *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*.

4 “Modern Prometheans have raided Mount Olympus again and have brought back for man the very thunderbolts of Zeus.” – Scientific Monthly, September 1945. (apud BIRD; SHERWIN, 2006)

Assim, as armas nucleares e seu teor simbólico são recuperados pela “fé soberana”. Paul W. Kahn (2008) contesta a concepção liberal do Estado moderno. Para o autor, o Estado não é apenas um provedor de segurança. O Estado é um Deus mortal, uma experiência sensível do sagrado, que reivindica o sacrifício de seus cidadãos, e o sacrifício de outros em nome de seus cidadãos. A bomba atômica é, então, uma forma de violência sagrada: Hiroshima e Nagasaki foram sacrificadas no altar do soberano americano, para “salvar” vidas americanas. Ao mesmo tempo, essa demonstração de força invalidou o sacrifício dos japoneses. As vítimas do massacre nuclear foram degradadas, vaporizadas, queimadas, envenenadas e, portanto, condenadas a uma morte sem sentido. O objetivo era reduzir o corpo do inimigo a nada além de um campo para a exibição do próprio poder soberano (KAHN, 2008, p. 164). Deste modo, o soberano japonês foi derrotado, não só materialmente mas “simbolicamente”.

Tanto a religião, quanto a ciência, e a soberania, requerem o silêncio. A religião exige o silêncio da prece, da prostração diante do mistério da fé. A ciência, com sua linguagem especializada e técnica, exige o silêncio do leigo. A soberania, ao exercer o terror (KAHN, 2008, p. 17), exige o silêncio de todos ao seu redor. Nesse contexto, como podemos restaurar a fala e a política? Kahn sugere uma forma: escutando o testemunho do veterano. O veterano, ou o sobrevivente em geral, diz o que não pode ser dito, ele diz que “there was no experience of a sacred sovereign but only of murder and death” (KAHN, 2008, p. 160). Ele fala contra o soberano, contra a guerra, contra a violência sagrada e, por isso, ele é silenciado: a nação não pode tolerar essa “lição do universal” (KAHN, 2008, p. 161). Para resgatar a fala, devemos tentar escutar essa lição e, portanto, transpor o silêncio.

## 4 O Som do Silêncio: Os Hibakusha e A Violência Lenta

### 4.1 Escutar os Hibakusha: Política e Dignidade Humana

Durante anos, os sobreviventes de Hiroshima e Nagasaki – os “hibakusha”<sup>5</sup> – foram silenciados e a “lição do universal” não pôde ser ouvida. O Código da Imprensa, instaurado no dia 19 de setembro de 1945 por militares americanos, proibia toda difusão de informações ou comentários relativos aos bombardeios atômicos, seja na imprensa, no cinema ou na rádio (OE, 2012, p. 97). Em regra geral, era proibido falar em público sobre o assunto. Os responsáveis americanos censuravam os dados sobre os efeitos da radiação nas vítimas e sobre as mortes que continuavam a ocorrer. Os Estados Unidos temiam uma possível analogia entre a radiação e o gás venenoso, arma banida pela comunidade internacional. Para evitar que as armas nucleares fossem deslegitimadas, o Departamento de Guerra dissimulava as provas e insulava os hibakusha (TANNENWALD, 2007, p. 96).

O Japão voltou a ser independente em 1952 e o Código da Imprensa foi revogado (OE, 2012, p. 97). Entretanto, quando os hibakusha puderam falar, muitos japoneses não quiseram

5 “Hibakusha” é uma palavra japonesa que significa “pessoas afetadas pela explosão”. Ela designa as vítimas dos bombardeios atômicos (OE, 2012, p. 23).

ouvir. Takeshi Ishida (1989) nota que os hibakusha eram discriminados pela sociedade nipônica. Por terem sido expostos à bomba, estes indivíduos se tornaram “tabu”. Alguns deles deixaram Hiroshima ou Nagasaki, ocultando suas identidades de sobreviventes. Eles tentaram deixar o passado para trás, mas ele voltava, sob a forma de doenças (OE, 2012, p. 163). Outros hibakusha se refugiaram na solidão. Não se casaram, não formaram famílias, por medo de transmitir a “peste nuclear” para as futuras gerações (OE, 2012, p. 81). Muitas mulheres de Hiroshima, desfiguradas por queloides, passaram o resto da vida trancadas em casa, confinadas pela vergonha (OE, 2012, p. 154). Outras vítimas da bomba, confrontadas com os efeitos degradantes da radiação, enlouqueceram ou se suicidaram (OE, 2012, p. 89). Kahn (2008, p. 165) observa que o suicídio é um protesto contra a degradação: “Suicide is the act of taking possession of one’s death”. Com pesar, Oe (2012, p. 124) constata que os japoneses têm ao menos a sorte de viver em um país não cristão, onde o suicídio não é pecado. Alguns hibakusha preferiram o suicídio à morosa agonia causada pela bomba. Ao acabar com a própria vida, o suicida afirma seu poder de escolha, sua liberdade. Todavia, essa liberdade é desesperada e efêmera: ela se realiza e se extingue na morte.

O silêncio dos hibakusha apresenta um desafio político. Ausentes do espaço público, os sobreviventes permanecem invisíveis. Segundo Arendt (1990, p. 98), na política “being and appearance are indeed one and the same”. Ou seja, os hibakusha não existiriam politicamente porque eles não “aparecem” em público, porque eles estão reclusos na esfera privada. O reconhecimento surge como uma dimensão fundamental da subjetividade política. Jacques Rancière (2001, Thesis 8) levanta essa questão:

If there is someone you do not wish to recognize as a political being, you begin by not seeing them as the bearers of politicalness, by not understanding what they say, by not hearing that it is an utterance coming out of their mouths [...] In order to refuse the title of political subjects to a category – workers, women, etc. – it has traditionally been sufficient to assert that they belong to a “domestic” space, to a space separated from public life; one from which only groans or cries expressing suffering, hunger, or anger could emerge, but not actual speeches demonstrating a shared aesthetic.

Assim, a própria esfera pública é circunscrita pelo silêncio, pelo limite entre quem pode e quem não pode ser ouvido. Segundo Butler (2004, p. xvii), o espaço público é constituído por o que não pode ser dito e o que não pode ser mostrado. As histórias dos hibakusha se encontram atrás dessas fronteiras. Muitas vítimas fazem parte do espaço “doméstico”: são mulheres, crianças, idosos e doentes cujo sofrimento não é interpretado como um fenômeno político. Porém, esse sofrimento foi causado por Estados, tanto o americano quanto o japonês<sup>6</sup>, ele é intrinsecamente público e precisa ser ouvido em público.

Oe conta a história de um rapaz que, depois de dores lancinantes, morreu de leucemia. Ele tinha quatro anos quando foi atingido pela bomba: “Ele não era responsável pela guerra, aliás, ele nem sequer compreendia o porquê desse ataque nuclear tão absurdo, tão inesperado.

<sup>6</sup> Com níveis de responsabilidade distintos, é claro. Os Estados Unidos lançaram a bomba, o Japão insistiu em continuar a guerra em detrimento de sua população.

No entanto, foi essa criança que, vinte anos depois, assumiu no próprio corpo a responsabilidade do Estado” (OE, 2012, p. 224, tradução nossa). Uma semana após a morte, a noiva do jovem voltou ao hospital e agradeceu, serenamente, a todos os médicos que cuidaram dele. À noite, ela se suicidou. A comunidade política é responsável por essas duas mortes, e por tantas outras, ela é responsável por esse sofrimento. Nós somos responsáveis. Ashis Nandy (2009, p. xix) ressalta que todo sofrimento feito pelo homem é um e todos são responsáveis. Logo, devemos responder pelo o aconteceu em Hiroshima e Nagasaki. E, para isso, temos que saber o que aconteceu, e como aconteceu – temos que escutar os hibakusha.

Como romper o silêncio dos hibakusha? A questão é delicada. Alguns sobreviventes invocam o direito de permanecer calados (OE, 2012, p. 23). Eles se recusam a serem objetos de pena, a terem suas falas recuperadas por porta-vozes de movimentos políticos e lutas antinucleares. Eles não querem ser definidos como meras vítimas. Eles não querem que suas identidades e trajetórias complexas sejam condicionadas por uma manhã de agosto. De certa forma, eles compartilham a visão de Arendt (1990, p. 88). A autora denuncia a piedade como uma expropriação perversa do infortúnio do Outro.

Outros hibakusha desejam falar e são “escolhidos” para falar em ambientes controlados, como em cerimônias oficiais ou em conferências internacionais sobre o desarmamento nuclear. Apesar dessa fala possuir um valor inegável, ela é bastante consensual e não desestabiliza o discurso soberano. Para Rancière (2001, Thesis 8), a política genuína aflora da dissensão. Nessa perspectiva, uma fala plenamente política seria aquela que não se conformaria com as regras do jogo. A fala política mostraria que, muito além do mundo dos Estados soberanos, do mundo que justifica a violência como necessária, existe um mundo humano onde a dignidade de cada pessoa importa. É nessa fala que nós podemos encontrar “a lição do universal” (KAHN, 2008, p. 161).

A literatura da bomba atômica, um campo da literatura japonesa, oferece exemplos dessa lição: ela retraza as histórias e as vidas cotidianas dos sobreviventes. Essas histórias nos colocam no lugar do hibakusha, nos conectam ao seu “*lifeworlds*”<sup>7</sup> e, assim, nos fazem compreender as formas que a violência e o poder tomaram após Hiroshima e Nagasaki. Butler (2004, p. 8) sublinha o valor das narrativas que decentralizam o “Eu”, dando espaço ao Outro:

The ability to narrate ourselves not from the first person alone, but from, say, the position of the third, or to receive an account delivered in the second, can actually work to expand our understanding of the forms that global power has taken.

Apesar de não ser um sobrevivente dos bombardeios, Oe nos traz inúmeras histórias e testemunhos de hibakusha. Uma delas é de um avô que, depois de ter a família exterminada, criou sozinho o neto (OE, 2012, p. 126). O rapaz entrou na prestigiosa Universidade de Tóquio mas, devido a dificuldades financeiras, teve que interromper seus estudos. Ele não conseguiu encontrar trabalho por causa de seus sintomas: ele estava sempre exausto, sua visão diminuía e seus rins começaram a falhar. Quando ele voltou a Hiroshima, ele foi internado e morreu após uma longa agonia. O avô se murou no silêncio, passou dias e dias sentado diante do altar de

7 “Lifeworld” é um conceito oriundo da fenomenologia, ele designa o mundo tal como ele é vivido e experienciado pelo sujeito.

seus antepassados. Então, de repente, ele começou a falar, a falar sem parar, com seu neto falecido. O avô foi entrevistado e explicou: “Ryu-chan<sup>8</sup>, ele morreu antes de mim, por isso, agora ele me diz ‘Vamos, vovô, venha, sobretudo não erre o caminho!’ Agora, para que serve remoer essa história de bombardeio atômico? Se o senhor Tojo<sup>9</sup> tivesse desaparecido um pouco antes, Ryu-chan não precisaria ter morrido. Alias, agora que ele morreu, é o que ele me diz também” (OE, 2012, p. 128, tradução nossa). A fala do avô desmente o discurso soberano, sua insanidade expõe a loucura da guerra. A fala do avô abre a “caixa-preta” do Estado: o Japão não é uma entidade divina, mas um aparato mortífero manipulado por indivíduos mesquinhos como o “senhor Tojo”. A fala do avô revela que não existe violência sagrada mas apenas violência absurda e cruel. Ela revela que o soberano não confere sentido algum. A única coisa que resta, depois do “sacrifício”, é uma triste e insondável ausência, é um silêncio.

#### 4.2 Ecos Radioativos: A Violência Lenta Após Hiroshima e Nagasaki

A violência radioativa, sofrida pelos hibakusha, nos obriga a repensar os limites temporais da violência física causada pela guerra. A radiação continuou a provocar dor e morte décadas depois da bomba atômica ter sido lançada. Temos tendência a pensar a violência “psicológica” como um fenômeno longo: os traumas emocionais da guerra duram anos. Algumas pessoas nunca se recuperam “mentalmente” dessa experiência. Mas o corpo, sim – achamos que o corpo pode ser curado, que, apesar das sequelas e cicatrizes, a violência sobre o corpo termina quando a paz retorna. Hiroshima e Nagasaki provam que não é bem assim. Para os sobreviventes, apesar da capitulação japonesa, a guerra estava apenas começando (OE, 2012, p. 182-183). A bomba atômica continua presente nos corpos dos hibakusha e de seus descendentes. Uma violência lenta se abate sobre seus organismos. Segundo Oe (2012, p. 270), a devastação insidiosa, que ocorre nas células e nos genes, seria a face mais hedionda do “apocalipse nuclear”.

A violência lenta se alastra nas sombras da política. Rob Nixon (2011, p. 2) emprega o conceito de “violência lenta” para designar uma forma de violência que ocorre gradualmente e fora de vista; uma violência de destruição atrasada que está dispersa no tempo e no espaço; uma violência que não é tipicamente vista como violência. O autor ilumina o vínculo entre danos ambientais e violência. Por exemplo, as Ilhas Marshall foram sujeitas, entre 1948 e 1958, a sessenta e seis testes nucleares americanos – o maior deles equivaleu, em força, a mil bombas de Hiroshima (NIXON, 2011, p. 7). Contaminado pela radioatividade, o país foi vítima do que Nixon (2011, p. 7) chama de “colonialismo nuclear”. Décadas depois dos testes, nos anos 1980, ainda nasciam bebês “medusa”, crianças sem olhos, nem cabeça, nem membros, que viviam apenas por algumas horas (NIXON, 2011, p. 7). Essa violência, ocasionada por armas nucleares, é ignorada pelo tabu nuclear. Os Estados se felicitam de não terem mais usado a bomba atômica em situações de conflito. Porém, os efeitos atroz dos testes, que ocorreram na normalidade,

8 Em japonês, “-chan” é um sufixo carinhoso. Em português, Ryu-chan seria equivalente a “Ryuzinho”.

9 Hideki Tojo (1884-1948) foi um general e homem de Estado. Nomeado Primeiro-ministro em outubro de 1941, ele é considerado como o responsável pela eclosão da guerra do Pacífico. Ele foi condenado à morte durante o processo de Tóquio, e executado no dia 23 de setembro de 1948 (OE, 2012, p. 128).

são desconsiderados. De fato, ao contrário do que Tannenwald (2007, p. 59) afirma, o limite entre o uso e o não uso é poroso.

Nessa perspectiva, podemos analisar os níveis alarmantes de radiação no Iraque. Chomsky (com VLTCHEK, 2013, p. 44) observa que os níveis de radiação na cidade de Faluja são altíssimos, praticamente os mesmos de Hiroshima, e que as armas ali utilizadas causaram danos severos ao ambiente. Vltchek (com CHOMSKY, 2013, p. 44) retifica que não é apenas em Faluja, mas em todo o Iraque há lugares contaminados por graus de radioatividade que podem ser fatais. A Guerra do Golfo, edificada como um exemplo de consolidação do tabu nuclear, foi o primeiro conflito em que munições de urânio empobrecido foram usadas em larga escala (NIXON, 2011, p. 200). Apesar do discurso que louva a “precisão” das armas atuais, uma ameaça difusa e indiscriminada tomou posse do campo de batalha. Segundo Nixon (2011, p. 201), “not since Hiroshima and Nagasaki have humans unleashed a military substance so tenaciously hostile to life itself”.

O uso de uma substância radioativa como arma de guerra é um legado indireto de Hiroshima e Nagasaki: o urânio empobrecido é um subproduto da fabricação de armas nucleares. Nixon (2011, p. 212) explica como ele foi integrado aos armamentos convencionais. Após mais de meio século de programa nuclear, o Departamento de Defesa americano se viu com um grande e inconveniente estoque de lixo radioativo. A forma encontrada para “reciclar” esse resíduo foi oferecê-los, de graça, para a indústria armamentista que desenvolveu e comercializou as munições de urânio empobrecido. O resultado é uma “sedutora alquimia”: “weapons manufacturers magically cut their production costs while the Defense Department magically rids itself of a five-alarm waste product that no American wants buried in their backyard” (NIXON, 2011, p. 212). Os detritos tóxicos são transformados em artefatos ainda mais perigosos, destinados a assolar lugares distantes.

Ademais, Nixon salienta que o urânio empobrecido permanece no ambiente por bilhões de anos: é uma violência muito, muito duradoura. Desde 1991, ele foi usado no Afeganistão, na Bósnia, no Kosovo, no Kuwait, na Sérvia, na Somália, na Chechênia e, novamente, no Iraque (NIXON, 2011, p. 211.) Quantas “mortes lentas” ainda estão para acontecer? As mortes lentas são sub-representadas no planejamento estratégico, e na memória humana (NIXON, 2011, p. 3). É mais difícil contá-las e relacioná-las com as tecnologias bélicas:

Spikes in renal collapse; infertility; leukemia; testicular, brain, and breast cancers; and clusters of infant malformations are harder to link to war's technologies than a bullet through the head. The military statistician can simply count corpses within a given place and time, subdivide those columns into combatants and civilians, then draw a line beneath his sums. (NIXON, 2011, p. 211)

As estatísticas militares ignoram, e às vezes ocultam, a relação entre enfermidades e um tipo específico de armamento (NIXON, 2011, p. 214). O vínculo entre a morbidez e a guerra é omitido. Por essa razão, Tannenwald (2007, p. 80) insiste que a bomba atômica causou “menos destruição” do que as bombas incendiárias. A autora só leva em consideração o número de mortes imediatas e ostensivas, subestimando a destruição que continuou a ocorrer nos corpos das vítimas, décadas após o fim da guerra. Esse viés informa o pensamento dos líderes militares,

ilustrado pela declaração do general Curtis LeMay: “We scorched and boiled and baked to death more people in Tokyo on that night of March 9–10 than went up in vapor at Hiroshima and Nagasaki combined” (apud TANNENWALD, 2007, p. 79-80).

Por ser “invisível”, a violência lenta desafia a política, baseada nas aparências. A violência lenta não captura a atenção do público, acostumado com a violência “espetacular”. De acordo com Nixon (2011, p. 3), existe uma grave questão representacional: como transformar os “desastres lentos” em narrativas e imagens tangíveis? Além disso, a dispersão temporal dificulta a definição da violência e de seus responsáveis. Quando a guerra termina, um novo tempo começa. O que foi feito no passado é julgado e, logo, ultrapassado. A violência lenta corrói esses indicadores temporais e invalida o julgamento. Ela é a prova inquietante de que o passado não passou. O crime não pode ser julgado, punido e esquecido porque ele ainda não acabou. Nixon (2011, p. 231) ressalta: “People may outlast a given conflict, but if untold thousands die deferred war deaths, what kind of justice is it to call them survivors?” O autor denuncia a conversão do planeta em uma arma biológica que ameaça a própria biologia (NIXON, 2011, p. 232). Sem deixar sobreviventes, tal arma mergulharia o mundo em um silêncio total e irreparável.

## 5 Conclusão: Hiroshima e Nagasaki no presente

Ao longo do artigo, analisamos as consequências políticas e éticas dos bombardeios atômicos de Hiroshima e Nagasaki. Começamos avaliando o que tinha sido dito sobre as armas nucleares. O discurso mais difundido, logo depois dos acontecimentos, foi o da dissuasão. A razão estratégica se impôs durante a Guerra Fria: as grandes potências procuraram controlar o potencial destrutivo das novas armas e pregaram o equilíbrio do terror. Esse discurso era embasado por pressupostos realistas, que implicam a separação da política e da moral. Tannenwald oferece um argumento dissonante. A autora mostra como a moral e os interesses políticos se interpenetram. Ela salienta que a emergência de um “tabu nuclear” é um fator decisivo para compreender o não uso de armas nucleares.

Em seguida, examinamos os limites da norma proposta por Tannenwald. Primeiro, analisamos o elo entre exceção e soberania. As normas, até mesmo o tabu nuclear, se diluem na exceção, decidida pelo soberano. Por isso, enquanto existam soberanos e arsenais nucleares, Hiroshima e Nagasaki poderão voltar a acontecer. Além disso, as armas nucleares produzem uma ordem desigual porque elas conferem um poder superior a alguns Estados, membros de um círculo seletivo. Ademais, exploramos o imaginário político do “apocalipse nuclear”. Vimos como a religião, a ciência e a soberania se fundem em um “espetáculo” de destruição. Concluimos que a bomba atômica é um artefato tabu que fortalece a fé no soberano. Essa fé transcende razões, normas e estratégias e, portanto, escapa aos discursos dominantes sobre as armas nucleares.

Enfim, tentamos resgatar a fala e a política dos escombros de Hiroshima e Nagasaki. Observamos os desafios que entravam os testemunhos dos hibakusha. Apesar dos obstáculos, vislumbramos algumas histórias que contribuíram para a formação de uma abordagem crítica. As falas dos sobreviventes desestabilizam o discurso soberano porque elas estão impregnadas



por uma “lição do universal”. Essa lição ainda ecoa. A violência “lenta” que se abateu sobre os hibakusha após a Segunda Guerra Mundial continua a atacar em lugares devastados por testes nucleares e armas tóxicas. A violência lenta mata na normalidade, ela se alastra nas sombras da política e se acomoda no silêncio indiferente.

A questão da violência lenta nos revela uma forma de trazer Hiroshima e Nagasaki para o presente. Não basta comemorar o aniversário dos bombardeios atômicos em uma cerimônia solene e oficial, fadada a ser esquecida no dia seguinte. É crucial questioná-los, repensá-los, encontrar conexões entre o passado e o presente, o aqui e o lá. É crucial ter a coragem de pensar sobre o que significa ser um sobrevivente de Hiroshima e Nagasaki, e o que pode ser feito a partir disso. Kenzaburo Oe (2012, p. 144, nossa tradução) declara: “Hiroshima é como uma ferida aberta, a mais profunda que a humanidade já sofreu. Lá afloram duas possibilidades: a esperança de uma cura do humano ou o risco de sua decomposição”. Hiroshima e Nagasaki podem se tornar faróis para a restauração da dignidade humana. Os eventos passados podem se tornar recursos para criticar o presente. É possível usar a força simbólica dessas cidades únicas para iluminar a violência sofrida em lugares menos visíveis. Não podemos continuar atomizados e desatentos – devemos ir além do silêncio atômico.

## Referências Bibliográficas

- ARISTÓTELES. 1988. *Política*. Madrid: Editorial Gredos.
- ARENDR, Hannah. 1990. *On Revolution*. London: Penguin.
- ARON, Raymond. 1976. *Penser la Guerre, Clausewitz, Tome II: L'Âge Planétaire*. Paris: Gallimard.
- BAUMAN, Zygmunt. 1998. *Modernidade e Holocausto*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BENJAMIN, Walter. 2008. *The Work of Art in the Age of Mechanical Reproduction*. London: Penguin.
- BIRD, Kai; SHERWIN, Martin J. 2006. *American Prometheus: The Triumph and Tragedy of J. Robert Oppenheimer*. New York: Vintage.
- BURCHETT, George; SHIMMIN, Nick. (Ed.). 2007. *Rebel Journalism: The Writings of Wilfred Burchett*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BURKE, Anthony. 2007. *Beyond Security, Ethics and Violence: War Against the Other*. New York: Routledge.
- BUTLER, Judith. 2004. *Prekarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. London: Verso.
- CAVALIERI, Liebe F. 1982. Twin perils: nuclear science and genetic engineering. *Bulletin of the Atomic Scientists*, v. 38, n. 10, p. 72-75.
- CHOMSKY, Noam; VLTCHEK, Andre. 2013. *On Western Terrorism: From Hiroshima to Drone Warfare*. London: Pluto Press.
- CIMBALA, Stephen J. 2005. *Nuclear Weapons and Strategy: U.S. Nuclear Policy For the Twenty-First Century*. New York: Routledge.

- DURAS, Marguerite. 1961. *Hiroshima Mon Amour*. New York: Grove Press.
- FREUD, Sigmund. 2001. *Totem and Taboo: Some Points of Agreement between the Mental Lives of Savages and Neurotics*. London: Routledge Classics.
- GUZZINI, Stefano. 2013. *Realism in International Relations and International Political Economy: The continuing story of a death foretold*. London: Routledge.
- IRIYE, Akira. 1981. *Power and Culture: The Japanese-American War 1941-1945*. Cambridge: Harvard University Press.
- ISHIDA, Takeshi. 1989. *Japanese Political Culture: Change and Continuity*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989.
- JERVIS, Robert. 1989. *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*. Ithaca: Cornell University Press.
- KAHN, Paul W. 2008. *Sacred Violence: Torture, Terror, and Sovereignty*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- KUNDERA, Milan. 1990. *L'Insoutenable Légèreté de l'Être*. Paris: Gallimard.
- MUPPIDI, Himadeep. 2012. *Colonial Signs of International Relations*. London: Hurst.
- NANDY, Ashis. 2009. *The Intimate Enemy: Loss and Recovery of Self under Colonialism*. New Delhi: Oxford India Paperbacks.
- NIXON, Rob. 2011. *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge: Harvard University Press.
- OE, Kenzaburo. 2012. *Notes de Hiroshima*. Paris: Gallimard, Folio.
- RANCIÈRE, Jacques. 2011. Ten Theses on Politics. *Theory and Event*. v. 5, n. 03. Disponível em: <<http://www.egs.edu/faculty/jacques-ranciere/articles/ten-thesis-on-politics>>. Acesso 27 jan. 2015.
- RUSSEL, Bertrand. 1990. *Science et Religion*. Paris: Gallimard, Folio Essais.
- SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. 1995. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York: W. W. Norton & Company.
- SCHMITT, Carl. 2005. *Political theology: four chapters on the concept of sovereignty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- TANNENWALD, Nina. 2007. *The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TODOROV, Tzvetan. 2010. *The Fear of Barbarians*. Chicago: The University of Chicago Press.

Recebido em: 27 abril 2015

Aceito em: 22 junho 2015

# O Sistema do Tratado Antártico: A consolidação de um regime internacional e o debate sobre seu déficit democrático

*Antarctic Treaty System:  
the consolidation of an international regime  
and its democratic deficit debate*

Daniela Portella Sampaio\*

## Resumo

A consolidação do Sistema do Tratado Antártico (STA) fundamenta-se na legitimidade de seus atributos, mesmo quando estes não são considerados democráticos. Assim, com base nos debates sobre a viabilidade democrática em organizações internacionais e no papel dos atores externos epistêmicos em legitimar instituições de governança global, analisa-se a trajetória do STA e a problemática de seu déficit democrático, destacando as críticas à sua hierarquia interna e a seu exclusivismo externo. Conclui-se que o STA é bem-sucedido devido à necessidade de expertise para seu processo decisório e à legitimidade aferida por organismos científicos que orientam o caráter pacífico das atividades.

**Palavras-chave:** Antártica; Sistema do Tratado Antártico; Governança global; Déficit democrático; Legitimidade

## Abstract

The Antarctic Treaty System (STA) consolidation is established upon the legitimacy of its attributes, even when they are not considered democratic. Thus, based on the debates about the democratic viability in international organizations, and the role of external epistemic actors in legitimizing global governance institutions, this work analyzes the trajectory of the STA and its democratic deficit problematic, highlighting criticisms to its internal hierarchy and external exclusivism. It is concluded that the demand for expertise in decision making and the legitimacy supplied by scientific organizations are the main reasons for STA legitimated consolidation.

**Key words:** Antarctica; Antarctic Treaty System; Global governance; Democratic deficit; Legitimacy

\* Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e PhD Visiting Student na Royal Holloway University of London, Department of Geography. Bolsista de Doutorado Sanduíche no Exterior – CNPq (agradecimentos pelo auxílio concedido para a realização desta pesquisa). E-mail: danirics@usp.br

## 1 Introdução

O quão fundamental é a democracia para se aferir legitimidade às instituições internacionais de governança global levanta importantes análises e interpretações sobre os diversos regimes internacionais em voga. Este é o caso do Sistema do Tratado Antártico. Criado a partir da suspensão de reivindicações por soberanias territoriais na região nos anos 1960, este regime internacional se consolidou e evoluiu a partir da manutenção de um arranjo institucional que não resolvia a questão da soberania, mas que garantia uma hierarquia interna entre seus membros e uma distinção com relação aos atores externos a ele. O poder exclusivo de veto e voto pelos membros consultivos é um dos fatores mais significativos com relação aos questionamentos da legitimidade do Tratado Antártico e foi objeto de fortes críticas nos anos de 1970 e 1980 por parte de Estados não signatários e da própria Assembleia Geral das Nações Unidas. As razões que justificavam esse isolamento institucional antártico eram relacionados à necessidade de preservar para melhor conhecer a região, desdobrando-se em uma forte orientação institucional em prol da pesquisa científica e da preservação ambiental. Além disso, a potencialidade subjacente de tensões e conflitos na região levou à preocupação de se manter a paz e isso implicava o temor de uma participação desenfreada de atores externos e dos diversos interesses paralelos que inevitavelmente a acompanhariam.

Todavia, a identificação de um déficit democrático no Sistema do Tratado Antártico não comprometeu seu processo de consolidação. Pelo contrário, países antes críticos, como Índia e Malásia, tornaram-se signatários. Portanto a legitimidade do Sistema do Tratado Antártico tem como fundamento outros elementos para além da democracia. Para Moravcsik (2004), não se pode avaliar a legitimidade democrática de uma instituição de governança global apenas por seu caráter normativo e sim por sua aplicabilidade nas instituições políticas reais. Para Dahl (1999), organizações internacionais jamais poderão ser consideradas democráticas, pois a questão da escala de um eleitorado internacional e mesmo a distância percebida pelo grande público com relação à possibilidade de intervenção no processo decisório inviabilizam a democracia no âmbito da governança global.

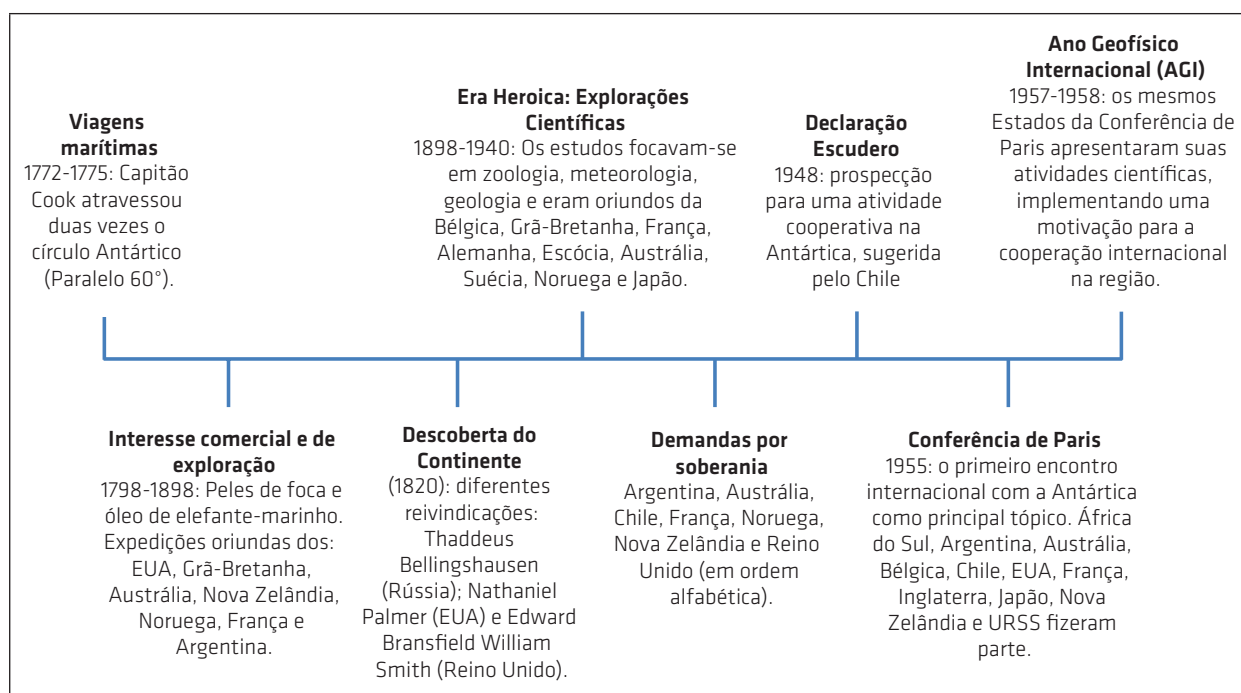
Assim, para Buchanan e Keohane (2006), a legitimidade em instituições internacionais se fundamentaria exteriormente a elas. Os atores externos epistêmicos seriam aqueles atores que compartilhariam razões morais com as instituições internacionais e apoiariam sua atuação. A continuidade deste apoio apenas se daria por meio do reconhecimento de sua integridade institucional, ou seja, essas instituições atuariam em conformidade com os propósitos de sua criação, apresentando valores epistêmicos. Dessa forma, as instituições internacionais prestariam conta (*accountability*) de sua atuação aos atores epistêmicos e estes à sociedade civil transnacional, garantindo, então, o processo de legitimação.

Portanto, a consolidação do Sistema do Tratado Antártico pode ser entendida por meio da atuação de atores externos epistêmicos que legitimam seu arranjo institucional independentemente da existência de mecanismos democráticos de participação, representação e deliberação em seu funcionamento.

## 2 Antártica: da descoberta ao Sistema do Tratado Antártico (STA)

Desde a sua descoberta (ver Figura 1), a Antártica tornou-se uma região de grande interesse para a sociedade internacional por meio de inúmeras incursões ao continente, oriundas dos mais diversos Estados. Nas primeiras décadas, as principais atividades eram a exploração de peles de focas e de óleo de elefante, com a presença dos EUA, Grã-Bretanha, França, Austrália, Nova Zelândia e Noruega. Posteriormente, várias expedições nacionais foram realizadas com o propósito de melhor conhecer o funcionamento natural antártico, a potencialidade de seus recursos e também para garantir a presença política na região. Este momento é conhecido como “Era Heroica”, quando a Antártica experimentou uma intensa atividade humana (HOWKINS, 2008). Contudo, a presença de tantos Estados diferentes (quando não rivais) levou a disputas e demandas por soberania, de modo a garantir o acesso permanente das mesmas à exploração da Antártica.

Figura 1: linha do tempo com os principais eventos históricos na região Antártica



Fonte: Elaboração própria baseado em BECK, 1986; FUCHS, 1983.

A reivindicação por soberania territorial na Antártica tende a ser uma questão inevitavelmente delicada e complexa, pois envolve desde Estados que iniciaram atividades soberanas por meio de contratos privados de exploração e comércio em algumas ilhas (o caso da França, por exemplo, ao anexar as ilhas Kerguelen e firmar um contrato privado de exploração, em 1893); até declarações oficiais de soberania, tornando uma única marcação temporal um tanto arbitraria. Ademais, algumas dessas reivindicações foram realizadas de forma progressiva, localizando-se inicialmente fora da região Antártica (ao norte do paralelo 60° sul) e, ao longo dos anos, se estendendo para a Antártica em si. De um modo geral, pode-se afirmar que as reivindicações por soberania territorial ocorreram entre a primeira década do século XX até a

2ª Guerra Mundial e, inevitavelmente, configurou algumas superposições de fronteira na região (FUCHS, 1983).

Após o fim da 2ª Guerra Mundial e o despontamento dos EUA e da URSS como as superpotências do pós-guerra, observa-se uma mudança no tratamento da questão Antártica. Nem os Estados Unidos, tampouco a União Soviética, estabeleceram demandas territoriais. Mas isso não significou que estes países não tivessem uma política específica para o continente. Em 1946/47, os EUA realizaram a maior expedição antártica já organizada, que incluía muitos dispositivos de mapeamento da região e não reconheciam como legítimas quaisquer reivindicações de soberania por territórios não habitados (VIEIRA, 2006). Ao mesmo tempo, a União Soviética celebrou o “Dia Antártico” em Moscou, em 1949. No ano subsequente, o governo soviético declarou o seu não reconhecimento a qualquer tratado que viesse a ser estabelecido sobre a Antártica sem a sua presença (FUCHS, 1983).

Assim, as diversas demandas por soberania acrescidas do posicionamento político das duas superpotências tornaram a Antártica uma região extremamente relevante para a paz e segurança internacional, pois seu frágil ecossistema, sua localização estratégica<sup>1</sup>, sua abundância em recursos naturais (incluindo sua potencialidade para recursos minerais) e a ausência de uma presença humana permanente fizeram do continente um ponto de extrema relevância para a agenda política das principais potências da sociedade internacional. E esperava-se uma intensificação das tensões na região. Contudo, a indefinição com relação às reivindicações territoriais na Antártica reforçou uma orientação de natureza cooperativa entre os países, levando a um processo de normatização da atuação humana no território (VICUÑA, 1988).

O despertar cooperativo na Antártica veio com a Declaração Escudero<sup>2</sup> que propunha a suspensão temporária das reivindicações por soberania em prol de uma atuação cooperada na região. Mas a definição sobre como seria a atuação dos países na região permanecia em aberto. Assim, buscou-se na atividade científica a via que incitasse as primeiras normatizações para a atuação dos países no continente. No Ano Geofísico Internacional de 1957-58, a questão da atividade científica na Antártica foi abordada, reunindo diversos Estados que tinham alguma forma de envolvimento com o continente. A partir deste evento, estabeleceu-se a importância da pesquisa científica antártica, levando à formação da primeira base para discussões sobre um futuro tratado, já que todos os requerentes por soberania decidiram permitir livre acesso à pesquisa científica no continente.

Em 1959, os doze Estados que fizeram parte do Ano Geofísico Internacional, dentre eles os EUA, foram convidados por esse último a assinar o Tratado Antártico em Washington D.C., que passou a ter validade a partir de 1961. Os signatários eram compostos por todos os Estados reivindicantes de soberania mais aqueles que já mantinham alguma atividade na região (África do Sul, Bélgica, EUA, Japão e URSS). O Tratado foi formulado com o objetivo de estimular um ambiente internacional cooperativo para a região, fundamentando-se em uma orientação pacífica e que buscava afastar a região de se tornar um objeto de disputa e conflito internacionais.

1 O Oceano Glacial Antártico tem interfaces com os oceanos Atlântico, Índico e Pacífico (VIEIRA, 2006, p. 52).

2 Julio Escudero Guzmán, conselheiro da chancelaria chilena, elaborou o Plano Escudero em 1948 em que propunha, como solução provisória para o impasse na Antártica, a suspensão das reivindicações por soberania por 5 a 10 anos. (SANCHEZ, 2007, p. 130).

A orientação pacífica do Tratado foi traduzida por uma permanente proibição de estabelecimento de bases militares, de realização de testes nucleares e de descarte de materiais radioativos. Contudo, o Tratado não estabeleceu uma solução para o problema da exploração de recursos na região, pois a exploração poderia comprometer não só a preservação, como prejudicar a promoção da cooperação entre os Estados membros, despertando também disputas com atores externos ao arranjo.

Assim o Tratado Antártico foi considerado eficaz ao “congelar” as demandas por soberania em prol da atividade científica, criando diversas colaborações entre os projetos nacionais de atuação no continente. A manutenção de um objetivo pacífico levou à permanência do Tratado e a adesão de novos membros. A partir dos anos 1980, com o crescimento do número de membros, criou-se uma divisão através das categorias de *consultivos* e *não consultivos*, onde os primeiros eram compostos pelos signatários originais mais aqueles membros que conseguissem comprovar substancial atividade científica na região, detendo poder de voto e veto sobre as ações no continente (FERREIRA, 2009)<sup>3</sup>.

O Tratado Antártico de 1959 focava na preservação de um ambiente pacífico e cooperativo, estabelecendo um arranjo de regras e normas com relação a decisões e participações nas atividades antárticas entre os signatários. E o Tratado evoluiu. Ao longo dos anos, foram adicionadas as resoluções provenientes dos Encontros das Partes Consultivas (*Antarctic Treaty Consultative Meetings ATCM*)<sup>4</sup>; a *Convenção para a Conservação das Focas Antárticas* (CCAS, Londres, 1972); a *Convenção para a Conservação dos Recursos da Vida Marinha Antártica* (CCAMLR, Camberra, 1980); o *Protocolo de Proteção Ambiental* (Madri, 1991), além das decisões vindas das Reuniões Consultivas Especiais e das Reuniões de Especialistas<sup>5</sup>.

Todas essas adições ocorreram a partir dos Encontros Consultivos que buscaram realizar os ajustes necessários para o melhor desempenho do acordo, provendo a sua permanência e sua contínua legitimação. Os Encontros Consultivos basearam-se em um ambiente de formulação de regras que permitiam o desenvolvimento de um arranjo jurídico, resultando na institucionalização do Tratado Antártico. Robert Guyer (Fuchs, 1983) denominou este processo de consolidação da normatização das práticas antárticas em *Sistema do Tratado Antártico* (STA), apresentando-se como uma forma de regime mais legitimado.

As diferenças entre o Tratado em si e o Sistema do Tratado podem ser observadas por meio de dois padrões de ação estabelecidos entre os membros. Durante os primeiros anos do Tratado, as resoluções dos problemas eram propostas em função das requisições das partes, que demandavam soluções rápidas e urgentes. Problemas como liberdade na pesquisa científica, desmilitarização da região, exclusividade dos fins pacíficos, congelamento das demandas por soberania e consolidação do sistema consultivo eram percebidas como urgentes a partir do momento em que o Tratado tornou-se válido. Somente a partir do alcance destas ações é

3 Na prática, tornar-se um membro consultivo significava o envio de missões científicas e a manutenção de uma estação permanente na região antártica. (FERREIRA, 2009, p. 54).

4 Os Encontros Consultivos normatizaram as atividades dos membros via a formulação de medidas, resoluções, decisões e recomendações, onde a aceitação das normas tornou-se condição tanto para a admissão de novos membros quanto para a aquisição do status consultivo.

5 A Convenção para a Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA, Wellington 1988) não foi ratificada por nenhum país, contudo, teve um papel fundamental para referenciar os objetivos do Protocolo de Proteção Ambiental de Madri, 1991.

que se promoveram ações cooperativas efetivas e de longo prazo entre os países membros, principalmente por meio do Comitê Científico de Pesquisa Antártica (SCAR), do Comitê para Proteção Ambiental (CEP)<sup>6</sup> e do Conselho de Gestores dos Programas Nacionais Antárticos (COMNAP)<sup>7</sup>, que auxiliam na definição da agenda do STA.

Assim que o sistema cooperativo se institucionalizou, os Encontros Consultivos, comitês e conselhos passaram a ser percebidos também como arenas próprias para antecipação de potenciais problemas que pudessem vir a surgir na Antártica. Este é o caso da exploração de recursos na região. As discussões sobre exploração de recursos foram adiadas ao máximo, especialmente nos primeiros anos do Tratado, uma vez que questões e disputas poderiam ser levantadas entre as partes, bem como entre as não partes, inviabilizando a legitimação do Tratado e a sua eficiência em produzir cooperação. Posteriormente, já no STA, tentou-se ratificar sem sucesso uma convenção que normalizasse a exploração e o comércio de recursos minerais na região, resultando na sua proibição pelo Protocolo de Proteção Ambiental de 1991.

Assim, a transformação do Tratado Antártico em Sistema do Tratado Antártico também pode ser observada por meio dos problemas surgidos a partir do próprio arranjo cooperativo criado. Inicialmente, o Tratado atuava de forma mais passiva com relação às demandas encaminhadas para serem normatizadas. A não interferência ou a garantia da livre pesquisa científica e a desmilitarização da região eram práticas que não causavam complicações para as distinções entre membros e não membros do Tratado Antártico, pois a aplicação era indistinta.

Entretanto, quando o Tratado se institucionaliza a ponto de se tornar um sistema (STA), surgem novas questões tão complexas quanto seu sistema de convenções, medidas, decisões, resoluções e recomendações. O exemplo mais contundente é a questão da política de exploração de recursos que sensibilizou as distinções entre signatários e não signatários, e mesmo entre membros consultivos e não consultivos. Regularizar a exploração de recursos na Antártica demandava resoluções quanto à definição jurídica da região e, conseqüentemente, quanto à destinação dos dividendos dessas atividades. Conseqüentemente, a natureza da vinculação com a Antártica, que qualificaria ou não um direito à exploração, tornava-se um elemento essencial nesta discussão.

As partes passaram a agir, portanto, sobre uma estrutura cada vez mais complexa de obrigações e práticas, o que dificultava a manutenção da cooperação. Acomodações internas foram feitas para manter o equilíbrio entre as partes, evitando debates sobre os tópicos mais sensíveis e contestados (como, por exemplo, a normatização da exploração de recursos). Por outro lado, as acomodações externas buscavam conciliar os diversos interesses antárticos, incluindo aqueles externos ao Tratado, visando manter a legitimidade do arranjo perante esses atores (VICUÑA, 1988).

<sup>6</sup> Criado a partir do Protocolo de Madri de 1991.

<sup>7</sup> Criado a partir do Protocolo de Madri de 1991.



### 3 O Sistema do Tratado Antártico e os questionamentos sobre seu *déficit* democrático

Figura 2: Diagrama das problematizações identificadas no STA

Problematizações do STA	
Internas ao Tratado	Externas ao Tratado
Relações hierárquicas entre os membros	Reconhecimento e legitimação do STA pela sociedade internacional
Estabelecimento da fronteira entre o escopo das ações do STA e dos agentes individuais	

Fonte: Elaboração própria baseado em VICUÑA, 1988)

A origem das contestações ao Sistema do Tratado Antártico baseia-se nas problematizações que surgem interna e externamente ao arranjo normativo do Tratado. Os problemas internos derivam do estabelecimento de diferenças hierárquicas internas ao tratado, devido às distinções entre membros “consultivos” e “não consultivos”. Os direitos e as obrigações diferem muito entre os dois, pois são as atividades das partes consultivas que fundamentam as atividades do Tratado Antártico, uma vez que cabe a elas o estabelecimento das diretrizes de ação e a conferência do status “consultivo” a outros membros. Assim, de uma maneira geral, o processo de tomada de decisão que envolve as atividades antárticas é exclusivo aos Estados-membros consultivos. Além disso, o compartilhamento das descobertas científicas, os relatórios científicos, a participação nos encontros e o respectivo direito de voto, além do envio de pessoal a missões, eram também atividades de caráter seletivo.

Internamente também há divergência quanto à autonomia das atividades dos Estados, pois o STA daria a quase total determinação sobre as ações dos Estados signatários no continente. Essa hierarquização interna se deu porque, na origem do Tratado, foram aceitos aqueles Estados que demonstraram de fato algum interesse pelo continente, considerando tanto aqueles que fizeram incursões científicas e comerciais, quanto aqueles reivindicadores de soberania territorial. A adesão de novos membros, ao longo do tempo, estabeleceu uma hierarquia com relação aos primeiros signatários, e as distinções de status visavam garantir a manutenção do controle do STA pelos últimos.

Externamente, a ideia de que o regime adotado necessite levar em conta não só a posição dos membros consultivos, mas também o interesse de outros países e da sociedade internacional como um todo, denomina o processo de “acomodação externa”. Ela busca reconciliar os interesses existentes tanto interna quanto externamente ao tratado por meio de novos mecanismos de participação. Esse processo é considerado essencial para garantir a aceitação internacional do regime a ser adotado na Antártica.

Porém essa legitimidade jamais foi conferida de forma unânime e acrítica. As limitações à participação são o principal alvo de críticas da sociedade internacional ao Tratado, mas são justificadas pelos membros devido à excepcionalidade da Antártica. A severidade e a hostilidade do ambiente antártico, somadas às tensões políticas subjacentes à presença humana na

região acarretam uma maior complexidade do regime. O Sistema do Tratado Antártico, na busca por manter a estabilidade do Tratado e a proteção ambiental da região, estabeleceu critérios de seleção para a manutenção de um controle sobre os Estados e a natureza de suas ações na região. Para atuar no continente, exige-se sólida capacidade técnica e científica dos ingressantes, pois falhas nas atividades antárticas poderiam ter consequências catastróficas. Desta forma, as ações devem ser baseadas em sólida experiência científica e logística e não com base em improvisação (VICUÑA, 1988).

O Tratado Antártico era caracterizado por uma participação limitada, já que certos critérios deveriam ser satisfeitos para se obter o status consultivo. Este procedimento foi elaborado para se evitar que o Sistema do Tratado fosse varrido por visões de governos desinformados a respeito das práticas antárticas, embora também contribuiu para assegurar a predominância dos doze signatários originais dada a inevitável natureza seletiva de um agrupamento baseado no critério da expertise. (BECK, 1986, p. 187, tradução nossa).<sup>8</sup>

Em 1983, o Chile elaborou o documento “Operação do Tratado Antártico” questionando a posição dos terceiros estados, até então completamente excluídos do sistema. A proposta era de que esses também recebessem o Relatório Final e as Recomendações dos Encontros Consultivos, tendo acesso às informações científicas e participando desses mesmos encontros como observadores. Foi também por insistência chilena que critérios específicos para a ascensão a membro consultivo foram estabelecidos. (BECK, 1986)

O objetivo desses esforços era garantir uma maior transparência das atividades do Sistema do Tratado Antártico, o que levaria à sua maior legitimidade internacional. Além disso, o estabelecimento de critérios não buscou fortalecer uma discriminação entre os signatários do Tratado, mas sim garantir que as ações sob o Tratado de fato envolvessem somente aqueles realmente interessados e envolvidos no continente, abrindo a possibilidade de se tornarem membros consultivos e participarem ativamente dos encontros (VICUÑA, 1988).

Contudo, a maior participação dos Estados não implicou na redução da participação dos membros consultivos, pois quanto mais Estados aderiam ao Tratado, mais se consolidava a diferença entre os status consultivos. No início, o critério de aceitação de novos signatários era incondicional, onde qualquer Estado membro das Nações Unidas poderia demandar acesso ao Tratado. Porém, simultaneamente, um segundo critério mais restritivo foi adotado, onde um Estado não membro só poderia participar dos Encontros das Partes Consultivas com convite e com consentimento dos outros membros consultivos.

Portanto, ao mesmo tempo em que o STA buscava ampliar a participação de Estados na busca por uma maior legitimidade internacional, ele também fortalecia o controle hierárquico sobre a atuação no continente, uma vez que cada novo membro era obrigado a aquiescer a todo o sistema de normas já estabelecido pelos primeiros Estados. Assim, o processo de admissão, por mais que se ampliasse, foi mantido de forma gradual para que não se corrompesse os

<sup>8</sup> The Antarctic Treaty was characterized by limited participation, since certain criteria had to be satisfied for the attainment of Consultative Party status. This procedure was designed to prevent the treaty system being swamped by the views of government uninformed about Antarctic practicalities, although it served also to ensure the continued predominance of the original twelve signatories on account of the inevitably select nature of a grouping based upon specialized criteria.

princípios fundamentais que regiam as atividades antárticas. Por isso a ideia de que um membro se tornasse automaticamente um membro consultivo nunca foi bem aceita.

Contudo, o debate se acirrou com relação à participação de atores externos no STA. Após a 2ª Guerra Mundial, a Índia como representante dos Estados não alinhados questionava o exclusivismo do Tratado. Porém, pouco tempo depois ela se torna um membro signatário e consultivo, corroborando o arranjo normativo existente (BECK, 1986, p. 192). Já o primeiro-ministro malaio, em 1982, recolocou a questão da participação das Nações Unidas no Tratado durante a Assembleia Geral. Para ele, o Tratado Antártico era uma forma de neocolonialismo que não refletia os verdadeiros sentimentos dos membros das Nações Unidas. Ele também afirmou que todos os Estados reivindicantes deveriam abrir mão de suas demandas por soberania para que a ONU administrasse a região, ou que os principais atuantes se colocassem como os portadores de todas as nações do mundo. Os próprios membros de agências especializadas da ONU passaram a demandar acesso irrestrito aos Encontros Consultivos (VICUÑA, 1988).

Considerando a múltipla importância da Antártica e seu interesse para a humanidade, a ONU definiu a região como um patrimônio comum que deveria ser governado por um regime internacional que preservasse a paz e a segurança internacional, facilitasse a pesquisa científica e o seu intercâmbio, garantisse a preservação ambiental e, se houvesse a exploração de recursos, que seus dividendos fossem compartilhados equitativamente. Logo, qualquer regime antártico a ser estabelecido deveria contar com a participação dos Estados-membros da ONU, bem como de suas agências especializadas e de outras organizações internacionais, devendo o regime ser passível de revisão pela própria ONU, pois esta constituiria a organização internacional mais representativa (ZAIN-AZRAAI, 2008).

Assim, o questionamento da democratização e da legitimidade do STA fundamenta-se nessas duas problemáticas: a hierarquia interna e a seletividade externa. O atual regime antártico, quando analisado, cumpre de fato com seus objetivos essenciais: ele prega a não militarização e a não nuclearização, exige inspeções *in loco*, e promove a pesquisa científica e a proteção ambiental. Porém, o regime falha na distribuição de poder interno, no envolvimento de novos atores e na possibilidade de sua revisão pela sociedade internacional. Os membros do Sistema do Tratado Antártico possuem o direito exclusivo de tomar decisões e regular as atividades, sem qualquer *accountability*<sup>9</sup>. Internamente, não há sistematização de critérios de peso ou votos ponderados. As tomadas de decisão pelos Estados consultivos são totais, exclusivas e não revisáveis. E num ambiente internacional de crescente democratização, a hierarquia e a exclusividade da Antártica se colocam de forma paradoxal (ZAIN-AZRAAI, 2008).

Essa hierarquia e exclusividade são geralmente justificadas pelos critérios da experiência e expertise, onde a complexidade do ambiente antártico exigiria uma qualificação daqueles que agem e decidem por ela. Porém, no mundo atual, as discussões e envolvimento nos assuntos internacionais são também justificados pelo interesse comum e não somente pela expertise dos países. O critério de expertise impediria o desenvolvimento do movimento de democratização

9 *Accountability* é entendido aqui como mais uma etapa do processo de representação democrática, quando o representante autorizado necessita “prestar contas” de suas ações para o representado, garantindo assim uma forma de controle democrático sobre a ação política e, conseqüentemente, a legitimidade da mesma. Ver AVRITZER, 2007 e LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO (2005).

dos assuntos internacionais na sociedade internacional, por mais que ela ainda não seja absoluta de fato. Assim, a questão em voga é a elaboração de um arranjo que consiga ser mais democrático, acomodando os diversos interesses sobre a Antártica (ZAIN-AZRAAI, 2008).

## 4 A democracia em organizações internacionais de governança global

O debate referente a uma maior democratização do Sistema do Tratado Antártico pode ser melhor entendido por meio das discussões referentes ao déficit democrático em instituições internacionais de governança global. Diversos problemas e desafios postos à sociedade internacional perpassam fronteiras nacionais e demandam soluções baseadas em decisões coletivas que, em geral, implicam desacordo quanto ao seu resultado ótimo e aos critérios justos de distribuição dos seus custos. Assim, tornam-se necessários meios que possibilitem a tomada de decisão coletiva, facilitando o acesso à informação e criando um ambiente de confiança, onde indivíduos e Estados formulem decisões conjuntas que considerem válidas e efetivamente as adotem (CHRISTIANO, 2011).

Esse é um dos princípios sobre os quais se formam as instituições internacionais de governança global. Elas podem variar quanto ao seu grau de institucionalização, podendo ser desde regimes internacionais, que regulem uma questão específica e demandem a coordenação das ações de determinados atores internacionais, a organizações internacionais em si, com alto grau de institucionalização e uma burocracia própria que atue nas atividades de funcionamento dessas instituições. Por outro lado, elas também podem surgir de um consentimento entre Estados, como também podem se configurar como associações voluntárias e de caráter cosmopolita, cuja atuação está para além do assentimento dos Estados e de suas estruturas políticas domésticas.

Todavia, independentemente das particularidades encontradas na conformação dessas instituições, a questão da legitimidade de suas ações é um ponto sensível tanto para a teoria política em si, quanto para o ambiente institucional no qual atuam. Assim, entendendo a legitimidade como o direito reconhecido de se regular um conjunto de questões (CHRISTIANO, 2011), a legitimidade institucional adquire a função moral de tornar suas decisões como reconhecidamente válidas, levando os atores envolvidos a adotá-las.

Christiano (2011) afirma que, segundo o pensamento político moderno, a legitimidade conferida a um processo decisório de autoridade perpassa três critérios: a qualidade dos resultados desse processo decisório; o consentimento de seus membros; e a base da tomada de decisão em processos liberais-democráticos. Ao passo que esses critérios, quando conferidos a uma instituição internacional de governança global, passam a ser entendidos como: decisões que apresentem padrões mínimos de moralidade; princípio justo de associação voluntária; e o princípio de democracia.

Dryzek (1996, p. 4) define a democracia como um concurso de várias ideias, posições, opiniões, argumentos, críticas, modelos e teorias. Esse concurso pertenceria a uma construção, distribuição, aplicação e limitação coletiva da autoridade política; e sua orientação fundamental seria se tornar cada vez mais democrático. Isso não significaria apenas a extensão da democracia

para outras sociedades, mas essencialmente seu aprofundamento. E este é o ponto central da problemática das instituições internacionais: como basear sua legitimidade em critérios democráticos quando se trata de problemas e processos decisórios baseados para além do Estado? A democracia poderia ser estendida também para o âmbito global e suas instituições?

Para alguns autores (HELD, 2004) esse movimento de expansão e aprofundamento democrático seria inevitável, uma vez que a provisão de bens públicos globais requereria o desenvolvimento de mecanismos democráticos, tais como transparência procedimental e *accountability* (prestação de contas), para que suas instituições internacionais possam se manter e serem efetivas segundo os propósitos pelos quais foram criadas. Contudo, para Moravcsik (2004), avaliações sobre a legitimidade democrática de instituições internacionais podem se tornar um exercício utópico quando a base comparativa é dada por sistemas democráticos ideais, que não são encontrados na realidade.

Sistemas democráticos reais (as democracias avançadas da atualidade como o melhor dos exemplos) não se apresentam como democracias perfeitas normativamente, pois enfrentam constantes desafios a seu funcionamento tais como: informação pública limitada, interesses particularistas, arranjos regulatórios limitantes, credibilidade nos compromissos e consenso limitados entre os atores. Esses desafios são remediados, mas não solucionados, portanto guardam certa distância de um ideal democrático tanto quanto as instituições internacionais. E se, empiricamente, as instituições internacionais têm performances legitimadas, muitas vezes suplantando a atuação dos sistemas nacionais, as críticas a seu déficit democrático poderiam ter o privilégio da dúvida (MORAVCSIK, 2004), não sendo este considerado um agravante à existência, legitimidade e eficiência de suas práticas em termos de seus propósitos.

Assim, as discussões sobre a coerência filosófica da democracia, ou seja, a democracia normativamente embasada e aplicável, baseiam-se em quatro tradições: libertária, pluralista, social-democrática e deliberativa (MORAVCSIK, 2004). A concepção libertária fundamenta-se na proteção das liberdades individuais frente à potencialidade de arbitrariedade do poder do Estado. Consequentemente, as instituições internacionais de governança global seriam vistas como pouco atentas aos interesses individuais e seus reguladores agiriam de forma arbitrária e autointeressada na maioria das vezes. Já a concepção pluralista entende que a democracia legítima é aquela que permite aos indivíduos influenciar de forma igual e significativa os resultados políticos. Entretanto, no que tange às instituições internacionais, pluralistas entenderiam que a escala e a distância com relação ao eleitorado impossibilitariam essa legitimidade.

Já os sociais-democratas entenderiam a democracia como o meio de atenuar os efeitos negativos da concentração de poder trazidos pelas economias capitalistas, devendo manter o equilíbrio entre liberalização do mercado e proteção social. Contudo, instituições internacionais tenderiam a incorporar os vieses neoliberais na formulação das políticas. Países mais ricos teriam maior poder de barganha no processo decisório e a agenda seria composta segundo os principais interesses desse grupo.

E, por fim, os deliberativos entenderiam a democracia como o meio de assegurar a participação igualitária, atenuar vieses existentes e, principalmente, aprimorar a capacidade política dos cidadãos. Mais importante que a participação em si, é que esta seja significativa e efetiva. Por isso as instituições internacionais são vistas com desconfiança: não importa quão

formalmente democrática elas sejam – se há passividade política dos cidadãos não é possível que se tenha deliberação pública significativa, conseqüentemente, legitimidade democrática.

Se o Sistema do Tratado Antártico for avaliado de forma somente normativa, todas essas limitações anunciadas pelas diferentes concepções democráticas podem ser encontradas. A crítica feita pelas Nações Unidas e por Estados não signatários do Tratado é de que os membros consultivos formulam normas e atuam na Antártica unicamente baseados em seus próprios interesses, portanto de forma arbitrária. E a tomada de decisão não tem uma sustentação democrática, pois se fundamenta somente na capacidade técnica que eles próprios se aferem, excluindo os membros não consultivos e quaisquer outros atores externos da decisão.

A própria origem do Tratado Antártico, que contou com 12 primeiros signatários, foi baseada na demonstração de alguma forma de atividade anterior no continente, ou seja, quem primeiramente estava lá. Portanto, a crítica feita por Estados africanos, que acusam sua exclusão do STA por não serem Estados soberanos na época de sua criação (BECK, 1986), corrobora a visão dos sociais-democratas. Principalmente, como as decisões se concentram nas mãos dos membros consultivos, a sociedade internacional é, de um modo geral, afastada das decisões e das atividades que ocorrem na Antártica.

Para Moravcsik (2004), a avaliação do déficit democrático deve levar em conta não só a coerência filosófica, mas também a viabilidade pragmática. A participação irrestrita na tomada de decisão seria a melhor opção num mundo ideal de sistemas políticos democráticos perfeitamente participativos, igualitários e deliberativos. Entretanto, no mundo real, a melhor opção torna-se a delegação, pois os custos transacionais dos cidadãos na sua participação política não podem ser ignorados. Logo, a maneira como sistemas constitucionais lidam com tais imperfeições democráticas é isolando os tomadores de decisão com relação às disputas entre grupos de interesse, por meio da delegação da autoridade política.

No caso da Antártica, esse isolamento da tomada de decisão e a conseqüente delegação da autoridade política são muito mais evidentes. Não somente outros atores como Estados não signatários, Nações Unidas ou mesmo organizações não-governamentais estão afastados do processo decisório em si: o próprio cidadão comum não participa dos desdobramentos normativos da região. O cidadão comum não vive rotineiramente as questões antárticas e tampouco conhece suas especificidades a ponto de estar apto a se posicionar com relação às decisões do STA. Dessa forma, ele não influencia a formulação da política antártica do seu Estado nem mesmo atua diretamente no âmbito decisório do Tratado. Como conseqüência, a fragilidade e o desconhecimento sobre o funcionamento do ecossistema antártico embasam o argumento da necessidade de expertise e de delegação das decisões para os membros consultivos.

Assim, o processo de delegação da tomada de decisão no âmbito das organizações internacionais de governança global ocorre em razão de três circunstâncias estruturais: (i) *complexidade social e o papel da expertise*; (ii) *incerteza política e o papel dos direitos*; e (iii) *diferenças subjacentes no poder social e o papel das ligações* (MORAVCSIK, 2004). Como visto acima, no caso da complexidade social e o papel da expertise, delega-se a tomada de decisão daquilo que requer maior expertise. Logo, a institucionalização das normas para participação no Sistema do Tratado Antártico foi feita por um grupo restrito de tomadores de decisão fundamentados no gradiente de conhecimento e pesquisa científica realizados na região.

Com relação à circunstância de *incerteza política e o papel dos direitos*, os cidadãos tendem a favorecer as políticas que reduzam os riscos de perdas individuais num futuro incerto, e a defesa dos direitos básicos torna-se mais importante que a participação na deliberação dos mesmos. No caso, a Antártica nunca apresentou uma presença humana permanente, portanto nunca fez parte das preocupações imediatas de qualquer cidadão comum. As incursões no continente sempre foram de caráter temporário, portanto a exclusividade das decisões para aqueles que de fato têm competência para tomá-las é vista de forma mais segura que outro arranjo. Já para aqueles Estados mais geograficamente próximos (Chile e Argentina), a Antártica faz parte do imaginário coletivo nacional, portanto defende-se a atuação do país na região, mas não a participação e deliberação diretas sobre as regras e normas que a governam.

Por fim, na circunstância das *diferenças subjacentes no poder social e o papel das ligações*, busca-se o empoderamento das burocracias (domésticas ou internacionais) das organizações internacionais para evitar que interesses particulares prevaleçam sobre os interesses muitas vezes difusos da maioria. Em disputas políticas entre grupos de interesses, aqueles mais organizados tendem a melhor controlar os desdobramentos dos processos decisórios. Portanto a delegação da autoridade política a um grupo técnico buscaria garantir que uma maioria não organizada não seja prejudicada pela atuação de interesses particulares melhor organizados. No caso antártico, a não ratificação da Convenção para a Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA, Wellington 1988) demonstra que os interesses particulares de empresas mineradoras que pressionavam para a abertura e regulação da exploração mineral na Antártica não prevaleceram sobre o consenso geral de se preservar ambientalmente o continente.

Dadas essas três circunstâncias estruturais, Moravcsik afirma que “*estruturas de autoridade da governança global mais isoladas e delegadas podem ser pensadas como mais ‘representativas’ das preocupações dos cidadãos, precisamente porque são menos diretamente democráticas*” (MORAVCSIK, 2004, p. 347, tradução nossa)<sup>10</sup>. Para o autor, a viabilidade pragmática é fundamental para se pensar a forma mais eficiente de representação dos interesses dos cidadãos nas organizações internacionais. A forte especialização dos aspectos da governança democrática requer uma menor participação política direta e o isolamento se dá na tentativa de garantir legitimidade às decisões, dado o desconhecimento com relação ao tema e a dificuldade dos cidadãos em formular um posicionamento que se desdobre numa demanda por participação e deliberação nessas instâncias. As delegações tornariam críveis os compromissos firmados e inibiria o poder de interesses particulares no processo decisório.

E, finalmente, Moravcsik ressalta que se a democracia for muito exigida no âmbito das organizações internacionais, sempre haverá a opção do unilateralismo (a retirada de grupos de uma ação coletiva). Para um arranjo normativo como o Sistema do Tratado Antártico, baseado na suspensão comum das reivindicações por soberania e na promoção da pesquisa científica em um ambiente fundamentado na paz e na cooperação internacional, democratizar o processo decisório poderia levar à saída das grandes potências (no caso dos EUA, que lideraram a formulação do tratado), além de incitar a volta das demandas por soberania territorial

<sup>10</sup> “more insulated and delegated authority of global governance structures might be thought as more ‘representative’ of citizen concerns precisely because they are less directly ‘democratic’.”

dos Estados reivindicantes, ocasionando a escalada da tensão na região. Isso é fortemente demonstrável, pois são esses mesmos Estados que rejeitam as demandas por uma participação ativa das Nações Unidas e de suas agências no sistema.

Diferentemente da visão apresentada por Moravcsik, Robert Dahl (1999) não entende que organizações internacionais possam ser consideradas pragmaticamente democráticas. Para o autor, organizações democráticas não são e jamais serão democráticas. Para justificar sua posição, Dahl se fundamenta em dois aspectos do exercício da democracia dentre os inúmeros existentes: democracia como um sistema de controle popular sobre decisões e políticas governamentais; e democracia como um sistema de direitos fundamentais.

No primeiro caso, a democracia é entendida como um governo que é responsivo e presta contas a *demos*. Há uma autoridade soberana que decide sobre questões políticas de forma direta ou representativa (via eleições). Para que isso ocorra, é necessário um conjunto de direitos que possibilitem esse controle da população sobre as decisões e as políticas. Ao passo que, no segundo caso, a democracia se apresenta como um sistema que provê direitos fundamentais (privacidade, propriedade, não discriminação) a uma população. E mesmo que este entendimento não explicita a finalidade desses direitos, eles só se realizariam em ambientes já democratizados, ou seja, em ambientes que garantam o controle da população sobre as decisões políticas, permitindo que essa usufrua desses direitos e mantenha sua provisão. E independentemente da perspectiva adotada (seja a primeira, a segunda, ou ambas), nenhuma organização internacional poderá ser considerada democrática se essas forem as visões adotadas sobre o que é democracia (DAHL, 1999).

Para o autor, a primeira grande dificuldade que surge ao discutir o caráter democrático de uma instituição é definir o limite entre o que é democrático e não democrático. Não só a escala entre o ideal democrático e a forma como a democracia se realiza é contínua, como a separação é impossível de ser delimitada. Quais direitos fundamentais devem estar presentes para tornar um sistema democrático ou qual a intensidade do controle da população sobre os decisores para garantir a democracia, são elementos muito difíceis de serem precisados. E as organizações internacionais tampouco podem ser definidas segundo esse limiar.

A delegação da autoridade e do poder se dá devido ao elevado número de cidadãos e à complexidade da administração dos problemas coletivos. Internacionalmente, o número de cidadãos envolvidos e a elevada abstração das questões (fome, pobreza, educação e meio-ambiente são temas caracterizados como universais), os colocam além da capacidade imediata de entendimento e de posicionamento da maioria. (DAHL, 1999, pág. 24). A percepção de um distanciamento das questões com relação à realidade imediata do cidadão seria um dos fatores que propiciariam a ausência de um posicionamento mais claro do grande público com relação às questões internacionais. Para Dahl, o que se observa é o conhecimento mais sistemático e envolvimento mais intenso por parte de setores específicos que, por alguma razão<sup>11</sup>, se conectariam com tais temas.

<sup>11</sup> Experiência concreta, familiaridade pessoal, laços profissionais e sociais, dados e conhecimento de histórias relevantes seriam fracos ou mesmo ausentes para o grande público com relação às questões internacionais, sendo facilmente preenchidos por imagens e impressões trazidas pela grande mídia. *Accountability* seria destinado a uma específica parcela da população. (DAHL, 1999, p. 24).



Assim, as decisões cruciais de política externa são tomadas sem se prestar contas à maioria dos cidadãos. Muitas vezes, a ausência desse *accountability* se dá devido à distância entre a rotina do cidadão e os problemas de ordem internacional, promovendo a ignorância ou o próprio desinteresse do cidadão sobre essas questões. Portanto, dada à ausência de posicionamentos sobre assuntos internacionais, as decisões são tomadas com base no bem comum. Contudo, a definição de bem comum e de como alcançá-lo é outro enorme problema. Sua obtenção pode partir de uma perspectiva substantiva (felicidade, bem-estar, utilidade, alocação justa etc.) ou procedimental (determinação e validação de decisões por maioria eleitoral, decisão judicial etc.), onde a solução substantiva e a procedimental dependem uma da outra. Porém, como não há acordo quanto aos termos substantivos, a maioria dos países democráticos aceita a solução procedimental como suficiente para a definição do bem comum (DAHL, 1999).

Se uma sociedade fosse homogênea, onde todos seus indivíduos compartilhassem os mesmos interesses, não haveria conflitos de posição ou, em outras palavras, de conciliação de interesses divergentes, facilitando a determinação do bem comum. Contudo, as sociedades são heterogêneas. E ao se transferir para o plano internacional, essas diferenças tendem a se tornar ainda mais fortes, o que dificulta ainda mais a determinação desse bem.

No âmbito internacional, a virtude cívica é muito fraca para se sobrepor aos interesses individuais e de grupo, pois o tecido social que vincularia indivíduos não teria o apoio institucional dado pelo Estado nem a produção de vinculações políticas via cidadania. Portanto, a fraqueza na construção de visões e de interesses de uma maioria em termos internacionais mostra que ela está inadequadamente representada nas decisões das instituições internacionais. O debate público, nesse caso, configura-se de forma unilateral e incompleta e, no fim, os interesses de líderes políticos e ativistas prevalecem nesses âmbitos decisórios.

Para Dahl, a única forma de uma organização internacional se tornar democrática é garantindo oportunidade de participação política, de influência sobre as decisões e de controle eficiente sobre os tomadores de decisão. Para isso, seria necessária a realização de debates públicos, com a representação e participação de diferentes posicionamentos, de modo a informar melhor os cidadãos a respeito dos temas discutidos e suas diferentes perspectivas. Adicionalmente, seria necessária a criação de partidos que abrangessem os diferentes posicionamentos internacionais, ou mesmo a incorporação, pelas agendas políticas partidárias já existentes, de uma orientação ideológica para posicionamento tanto em política externa quanto em política internacional, por parte do cidadão comum. Além disso, seria também necessário estabelecer a eleição de representantes nessas organizações internacionais, criando mecanismos diretos de delegação, representação e controle sobre o tomador de decisão.

Entretanto, como viabilizar um procedimento democrático internacional? A questão de escala torna-se um grande complicador, pois envolveria milhões de pessoas dos mais diversos grupos sociais e formas de organização política. Além disso, o processo ainda em construção de um tecido institucional internacional que possibilite o estabelecimento de procedimentos de participação nestas instâncias é também outro grande desafio para a democratização de uma organização internacional. Por mais que já existam alguns mecanismos de participação em larga escala (como a internet), seu escopo ainda é muito restrito quando comparado aos processos

tradicionais de participação democrática em um Estado, criando, portanto, questionamentos que facilmente poderiam deslegitimar todo o processo (DAHL, 1999, p. 31).

Assim, como as organizações internacionais estendem e distanciam demasiadamente o processo de delegação, elas não podem ser consideradas democráticas. Mas o desafio de legitimá-las permanece, pois a governança global de bens públicos globais só ocorre no âmbito dessas organizações (DAHL, 1999, p. 32). E elas são válidas, porque criam normas e informações que permitem Estados e outros atores a coordenarem seu comportamento mutuamente de maneira benéfica, promovendo a cooperação internacional e ajudando a construir arranjos regulares que limitem os abusos de atores não estatais. Por isso, as instituições de governança global não devem ser apenas legítimas, mas também devem ser percebidas como legítimas (BUCHANAN & KEOHANE, 2006, p. 408). Mas como legitimá-las se não são democráticas?

E essa mesma questão se reproduz no caso antártico: como legitimar o Sistema do Tratado Antártico se ele não é democrático? Tanto a posição de Moravcsik (que entende organizações internacionais como democráticas de forma pragmática) quanto a posição de Dahl (que rejeita a possibilidade de democracia nessas instituições) argumentam que a governança global apresenta um déficit democrático (parcial ou completo) para a sua viabilização. E ambos os autores identificam que a complexidade das questões referentes ao âmbito internacional coloca a delegação no processo decisório como a melhor (Moravcsik) ou como a única (Dahl) solução para a governabilidade nessa esfera. Mas a convergência entre os dois autores não vai além. Para Moravcsik, a delegação e o isolamento burocrático tornam as organizações internacionais mais representativas (pois evitam a influência de interesses particulares organizados). Para Dahl, a delegação do poder político nas organizações internacionais corrobora o seu caráter inevitavelmente não democrático.

Dahl afirma que é necessário pensar em outras formas de legitimação para além do formato democrático. Para ele, as organizações internacionais são denominadas “sistemas burocráticos de barganha” nos quais a hierarquia é justificada pela diferença de conhecimento e expertise daqueles que governam. E é nessa diferença que a legitimidade deve se apoiar (DAHL, 1999, p. 33). No caso antártico, a hostilidade das condições ambientais somada à intocabilidade da região demandam a necessidade de grande expertise sobre as práticas antárticas, tanto em seu processo decisório quanto em sua operação, legitimando o isolamento desse sistema burocrático de barganha. Assim, nem Estados ou organizações exteriores ao Tratado, nem mesmo cidadãos comuns teriam o conhecimento, o preparo ou mesmo a via procedimental para participar, deliberar ou mesmo serem representados nas práticas antárticas.

Para Buchanan e Keohane (2006, p. 406), a governança global de instituições ainda é nova, em evolução e caracterizada por desacordos quanto a objetivos e padrões de justiça. No caso do Tratado Antártico, não é consenso se o mais importante é a participação de todos nas atividades e nas decisões no continente, ou se a exclusividade deve prevalecer para a garantia da proteção da região. Não se definiu se o justo é a transformação da Antártica em patrimônio comum da humanidade ou se ela deve ser destinada aos Estados que reivindicam sua soberania territorial.

O caráter recente das instituições de governança global faz com que a democracia seja esperada, em seu âmbito, como mais uma etapa em seu processo de consolidação. Contudo, na ausência de mecanismos democráticos, a legitimidade dessas instituições pode ser colocada em

xeque. Esse é o caso do Sistema do Tratado Antártico e de todas as críticas relacionadas à sua hierarquia interna e à sua exclusividade externa.

Buchanan e Keohane (2006) definem a legitimidade das instituições de governança global em dois sentidos: um sentido normativo (o direito de governar) e um sociológico (crença no direito de governar). Já o comando (*ruling*) baseia-se em promulgar regras e assegurar comprometerimentos das partes (que aderem aos custos e benefícios de se fazer parte da instituição). Dessa forma, para ser legítima, a instituição deve não só assegurar àqueles que governam o seu direito de governar, mas também que os atores internos e externos criam nesse direito de governar por aqueles que o fazem. É nesse primeiro ponto que o Sistema do Tratado Antártico enfrenta dificuldades.

Os doze primeiros signatários aferiram aos Estados membros consultivos o direito de tomar decisões sobre a administração da região. Eles passaram a deter o comando (*ruling*), definindo as regras e assegurando que todo novo membro, ao fazer parte do STA, aceitasse as determinações do tratado e de seus protocolos subsequentes. Contudo, vários atores externos não creem na exclusividade apregoada pelos membros consultivos. Eles defendem que a Antártica deveria ser tratada como patrimônio comum da humanidade, portanto governada por algum órgão representativo de toda sociedade internacional (no caso, as Nações Unidas), sem exclusões.

Para os autores, devido ao ambiente de desacordo moral e de incerteza quanto à justiça, a legitimidade torna-se relacionada ao requerimento da aceitabilidade de uma moral mínima. No caso, o Sistema do Tratado Antártico vem se consolidando ao longo do tempo. Desde 1961, novos Estados vêm aderindo ao Tratado (muitos ascendendo como membros consultivos), o que mostra que os Estados membros do STA estão conseguindo lidar com o questionamento externo da legitimidade do seu arranjo normativo, ou seja, garantindo uma mínima aceitabilidade moral de sua atuação na governança do território antártico o que leva a esse movimento contínuo de novas adesões.

Segundo Buchanan e Keohane, uma legitimidade não baseada em critérios democráticos pode ser alcançada por uma instituição por meio de *aspectos epistêmicos*. Esses aspectos epistêmicos – ou *counting principles*, segundo Rawls (1971) – são instituições definidas como legítimas por apresentarem uma aceitabilidade moral mínima, por fornecerem mais benefícios quando comparadas com outros arranjos e, por apresentarem uma integridade institucional em sua configuração. Dessa forma, quanto mais ela satisfaça esses critérios, mais legitimamente ela seria considerada (BUCHANAN & KEOHANE, 2006). Entretanto, há limitações na conferência desses critérios substantivos de legitimidade: não só há desacordo sobre como julgar se uma instituição os apresenta satisfatoriamente ou não, como também se a configuração dessa instituição seria a mais adequada ou justa para cumprir esses critérios e se legitimar.

Dessa forma, as instituições de governança global devem apresentar três virtudes epistêmicas em sua atuação que as levaria a cumprir esses critérios substantivos de legitimidade. Primeiramente, a produção de informações confiáveis que sustentariam a função principal de coordenação de ações (principalmente nos ambientes de incerteza onde foram criadas). No caso, essa produção de informação confiável satisfaria o *counting principle* de produção de ambientes mais benéficos. Em segundo lugar, as virtudes epistêmicas se

refeririam à transparência, consequência imediata do *accountability* prestado aos apoiadores dessas organizações. A transparência garantiria o acesso a informações que demonstrem a eficiência e efetividade dessas organizações em termos de sua própria atuação. Nesse ponto, a transparência se referiria à aceitabilidade moral mínima. E, por fim, a terceira virtude epistêmica é a capacidade dessas organizações em rever seus próprios termos de *accountability* (referindo-se ao *counting principle* da integridade institucional). A externalidade causada pela difusão da informação provida por essas organizações deve permitir o próprio questionamento de suas performances e a mudança necessária para que elas continuem a ser legitimadas no exercício de suas funções (BUCHANAN & KEOHANE, 2006).

As virtudes epistêmicas, portanto, facilitam a revisão crítica dos objetivos e sucessos de organizações internacionais, por meio de interações com agentes e organizações externas a elas. Esses atores externos, denominados *atores externos epistêmicos*, reúnem as informações fornecidas, conformando o ambiente no qual a instituição existe, atua e responde. Eles coordenam seu apoio a essas instituições por meio da capacidade comum de serem movidos por *razões morais* compartilhadas, acompanhando e legitimando a atuação dessas instituições internacionais de governança global (BUCHANAN & KEOHANE, 2006).

O julgamento sobre a legitimidade de uma organização possibilita um apoio coordenado entre os atores externos epistêmicos, baseado em razões morais compartilhadas que fornecem um critério, um padrão mínimo para determinar se essas instituições devem ou não continuar a serem apoiadas por eles (BUCHANAN & KEOHANE, 2006, p. 412). Assim, a legitimidade é posta em xeque pelos atores epistêmicos se a prática dessas instituições internacionais se distancia de seus objetivos (ou das razões de sua existência), podendo o critério da *integridade institucional* lhes ser conferido ou negado.

Portanto, o *accountability* nas organizações internacionais ocorre via atores externos epistêmicos, que compartilham um padrão moral mínimo com as instituições por meio da observação da coerência de suas ações com seus propósitos essenciais, configurando o canal de *accountability* entre elas e a sociedade civil transnacional. O *accountability* falhará somente quando o papel de uma instituição para o cumprimento de seus objetivos não estiver claro para os atores externos epistêmicos

Assim, a legitimidade institucional das organizações internacionais de governança global depende do ambiente institucional mais amplo, para além delas próprias, onde os atores externos organizados atuam como legitimadores, pois são parte constitutiva do *accountability* realizado. Por consequência, as instituições internacionais de governança global não necessitariam apresentar elementos democráticos em sua própria constituição, pois como visto a partir de Dahl, elas jamais serão democráticas ou, segundo Moravcsik, pragmaticamente elas jamais apresentarão um padrão ideal de democracia. A legitimidade dessas instituições fundamenta-se na importância da qualificação de seus decisores (o que afasta a possibilidade de uma participação irrestrita), e no *accountability* prestado aos atores externos epistêmicos que operam junto à sociedade civil transnacional, onde estes podem manter ou não o apoio e o reconhecimento dessas instituições por meio da avaliação de sua integridade institucional, dos benefícios comparados fornecidos por sua atuação e por sua aceitabilidade moral mínima.

No Sistema do Tratado Antártico, como já visto, o critério da qualificação técnica dos decisores é o pilar da normatização das atividades no continente. A fragilidade e o conhecimento limitado do ambiente, somados às suas condições inóspitas, fundamentaram a importância da atuação de caráter exclusivamente científico na região, onde a exigência de uma capacidade logística e técnica tornou-se o elemento garantidor da atuação permanente na Antártica, portanto balizador da aquisição do status consultivo no Tratado.

Já a atuação dos atores externos epistêmicos ficou a cargo do Comitê Científico para a Pesquisa Antártica (SCAR), que pertence ao Conselho Internacional de Uniões Científicas (ICSU). O ICSU possui status consultivo no Conselho Social e Econômico das Nações Unidas (UNESCO), no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), na Organização para Agricultura e Alimento (FAO), além de relações de trabalho na Organização Internacional do Comércio (ITO), na Organização Mundial da Saúde (WHO) e na Organização Mundial de Meteorologia (WMO).

O SCAR é responsável pelo aconselhamento científico no sistema de áreas protegidas no continente (ASPA – *Antarctic Specially Protected Area*) e pelo melhoramento da disponibilidade dos dados científicos para a sociedade internacional. Portanto, o SCAR garante uma gama de interações institucionais para além do Sistema do Tratado Antártico, envolvendo diversos atores técnicos que atuam como apoiadores e controladores da orientação científica das atividades na região. O SCAR é o principal ator externo epistêmico que confere legitimidade ao STA independentemente dos questionamentos sobre seu teor democrático.

Enquanto o Sistema do Tratado Antártico for capaz de garantir a manutenção da paz, a pesquisa científica e a preservação ambiental por meio de processos decisórios informativos, transparentes e capazes de se ajustar a novas circunstâncias, os atores epistêmicos externos (no caso a comunidade científica e as organizações internacionais especializadas) continuarão a legitimar o arranjo existente. Essa legitimidade é baseada não no teor democrático do Sistema do Tratado Antártico, mas sim em sua capacidade de prover uma aceitabilidade moral mínima de suas atividades, de se apresentar como a melhor solução institucional para a governança antártica e por seguir cumprindo os propósitos pelos quais foi criado.

## 5 Considerações finais

O Sistema do Tratado Antártico é um caso exemplar do debate referente ao déficit democrático em organizações internacionais de governança global. O surgimento do Tratado veio da necessidade de se administrar uma região sensível e estratégica de forma cooperativa, ao mesmo tempo em que o controle da participação se justificava na importância de se suspender reivindicações por soberania e de se manter atividades orientadas para fins pacíficos que resultassem em um aprofundamento do conhecimento sobre a região. Contudo, a aceitação do Tratado Antártico pela sociedade internacional não foi unânime.

Críticas latentes de que o tratado fosse antidemocrático devido à sua hierarquização interna e ao seu exclusivismo externo sempre foram levantadas. A hierarquização interna se dava pela distinção entre membros consultivos e não consultivos, onde o processo decisório

controlado pelos primeiros e as normas elaboradas pelos mesmos interditavam ações autônomas por parte de cada Estado. Ao passo que a exclusividade externa se dava na aceitação dessa estrutura como condição de participação na Antártica e, por mais que se tenha tornado permanente o convite de membros não consultivos aos encontros, isso não se estendia a organizações internacionais, principalmente a ONU. O STA e seus membros sempre rejeitaram a ideia de transformar a Antártica em patrimônio comum da humanidade, o que acarretaria em uma universalização da participação.

Essas críticas ao caráter não democrático do arranjo colocaram em xeque a legitimidade do Sistema do Tratado Antártico. Porém, a cada ano, mais Estados aderem ao Tratado, corroborando essa estrutura. Por isso, as abordagens de Andrew Moravcsik (2004), Robert Dahl (1999) e Buchanan & Keohane (2006) a respeito do déficit democrático em organizações internacionais de governança global auxiliam no entendimento dessa questão. Moravcsik afirma que organizações internacionais não podem ser avaliadas apenas pelo caráter normativo da democracia. A complexidade dos temas, o distanciamento da rotina dos cidadãos e o risco da influência de grupos particulares levam à delegação do poder de decisão e ao isolamento dessas burocracias especializadas. Portanto, o julgamento deve se basear na viabilidade pragmática da democracia, onde a participação direta não é a melhor opção.

Dahl já visualiza que organizações internacionais de governança global jamais serão democráticas. O parcial desconhecimento que o cidadão comum teria a respeito dos temas internacionais é somado à pluralidade dos seus interesses no âmbito doméstico, onde estes encontram canais já estabelecidos de participação e um impacto mais imediato de suas intervenções. Como consequência, esse cidadão enfrenta uma maior dificuldade na formação de sua opinião e em seu posicionamento quanto às temáticas globais, não acessando os canais pelos quais ele poderia participar mais diretamente na formulação das políticas e no processo decisório das instituições internacionais de governança global. Considerando que a democracia moderna implica mecanismos de participação social e ativismo político, de deliberação pública e de representação política do cidadão nas organizações políticas (PLOTKE, 1997), é inevitável que a transposição desses mecanismos não seja automática para o âmbito internacional.

E, por fim, considerando que a legitimidade é o direito reconhecido de se regular um conjunto de questões, tornando-as válidas e considerando-as em quaisquer processos decisórios relacionados, Buchanan e Keohane apontam que o fundamento da legitimidade das organizações internacionais de governança global estaria num ponto externo a elas. Atores externos epistêmicos promoveriam o *accountability* dessas organizações junto à sociedade civil transnacional, por meio do acompanhamento das informações compartilhadas de forma transparente e também por meio da observação da capacidade dessas mesmas organizações em responder e rever seus procedimentos. Assim, os atores externos epistêmicos que compartilhassem uma moral mínima com essas organizações, avaliariam os benefícios relativos de sua atuação e também sua integridade institucional, legitimando-as.

Assim, é possível entender o crescimento e a consolidação do Sistema do Tratado Antártico a despeito das críticas à sua hierarquia interna e ao seu exclusivismo externo. A complexidade que envolve seu ambiente juntamente à sua vulnerabilidade a conflitos

corroboram o critério da expertise na tomada de decisão. Ao passo que sua orientação para atividades de fins pacíficos e científicos garante sua virtude epistêmica aos olhos dos atores externos, o que vem conferindo sua legitimidade perante a sociedade internacional.

Portanto, o estudo do surgimento e consolidação do Sistema do Tratado Antártico apresenta um caso exemplar para o entendimento de que o déficit democrático não é impeditivo para a legitimidade das organizações internacionais de governança global. O elemento crucial é entender que as idiosincrasias desse nível de análise requerem outros elementos balizadores da legitimidade.

## Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3.

BECK, Peter J. 1986. *The International Politics of Antarctica*. New York: St. Martin's Press.

BUCHANAN, Allen & KEOHANE, Robert O. 2006. The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*, v. 20, n. 4, p. 405-437.

DAHL, Robert. 1999. Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View. In: Shapiro, Ian & Hacker-Cordon, Casiano (eds.). *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-40.

DRYZEK, J. S. 1996. *Democracy in capitalist times*. Ideals, limits, and struggles. NY: Oxford University Press.

FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. 2009. *O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

FUCHS, V. E. 1983. Antarctica its history and development. In: *Antarctic resources policy. Scientific, legal and political issues*. Cambridge University Press.

HOWKINS, Adrian. 2013. The significance of the frontier in Antarctic history: how the US West has shaped the geopolitics of the far south. In: *The Polar Journal* v. 3, n 1, p. 9–30.

LAVALLE, Adrian G. et. Al. 2006. Representação política e organizações civis. Novas Instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, v. 21, n. 60.

MORAVCSIK, Andrew. 2004. Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A framework for Analysis. Government and Opposition – *An International Journal of Comparative Politics*, v. 39, n. 2, p. 336-363.

PLOTKE, David. 1997. Representation is Democracy. *Constellations*, v. 4, n° 1.

SHADIAN, Jessica, TENNBERG, Monica. 2009. *Legacies and changes in Polar Sciences*. Historical, legal, and political reflections on the International Polar Year. Ashagate Publishing Limited.

TRIGGS, Gillian D. 2008. The United Nations in Antarctica? A watching brief. In: TRIGGS, Gillian D. *The Antarctic Treaty Regime. Law, environmental and resources*. Cambridge University Press.

VICUÑA, Francisco. 1983. Antarctic resources policy: an introduction. In: *Antarctic resources policy*. Scientific, legal and political issues. Cambridge University Press.

VICUÑA, Francisco. 1988. The distribution of powers within the regime: models and alternatives for accommodation. In: *Antarctic mineral exploration*. The emerging legal framework. Cambridge University Press.

VICUÑA, Francisco. 1988. The evolution of the system of Antarctic cooperation and the development of resources. In: *Antarctic mineral exploration*. The emerging legal framework. Cambridge University Press.

ZAIN-AZRAAI. 2008. Antarctica: the claims of 'expertise' versus 'interest'. In: TRIGGS, Gillian D. *The Antarctic Treaty Regime*. Law, environmental and resources. Cambridge University Press.

Recebido em: 24 maio 2015

Aceito em: 22 junho 2015



# Democracia, controle civil e gastos militares no Pós-Guerra Fria: uma análise realista

*Democracy, civilian control and military expenditures after the Cold War: a realist analysis*

Thomas Ferdinand Heye\*

## Resumo

O objetivo deste artigo é o de apresentar uma análise realista dos gastos militares no Pós-Guerra Fria. Para tanto, argumentaremos que a demanda por gastos militares é uma propriedade estrutural do sistema internacional cujo comportamento é afetado por fatores presentes na esfera política doméstica dos Estados, mais especificamente, por regimes democráticos e pelo controle civil sobre as forças armadas. Para testar nossas hipóteses utilizamos o recurso econométrico de análise dinâmica de dados em painel com Métodos de Momentos Generalizados em 61 países no período de 1990 a 1998.

**Palavras-chaves:** Democracia; Controle Civil; Gastos Militares; Neorealismo; Análise quantitativa; Política Comparada

## Abstract

The objective of this article is to present a realist analysis of military expenditures after the Cold War. For this, we argue that the demand for military expenditures is a structural propriety of the international system that is influenced by factors present in the domestic political sphere of the State, specifically by democratic regimes and by the civilian control over the armed forces. To test our hypothesis we used the econometric resource of panel data dynamic analysis with Generalized Method of Moments in 61 countries in the period from 1990 to 1998.

**Key words:** Democracy; Civilian Control; Military Expenditures; Neorealism; Quantitative Analysis; Comparative Politics

---

\* Professor do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense. E-mail: theye@id.uff.br

## 1 Introdução

O ponto de partida para este artigo encontra-se na observação de um fenômeno que pode ser definido como extraordinário na longa história do século vinte: a queda significativa dos gastos militares mundiais na primeira metade da década de 90. A tendência de declínio no montante dos recursos destinados à defesa já era observada no final dos anos 80 e a partir de 1991, a diminuição dos gastos militares mundiais veio a ganhar ainda mais ímpeto. Contudo, a partir de 1998 os gastos militares mundiais voltaram novamente a aumentar. Assim, o foco deste artigo será no período de 1990 a 1998, mirando especificamente o fenômeno inédito da diminuição dos gastos militares mundiais e os seus determinantes políticos<sup>1</sup>.

A análise do comportamento dos gastos militares nesse período proporcionará importantes subsídios para abordar questões presentes no debate teórico contemporâneo na disciplina de Relações Internacionais. Em particular, este artigo focalizará o problema de nível de análise, ou seja, a necessidade de convergir as dimensões externa e doméstica dos Estados em estudos de Relações Internacionais. A abordagem tradicional para o problema de nível de análise em Relações Internacionais inicia-se com o artigo pioneiro de J.D. Singer publicado em 1961. Segundo Singer, o problema de nível de análise consiste em escolher entre os níveis micro ou macro, ou seja, *"to focus upon the parts or upon the whole, upon the components or upon the system"*. Singer identificou dois níveis de análise em Relações Internacionais: o sistema internacional e os subsistemas nacionais.

O problema de nível de análise permaneceu na agenda teórica das Relações Internacionais conforme apontado por Buzan (1995), inclusive no Brasil. Neste sentido, por exemplo, as obras de Alves (2002 e 2007) exploram a problemática do nível de análise em relação à política externa brasileira durante o período da Segunda Guerra Mundial e da Guerra da Coreia.

Através desta iniciativa de fazer convergir as dimensões externa e doméstica do Estado procuraremos contribuir para superar uma das limitações presentes no pensamento teórico realista das Relações Internacionais. Como Krasner (1992) ressalta, a principal corrente teórica das Relações Internacionais – o realismo – jamais confrontou diretamente a questão acerca do impacto dos regimes políticos doméstico dos Estados em relação à política internacional (e vice-versa) – a não ser para enfatizar que estes não possuíam qualquer relevância.

Em suma, argumentarei que a demanda por gastos militares é uma propriedade estrutural do sistema internacional, cujo comportamento no pós-Guerra Fria é afetado por variáveis presentes na esfera política doméstica dos Estados. O objetivo desta iniciativa é o de providenciar uma análise sistemática e de caráter empírico do comportamento dos gastos militares nos anos 90 e de contribuir no esforço para superar as limitações decorrentes do problema de nível de análise presente na perspectiva neorealista da política internacional ao não incluir em suas análises as esferas domésticas do Estado, se limitando ao nível sistêmico. Como desdobramento, para os neorealistas, o processo de alocação de recursos públicos ocorre em um cenário doméstico desprovido de conflitos e disputas inerentes às preferências da sociedade

<sup>1</sup> C.F. [www.sipri.org](http://www.sipri.org) e Daniel P Hewitt. (1996), "Military Expenditures 1972-1990: The Reasons Behind the Post-1985 Fall in World Military Spending." *Public Budgeting and Financial Management* Vol. 7, n. 4.

vis-à-vis às do Estado. E será justamente neste ponto que verificaremos a importância de regimes políticos e do controle civil sobre os militares.

Para testar nossas hipóteses iremos nos valer do recurso econométrico de análise dinâmica de dados em painel com Métodos de Momentos Generalizados (Generalised Method of Moments – GMM) em relação a 61 países ao longo do período de 1990 a 1998. Os resultados obtidos corroboram o argumento central de que o tipo de regime político e o controle civil sobre as forças armadas são fatores importantes para se compreender o comportamento dos gastos militares.

## 2 Gastos militares no Pós-Guerra Fria

Gastos militares são realizados pelos Estados com vistas à um fenômeno político externo, o fenômeno da guerra. Contudo, a obtenção e a alocação de recursos públicos no setor de defesa consistem de um fenômeno político doméstico. Portanto, gastos militares serão capazes de apreender ambas as dimensões do Estado e também serão capazes de apreender os dois níveis de análise presentes no pensamento realista contemporâneo: o sistêmico e o doméstico.

A investigação acerca dos gastos militares no cenário internacional do pós-Guerra Fria será particularmente propícia para o meu objetivo central em fazer convergir as dimensões sistêmica e doméstica do Estado. Em primeiro, no período analisado, entre 1990 e 1998, o cenário estratégico irá se revelar atipicamente pacífico. Como desdobramento, para utilizar um termo clausewitziano, será neste contexto que podemos suspender as brumas da guerra que nublam a perspectiva realista em relação aos fatores políticos domésticos dos gastos militares. Em segundo, será a primeira vez na história que o núcleo do sistema internacional será constituído exclusivamente por países democráticos e de capitalismo avançado. Como desdobramento destes fatores, verifica-se no pós-Guerra Fria a emergência de uma ordem mundial com fortes marcos liberais em suas dimensões política e econômica.

Em relação aos gastos militares, ao contrário do período da Guerra Fria, no qual os gastos militares mundiais apresentaram somente um comportamento, o de escalada, no pós-Guerra Fria verifica-se a diminuição dos gastos militares mundiais agregados.

A explicação consensual para o declínio dos gastos militares mundiais é de que as reduções substanciais feitas pelos países desenvolvidos em seus respectivos orçamentos militares ocorreram em função do fim da Guerra Fria, consequência direta da diminuição do grau de ameaça resultante do desmembramento da União Soviética e da dissolução do Pacto de Varsóvia. Todavia, o fim da União Soviética e a emergência da nova ordem mundial liberal – sozinhos – não são uma resposta satisfatória para a decisão de um grande número de países em vias de desenvolvimento também reduzirem os seus gastos militares. Desta forma, para compreender o comportamento dos gastos militares individuais dos países no pós-Guerra Fria é necessário analisar também a dimensão doméstica dos Estados.

Neste sentido, o comportamento heterogêneo dos gastos militares individuais no pós-Guerra Fria decorre do fato de que as pressões da nova ordem mundial liberal que emergiu nos anos 90 não se revelaram tão determinantes como se acreditava. Estas pressões de cunho liberal (ou neoliberal) da nova ordem mundial não representavam uma totalidade coerente como é

frequentemente assumido, constituindo mais um manancial de instituições, ideias e prescrições de políticas públicas dos quais os Estados poderiam fazer escolhas dependendo de condições políticas, econômicas, sociais, históricas e institucionais vigentes. Entretanto, o ponto a ser destacado aqui é de que os Estados não são impotentes diante da ascensão do neoliberalismo no pós-Guerra Fria. Neste sentido, Campbell e Pedersen (2001) destacam que Estados podem bloquear, adaptar, mediar e em alguns casos até mesmo reverter tendências neoliberais. Em outras palavras, Estados irão filtrar aquelas ideias, instituições e prescrições de políticas de cunho neoliberal através de suas instituições domésticas e refletirão os interesses destes.

Desta forma, os agentes encarregados dos Estados não estão limitados somente a enfrentar as pressões da nova ordem mundial liberal que emergiu no pós-Guerra Fria. Estes mesmos agentes também enfrentam pressões da esfera doméstica do Estado. Governantes estão cientes de que o tecido do Estado pode ser destruído não somente por forças externas, mas também por forças internas. Logo, para permanecerem no poder, estes agentes têm que administrar ao mesmo tempo as restrições impostas pelas dimensões externa e interna.

### **3 Os determinantes políticos dos gastos militares**

Para investigar esta diversidade de comportamentos em relação aos gastos militares no pós-Guerra Fria, inicialmente é necessário responder a pergunta crucial de porquê Estados investem seus escassos recursos na forma de gastos militares. Para tanto, à luz da teoria da política internacional de Waltz (1979), argumentamos que a demanda por gastos militares é uma propriedade inerente da estrutura do sistema internacional. Ou seja, em um sistema internacional anárquico, no qual não há nenhuma autoridade supranacional, nada impede um Estado de agredir outro. Como desdobramento, todos os Estados, independente destes serem desenvolvidos ou não, possuem a mesma necessidade fundamental em assegurar a sua sobrevivência. Em outras palavras, a necessidade de sobrevivência é um denominador comum a todos os Estados do sistema internacional.

Entretanto, para Waltz (1979), o conceito de anarquia não é somente mais uma característica do cenário internacional. A anarquia constitui o mito de origem para a cosmogonia que este autor desenvolve em sua teoria de política internacional. De acordo com Waltz (1979), o sistema internacional anárquico surgiu assim que unidades políticas independentes começaram a interagir. Como desdobramento, a lógica da anarquia requeria que os agentes destas unidades políticas procurassem cursos de ação que lhes permitiriam assegurar a sua sobrevivência, que, por sua vez, simultaneamente, acabava por reproduzir a estrutura anárquica do sistema internacional de maneira não intencional. Assim, conforme Wendt (1987) ressalta, os Estados seriam tanto as unidades constitutivas do sistema político internacional como também os responsáveis pela fundação de sua estrutura. Desta forma, Waltz (1979) define o sistema internacional como “composto de uma estrutura e de unidades que interagem”. A estrutura, por sua vez, é caracterizada por somente dois componentes: 1) o princípio de ordenamento anárquico do sistema internacional e 2) a distribuição dos recursos de poder entre as unidades do sistema internacional.

Em relação ao primeiro componente, o princípio de ordenamento anárquico do sistema internacional, é importante ressaltar que no pensamento teórico de Waltz anarquia, como Ruggie (1986) destaca, constituiria a estrutura profunda (*deep structure*) do sistema internacional. Para Waltz (1979), a estrutura do sistema é tão poderosa que irá gerar padrões de comportamentos similares entre os diferentes tipos de unidades. Nas palavras do autor, “a lógica da anarquia prevalece independentemente se o sistema é composto de tribos, nações, firmas oligopolistas ou gangues de rua”. Como desdobramento da lógica de sobrevivência imposta pela anarquia, Waltz (1979) irá afirmar que as unidades políticas que constituem o sistema internacional serão submetidas às pressões de socialização e de competição.

A socialização seria decorrente das demonstrações de sucesso obtidas por algumas das unidades políticas, que por sua vez estimularia as demais unidades a emularem os exemplos de maior êxito. Por exemplo, as nações asiáticas que não foram colonizadas, como o Japão, Tailândia e China tiveram que adotar rapidamente características do modelo de Estado europeu para evitarem serem subjugadas pelo poderio deste. Como afirma Waltz (1979), “a justaposição dos Estados promove a sua igualdade através das desvantagens que emergem do fracasso em adotar práticas de sucesso”.

Já no que se refere à competição entre as unidades, Waltz (1979) irá argumentar que uma vez que estas começam a interagir, a estrutura do sistema internacional exercerá uma forte influência no seu desenvolvimento. Waltz (1979) teoriza que o princípio ordenador da anarquia gera um ambiente competitivo. Estados, de acordo com esta perspectiva, não teriam outra alternativa a não ser competirem entre si. Este aspecto seria decorrente das pressões exercidas pela arena internacional anárquica que requer que os estados elaborem soluções próprias (*self-help*) para seus problemas. Desta forma, na ausência de uma instituição central para policiar soluções cooperativas, Estados não teriam alternativas a não ser assumir que estão operando em um sistema antagonístico ou ao menos competitivo. Assim, as próprias ações dos Estados acabam por reproduzir a característica competitiva do sistema. Waltz (1979) evidencia a lógica competitiva da anarquia e desenvolve a sua teoria do Estado lastreando-a na premissa de que o sistema internacional é “uma esfera competitiva”.

Em um sistema competitivo, Estados não possuem outra alternativa a não ser a de tentar igualar qualquer desenvolvimento ou progresso que ocorra em outros Estados. O Estado que falhar em acompanhar os desenvolvimentos obtidos por outros ficará, de maneira inexorável, para trás e conseqüentemente se tornará mais vulnerável. Desta forma, qualquer avanço em um Estado será rapidamente copiado por outros. Como Waltz (1979) observa, já que Estados imitam uns aos outros, é possível predizer que “Estados irão apresentar características comuns entre os competidores”. Neste sentido, por exemplo, “as armas dos maiores competidores e até mesmo as suas estratégias irão se assemelhar no mundo inteiro”. Este argumento não se limita somente à esfera militar, incluindo também a dimensão econômica. O fracasso em adotar práticas comerciais de sucesso irá originar Estados não competitivos e, portanto, sem êxito no sistema internacional anárquico.

Desta forma, enquanto permanecer inalterado a condição anárquica do sistema internacional, Estados continuarão a buscar meios que garantam a sua sobrevivência como unidades políticas autônomas e, logo, soberanas. Os investimentos em recursos de defesa são

um dos meios que os Estados possuem para se defender de agressões por parte de outros Estados. À guisa de síntese, a razão que justifica a alocação de parte dos escassos recursos do Estado para a sua defesa encontra-se na clássica passagem de uma obra anterior de Waltz (1965), que optamos em manter no original:

“With many states, with no system of law enforceable among them, with each state judging its grievances and ambitions according to the dictates of its own reason or desire – conflict, sometimes leading to war is bound to occur. To achieve a favorable outcome from such a conflict a state has to rely on its own devices, the relative efficiency of which must be its constant concern”.

Em suma, a perspectiva teórica de Waltz possui como axioma a necessidade de sobrevivência do Estado. Este aspecto representa uma inovação em relação ao pensamento realista clássico. Se economistas definem interesses em termos de riqueza e partem da premissa da maximização de utilidade, os realistas clássicos irão definir interesses em termos de poder e vários destes autores irão se valer do paralelo com a economia no que se refere ao objetivo primário do Estado em maximizar o seu poder. Waltz, por sua vez, irá enfatizar que o objetivo primário do Estado é o de maximizar a sua segurança, ou seja, a necessidade de sobrevivência do Estado é um denominador comum a todos países. Todavia, a principal lacuna na teoria de política internacional de Waltz encontra-se na ausência da inclusão de fatores políticos domésticos. Neste sentido é também importante ressaltar que a política não se limita a uma simples disputa sobre a alocação de recursos. Neste sentido, caso um Estado procure aumentar os níveis de recursos extraídos de sua sociedade pode se deparar com reações negativas por parte dela. Os motivos para tanto podem variar desde da utilidade econômica percebida até o senso de justiça minado pelas novas preferências do Estado.

Como desdobramento, a razão para que Estados invistam recursos em meios de defesa não se limita somente à esfera externa. As ameaças para o Estado podem também possuir origem doméstica. Guerras de secessão, guerras civis e revoluções são algumas das ameaças que devem a sua origem a motivos essencialmente internos ao Estado. Neste sentido, é importante ressaltar que não estamos nos referindo a protestos populares e “quebra-quebras” em geral. Estes são erráticos, frequentemente espontâneos e de intensidade relativamente baixa, não constituindo uma ameaça imediata ao Estado. As ameaças domésticas ao Estado são aquelas nas quais se verifica uma divisão profunda na sociedade, acompanhado de uma radicalização nas posições das partes envolvidas e a crença por ao menos de uma das facções de que os instrumentos políticos disponíveis são insuficientes para promover uma resolução pacífica e satisfatória. Os motivos que podem acarretar em ameaças domésticas ao Estado são diversos, apresentando facetas distintas como destaca Snyder (2000) apontando por exemplo o nacionalismo e processos de democratização. Porém, se as ameaças domésticas ao Estado podem assumir contornos variados, estas apresentam um denominador comum: a desesperança em relação ao arranjo político vigente.

A questão central, como ressaltava Tilly (1984), encontra-se na distinção crucial entre o uso legítimo ou ilegítimo da força. Contudo, como este autor destaca, esta distinção apresenta duas características: é “impraticável” e “obscurante”. É impraticável pois o único aspecto a

separar as ações legítimas das ilegítimas reflete um julgamento político. É obscurante porque separa fenômenos que compartilham de muitos aspectos em comum e emergem de condições similares.

No que se refere especificamente aos gastos militares, a origem da ameaça ao Estado é irrelevante. As mesmas armas e munições que são adquiridas para serem utilizadas contra um inimigo externo também podem ser utilizadas contra adversários domésticos. Todavia, o ponto que queremos destacar é que os agentes encarregados do governo do Estado estão necessariamente obrigados a contemplarem ambas dimensões simultaneamente. Em outras palavras, os agentes dos Estados não estão limitados a somente enfrentar as pressões da estrutura do sistema internacional. Estes mesmos agentes também enfrentam pressões da estrutura doméstica do Estado. A estrutura interna do Estado também pode ser pensada como geradora de um dilema de segurança que impele os agentes encarregados do governo a reproduzir o Estado de maneira particular. Governantes estão cientes de que o tecido do Estado pode ser destruído não somente por forças externas, mas também por forças internas. Para permanecerem no poder, estes agentes têm que administrar ao mesmo tempo as restrições impostas pelas estruturas externa e interna. Uma vez que se aceite que os agentes do Estado são pressionados por ambas estruturas, é possível compreender por que a estrutura anárquica do sistema internacional nem sempre irá gerar unidades homogêneas.

Conforme foi visto, para Waltz e os demais autores neorealistas ou estruturais, o foco de suas análises é limitado às pressões que o sistema internacional anárquico exerce sobre os Estados. Para os defensores desta perspectiva, a política externa dos Estados é explicada como uma resposta racional às pressões externas, condicionada pela posição relativa no sistema internacional anárquico e mensurada através dos recursos de poder disponíveis que determinam a sua capacidade de ação independente, entre os quais, destacam-se os gastos militares.

Dado que o objetivo de Waltz foi o de desenvolver uma teoria sistêmica parcimoniosa da política internacional, este autor realmente não dedicou maiores considerações aos fatores pertencentes às unidades. Para tanto, Waltz se valeu da premissa da anarquia para erigir uma espécie de muro analítico com a finalidade de delimitar as esferas da política internacional e nacional. Não que Waltz ignorasse a importância do papel das unidades para se pensar a política internacional. Nas palavras do autor (1996), *“qualquer teoria de política internacional requer também uma teoria de política doméstica”*.

As razões para tanto são evidenciadas pelo fato de que o processo de alocação de recursos públicos para o setor de defesa se dá em um ambiente caracterizado por conflitos, disputas e barganhas em função das preferências distintas por investimentos públicos por parte das lideranças políticas. Parafraseando Tilly (1991), se não se pode afirmar que a guerra provocou o surgimento da democracia, a disputa pelos recursos públicos destinados à defesa pelas elites civis certamente contribuiu para a consolidação desta. Neste sentido, destacaremos um dos arranjos institucionais para dirimir a ascendência dos militares sobre o poder civil: a pasta de defesa.

Inicialmente é importante ressaltar a necessidade fundamental para qualquer tipo de regime político de assegurar a supremacia civil sobre os militares. Se durante a Guerra Fria vigorou dois modelos de controle civil sobre os militares, o soviético e o liberal, ambos

igualmente eficientes, no pós-Guerra Fria, com a dissolução do Pacto de Varsóvia, o modelo liberal irá predominar. Será justamente o modelo liberal de controle civil sobre os militares conforme preconizado pelo seu principal expoente teórico, Samuel Huntington, que irá revestir de sentido a democracia para o realismo.

Em termos gerais, autores realistas relegam para um segundo plano a democracia uma vez que este tipo de regime não possui nenhuma relação com a questão fundamental acerca da necessidade de sobrevivência do Estado no anárquico sistema internacional.

Contudo, de acordo com Huntington (1957), o modelo liberal de controle civil objetivo permitirá que democracias consigam simultaneamente assegurar a supremacia civil sobre os militares e maximizar a capacidade de combate das forças armadas através da especialização profissional.

De acordo com este autor, o papel da pasta da defesa cujo titular é um civil é fundamental para o desenvolvimento de um sistema balanceado e institucionalizado de controle civil sobre os militares. Será este *locus* institucional que constituirá o centro gravitacional para fazer convergir às questões técnicas e profissionais dos militares com a realidade econômica e financeira do Estado.

Em suma, tanto a democracia quanto o controle civil sobre os militares constituem fatores políticos domésticos fundamentais para se compreender o comportamento dos gastos militares no pós-Guerra Fria.

## 4 Hipóteses

O cenário internacional do pós-Guerra Fria é particularmente propício para investigar o impacto de fatores domésticos nos gastos militares, principalmente no que se refere a regimes políticos, por dois motivos:

- a) a diminuição da insegurança global proporcionada pelo fim da rivalidade entre as duas superpotências e
- b) o fato de que, pela primeira vez na história, o núcleo do sistema internacional é constituído exclusivamente por países de regimes democráticos.

Soma-se a este quadro a adoção desse tipo de regime por um grande número de países nos anos 90. Neste sentido, por exemplo, o estabelecimento de regimes democráticos em diversos países da Europa Central e do Leste e a continuação dos processos de democratização em países da América Latina reforçam a necessidade de se compreender o impacto da democracia no comportamento dos gastos militares.

As relações civis-militares constituem um fator fundamental para explicar os gastos militares, independentemente do tipo de regime político. No pós-Guerra Fria, a principal referência acerca do controle civil sobre o poder militar será o modelo liberal democrático. Como desdobramento é importante focalizar as relações civis-militares em regimes democráticos por dois motivos.



Em primeiro, a emergência das novas democracias nos anos 90 não significa necessariamente que o princípio democrático de controle civil sobre o poder militar irá vigorar imediatamente nestes países. A maneira pela qual se deu a transição de regime, a herança histórica do envolvimento do estamento castrense na esfera política civil e a debilidade das instituições democráticas vis-à-vis às forças armadas constituem alguns dos aspectos que podem se revelar como obstáculos para que as novas democracias no pós-Guerra Fria adotem o mesmo comportamento em relação aos seus gastos militares do que as democracias consolidadas.

O segundo motivo consiste na necessidade de evidenciar as vantagens proporcionadas pela democracia em relação à dimensão da segurança do Estado. Caso contrário, regimes políticos permanecerão irrelevantes para o realismo. O marco conceitual que permitirá fazer convergir a ênfase realista por segurança com os princípios democráticos encontra-se na teoria liberal de controle civil sobre o poder militar em função da sua ênfase na profissionalização das forças armadas.

Desta forma, as minhas hipóteses acerca do comportamento dos gastos militares no pós-Guerra Fria compreendem tanto fatores políticos exógenos como também fatores políticos domésticos aos Estados. Estas hipóteses são:

**Tabela 1. Apresentação das hipóteses**

H1	Quanto menor a ocorrência de guerras e conflitos externos, menores serão os gastos militares do país.
H2	Quanto maior o status de potência de um Estado, maior serão seus gastos militares.
H3	Quanto maior o PIB de um país, maiores serão seus gastos militares.
H4	Quanto maior a renda per capita de um país, menores serão seus gastos militares.
H5	Quanto mais intensos os conflitos internos de um Estado, maiores serão os gastos militares.
H6	Quanto mais democrático for o país, menores serão os seus gastos militares.
H7	Quanto maior for controle dos militares pelos civis, menores serão os gastos militares.

#### 4.1 Teste das hipóteses

Para testar as hipóteses utilizamos uma amostra aleatória de 61 países, compreendendo todas as regiões do planeta. Destes, 31 países apresentam aumento dos gastos militares e 30 países apresentam a diminuição dos gastos militares. Assim, estes países constituem uma amostra representativa para testarmos os determinantes políticos dos gastos militares no pós-Guerra Fria.

Algumas omissões são importantes destacar, como por exemplo, a China e a Rússia. Em relação à primeira, a decisão de não incluí-la na amostra reflete a falta de confiança nas estimativas dos gastos militares deste país. Desde meados dos anos 80 as forças armadas chinesas tornaram-se um importante ator econômico. Os diversos empreendimentos gerenciados pelas forças armadas revelam-se imbricados ao restante da economia chinesa

atual, tornando a tarefa de estimar os seus gastos militares extremamente complexa<sup>2</sup>. Somam-se a estas considerações o fato de que para diversos economistas os indicadores econômicos chineses também devem ser analisados com reservas<sup>3</sup>. A exclusão da Rússia de nossa amostra se deu pelo mesmo motivo. O processo turbulento de reestruturação política e econômica de uma ex-superpotência militar e os seus efeitos sobre os gastos militares ainda carecem de uma perspectiva mais clara. Os países da Europa Central e do Leste incluídos na nossa amostra possuem períodos distintos de análise. Os gastos militares da Bulgária são analisados a partir de 1991. Bielorrússia, Estônia, Látvia, Geórgia e Ucrânia a partir de 1993. República Tcheca e Lituânia a partir de 1994. As razões para tanto decorrem de que estes países vieram a obter autonomia em relação aos seus gastos militares em momentos diferentes.

Tabela 2. Países da amostra

País	Gastos militares (variação%)	País	Gastos militares (variação %)	País	Gastos militares (variação %)
Peru	-24	Canadá	-29	Bielorrússia	-59
Uruguai	-32	EUA	-28	Bulgária	-77
Venezuela	-41	El Salvador	-57	Rep. Tcheca	-8
Cambódia	32	Guatemala	-38	Estônia	152
Indonésia	11	Honduras	-51	Geórgia	-46
Japão	30	México	58	Latvia	-9
Coréia do Sul	7	Nicarágua	-89	Lituânia	84
Malásia	26	Argentina	12	Polônia	-15
Filipinas	87	Bolívia	4	Romênia	-54
Cingapura	32	Brasil	71	Ucrânia	327
Tailândia	48	Chile	24	Áustria	-3
Bangladeh	20	Colômbia	14	Bélgica	-27
Índia	13	Equador	25	Dinamarca	-1
Austrália	-18	Guiana	70	Finlândia	8
Nova Zelândia	4	Paraguai	31	França	-12
Alemanha	-31	Noruega	-1	Egito	-7
Grécia	23	Portugal	3	Israel	7
Irlanda	19	Espanha	-12	Turquia	47
Itália	5	Suécia	-8	Argélia	202
Holanda	-17	Suíça	-34	Tunísia	-5
		Reino Unido	-22		

2 James Mulvenon. *Soldiers of Fortune. The Rise and Fall of the Chinese Military-Business Complex, 1978-1999.*

\_\_\_\_\_. Yitzhak Schichor. *China's Conversion: Myth and Reality.*

\_\_\_\_\_. Tai Ming Cheung. *The Chinese Army's Conversion to Supplement Defense Budgets*

3 Miriam Leitão. (2004), "Por Trás do Mito". *O Globo*, P. 34.

## 5 Variável dependente: gastos militares

Gastos militares não se referem somente aos orçamentos de defesa do Estado, possuindo um sentido mais amplo, que de acordo com a terminologia desenvolvida por Weber, compreende o monopólio legítimo da violência que o Estado detém. A definição de gastos militares varia consideravelmente de um Estado para outro devido às diferenças de classificação e de métodos contábeis utilizados para a elaboração dos orçamentos nacionais. Os gastos militares publicados nos documentos de orçamentos nacional podem abranger mais ou menos áreas de atuação do Estado. Desta forma, os orçamentos militares não representam necessariamente um indicador apropriado sobre os esforços militares reais dos Estados.

A dificuldade de distinguir entre as funções estreitamente civis e militares do Estado, somado as grandes diferenças encontradas na elaboração dos orçamentos nacionais, justifica os esforços feitos pelas principais organizações internacionais responsáveis por coletar, processar e publicar os dados estatísticos referentes a gastos militares, em harmonizar e clarificar a definição de gastos militares.

As principais fontes internacionais sobre gastos militares são o Fundo Monetário Internacional (FMI), que publica o *World Economic Outlook* (WEO) e o *Government Finance Statistics* (GFS); Instituto Internacional de Estocolmo para a Pesquisa da Paz (SIPRI); o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS) e a Agência dos Estados Unidos para o Controle de Armas e de Desarmamento (ACDA), atualmente denominada de Bureau of Arms Control e vinculada ao departamento de Estado (*State Department*) deste país.

Porém, é necessário ressaltar a divergência em relação à metodologia utilizada pelas organizações internacionais supracitadas. Os dados da WEO e o GFS baseiam-se nas informações fornecidas pelos próprios governos dos países analisados. Uma vez que países não compartilham dos mesmos critérios em relação aos seus gastos militares e dado a possibilidade destes não possuírem interesse em revelar o montante real alocado para os esforços de defesa pelos mais diversos motivos, não consideramos estes indicadores como os mais apropriados.

Já o SIPRI e o IISS se valem das definições da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para elaborarem as suas estimativas. Todavia, ao contrário do SIPRI, o IISS não é transparente em relação às fontes utilizadas e apresenta diversas lacunas nas estimativas dos gastos militares dos países da nossa amostra. No ano de 2000, por exemplo, em relação aos gastos militares do Brasil, o IISS para o período entre 1990 e 1998 apresenta somente estimativas para os dois primeiros anos.

O SIPRI se vale da seguinte definição de gastos militares:

*“todos os gastos correntes e de capital nas forças armadas, na administração de departamentos de defesa e outras agências governamentais envolvidas com projetos de defesa assim como projetos espaciais; os custos de forças paramilitares e policiais quando considerados treinados e equipados para operações militares; custos de pesquisa e desenvolvimento, testes e avaliações; e custos de pensões de aposentadoria de pessoal incluindo pensões para funcionários civis. Doações militares são incluídas nos gastos dos*

*países doadores. Os itens excluídos são os de defesa civis, juros em dívidas de guerra e pagamentos de veteranos”<sup>4</sup>.*

Desta forma, a minha variável dependente consiste no valor nominal dos gastos militares em dólares norte-americanos a preços de 1995, expediente adotado em diversos estudos sobre gastos militares. A fonte é o SIPRI, que monitora gastos militares desde 1969 em praticamente todos os países do mundo e ao longo dos anos adquiriu uma notável reputação pelo seu empenho e seriedade. Em relação a gastos militares, o principal objetivo do SIPRI é o de providenciar informações que possibilitem comparar no tempo e no espaço o total de recursos alocados anualmente para o setor de defesa em diferentes países. Os dados disponibilizados no portal eletrônico do SIPRI são expressos, para cada país e de acordo com o ano fiscal (o que requer certos ajustes em função das diferenças do calendário fiscal entre os países analisados), em moeda local a preços correntes e em dólares norte-americanos a preços constantes.

## 6 Indicadores operacionais das variáveis independentes

### 6.1 Guerras e conflitos externos

Para operacionalizar esta importante variável utilizamos um indicador de conflitos externos elaborado pelo PRS Group para o *International Country Risk Guide*. Este indicador inclui pressões externas não violentas (pressões diplomáticas, suspensão de auxílio, restrições comerciais e disputas territoriais) e pressões externas violentas (desde conflitos fronteiriços até guerras declaradas). Este indicador é elaborado a partir de três subcomponentes, cada um com valor máximo de quatro pontos ao valor mínimo de zero pontos. O resultado de quatro pontos indica níveis baixos de conflitos externos enquanto o resultado de zero pontos indica níveis elevados de guerras e conflitos externos. Os subcomponentes são guerra, conflitos fronteiriços e pressões externas.

Seguimos a premissa de Sandler e Hartley (1995) de que a variável independente em relação às ameaças externas deve ser defasada dado que o Estado deve sofrer primeiro a ameaça antes de respondê-la através do aumento dos gastos militares. Dado o cenário internacional relativamente pacífico do pós-Guerra Fria, a expectativa em relação a esta variável é que a diminuição na frequência de guerras e conflitos externos terá um impacto negativo nos gastos militares.

<sup>4</sup> *Apud Rémy Herrera. (1994), “Statistics on Military Expenditures in Developing Countries: Concepts, Methodological Problems and Sources”. p. 15: “all current and capital expenditure on the armed forces, in the running of defense departments and other governments agencies engaged in defense projects as well as space projects; the costs of paramilitary forces and police when judged to be trained and equipped for military operations; military R&D, tests and evaluation costs; and costs of retirement pensions of service personnel including pensions for civilian employees. Military aid is included in the expenditure of the donor countries. Excluded are items of civil defense, interest on war debts and veteran’s payments”.*

## 6.2 Principais potências

Potência, definido como a habilidade do Estado em exercer e resistir influências externas, é resultado de diversos fatores, entre eles as capacidades materiais do país. Para tanto, utilizamos o índice composto de capacidade nacional (*Composite Index of National Capability* – CINC) para operacionalizar esta variável que, por sua vez, é constituído por indicadores demográficos, industriais e militares. Como exemplo deste índice composto de capacidade nacional, no ano de 1990, o índice obtido pelos Estados Unidos foi de 0,141089, para o Brasil foi de 0,023275 e para El Salvador foi de 0,000716.

Se o pressuposto teórico subjacente a esta variável é de que as principais potências investiriam mais em recursos militares devido as suas maiores necessidades de segurança em função de suas relações externas mais abrangentes, no cenário internacional de caráter mais pacífico do período analisado, as principais potências não possuirão a mesma motivação em manter seus gastos militares em patamares elevados. Desta forma, a expectativa em relação a esta variável é de que o status de potência no pós-Guerra Fria não terá um impacto positivo nos gastos militares.

## 6.3 Crescimento econômico

Esta variável consiste de um indicador de renda agregada dos países, mais especificamente do Produto Interno Bruto em valores nominais indexados aos preços de dólares norte-americanos em 1995. Defasamos esta variável em função do componente incremental do PIB. A hipótese tradicional em relação a esta variável reflete a premissa teórica realista de que o crescimento econômico acarretaria num aumento dos gastos militares dos países. Ou seja, ao prosperarem Estados invariavelmente destinariam mais recursos para sua defesa. Desta forma, a expectativa em relação a esta variável é de que o crescimento econômico possui um impacto positivo nos gastos militares dos Estados.

Concordamos com os autores que, de um ponto de vista teórico, a variável independente *renda* é crucial. A razão para tanto decorre da premissa de que Estados, ao obterem um aumento no seu PIB passam a dispor de mais recursos para a sua defesa. Desta forma, a hipótese decorrente é de que gastos militares e PIB são positivamente relacionados e que a defesa é um bem normal cuja demanda aumenta conjuntamente com a renda. Como será visto mais adiante, mantivemos esta variável em nosso modelo.

## 6.4 Renda *per capita*

A hipótese é de que os países com renda per capita mais elevada podem atender simultaneamente as necessidades de bem-estar social e de segurança de suas populações, enquanto os países mais pobres simplesmente não podem fazer o mesmo. Para testar esta

hipótese, operacionalizei esta variável através da renda per capita em valores nominais indexados aos preços de dólares norte-americanos em 1995. Também defasei esta variável em função do componente incremental da renda per capita. A expectativa é de que o efeito da renda per capita nos gastos militares seja negativo, uma vez que serão os países de renda per capita mais elevada os responsáveis pela iniciativa de diminuir os gastos militares no período analisado.

## 6.5 Conflitos internos

A decisão de adicionar esta variável é decorrente da inclusão na agenda de segurança internacional do pós-Guerra Fria de questões de segurança presentes na esfera doméstica dos Estados como conflitos étnicos e movimentos separatistas. Para operacionalizar esta variável utilizei um indicador de conflitos internos elaborado pelo PRS Group para o *International Country Risk Guide*. Este indicador mensura os níveis de violência política nos Estados e o seu impacto real ou potencial sobre os governos. O nível mais elevado é atribuído aos países nos quais não há oposição armada ou civil aos governos que, por sua vez, não se valem de violência arbitrária, direta ou indiretamente, contra a sua própria população. O nível mais baixo é atribuído aos países em guerra civil. O efeito esperado desta variável nos gastos militares é de que seja positivo, ou seja, quanto maiores forem os níveis de conflito interno de país, maiores serão seus gastos militares no período em tela.

## 6.6 Democracia

O estudo da democracia constitui uma das questões centrais para a ciência política e é crescente nesta disciplina o uso de métodos estatísticos sofisticados para desenvolver inferências causais. Para tanto, pesquisadores possuem uma ampla gama de indicadores de democracia disponíveis. Contudo, como Munck e Verkuilen (2002) irão demonstrar, alguns indicadores são melhores do que outros.

Segundo estes autores, o primeiro desafio na elaboração de um indicador de democracia consiste na complexa tarefa de conceptualização, ou seja, determinar quais são os atributos constitutivos do conceito. Neste sentido, dada a inexistência de uma maneira “correta” de especificar um conceito, indicadores de democracia podem ser desmembrados entre aqueles que a especificam através de atributos excessivos, o caso das definições maximalistas, e aqueles que procuram se valer de definições minimalistas. Em relação às definições maximalistas, o excesso de atributos pode diminuir a sua utilidade ao transformá-lo em um conceito que não possui referências empíricas ou que seja de alcance analítico curto. Definições minimalistas permitem aos pesquisadores a inclusão de um número maior de casos em suas investigações empíricas, mas com o risco de omissões de atributos relevantes para a definição do conceito.

Um exemplo de um índice de democracia que utiliza definições minimalistas é o elaborado por Tatu Vanhanen (2000). Este autor constrói o seu índice de democracia a partir de dois atributos: competição e participação política. Competição é mensurada pela percentagem obtida

pelos partidos políticos menores em eleições para o parlamento e/ou executivo. Participação é mensurada através da percentagem da população que votou na mesma eleição. As variáveis de competição e participação são combinadas em um índice de democratização através da multiplicação de ambas percentagens e pela divisão do produto por 100.

Um exemplo de um indicador de democracia que utiliza definições maximalistas é o desenvolvido pela Freedom House. Este indicador avalia os quesitos de direitos políticos e de liberdades civis separadamente em uma escala de 1 a 7, no qual 1 representa os casos mais livres e 7 os menos livres. A elaboração do índice é realizada através das respostas obtidas em uma lista de componentes e pelo julgamento da equipe responsável pelo índice. Através da média obtida para os direitos políticos e para as liberdades civis, os países são divididos em três categorias: livres, parcialmente livres e não livres.

Contudo, como destacam Munck e Verkuilen (2002), o indicador de democracia desenvolvido pela Freedom House apresenta um número excessivo de componentes em seus dois atributos. Em relação aos direitos políticos, este indicador apresenta 9 componentes e no atributo de liberdades civis, apresenta 13 componentes. Segundo estes autores, o principal problema deste indicador é decorrente da ausência de uma reflexão acerca da inter-relação entre os componentes e da inter-relação entre os componentes e os atributos de democracia.

Para operacionalizarmos esta variável utilizamos o *Polity IV Project*, que apresenta a definição de atributos de democracia de maneira mais equilibrada. Para tanto, este indicador se concentra nas características institucionais da democracia. O nível de democracia é obtido através de uma escala de 10 pontos derivado da codificação da competitividade da participação política (1-3), da competitividade do recrutamento executivo (1-2), da abertura do recrutamento executivo (1) e das restrições ao chefe de governo (1-4). Da mesma forma, o *Polity IV* mensura a autocracia através de uma escala de 10 pontos que verifica a ausência de competição política regulamentada (1-2), a regulamentação da participação política (1-2), a ausência de competitividade no recrutamento executivo (2), a ausência de abertura no recrutamento executivo (1) e ausência de restrições à atuação do chefe de governo.

O *Polity IV* oferece um índice único que reúne ambos indicadores, o *polity 2* desenvolvido especificamente para análises de séries temporais. A nossa expectativa é de que no pós-Guerra Fria o impacto de regimes democráticos nos gastos militares seja negativo.

## 6.7 Relações civis-militares

Relações civis-militares apresentam-se como um desafio considerável para serem operacionalizadas. As razões para tanto espelham as divergências entre acadêmicos de como definir e mensurar este fator crucial para qualquer tipo de governo. Soma-se a esta observação de que nem sempre é transparente o que é uma crise nas relações civis-militares ou o que pode ser uma disputa intra-civis, um conflito intra-militares ou um embate entre facções de civis aliados de segmentos das forças armadas. Em segundo, não há consenso no que constituem relações civis militares “boas” ou “más”.

É claro que a ocorrência de um golpe militar sinaliza um péssimo relacionamento entre as lideranças civis depostas e os militares que subjugarão o governo. Contudo, relações civis-militares compreendem mais aspectos do que somente a ocorrência de golpes militares. Neste sentido, por exemplo, Desch (1999) argumenta que a influência de militares nos debates políticos nacionais não necessariamente representa um problema nas relações civis-militares, caso as forças armadas possuam um interesse e uma expertise substancial no tópico em pauta. Este autor também não considera que a frequência de conflitos entre lideranças civis e militares constitui um bom indicador, uma vez que conflitos são inevitáveis e até potencialmente benéficos em sistemas políticos plurais.

Uma maneira de operacionalizar esta variável é através da elaboração de um indicador da presença de militares na política. Esta abordagem é utilizada pelo PRS Group para o *International Country Risk Guide*. Dado que militares não são eleitos, qualquer envolvimento destes na esfera política, mesmo que periférico, representa uma diminuição nos níveis de democracia. Contudo, conforme o próprio PRS Group ressalta, em alguns casos a participação de militares no governo pode ser um sintoma de dificuldades inerentes a processos de transição para regimes democráticos e não a causa.

Desta forma, para operacionalizarmos este fator, nos valem de uma variável dicotômica constituída por titulares da pasta de defesa civil, isto é, consideramos o valor 1 para ministros civis e de 0 para ministros militares. De acordo com o modelo liberal de controle civil proposto por Huntington, ministérios de defesa constituem um *locus* institucional em regimes democráticos voltados para a administração das relações civis-militares, ou seja, constituem um centro gravitacional onde as expectativas de atores mais ou menos independentes convergem. A análise de ministérios de defesa providencia uma perspectiva indireta acerca das relações civis-militares nos países, e esta, por sua vez, pode constituir uma maneira eficaz para verificar o funcionamento destas relações através dos níveis de colaboração e de conflitos entre lideranças civis e militares neste espaço institucional. Conforme destaca Bland (1999) esta ênfase no papel de ministérios e secretarias de defesa como fator crucial para o desenvolvimento de um sistema balanceado de relações civis militares permanece como elemento fundamental na literatura contemporânea acerca do controle civil sobre as forças armadas.

O efeito esperado desta variável é de que ministérios de defesa encabeçados por civis terão um impacto negativo nos gastos militares. Nos casos dos países em que houve alterações na titularidade da pasta ao longo do ano, consideramos como civis os ministérios que apresentaram titulares civis por mais tempo. Ou seja, se um civil permaneceu à frente da pasta de defesa por mais tempo que um militar durante o ano examinado, o ministério foi considerado como civil. Os 49 países que compõem a amostra de ministérios de defesa são:



Tabela 3. Amostra ministros de defesa

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alemanha									
Argentina									
Austrália									
Áustria									
Bangladesh									
Bélgica									
Bolívia									
Brasil									
Bulgária									
Canadá									
Chile									
Cingapura									
Colômbia									
Coréia do Sul									
Dinamarca									
Egito									
El Salvador									
Espanha									
Estados Unidos									
Estônia									
Finlândia									
França									
Grécia									
Guatemala									
Holanda									
Honduras									
Índia									
Indonésia									
Irlanda									
Israel									
Itália									
Japão									
Látvia									
Lituânia									
México									
Nicarágua									
Noruega									
Nova Zelândia									
Paraguai									
Polônia									
Portugal									
Reino Unido									
República Tcheca									
România									
Suécia									
Suíça									
Turquia									
Uruguai									
Venezuela									

Legenda: Ministro defesa civil  Ministro da defesa militar

**Tabela 4. Estatística descritiva básica das variáveis**

Variável	Média	Desvio padrão	Valor Máximo	Valor Mínimo
Log Gastos militares	7.4	2.1	12.8	1.1
Conflitos internos*	9.78	2.47	12	1
Conflitos externos*	11.02	1.41	12	5.17
Log Produto Interno Bruto*	25.12	1.93	29.74	19.90
Log Renda per capita*	8.45	1.45	10.73	5.478
Relações civis militares*	0.82	0.37	1	0
Democracia*	6.87	4.36	10	-7
Principais potências*	0.01	0.02	0.15	0.000057

Legenda: As variáveis marcadas com asterisco foram utilizadas como variáveis independentes no modelo.

**Tabela 5. Fontes das Variáveis Independentes**

Variável	Fonte
Conflitos externos	International Country Risk Guide (ICRG) The PRS Group
Principais potências	Composite Index of National Capability (CINC) 3.0 Correlates of War 2 Project
Produto interno bruto	Fundo Monetário Internacional. The International Financial Statistics (Ifs) Database and Browser on Cd-Rom. 2000.
Renda per capita	Fundo Monetário Internacional. The International Financial Statistics (Ifs) Database and Browser on Cd-Rom. 2000.
Conflitos internos	International Country Risk Guide (ICRG) The PRS Group
Democracia	Polity IV Project Www.cidcm.umd.edu/inscr/polity
Relações civis-militares (Ministérios de defesa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Base de dados Prof. Octavio Amorim Neto</li> <li>– Woldendorp, Jaap, Hans Keman, and Ian Budge. Party Government in 48 Democracies (1945-1998). Composition – Duration – Personnel. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.</li> <li>– Correspondência eletrônica com as embaixadas do Egito, Cingapura, Nicarágua, Paraguai, Indonésia e Coréia do Sul.</li> </ul>

Tabela 6. Expectativas em relação aos sinais das variáveis independentes

Variável Independente	Sinal Esperado da Variável
Conflitos Externos	-
Principais Potências	-
Produto Interno Bruto	+
Renda per Capita	-
Conflitos Internos	+
Democracia	-
Relações civis militares	-

## 7 Modelo dinâmico de gastos militares com dados de painel

Os métodos de dados de painel possuem como objetivo levar em consideração fatores que possuem efeitos persistentes dentro de unidades de corte seccional ao longo do tempo, mas que apresentam variação entre estas unidades. No caso deste artigo, as unidades de análise são os países da amostra e que apresentam variação no comportamento dos seus gastos militares. Desta forma, como aponta Wawro (2002) uma das vantagens de dados de painel é que, com os métodos apropriados, permite levar em consideração os efeitos de variáveis que são árduas de observar. Assim, ao focalizar na heterogeneidade individual não observada das unidades, nos permite obter estimativas melhores dos efeitos das variáveis que podem ser observadas.

A utilização de dados de painel permite a estimação de modelos que levam em conta diferenças permanentes entre os países mesmo que estas não sejam observadas. Conforme ressaltam Arellano e Bover (1990), a relevância deste ponto foi demonstrada diversas vezes através dos resultados de regressões baseadas na variação intra-individual que se revelam significativamente distintas dos resultados baseados na variação entre indivíduos. Estas discrepâncias sugerem que nas regressões de corte transversal o pressuposto *ceteris paribus* não se verifica, uma vez que os regressores estão correlacionados com as diferenças inobserváveis incluídas nos termos de perturbação.

Logo, a utilização de dados de painel permite verificar a diversidade de comportamentos individuais, com a existência de dinâmicas de ajustamento ainda que potencialmente distintas. Ou seja, permite tipificar a resposta de diferentes países a determinados acontecimentos, em diferentes momentos.

Soma-se a este aspecto que, de acordo com Wawro (2002), estimadores de corte seccional podem conduzir a parâmetros estimados viesados e inconsistentes. Estimadores de corte seccional, como os de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) perdem as desejáveis propriedades de não viesamento e de consistência porque pelo menos uma das variáveis explicativas no lado direito da equação de regressão estará correlacionado com os termos de distúrbios, a menos que os efeitos individuais específicos sejam observados.

Consequentemente, para obter estimativas consistentes, os efeitos individuais precisam ser tratados. A abordagem mais comum é a de transformar a equação com o objetivo de remover os efeitos individuais específicos. Assim se elimina o problema de correlação entre a variável dependente defasada e os componentes individuais específicos nos termos de erro. Uma vez que os efeitos individuais específicos são removidos, esta transformação origina uma forma diferente de correlação entre as variáveis endógenas defasadas e os distúrbios nesta equação transformada. Para eliminar este problema, são utilizadas variáveis instrumentais.

Neste sentido, Arellano e Bond (1991) conduziram testes de especificação aplicados a um modelo dinâmico de dados de painel através do Método de Momentos Generalizados e verificaram o desempenho deste procedimento utilizando dados reais e gerados. O estimador do Método de Momentos Generalizados elaborado por estes autores explora de maneira ótima todas as restrições lineares de momentos que são decorrentes da premissa da inexistência de correlações seriais nos erros em uma equação que contém efeitos individuais, variável dependente defasada e que não possui variáveis estritamente exógenas.

Desta forma, a partir da adoção de uma especificação dinâmica para o modelo, tornou-se imprescindível que se adotasse um método de estimação que corrigisse os problemas de vies e inconsistência gerados pela presença de correlação entre a variável dependente defasada e o resíduo. Para tanto se utilizou o estimador de Arellano e Bond calculado pelo método de momentos generalizados (GMM), que dá o tratamento adequado para modelos de painéis dinâmicos, utilizando defasagens da variável dependente como variável instrumental.

Todavia, há problemas que podem ocorrer em modelos de dados de painel, decorrentes da violação das hipóteses sobre os resíduos, como a auto correlação dos mesmos e a heterocedasticidade. Tais violações são tratadas de forma diferentes na estimação. O modelo é estimado com correção para heterocedasticidade, e os resultados são inferidos tomando por base os coeficientes de primeiro estágio (*one-step*), seguindo as recomendações de Arellano e Bond (1991). De acordo com estes autores, quando o erro é heterocedástico, as simulações sugerem que o desvio padrão assintótico do estimador de dois estágios pode ser uma referência ruim para os testes de hipóteses. Nestes casos, a inferência baseada nos desvios padrões assintóticos dos estimadores de primeiro estágio são mais confiáveis. Desta forma, as estimativas dos coeficientes reportados serão sempre as do primeiro estágio, mas os resultados dos testes de Sargan e de auto correlação dos resíduos serão os do segundo estágio.

De acordo com Arellano (2002), o teste de Sargan é eficaz para verificar se há restrições sobre-identificadas (*over-identifying restrictions*) no modelo. O teste de Sargan, nas palavras do próprio autor, "*providencia um teste de significância para a hipótese de que há uma relação entre as variáveis sugeridas com os resíduos independentes de todas as variáveis instrumentais*"<sup>5</sup>.

Em relação à variável gastos militares, renda per capita e crescimento econômico, utilizamos logaritmos. O modelo dinâmico de dados de painel com Método de Momentos Generalizados e estimador Arellano-Bond é o seguinte:

5 *Apud.* Manuel Arellano. (2002), "Sargan's Instrumental Variable Estimation and GMM." *CMFI* 28014, P. 12: "*this provides a significance test for the hypothesis that there is a relationship between the suggested variables with a residual independent of all the instrumental variables*".

Gastos Militares<sub>it</sub> =  $\beta_1$  conflitos externos<sub>t-1</sub> +  $\beta_2$  conflitos internos +  $\beta_3$  renda *per capita*<sub>t-1</sub> +  $\beta_4$  crescimento econômico<sub>t-1</sub> +  $\beta_5$  relações civis-militares +  $\beta_6$  democracia<sub>t-1</sub> +  $\beta_7$  principais potências + Erro<sub>it</sub>

Tabela 7. Resultados GMN gastos militares, 1990-1998

Gastos Militares (defasado)	.3402275	(0.000) **
Principais Potências	-.0090861	(0.000) **
Conflitos Externos	-.0001159	(0.937)
Conflitos Internos	-.0144382	(0.000) **
Renda <i>per Capita</i>	-.1546848	(0.093) *
Produto Interno Bruto	.6975184	(0.000) **
Relações civis militares	-.0211417	(0.000) **
Democracia	-.0348203	(0.000) **
Constante	-.0143341	(0.000) **
Nº de observações	314	
Teste de Sargan	chi2 (27) = 30.35	(0.2988)
Teste AB auto correlação 2ª ordem	1.89	(0.0590)

Nota: variável dependente: Log dos gastos militares (em milhões de US\$)

Coefficientes são estimativas Arellano-Bond com respectivos valores *p* entre parênteses.

\* significativo a *p* < 10%, \*\* significativo *p* < 1%

## 8 Análise dos resultados

Em relação ao modelo dinâmico de dados de painel com Método de Momentos Generalizados e estimador Arellano-Bond, conforme pode ser verificado pelo valor *p* mostrado entre colchetes no teste de Sargan, a hipótese de que o modelo está sobre identificado é rejeitada, o que por sua vez atesta a validade dos instrumentos adotados na estimação. Somase a este ponto que as estimativas obtidas são consistentes, uma vez que a hipótese nula de auto correlação de segunda ordem dos resíduos não pode ser rejeitada. Em suma, o modelo dinâmico selecionado para realizar a análise é apropriado.

A hipótese de que os gastos militares possuem um componente incremental foi corroborada no modelo. Os gastos militares defasados de fato possuem um impacto positivo e robusto nos gastos militares correntes. De acordo com os resultados obtidos no modelo, o aumento de 1% dos gastos militares passados representam um incremento de 0.34% nos gastos militares presentes. Uma explicação plausível para tanto se encontra justamente nos reflexos da transformação sistêmica provocados pelo fim da Guerra Fria. Em função das mudanças na arena internacional, em um período relativamente curto de tempo, Estados modificaram rapidamente o seu comportamento em relação aos seus gastos militares.

Em relação aos fatores externo, a primeira e mais importante variável independente é a que procura testar o impacto de guerras e conflitos externos nos gastos militares. Apesar de intuitivo, diversas análises de gastos militares não incluem este importante controle em seus modelos. No pós-Guerra Fria, em função da redução das tensões na esfera de segurança internacional, a hipótese de que neste cenário a variável guerras e conflitos externos não apresentaria o mesmo comportamento foi corroborada e os resultados obtidos revelam que esta variável não é significativa no período analisado.

Ainda em relação aos fatores externos dos determinantes dos gastos militares, no modelo a variável independente referente às principais potências correspondeu a hipótese elaborada para este fator. De fato, no cenário internacional atipicamente pacífico do imediato pós-Guerra Fria, os gastos militares das principais potências vieram a apresentar o sinal negativo esperado e se revelou significativo. Entretanto, é importante ressaltar que a posição do país no *ranking* de principais potências não possui um efeito substantivo relevante. De acordo com o coeficiente obtido para esta variável, o aumento de uma unidade na posição do país no *ranking* de principais potências no pós-Guerra Fria é responsável pela redução somente de 0.009% dos gastos militares.

Este resultado suscita questões importantes para o pensamento realista contemporâneo, uma vez que a tradicional relação entre as capacidades materiais do Estado, conforme operacionalizada através do índice composto de capacidade nacional (*Composite Index of National Capability* – CINC) não corresponde necessariamente ao conceito de poder nacional no pós-Guerra Fria. Em outras palavras, este conceito deve ser expandido além das capacidades materiais do Estado, ressaltando conforme Rose (1998) que o impacto dos recursos de poder na política externa dos Estados é indireto e complexo, uma vez que as pressões sistêmicas são filtradas através de variáveis intervenientes nos níveis das unidades.

Em relação às variáveis independentes referentes aos fatores domésticos do Estado, com a exceção da variável conflitos internos, os demais resultados obtidos confirmam as principais hipóteses.

A expectativa de que a variável conflitos internos viria a possuir um sinal positivo no coeficiente em função da inclusão na agenda de segurança internacional do pós-Guerra Fria de novos tópicos como por exemplo, a demanda por autonomia política de movimentos separatistas, não foi correspondida. Apesar de se revelar significativa, a variável conflitos internos apresentou um sinal negativo em seu coeficiente. Ou seja, o efeito substantivo desta variável seria o de reduzir os gastos militares em 0.014%, o que simplesmente não faz sentido. Uma razão plausível para este resultado é de que os conflitos internos capazes de afetar os gastos militares são restritos a alguns poucos países e para a maioria este fator não possui o mesmo impacto.

Já no que se refere a variável crescimento econômico, de acordo com a hipótese realista de que Estados ao aumentarem a sua riqueza irão canalizar mais recursos para a defesa, foi corroborada. Conforme a expectativa, esta variável apresentou o sinal positivo esperado e se revelou significativa. É importante ressaltar que esta variável revelou um efeito substantivo extremamente elevado. De acordo com os coeficientes obtidos, o crescimento de 1% do Produto Interno Bruto acarreta no aumento de 0.70% dos gastos militares no período do pós-Guerra Fria.

A hipótese de que os países com renda *per capita* mais elevada possuem condições de satisfazer tanto a demanda por bens sociais como também por segurança, ao contrário dos países

em vias de desenvolvimento, apresentou o comportamento esperado para o período analisado e revelou-se significativa ao nível de 10%. De fato no pós-Guerra Fria o incremento de 1% na renda *per capita* irá decrescer os gastos militares em 0.15%. Em outras palavras, os países com maior renda *per capita* tendem a apresentar decréscimo dos gastos militares no período analisado.

A variável democracia apresentou o sinal negativo esperado e se revelou significativa. No imediato pós-Guerra Fria os regimes democráticos irão possuir um impacto negativo nos gastos militares. Nos anos 90 o aumento de uma unidade na escala de democracia do *polity IV* representa uma diminuição de 0.035% nos gastos militares.

A principal contribuição desta pesquisa em relação aos fatores políticos domésticos dos determinantes dos gastos militares fez-se através da inclusão do fator relações civis-militares. Para tanto, a hipótese de que os países nos quais os titulares dos ministérios de defesa são civis teria um impacto negativo nos gastos militares no período em tela foi comprovada. Conforme a minha expectativa, esta variável apresentou o sinal negativo esperado e revelou-se significativa.

Em suma, esta análise quantitativa procurou contribuir para o desenvolvimento de uma perspectiva mais rica em relação aos determinantes políticos dos gastos militares. Através deste expediente, procurei reforçar o ponto central deste artigo de que a iniciativa de fazer convergir fatores políticos pertencentes às esferas externa e doméstica do Estado em estudos de política internacional constitui uma linha de pesquisa promissora e requer mais investigações.

## 9 Conclusão

Os resultados obtidos corroboraram o nosso argumento central. O comportamento dos gastos militares no pós-Guerra Fria é influenciado por fatores externos e domésticos do Estado.

Em relação aos fatores externos, sem sombra de dúvida a ocorrência de guerra e de conflitos entre Estados é a mais importante. Goldsmith (2003) verificou que no turbulento século XX guerras irão possuir um impacto positivo nos gastos militares. Contudo, ao contrário deste autor, a nossa hipótese era de que no cenário atipicamente pacífico do pós-Guerra Fria esta variável não iria apresentar o mesmo comportamento do que no período analisado por Goldsmith (2003). De fato, nos anos 90, com a diminuição na frequência de guerras, Estados também irão diminuir seus gastos militares. Neste sentido, este comportamento ocorrerá independentemente do status do país na hierarquia do sistema internacional. Ao contrário de Goldsmith (2003), que não obteve resultados satisfatórios para esta variável, no nosso modelo, o comportamento dos gastos militares dos países não será afetado pela sua posição no *ranking* de potências da arena internacional.

Todavia, os resultados obtidos mais significativos são referentes à esfera doméstica do Estado. Em relação aos fatores econômicos verificamos que o crescimento econômico dos Estados irá acarretar em mais gastos militares no pós-Guerra Fria. Desta forma, no cenário internacional dos anos 90, comprova-se a premissa realista clássica de que a defesa é um bem comum que aumenta conjuntamente com a renda do Estado.

Já em relação aos determinantes políticos domésticos, os resultados obtidos reforçam os encontrados por Goldsmith (2003). No pós-Guerra Fria, como no período analisado por este

autor, regimes democráticos irão possuir um impacto negativo nos gastos militares. Soma-se aos determinantes políticos domésticos a nossa contribuição de adicionar uma hipótese relativa ao controle civil sobre os militares. Neste sentido, a nossa hipótese de quanto maior for controle dos militares pelos civis, menores serão os gastos militares também foi comprovada.

Os resultados obtidos através da análise econométrica dos determinantes dos gastos militares no pós-Guerra Fria proporcionam importantes subsídios teóricos acerca da relevância da agenda de pesquisa realista que procura fazer convergir as esferas externa e interna em estudos de política internacional. Através desta análise de caráter sistemático e unificado, verificamos que a teoria de política internacional de Waltz, ao focalizar exclusivamente nos fatores externos, se revela insuficiente para compreender o comportamento dos gastos militares no período analisado, sendo necessário, portanto, também incluir fatores pertencentes à esfera doméstica do Estado. Neste sentido, também verificamos que o tipo de regime político é fundamental. Ao contrário da crença realista que regimes políticos não possuem qualquer relevância em relação a fenômenos na arena internacional, comprovamos que democracia é uma variável crucial para o comportamento dos gastos militares. Em outras palavras, o tipo de regime político possui um efeito significativo no principal indicador de poder para o pensamento realista: as capacidades militares do Estado.

Contudo, se verificamos que regimes políticos, mais especificamente a democracia, são um fator importante para se compreender o comportamento dos gastos militares, esta variável por si só não nos permite incorporar à análise um fator fundamental preconizado pelo pensamento realista: a dimensão da segurança do Estado.

Será justamente neste sentido que se verifica a importância da inclusão da variável acerca do controle civil sobre o poder militar. Independentemente do tipo de governo, as lideranças políticas precisam assegurar a subordinação das forças armadas. As razões para tanto são decorrentes do fato de que, caso contrário, as forças armadas constituem uma ameaça permanente para o governo. Por outro lado, a supremacia civil sobre as forças armadas não pode comprometer a capacidade operacional e tática das forças armadas, pois neste caso o que se encontra em risco não é somente o governo, mas a própria existência do Estado. Em outras palavras, o controle civil sobre as forças armadas implica simultaneamente em assegurar a subordinação destas às lideranças política civis e maximizar a capacidade das forças armadas em desempenharem as suas funções.

## Bibliografia

Alves, Vagner Camilo. 2002. *O Brasil e a Segunda Guerra: história de um envolvimento forçado*. São Paulo: Loyola.

\_\_\_\_\_. 2007. *Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte: Ed. UFMG

Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Arellano, Manuel. 2002. "Sargan's Intrumental Variable Estimation and GMM." *CMFI* no. 28014.



- \_\_\_\_\_, Manuel, and S. Bond. 1991. "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations." *The Review of Economic Studies* no. 58:277-297.
- \_\_\_\_\_, Manuel, and Olympia Bover. 1990. "La Econometria de Datos de Panel." *Investigaciones Económicas* no. XIV (1).
- Avant, Deborah. 1993. "The Institutional Sources of Military Doctrine: Hegemons in Peripheral Wars." *International Studies Quarterly* no. 37 (4):409-430.
- Ayoob, Mohammed. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. London: Lynne Rienner.
- Baldwin, David. 1979. "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies." *World Politics* no. 31:161-195.
- \_\_\_\_\_, David, ed. 1993. *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press.
- Barany, Zoltan. 1997. "Democratic Consolidation and the Military." *Comparative Politics* no. 30 (1).
- Barro, Robert. 1999. "Determinants of Democracy." *Journal of Political Economy* no. 107 (6):158-183.
- Bartels, Larry. 1994. "The American Public's Defense Spending Preference in the Post-Cold War Era." *Public Opinion Quarterly* no. 58 (4):479-508.
- Bayoumi, Tamim; Hewitt, Daniel; Symansky, Steven. 1998. "The impact of worldwide military spending cuts on developing countries." *Journal of Policy Modeling* no. 20 (3):261-303.
- Bland, Douglas. 1999. "A Unified Theory Of Civil-Military Relations." *Armed Forces & Society* no. 26 (1).
- Blomberg, S Brock. 1996. "Growth, political instability and the defence burden." *Economica* no. 63 (252):649-672.
- Bobrow, Davis, and Stephen Hill. 1991. "Non-Military Determinants of Military Budgets: The Japanese Case." *International Studies Quarterly* no. 35 (1):39-61.
- Bowsher, Clive. On Testing Overidentifying Restrictions in Dynamic Panel Data Models. 2000. Oxford: Nuffield College, University of Oxford.
- Buzan, Barry, Charles Jones, and Richard Little. 1993. *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press.
- Campbell, John, and Ove Pedersen. 2001. "Introduction." In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, edited by John Campbell and Ove Pedersen. Princeton: Princeton University Press.
- Cawthra, Gavin. 1997. *Securing South Africa's Democracy. Defence, Development and Security in Transition*. New York: St. Martin's Press.
- Centeno, Miguel. 1997. "Blood and Debt." *American Journal of Sociology* no. 102 (6):1565-1605.
- Cox, Robert. 1986. "Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory." In *Neorealism and its Critics*, edited by Robert Keohane. New York: Columbia University Press.
- Creveld, Martin. 1991. *The Transformation of War*. New York: The Free Press.

Dahlberg, Maltz, Eva Johansson, and Per Tovmo. Power properties of the Sargan test in the presence of measurement errors in dynamic panels. 2002. Uppsala: Uppsala University.

Deger, Saadet. 1986. "Economic Development and Defense Expenditure." *Economic Development and Cultural Change* no. 35 (1):179-96.

\_\_\_\_\_, Saadet. 1986. *Military Expenditure in Third World Countries: The Economic Effects*. London: Routledge & Kegan Paul.

DeRouen, Karl. 1995. "The Indirect Link: Politics, the Economy, and the Use of Force." *The Journal of Conflict Resolution* no. 39 (4):671-695.

Desch, Michael. 1999. *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Diniz, Eli. 1998. "Globalização, Ajuste e Reforma do Estado: Um Balanço da Literatura Recente." *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (45):03-25.

Evans, Paul. 1998. "Using Panel Data to Evaluate Growth Theories." *International Economic Review* no. 39 (2):295-306.

Eyal, Jonathan, and Ian Anthony. 1988. *Warsaw Pact Military Expenditure*. Surrey: Jane's Information Group.

Farcau, Bruce. 1996. *The Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Military*. Westport: Praeger.

Finer, S.E. 1962. *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*. Oxford: Pall Mall Press.

Franko, Patrice. 1994. "De Facto Demilitarization: Budget-Driven Downsizing in Latin America." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* no. 36 (1):37-74.

Garfinkel, Michelle. 1994. "Domestic Politics and International Conflict." *The American Economic Review* no. 84 (5):1294-1309.

Geller, Daniel, and J.David Singer. 1998. *Nations at War: A Scientific Study of International Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gilbert, Alan. 1992. "Must Global Politics Constrain Democracy? Realism, Regimes, and Democratic Internationalism." *Political Theory* no. 20 (1):8-37.

Gilpin, Robert. 1975. *U.S Power and the Multinational Corporation*. New York: Basic Books.

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

\_\_\_\_\_, Robert. 1986. "The Richness of the Tradition of Political Realism." In *Neorealism and its Critics*, edited by Robert Keohane. New York: Columbia University Press.

\_\_\_\_\_, Robert. 2001. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

Glaser, Charles. 1995. "Realists as Optimists." In *The Perils of Anarchy. Contemporary Realism and International Security*, edited by M.Brown, S.Lynn-Jones and S.Miller. Cambridge: The MIT Press.

Goldsmith, Benjamin. 2003. "Bearing the Defense Burden, 1886-1989." *The Journal of Conflict Resolution* no. 47 (5):551-573.

- Goldsmith, Benjamin. 2003. *Democracy and the Defense Burden: Do democracies spend less on the military?* Paper read at Annual Meeting of the American Political Science Association, at Philadelphia.
- Gordon, Sandy. 1992. "Indian Defense Spending: Treading Water in the Fiscal Deep." *Asian Survey* no. 32 (10):934-950.
- Gowa, Joanne. 1994. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Haass, Richard. 1999. *Intervention. The use of American military forces in the post-cold war world*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Halliday, Fred. 1995. "The End of the Cold War and International Relations: some analytical and theoretical conclusions." In *International Relations Theory Today*, edited by Ken Booth and Steve Smith. Pennsylvania State University.
- Hardy, Melissa. 1993. *Regression with Dummy Variables*. Beverly Hills: Sage.
- Hartley, Thomas, and Bruce Russett. 1992. "Public Opinion and the Common Defense: Who Governs Military Spending in the United States?" *The American Political Science Review* no. 86 (4):905-915.
- Herrera, Rémy. 1994. *Statistics on Military Expenditures in Developing Countries: Concepts, Methodological Problems and Sources*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Herspring, Dale. 1999. "Samuel Huntington and Communist Civil Military Relations." *Armed Forces & Society* no. 24 (4).
- Hewitt, Daniel P. 1991. "Military Expenditures in the Developing World." *Finance & Development* no. 28 (3).
- \_\_\_\_\_, Daniel P. 1991. "What Determines Military Expenditures?" *Finance & Development* no. 28 (4).
- \_\_\_\_\_, Daniel P. 1996. "Military expenditures 1972-1990: The reasons behind the post-1985 fall in world military spending." *Public Budgeting and Financial Management* no. 7 (4).
- Hippel, Karin von. 2000. *Democracy by Force. US Military Intervention in the Post-Cold War World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Vintage Books.
- Islam, Nazrul. 1995. "Growth Empirics: A Panel Data Approach." *The Quarterly Journal of Economics* no. 110 (4):1127-1170.
- Janowitz, Morris. 1971. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press.
- Kapstein, Ethan. 1995. "Is Realism Dead? The domestic sources of international politics." *International Organization* no. 49 (4).
- Kemp, Kenneth, and Charles Hudlin. 1992. "Civil Supremacy over the Military: it's nature and limits." *Armed Forces and Society* no. 19 (1).
- Krasner, Stephen. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* no. 16 (2).

- \_\_\_\_\_, Stephen. 1992. "Realism, Imperialism, and Democracy: a Reponse to Gilbert." *Political Theory* no. 20 (1):38-52.
- Lahera, Eugenio, and Marcelo Ortúzar. 1998. "Gasto militar y el desarrollo en América Latina." *Revista de la Cepal* (65).
- Layne, Christopher. 1994. "Kant or Cant. The Myth of the Democratic Peace." *International Security* no. 19 (2):5-49.
- Lebow, Richard. 1994. "The Long Peace, the end of the cold war, and the failure of realism." *International Organization* no. 48 (2).
- Lemke, Douglas. 2002. *Regions of War and Peace, Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Mansfield, Edward, and Jack Snyder. 1995. "Democratization and the Danger of War." *International Security* no. 20 (1):5-38.
- McKibbin, Warwick J and Thurman, Stephan. *The Impact on the World Economy of Reductions in Military Expenditures and Military Arms Exports*. 1993. Washington: Brookings Discussion Papers in International Economics.
- McNamara, Robert. 1991. "Reducing Military Expenditures in the Third World." *Finance & Development* no. 28 (3).
- Milner, Helen. 1993. "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a critique." In *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, edited by David Baldwin, 144-169. New York: Columbia Universtiy Press.
- Morgenthau, Hans. 1978. *Politics Among Nations. The struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morrow, James. 1993. "Arms versus Allies: Trade-Offs in the Search for Security." *international Organization* no. 47 (2):207-233.
- Moskos, Charles, John Allen Williams, and David Segal. 2000. "Armed Forces after the Cold War." In *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*, edited by Charles Moskos, John Allen Williams and David Segal. Oxford: Oxford University Press.
- Mueller, John. 1989. *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major Wars*. New York: Basic Books.
- Munck, Geraldo, and Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices." *Comparative Politcal Studies* no. 35 (1):05-34.
- Palmer, Glenn. 1990. "Alliance Politics and Issue Areas: Determinants of Defense Spending." *American Journal of Political Science* no. 34 (1):190-211.
- Powell, Robert. 1994. "Anarchy in International Relations Theory: the neorealist-neoliberal debate." *International Organization* no. 48 (2).
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ray, James, and Bruce Russett. 1996. "The Future as Arbiter of Theoretical Controversies: Predictions, Explanations and the End of the Cold War." *British Journal of Political Science* no. 26 (4):441-470.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics* no. 51 (1):144-172.
- Ruggie, John. 1995. "The False Premise of Realism." *International Security* no. 20 (1):62-70.
- \_\_\_\_\_, John G. 1986. "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis." In *Neorealism and its Critics*, edited by Robert O. Keohane. New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_, John Gerard. 1996. *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*. New York: Columbia University Press.
- Russett, Bruce. 1982. "Defense Expenditures and National Well-Being." *American Political Science Review* (76):767-77.
- Sandler, Todd, and Keith Hartley. 1999. *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, Todd e Hartley, Keith. 1995. *The Economics of Defense*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheetz, Thomas. 1991. "The Macroeconomic Impact of Defense Expenditures: Some Econometric Evidence for Argentina, Chile, Paraguai and Peru." *Defense Economics* no. 3 (1):65-81.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton & Company.
- Thomson, Janice. 1994. *Mercenaries, Pirates & Sovereigns: State-building and extraterritorial violence in early modern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tickner, J. Ann. 1995. "Re-visioning Security." In *International Relations Theory Today*, edited by Ken Booth and Steve Smith. Penn State Press.
- Tilly, Charles. 1975. "War Making and State Making as Organized Crime." In *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Rueschenmeyer and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, Charles. 1984. *Big Structures Large Processes Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_, Charles. 1991. "War and State Power." *Middle East Report* no. 0 (171):38-40.
- \_\_\_\_\_, Charles. 1996. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_, Charles. 1998. "International communities, secure or otherwise." In *Security Communities*, edited by Emanuel Adler and Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth. 1965. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- \_\_\_\_\_, Kenneth. 1986. "Reflections on *Theory of International Politics: A Response to My Critics*." In *Neorealism and Its Critics*, edited by Robert O. Keohane. New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_, Kenneth. 1990. "Realist Thought and Realist Theory." *Journal of International Affairs* no. 44 (1).

\_\_\_\_\_, Kenneth. 1993. "The Emerging Structure of International Politics." *International Security* no. 18 (2):44-79.

\_\_\_\_\_, Kenneth. 1997. "Evaluating Theories." *The American Political Science Review* no. 91 (4):913-917.

Wawro, Gregory. 2002. "Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science." *Political Analysis* no. 10 (1):25-48.

Wendt, Alexander. 1987. "The Agent/Structure Problem in International Relations Theory." *International Organization* no. 41 (335-70).

\_\_\_\_\_, Alexander. 1992. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* no. 41:391-426.

Whynes, David. 1979. *The Economics of Third World Military Expenditure*. Austin: University of Texas Press.

Woldendorp, Jaap, Hans Keman, and Ian Budge. 2000. *Party Government in 48 Democracies (1945-1998). Composition – Duration – Personnel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Zakaria, Fareed. 1995. "Realism and Domestic Politics." In *The Perils of Anarchy. Contemporary Realism and International Security*, edited by M.Brown, S.Lynn-Jones and S.Miller. Cambridge: The MIT Press.

Recebido em: 15 junho 2015

Aceito em: 06 outubro 2015

# Temas da Agenda de Segurança Hemisférica: percepções do Congresso dos Estados Unidos

## *Themes of the Hemispheric Security Agenda: perceptions of the United States Congress*

Juliana Viggiano\*

### Resumo

Esse artigo tem por objetivo apresentar como o Congresso dos Estados Unidos definiu, em temas e termos, a agenda de segurança para a América Latina entre 1993 e 2004. Pretende-se oferecer subsídios para melhor se compreender a aparentemente incompatível relação, identificada no processo de construção-implementação da agenda, entre uma percepção complexa das causas dos fenômenos de (in) segurança na região e a posição privilegiada assumida pelas alternativas político-militares tradicionais no seu trato. A análise aponta que a agenda de segurança hemisférica é composta pelos seguintes temas, de acordo com o Congresso: tráfico de drogas, ajuda externa, imigração, direitos humanos e democracia.

**Palavras-chave:** segurança internacional; relação Estados Unidos-América Latina; agenda de segurança, agenda hemisférica.

### Abstract

This paper examines what themes and terms have defined the hemispheric security agenda according to the United States Congress comprising the years 1993 to 2004. It intends to offer subsidies to better understanding the seemingly incompatible relationship, identified in the process of constructing and implementing the hemispheric security agenda, between a complex perception of the causes of (in) security phenomena in the region and the preferred option for traditional political-military alternative in dealing with such issues. This paper shows Congress considers the following subjects as relevant to the hemispheric security agenda: drug trade, foreign aid, immigration, human rights and democracy.

**Keywords:** international security; United States-Latin America relations; security agenda, hemispheric agenda.

\* Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: juliana.viggiano@gmail.com.

## 1 Introdução

Esse artigo tem por propósito apresentar os temas que compõem a agenda de segurança dos Estados Unidos para a América Latina segundo a percepção do Congresso. Tal trabalho possui como pano de fundo o reconhecimento de uma discrepância entre a implementação de políticas de segurança ainda muito dependentes dos instrumentos tradicionais e a narrativa da ameaça, que assume caráter de interdependência.

Com respeito à última observação, às questões pontuais e mais específicas com relação à segurança que absorveram a atenção dos formuladores de política externa nos Estados Unidos, somam-se duas vertentes complementares que compõem a agenda hemisférica: a) manutenção e estabilidade dos regimes democráticos nos países da região e b) comércio.

O conteúdo da agenda de segurança hemisférica formulada pelos Estados Unidos contempla um conjunto de ameaças de natureza transnacional e identifica com clareza a crescente interdependência entre os países do hemisfério em todos os diversos campos de atuação, atenuando progressivamente a fronteira entre os assuntos domésticos e internacionais. O documento intitulado *A National Security Strategy for a New Century*, elaborado em 1999 pelo Departamento de Estado, apresenta a questão da seguinte forma: “As principais preocupações de segurança no hemisfério são de natureza transnacional, tais como tráfico de drogas, crime organizado, lavagem de dinheiro, imigração ilegal, tráfico de armas de fogo e terrorismo”<sup>1</sup>.

A racionalidade que confere coerência a essa agenda de segurança hemisférica ampliada depende justamente da impossibilidade de se olhar os fenômenos particulares de segurança selecionados pelo governo norte-americano dissociados do caráter interdependente que apresentam com outros temas não por excelência posicionados na agenda de segurança, como democracia, direitos humanos e imigração, associados à perspectiva da estabilidade política. O ponto fundamental consiste em reconhecer o acentuado grau em que se encontram imbricadas as relações sociais, econômicas e políticas entre as nações e sociedades do hemisfério. Portanto, a fonte dos problemas se localiza nos países hemisféricos, mas suas implicações assumem *status* de problemas de segurança nacional pela administração norte-americana. A intrincada interdependência, por assim dizer, nesses dois níveis (geográfico e temático), permite identificar a dinâmica que se estabelece na definição e sustentação da agenda de segurança dos Estados Unidos para a região.

De acordo com Villa (2006, p. 1), “[a] racionalidade da resposta (aos problemas colocados pela agenda hemisférica) parece ter seguido um padrão bastante institucionalista de acordo com a qual a interdependência que estes temas apresentam com outros como pobreza, instabilidade política e baixo desenvolvimento podem ter respostas geradas e veiculadas em instituições”. Apesar da abordagem interdependentista e institucionalista que assume o discurso do governo

<sup>1</sup> A preocupação norte-americana com essas questões enumeradas não assume a mesma intensidade indiscriminadamente em todos os países da região aqui tratada. Geograficamente, os principais pontos de atenção dispensados pelo governo se destinam à América Central, à região andina e, sobretudo, no período imediatamente posterior aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, à região da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Assim, só no período 1994-1996, a Bolívia, a Colômbia e o Peru consumiram entre 88% e 91% do orçamento internacional antidrogas dos EUA (VILLA, 2006, p. 22).



norte-americano na construção de sua agenda, estabelecendo dependência entre estabilidade político-institucional democrática e segurança, um levantamento panorâmico de diversas iniciativas dos Estados Unidos na e para a região, revela o papel privilegiado que os instrumentos tradicionais de combate à segurança ocuparam nos anos 1990 e início dos anos 2000. Revela, em outras palavras, o viés militarizado que assumiu a aproximação entre os governos dos Estados Unidos e dos demais países do continente na tentativa de erradicar aqueles que foram identificados como os principais problemas de segurança da região.

Quando se analisa mais cuidadosamente os documentos e relatórios elaborados pelas diversas agências governamentais dos Estados Unidos, as alternativas militares, embora não descartadas, ocupam um papel de complementaridade a uma estratégia de ação mais abrangente. Da mesma maneira, os pontos específicos que permeiam a agenda de segurança surgem constantemente como uma consequência nefasta da incapacidade dos governos da região em atender às necessidades da sua população, gerando uma situação de insatisfação permanente.

Por que, então, as iniciativas predominantes de longo prazo e que absorvem grande parte dos recursos alocados para o hemisfério na estratégia de atuação dos Estados Unidos na região assumiram caráter militar? Por que apesar do reconhecimento por parte das elites decisórias da interdependência entre as unidades políticas do continente e da interconexão complexa entre estabilidade democrática, segurança e comércio, as estratégias de parceria na região hemisférica apóiam-se com maior peso em instrumentos aparentemente anacrônicos? Por que, a despeito do reconhecimento por parte dos atores políticos sobre a conexão entre as questões de segurança e de estabilidade política dos regimes democráticos na região, a dimensão política não ocupa papel prioritário nas iniciativas do governo dos Estados Unidos? Um caminho promissor para tentar dar respostas a essas indagações e, portanto, identificar por que certo conjunto de alternativas se destaca frente a outros, surge com os trabalhos que se dedicam a estudar a definição da agenda do governo. O que está em jogo nessa proposta é compreender as particularidades do processo político no qual estão envolvidos os atores responsáveis pela definição da agenda de segurança hemisférica dominada pelo viés militar.

Segundo Kingdom (1995), *agenda* é definida como a “lista de temas ou problemas aos quais membros do governo e pessoas fora do governo intimamente associadas a esses membros estejam prestando muita atenção em qualquer momento”. (KINGDOM, 1995:3). Duas questões básicas norteiam aqueles dedicados a desvendar os mecanismos que lapidam a agenda política: como surgem os assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem à arena pública; e quais atores participam do processo de definição dos assuntos públicos (KINGDOM, 1995, FUKS, 2001). A agenda se apresenta como uma proposta volátil e flexível, que se altera de acordo com a modificação dos atores envolvidos em sua formulação e o rearranjo na relação de forças entre os mesmos. Não somente os temas a serem considerados são objeto dos estudos de definição de agenda, mas também o conjunto de alternativas contempladas pelos formuladores de política para sua implementação (KINGDOM, 1995).

Nos Estados Unidos, a permeabilidade do sistema democrático permite o acesso de uma pluralidade de atores à arena política, representantes de diversas camadas e grupos da sociedade. A compreensão mais detalhada da agenda política, no caso, da agenda de segurança

hemisférica, requer a identificação de quais atores efetivamente moldam seu conteúdo. Alcançar esse objetivo requer compreender o mecanismo de interação entre os grupos e indivíduos que participam desse processo, dinâmica esta que vai além da dimensão puramente institucional. Qualquer estudo dessa natureza, portanto, constitui-se de uma ampla rede de informações e um sistema complexo de interações.

O presente artigo é uma tentativa inicial de se pensar esse processo a partir do conjunto de ideias e alternativas levantadas sobre as principais questões de segurança hemisférica por parte de um ator específico: o Congresso dos Estados Unidos. Se pontuar a origem das ideias e alternativas aventadas no âmbito do Congresso não se configura recurso suficiente para se identificar as particularidades dos conflitos e interações políticas que culminam, em última instância, no que se denomina agenda, sem dúvida é um ponto de partida para começar a se compreender esse processo<sup>2</sup>.

Embora as duas casas legislativas possuam comitês específicos para tratar das questões externas – Comitê de Relações Exteriores<sup>3</sup> do Senado e o Comitê de Relações Internacionais<sup>4</sup> da Câmara, anteriormente chamado Comitê de Assuntos Exteriores<sup>5</sup>– outros seis comitês também participam das decisões relativas à política externa: Comitês de Serviços Armados, Dotações e Inteligência<sup>6</sup> de cada uma das instâncias do Congresso. Todas essas unidades reivindicam jurisdição sobre a formulação de política externa. O presente artigo centra atenção nos dois comitês específicos, ou seja, o Comitê de Relações Exteriores do Senado e o Comitê de Relações Internacionais da Câmara, e em seus subcomitês que tratam das questões hemisféricas, os quais se subdividem em Subcomitê para Assuntos do Hemisfério Ocidental e do Corpo da Paz<sup>7</sup> e o Subcomitê de Assuntos do Hemisfério Ocidental<sup>8</sup>, respectivamente. No Senado, ainda se leva em consideração as informações referentes ao Subcomitê para Terrorismo, Narcóticos e Operações Internacionais<sup>9</sup>, dada a primazia do problema do tráfico para a agenda.

A escolha em trabalhar exclusivamente com esses dois comitês e seus subcomitês relacionados decorre do propósito de apresentar quais e como as questões de segurança são delimitadas pelo Congresso, pois são nesses espaços que os congressistas expõem com mais frequência suas visões sobre os temas que compõem essa agenda. Portanto, as menções ao congresso e aos congressistas devem ser lidas acompanhadas dessa limitação.

O trabalho se divide em três partes. A primeira parte dedica-se a expor a relevância do Congresso para a formulação de política externa e as dificuldades particulares de se estudar esse ator. Em seguida, apresenta-se o posicionamento do Congresso frente às questões que permeiam a agenda de segurança hemisférica dos Estados Unidos: ajuda externa, imigração,

2 A preocupação com a origem, em realidade, traça o quadro em que se insere o debate. Não é propriamente a fonte de origem das ideias que importa, mas sim a receptividade do governo para incorporar determinadas ideias.

3 Em inglês, *Committee on Foreign Relations*.

4 Em inglês, *Committee on International Relations*.

5 Em inglês, *Committee on Foreign Affairs*.

6 Em inglês, *Armed Services, Appropriations e Intelligence* respectivamente.

7 Em inglês, *Subcommittee on Western Hemisphere and Peace Corps Affairs*. O Corpo da Paz é uma organização financiada pelo governo dos Estados Unidos que desenvolve trabalho voluntário em países em desenvolvimento.

8 Em inglês, *Subcommittee on Western Hemisphere Affairs*.

9 Em inglês, *Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations*.

direitos humanos, democracia e tráfico de drogas, esse último apresentado em tópico separado dada sua proeminência. A discussão abarca do 103º ao 108º Congresso, englobando os anos de 1993 a 2004. Foca-se, portanto, no período inicial do pós-Guerra Fria até a legislatura imediatamente posterior ao 11 de setembro, permitindo, dessa forma, avaliar o impacto desse evento sobre a agenda.

## 2 Papel do Congresso na política externa

Muito já se discutiu na literatura sobre a importância do Congresso norte-americano na definição da política externa. Com maior ou menor ênfase, aceita-se que o poder legislativo detém algum tipo de influência.

O *mainstream* da área, embora conferisse ao Congresso maior influência na formulação de política externa nos anos posteriores à década de 1970, ainda creditava ao Executivo considerável flexibilidade na sua definição. Nos anos de 1990, contudo, alguns trabalhos que hoje são referência no estudo da política externa atribuem papel de relevância ao Congresso (LIDSAY e RIPLEY, 1992, LOHMANN e O´HALLORAN, 1994, MILNER, 1997, MARTIN, 2001)<sup>10</sup>.

Embora não se refira especificamente à formulação de política externa, Kingdom afirma que suas pesquisas não deixam margem de dúvida sobre o papel fundamental que cumpre o Congresso na definição de agenda:

One comes to a consideration of the place of Congress in agenda setting with mixed expectations. ... Congress may produce 535 individual agendas incapable of coordination, may lack control over implementation, may have deficiencies in the expertise necessary to draft detailed proposals, and may be at the mercy of interest groups, constituencies, and administration pressure that pull them hither and yon, preventing them from setting an agenda on their own. No such ambiguity exists in the quantitative indicators drawn from my interviews. Respondents judge members of Congress to be important in 91 percent of the interviews, which places them right next to the administration and well ahead of any of the individual components of the administration. Hill members are coded very important in 13 of the 23 case studies, and somewhat important in the remaining 10. Again, these figures are far ahead of those of any other actor, and suggest strongly the central importance of senators and representatives. (KINGDOM, 1995: 34).

Em particular, a formulação da política externa apresenta certa ambiguidade quando considerada pelo ângulo institucional, característica que instigou inicialmente a controvérsia na bibliografia sobre a importância de cada um dos poderes. Ou seja, a quem compete, juridicamente, as decisões sobre os encaminhamentos da política internacional? A resposta para tal pergunta não é consensual uma vez que a Constituição dos Estados Unidos, responsável por delegar as competências do Executivo e do Legislativo no sistema de governo, deixa margem para interpretações (HARDY, 1995, MILNER, 1997).

<sup>10</sup> Vale salientar que esses autores se inserem na tradição racionalista: preocupam-se com a interação estratégica e focam suas pesquisas nos *outcomes* e não nos processos.

No entanto, o Congresso desfruta de três prerrogativas constitucionais específicas que asseguram sua participação, direta ou indireta, na formulação de política externa: autoridade sobre tratados comerciais, a necessidade da aprovação por dois terços do Senado para declarar guerras e a alocação de recursos<sup>11</sup> (KEGLEY e WITTKOPF, 1996, CAMERON, 2002). Devido à disposição constitucional acerca da alocação de recursos, a função legislativa rotineira mais visível do Congresso (excetuando a declaração de guerras) consiste nas restrições que impõe à administração a respeito das possibilidades de assistência externa (HAHN, 2003).

Além dessas atribuições formais, o Congresso utiliza uma série de caminhos extralegislativos para moldar a opinião dos membros do executivo, de governos de outros países e do público. O Congresso pode organizar discussões informais para aconselhar e fazer consultas com as agências do executivo, representantes dos demais países e outros atores domésticos e internacionais da esfera social e pode convocar encontros formais por meio de audiências (*hearings*) com esses mesmos atores. O Congresso também tem liberdade para criar fóruns especiais para discussão de temas de seu interesse, produzir pronunciamentos acerca de políticas estabelecidas ou em deliberação, escrever cartas para membros oficiais do seu país ou do exterior, se posicionar por meio da mídia e processar agências do poder executivo, inclusive o gabinete presidencial (HAHN, 2003: 49).

Apesar das suas prerrogativas institucionais, a capacidade de influência do Congresso na elaboração da política externa é definida circunstancialmente. Aparentemente, o Congresso toma maior iniciativa com relação à formulação de política externa quando o executivo abre espaço para sua atuação (HARDY, 1995, MILNER, 1997) e nos períodos posteriores a crises e guerras, maneira de se contrapor e contrabalançar a preponderância que em geral assume o Executivo em situações dessa natureza (DEIBEL, 2000). No entanto, é possível identificar alguns padrões históricos e conformações mais específicas do contexto que interferem nas medidas de peso dos atores governamentais na balança decisória.

Em primeiro lugar, como citado acima, a prioridade que a administração atribui a determinado tema pode afetar positiva ou negativamente a possibilidade de influência do poder legislativo na definição da política externa. Hahn (2003) argumenta que o Congresso tem particular impacto em assuntos de baixa prioridade nos quais o presidente não pode e não tem interesse em dispensar capital político para conseguir uma vitória. O Congresso, então, é capaz de barganhar com o executivo em termos de concessões, demandando certa atenção para seus interesses específicos.

Os diversos assuntos da agenda de segurança hemisférica tiveram maior ou menor relevância para o executivo ao longo do período aqui considerado. As questões de imigração, por exemplo, tiveram mais visibilidade tanto por parte do Congresso quanto por parte da administração no período compreendido entre 1994 e 1996<sup>12</sup>. A preocupação com o tráfico de drogas permaneceu na agenda com mais constância ao longo do período, embora a administração Clinton tenha adotado uma postura distinta da desejada pelo Congresso nos

11 O Senado ainda é responsável pela aprovação de alguns membros da administração e de todos os representantes norte-americanos no exterior.

12 Considerando especificamente o problema de imigrantes não documentados oriundos de países da América Latina.

primeiros anos de governo. Os congressistas envolvidos mais diretamente com as questões hemisféricas acreditam que o executivo, nos anos em que foi comandado pelo presidente democrata, não deu a devida atenção às ameaças advindas da região latino-americana. O representante Republicano Dan Burton, membro do *Subcommittee on Western Hemisphere* do Comitê de Relações Internacionais da Câmara, ao comentar sobre a implementação do Plano Colômbia e o papel dos Estados Unidos nesse processo, faz a seguinte observação: “Minha esperança é que não seja tarde demais para a Colômbia. Pena que somente baixos números nas pesquisas em um ano eleitoral fizeram com que o governo Clinton-Gore se engajasse nesse tema vital de segurança nacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000e, p. 6).

Convém mencionar, contudo, que a questão hemisférica ocupa segundo plano na agenda do Congresso dos Estados Unidos. Dos 122 decretos e medidas considerados pelo Comitê de Relações Exteriores<sup>13</sup> do Senado entre janeiro de 1999 e dezembro de 2000, somente cinco referiam-se mais diretamente a problemas relacionados à América Latina: tráfico de substâncias ilegais e corrupção. Nenhuma das cinco medidas foi aprovada pelo comitê.

A segunda observação que afeta a capacidade de interferência do legislativo sobre a política externa diz respeito ao grau de ressonância política dos temas da agenda no âmbito doméstico. Em outras palavras, o interesse dos congressistas pelas questões de política externa é proporcional ao interesse da mídia, da opinião pública ou dos cidadãos de um determinado distrito eleitoral nos assuntos a serem considerados. Questões intermésticas, ou seja, que impactam as arenas doméstica e internacional, também tendem a contribuir para o aumento do grau de interesse dos congressistas pela política externa (HAHN, 2003).

Na realidade, parte da bibliografia especializada em compreender a importância do Capitólio na formulação de política externa atribui à necessidade primária de reeleição, que orienta a atitude dos congressistas, a principal justificativa para seu desinteresse pelos assuntos internacionais (KEGLEY e WITTKOPF, 1996, CAMERON, 2002).

Verifica-se de fato que algumas áreas da política externa recebem maior atenção do que outras de acordo com sua capacidade de mobilização política. Organizações como o *Cuban American National Foundation* (CANF) e o *Committee in Solidarity with the People of El Salvador* (CISPE)<sup>14</sup> podem ser bastante efetivas em pressionar os membros do Congresso a atuarem com assertividade frente às questões de seu interesse no plano político.

13 O Subcomitê para Assuntos do Hemisfério Ocidental e do Corpo da Paz, uma subdivisão do próprio Comitê de Relações Exteriores do Senado, realizou, nesse mesmo período, oito painéis de discussão sobre temas relacionados à região hemisférica, o dobro das audiências que organizou ao longo do 103º Congresso: *U.S. Relief Efforts in Response to Hurricane Mitch*; *Colômbia: The Threat to U.S. Interests and Regional Security*; *Targeting Assets of Drug Kingpins*; *The State of Democracy and the Rule of Law in the Americas*; *Confronting Threats to Security in the Americas*; *Overview of U.S. Counterterrorism Policy & President Clinton's Decision to Grant Clemency to FALN Terrorists*; *Proposed Emergency Anti-Drug Assistance to Colombia* e *Lessons of NAFTA for U.S. Relations with the Americas*. As audiências são encontros organizados pelos subcomitês especializados com membros da administração, acadêmicos, representantes de *think tanks* e grupos organizados da sociedade civil para se discutir políticas adotadas pelo governo e alternativas para resolução de problemas. São, portanto, uma fonte rica de informações para estudar a formulação de agenda. Para elaboração desse artigo, só se teve acesso aos documentos referentes às audiências realizadas pela Câmara.

14 O CANF é uma fundação comandada por exilados cubanos que pressionam o governo a adotarem posturas mais rígidas frente ao regime castrista. O CISPE é bastante crítico às políticas adotadas pelo governo norte-americano para El Salvador. Embora adote uma postura crítica no campo da política externa, a organização pronuncia-se majoritariamente sobre medidas domésticas que afetam os interesses dos imigrantes nos Estados Unidos.

Um dos programas de maior permanência ao longo dos anos, dentre o número reduzido de iniciativas da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development* – USAID) para a região<sup>15</sup>, consiste em garantir a intensificação e disseminação de informações em Cuba com o intuito de promover a transição do regime, ecoando as preocupações do Congresso. Essa iniciativa da USAID dá continuidade a uma lei aprovada em 1992 pelo presidente Bush, por pressão do Congresso e do posicionamento de Clinton no ano eleitoral:

Conservative leaders from the Cuban-American community, led by the Cuban American National Foundation (CANF), lobbied the US Congress to attempt to bring the regime down by forcing other governments to stop trading with Cuba, as approach introduced by Representative Robert Torricelli *via* a bill that also included a “track II” provision designed to encourage more communication with Cuba’s civil society. Although President Bush had apposed the bill on grounds that it would have an adverse affect upon Canada, among others, he reversed course in the Spring of 1992 when Clinton, in the course of the presidential campaign, endorsed the measure; Bush then signed it. (...) [the] law did succeed in defining US policy toward Cuba for the Clinton administration. (PASTOR, 1996: 111).

No entanto, a despeito do caráter interméstico das questões contempladas pela agenda de segurança hemisférica e do domínio da política paroquialista no Congresso, as ameaças compartilhadas no âmbito doméstico e internacional parecem não terem sido suficientes para mobilizar um número de eleitores significativo a fim de aumentar o interesse dos congressistas a se envolverem com os problemas de segurança no continente, mesmo com a flexibilidade que adquiriram as questões de segurança no pós-Guerra Fria.

Finalmente, os dois últimos cenários de maior participação do Congresso na formulação da política externa referem-se à percepção por parte do Congresso da inabilidade do presidente em lidar de forma adequada com determinadas questões internacionais, e às características individuais dos detentores de cargos administrativos e eletivos que podem definir a interação entre os dois *locus* de poder: a personalidade do presidente, dos representantes das agências governamentais e dos membros do Congresso (HAHN, 2003).

A insatisfação do 104º Congresso, composto por uma maioria de representantes republicanos, com a falta de compromisso do governo Clinton com a política da *guerra às drogas*, isto é, por um lado, a marginalização da questão e, por outro, a percepção de que a administração preferia concentrar-se na demanda e no desenvolvimento de políticas de assistência econômica e social ao invés de buscar a solução do problema do tráfico dando continuidade à abordagem militarizada que assumiu as iniciativas da gestão anterior, certamente foram uma das grandes motivações para a reestruturação da política de ajuda externa que o legislativo realizou em junho de 1995.

15 Os programas da USAID visando consolidar o processo democrático na região na década de 1990 consistem em um projeto para aumentar a participação política das mulheres no Haiti e em projetos para construir “Centros de Justiça” integrados direcionados à resolução de conflitos de populações carentes em El Alto. Acessado em [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/democracy/](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/) – acesso em 11 de novembro de 2013.

A dimensão individual da análise de alguns representantes também parece ser relevante para explicar a postura do Congresso frente às questões de segurança hemisférica, em especial, dos presidentes dos comitês especializados em política externa<sup>16</sup>. Ao selecionar três estudos de caso em que os Estados Unidos prestam assistência externa para países latino-americanos, Hahn (2003) faz o seguinte comentário:

The enactment of the 1993 Helms-Burton<sup>17</sup> Law, sanctioning countries that do business with Cuba, is a product of two strong Foreign Relations' Committee and Subcommittee chairs. The combination of personal and institutional influence enabled them to toughen the more moderate policy of the Clinton administration towards Cuba. (HAHN, 2003: 53, 54)

Um último aspecto que vale ser mencionado antes de se iniciar a próxima seção do texto refere-se às particularidades do sistema eleitoral norte-americano e suas repercussões no congresso. O sistema político dos Estados Unidos é dominado por dois grandes partidos: o Partido Republicano e o Partido Democrata<sup>18</sup>. Autores como Keegley e Wittpkopf (1996), Wittkopf e McCormick (1998) e Cameron (2001) afirmam que, com o fim da Guerra Fria, a participação individual dos membros do Congresso passa a ser mais decisiva, embora a disciplina partidária não seja um traço historicamente característico de nenhum dos dois grandes partidos.

No que diz respeito à agenda de segurança hemisférica, no entanto, podemos identificar certo padrão de posicionamento frente às questões, como a ajuda externa e a opção pelo uso da força como instrumento de política externa no combate ao tráfico de drogas. De fato, o conjunto de alternativas vislumbradas pelos representantes Democratas, seja na Câmara ou no Senado, embora não desconsiderem os meios militares como instrumento, sempre advogam em favor da pluralização e do fortalecimento de iniciativas que garantam a manutenção dos regimes democráticos, sua eficiência em atender às demandas das populações e do desenvolvimento da economia, em contraposição aos seus pares filiados ao partido Republicano.

### 3 Temas da agenda: Ajuda Externa, Imigração, Direitos Humanos e Democracia

A alocação de recursos para a ajuda externa, como mencionado na seção anterior, é um dos mecanismos institucionais formais mais eficientes que o Congresso detém para limitar a ação da

16 Embora esse seja um aspecto relevante para mapear o processo de construção da agenda, a proposta do artigo é muito mais simples: posicionar o congresso frente às questões de segurança hemisférica.

17 O Republicano da Carolina do Norte Jesse Helms foi Presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado de 1995 a 2001. Bastante polêmico por suas posições conservadoras radicais, Helms era favorável à escalada da guerra contra as drogas e aprovou, em 1996, uma lei cujo propósito era aumentar a parcela de financiamento dos fundos dedicados à eliminação do tráfico de drogas no orçamento total da ajuda externa.

18 Seguindo os passos da ciência política, alguns estudos de relações internacionais que trabalham com a formulação de política externa nos Estados Unidos – vale a observação de que a maioria dos estudos teóricos na área de política externa ainda referem-se ao sistema político norte-americano, sobretudo na década anterior, e problematizam o impacto esperado do governo dividido nos *outcomes*. O governo dividido diz respeito aos períodos em que a maioria dos representantes eleitos que ocupam os cargos no poder legislativo pertence ao partido de oposição ao presidente. Em outras palavras, quando o presidente é democrata e a maioria no Congresso é republicana – como foi o caso do governo Clinton a partir de 1995 – ou vice-versa. Esses estudos tratam principalmente de questões comerciais e trabalham dentro da perspectiva teórica da ação estratégica. Lohman e O'Hallaran (1994) afirmam, por exemplo, que o governo dividido tem influência sobre o *outcome* esperado da política comercial externa a ser adotada pelos Estados Unidos.

administração e influenciar a formulação de política externa. As determinações de ajuda externa estipuladas pelo Congresso referem-se à distribuição dos recursos disponíveis para a aplicação em todas as esferas – econômica, política, social e militar – nas quais os Estados Unidos atuam nos demais países do mundo. O Congresso tem liberdade para alocar os recursos de forma bem específica ou de maneira mais vaga, conferindo menor ou maior mobilidade à administração, respectivamente, na utilização das somas estabelecidas.

O Congresso de maioria republicana que tomou posse em 1995 aprovou, no dia 17 de junho, o *Foreign Aid Reduction Act* com o propósito de reduzir os gastos com assistência externa oferecidas pelos Estados Unidos para os anos de 1996 e 1997. A lei reduziu significativamente os gastos com a ajuda externa frente às apropriações designadas para o ano de 1995. O Ato previu cortes nessa área de US\$ 2.104 bilhões em comparação com o ano fiscal de 1995 e reduziu em US\$ 2.994 bilhões os recursos destinados à assistência requeridos pelo presidente para o Ano Fiscal de 1996, incluindo a recusa em autorizar a alocação US\$ 1.25 bilhões para a USAID (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1995b).

O 104º Congresso conclui no documento em questão que, analisando historicamente os esforços de assistência prestados pelos Estados Unidos para os países em desenvolvimento, os resultados dos programas de ajuda social e econômica desencorajam a iniciativa individual e, como consequência, o fortalecimento do livre mercado, e constata que as parcerias bilaterais firmadas para transferência de recursos acabaram por favorecer regimes não democráticos. Esse sistema de ajuda tem ainda o efeito negativo de fomentar a dependência dos países em desenvolvimento para com os Estados Unidos. Citando o exemplo do Haiti, o Ato afirma que a ajuda no sentido mais desenvolvimentista, ao contrário do que defende a USAID, não garante a estabilidade dos regimes democráticos ou sua institucionalização: “O Haiti recebe ajuda externa há 51 anos e, antes disso, os EUA ocuparam o Haiti por 19 anos. Entretanto, o Haiti ainda espera seu primeiro governo eleito democraticamente de verdade” (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1995b, p. 21).

Mais revelador acerca do direcionamento da nova política de ajuda externa, o documento observa em tom de desaprovação que, nos últimos 10 anos, enquanto os recursos disponíveis para assistência externa se mantiveram constantes, o montante destinado aos programas de desenvolvimento aumentou significativamente em detrimento das iniciativas de ajuda militar aos aliados e parceiros nos assuntos de segurança dos Estados Unidos.



Tabela 1: Comparação da alocação setorial do montante de recursos da ajuda externa

1984	
Categoria	Percentual
Militar	43
Alimentação	10
Desenvolvimento	16
Multilateral	9
Econômica	18
Outra	3
1995	
Categoria	Percentual
Militar	25
Alimentação	9
Desenvolvimento	22
Multilateral	12
Econômica	16
NIS/Eur	8
Outra	7

Fonte: SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1995b, p. 24.

No que diz respeito às medidas que atingem mais especificamente as atividades desenvolvidas pelo governo norte-americano na América Latina, o documento autoriza a apropriação de US\$ 105 milhões em ambos os Anos Fiscais de 1996 e 1997 para levar adiante os programas de controle internacional de narcóticos, reconhecendo explicitamente a importância dos países andinos e do México para que os esforços de controle do tráfico internacional de drogas sejam bem sucedidos: “Um programa continuado focado em iniciativas cooperativas com esses países é essencial para se implementar com sucesso [o controle] e, eventualmente, eliminar o tráfico ilegal de drogas” (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1995b, p. 32)

Em 1997, a Câmara iniciou o processo legislativo de uma complementação do *Foreign Aid Reduction Act* de 1995 conhecida como *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* de 1998. Embora aprovada em ambas as Casas, a proposta foi posteriormente vetada pelo presidente Clinton. Com propósitos semelhantes, o *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* de 1998, tinha por objetivo fortalecer a coordenação e a articulação entre as agências do executivo responsáveis pela formulação de política externa nos Estados Unidos e conferir ao Departamento de Estado autoridade máxima nesse processo. Consistente com seus objetivos, o documento reduziria a autonomia da USAID, o principal organismo do poder executivo de promoção de iniciativas voltadas ao desenvolvimento econômico, político e social dos países aos quais os Estados Unidos prestam ajuda externa, subjugando-o em última instância à Secretaria de Estado:

Further, the bill requires that the Administrator of the AID serve under the direct authority of the Secretary of State and that the Secretary be given ultimate authority to coordinate U.S. development and economic assistance programs. (...) The bill also transfers into the Department of State certain functions of the Agency for International Development. (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1998, p. 2 e 3)

A proposta de reorganizar as agências governamentais em prol de aumentar a eficiência da política externa norte-americana para atender aos desafios que se colocam no pós-Guerra Fria foi primeiramente uma iniciativa do próprio Congresso dois anos antes, em 1995. Em especial, a intenção de diminuir a autonomia de ação do USAID revela o descompasso entre as percepções da agência e do Congresso. De acordo com a versão anterior do documento, os programas da USAID não atendem aos interesses comerciais e de segurança nacional dos Estados Unidos e adotam como diretrizes centrais de suas ações as consideradas ineficientes políticas de assistência econômica e social (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1995b).

O veto presidencial que frustrou essa tentativa de modificar a estrutura da administração governamental à época coincide com o ano em que se presencia o modelo de governo dividido. As eleições de 1994 foram uma grande derrota para o presidente Bill Clinton, que viu a maioria democrata do 104º Congresso ser substituída pelo Partido Republicano. Essa situação gerou um cenário de confronto e paralisia decisória, retratada de forma bem evidente pela negativa do Congresso em renovar o mecanismo de *fast-track*, de natureza comercial, para dar continuidade às negociações de ampliação do NAFTA para países do Caribe (PASTOR, 1996), como desejava o presidente.

A partir do final do ano de 1996, o clima de tensão entre os dois poderes é amenizado. Cria-se maior convergência entre os discursos do presidente e dos representantes no Congresso, resultado da cooptação por parte do gabinete presidencial de diversos dos interesses expressos na arena legislativa (PASTOR, 1996).

A necessidade de estimular a articulação das agências na formulação de política externa resulta da percepção por parte do Congresso acerca da falta de sintonia entre os programas implementados e as políticas aprovadas, procurando criar mecanismos que possam conformar melhor as ações do executivo aos interesses dos legisladores:

Nonetheless, the Committee welcomes the recent support of the President to reform, revitalize and reorganize the United States' foreign affairs apparatus. Our nation's foreign affairs structures facilitate a ineffective dichotomy – which the nation cannot afford – between programs and policy. (...) This reorganization seeks to make programs substantially more responsive to policy, ensuring that foreign affairs resources are expended wisely in support of the national interest (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1998, p. 2 e 3).

O Ato prevê a transferência, a partir de 1º de outubro de 1998, das atividades de coordenação com relação à ajuda externa e das funções de relações públicas, imprensa e assuntos legislativos do USAID para o Departamento de Estado com o intuito de aproximar os interesses do Congresso sobre o direcionamento da política externa às políticas de assistência adotadas pelo executivo e à leitura que faz o Congresso das iniciativas dessa natureza.

A prevista diminuição das atribuições exclusivas da USAID e a subordinação direta de seu representante à autoridade do Secretário de Estado reforçam o forte interesse do Congresso em restringir progressivamente os recursos destinados à ajuda externa nos moldes adotados pela USAID que dispensavam os Estados Unidos. Segundo o Comitê de Relações Exteriores: “Hoje, o Escritório Legislativo de Ajuda Externa e Assuntos Públicos conta com 52 funcionários e gastará US\$4.500,00 no Ano Fiscal de 1997. Sua transferência e reorganização para o Departamento de Estado servirá como um primeiro passo essencial para se iniciar renovada coordenação entre formulação de política externa e distribuição de ajuda externa”. (Idem, p. 19).

Por fim, o *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* determina que os recursos direcionados para assistência econômica externa e desenvolvimento devam ser apropriados para o Secretário de Estado e não mais para o representante do USAID, confirmando o argumento anterior.

O Ato garante, no entanto, provisões para alguns programas específicos dessa natureza que acredita serem de extrema importância. Referentes ao hemisfério, o *Radio Broadcasting for Cuba Act* e o *Television Broadcasting to Cuba Act* recebem, para o Ano Fiscal de 1998 e 1999, a mesma quantia de US\$ 22.095 milhões. Ambas iniciativas têm como objetivo disseminar informação na sociedade cubana, estimulando uma transição pacífica para o regime democrático.

As preocupações do Congresso com questões referentes aos direitos humanos e à estabilidade democrática nos países latino-americanos, contudo, permeiam recorrentemente os relatórios do Comitê de Relações Exteriores do Senado e do Subcomitê do Hemisfério Ocidental da Câmara. Embora, como já se argumentou, a própria questão hemisférica ocupe posição marginal na agenda do Congresso, os legisladores dispensam certa atenção à problemática da estabilidade dos regimes democráticos, apesar do crescente desinteresse dos representantes legislativos pela América Latina. Além de medidas legislativas, o Senado aprovou, entre 1997 e 1998, 20 resoluções direcionadas a países da região hemisférica. Oito das resoluções aprovadas expressam satisfação ou descontentamento frente à realização de eleições livres e democráticas nos países da região<sup>19</sup>, duas expressam preocupação com a situação dos direitos humanos em Cuba e as demais se referem a assuntos diversos não coincidentes entre si.

Durante o painel intitulado *The U.S. and Latin America in the New Millenium: Outlook and Priorities*, organizado pelo Subcomitê do Hemisfério Ocidental da Câmara, o deputado Robert Menendez, Democrata de New Jersey, demonstra que a estabilidade democrática surge como uma questão relevante enquanto alternativa para tratar as questões de segurança hemisférica, embora aparentemente seja mais problematizada na Câmara do que no Senado. A observação abaixo não questiona somente a ênfase no tratamento militar, mas também a priorização dos aspectos comerciais:

I mean can we with trade alone expect to control the illegal migration? Can we, with trade alone, seek to reduce the flow of illicit drugs? Can we, with trade alone, help consolidate fragile democracies? Can wem with trade alone, seek to reduce poverty, the spread of

<sup>19</sup> Com relação ao Haiti, primeiramente o Senado incentiva a realização de eleições livres e democráticas e, posteriormente, nesse mesmo documento, condena a interrupção do processo (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1995a).

infectious diseases or the environment? (...) Why can we not achieve a greater constituency to promote the necessary resources for the consolidation of that democracy? (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000a, p. 6).

Na mesma direção segue o argumento do deputado Republicano Cass Ballenger ao fazer o pronunciamento de abertura da audiência *Guatemala and The Dominican Republic: Drug Corruption and Other Threats to Democratic Stability* para o Subcomitê do Hemisfério Ocidental, em outubro de 2002: “corrupção e instituições governamentais fracas continuam a impedir o controle do fluxo ilegal de narcóticos através da República Dominicana”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2002a, p. 2)

Em termos de recursos, no entanto, a ajuda externa direcionada à estabilização e fortalecimento dos regimes democráticos no hemisfério foi bastante castigada ao longo dos anos. Em um período de 12 anos, os Estados Unidos reduziram a assistência bilateral para a região em dois terços, de US\$ 1.8 bilhões em 1995 para US\$ 600 milhões em 1997<sup>20</sup>.

O compromisso do Congresso em autorizar a destinação de recursos para programas sociais nos países do hemisfério passa a enfrentar ainda outro obstáculo formal em decorrência da inclinação dos representantes em investir uma parcela cada vez maior do montante disponibilizado para a ajuda externa de natureza militar. Em 1996, o Congresso aprovou uma emenda ao *Foreign Assistance Act of 1961* que requer do Departamento de Estado relatórios anuais que servem de base para a imposição de sanções a qualquer país que seja grande produtor de drogas ilícitas ou que sirva de trânsito para o tráfico de drogas. A administração deve emitir um certificado até 1º de março de cada ano, atestando que os países, para que recebam assistência, tenham cooperado amplamente com os Estados Unidos no combate ao narcotráfico no ano precedente. As sanções a serem impostas aos países que não receberam certificação, de acordo com a seção 490 do Ato, referem-se à interrupção de assistência bilateral por parte do governo norte-americano e determinam que o Congresso vote contrariamente à liberação de empréstimos de bancos multilaterais de desenvolvimento para os países em questão (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1997).

Esse novo modelo de paternalismo por meio de certificações reafirma a tendência do Congresso de afastar a política externa de programas considerados ineficientes na forma de lidar com os problemas de segurança. Esse comportamento pode ser identificado com mais precisão quando se observa que uma parcela cada vez maior dos recursos destinados à ajuda externa passa a ser direcionado para atender às políticas de viés militar no combate ao tráfico de drogas ilícitas.

A lógica do discurso no Congresso por parte daqueles que defendem a intensificação dos programas de vendas de equipamentos militares e parcerias entre as Forças Armadas para ações ofensivas sugere uma inversão do discurso característico da administração. No plano retórico, as agências governamentais apostam no fortalecimento da democracia como a forma mais eficaz de eliminar os problemas estruturais dos quais as ameaças de segurança transnacionais, como o tráfico de drogas, são reflexo. As armas são encaradas como instrumentos complementares

<sup>20</sup> A USAID também reduziu consideravelmente o percentual de programas desenvolvidos na região latino-americana: de 17% em 1988 para 7% em 1999. (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000c).

a iniciativas mais abrangentes no campo socioeconômico e político, demonstrando uma maior interdependência entre esses processos. Os congressistas adeptos da opção mais confrontativa, no entanto, parecem colocar a possibilidade de manutenção da democracia nos países da América do Sul em função da eficácia das investidas armadas.

Seguindo a mesma linha da ajuda externa, o problema da imigração irregular também passa a preocupar os tomadores de decisão norte-americanos com cada vez mais frequência nos anos 1990. A crise no Haiti em 1992 e a expectativa de que essa situação gerasse um grande fluxo de refugiados em direção ao território dos Estados Unidos motivou primeiramente Bush e, em seguida, Clinton a adotarem uma política vigilante de controle das fronteiras por meio da Guarda Costeira<sup>21</sup>(PASTOR, 1996; HYLAND, 1999; CAMERON, 2002).

Em 1996, o Congresso aprova uma nova lei de imigração cujos propósitos residiam em aumentar o controle sobre os fluxos de imigração, reduzir o número de refugiados aceitos legalmente no país e limitar o uso do sistema de bem-estar social e de outros benefícios governamentais para os imigrantes irregulares.

Apesar da visibilidade que o tema ganhou na primeira metade da década, dados sobre a opinião pública revelam que a imigração ilegal perde seu lugar de destaque dentre as preocupações de segurança da população especificamente com relação aos imigrantes de origem sul e centro-americana.

### Tabelas 2 e 3: Pesquisa de opinião sobre imigração de latino-americanos para os Estados Unidos

Imigrantes Latinos vistos de maneira mais positiva			Crescente preocupação com questões de imigração			
<i>Imigrantes da América Latina</i>	Abril 1997 %	Mai 2006 %	<i>Os imigrantes hoje</i>	Set 2000 %	Dez 2005 %	Março 2006 %
Trabalham muito	63	80	São um peso, pois pegam empregos, moradia	38	44	52
Possuem fortes valores familiares	75	80	Fortalecem os EUA com seu trabalho e talento	50	45	41
Frequentemente dependem do sistema de <i>welfare</i>	55	37	Não sabe	12	11	7
Aumentam a criminalidade significativamente	43	33				

Fonte: Pew Research Center for the People & the Press e Pew Hispanic Center, 2006, p. 1

Da mesma maneira, talvez como reflexo desse quadro, o problema da imigração foi marginalizado pelo Congresso nos anos subsequentes. Sua visibilidade nos comitês foi significativamente reduzida, sobretudo em comparação à questão do tráfico de drogas e mesmo da preocupação com a estabilidade democrática. Uma observação interessante é que nas audiências organizadas pelos subcomitês para assuntos hemisféricos, os congressistas não

<sup>21</sup> A política de enviar os refugiados novamente para o seu país de origem foi inicialmente criticada por Clinton que, após assumir a presidência, adotou a mesma postura.

abordam o problema da imigração pela ótica do tráfico, ou vice-versa, tal com acontece com a questão democrática<sup>22</sup>.

A provisão de recursos também não sofreu alterações. Para o ano fiscal de 1998 e 1999, o Congresso estipulou uma quantia de US\$650 milhões para assistência a refugiados e questões de imigração e mais US\$50 milhões para emergências da mesma natureza. Esse número se manteve estável em comparação a 1996 e 1997 (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1998).

#### 4 Um caso a parte: o tráfico ilegal de drogas

O caso do tráfico ilegal de narcóticos dominou a agenda hemisférica de segurança no pós-Guerra Fria e foi a grande preocupação dos tomadores de decisão na década de 1990. Apesar disso, o Congresso continua a dar pouco destaque ao hemisfério na sua agenda, e a questão do tráfico enquanto tema de política externa não é exceção<sup>23</sup>. Das questões de segurança hemisférica que se colocavam, no entanto, o tráfico foi certamente o que mais mobilizou os comitês específicos da Câmara e do Senado.

Os diversos painéis de discussão organizados pelos subcomitês para assuntos hemisféricos das duas Casas dedicados a diagnosticar a situação nos países andinos, em especial Colômbia e Bolívia, e as repercussões desse processo na esfera doméstica revelam a priorização da temática pelos formuladores de política<sup>24</sup>.

Nem o problema, nem o comportamento do governo norte-americano nos anos em questão são inéditos. Os Estados Unidos, desde a administração Reagan (1980-1988), atribuíram ao tráfico de drogas lugar privilegiado na agenda de segurança hemisférica, declarando-o uma ameaça à segurança nacional, permanecendo dessa forma designado desde então (Youngers e Rosin, 2005). O combate à tal ameaça “deveria vir de um ataque *in locus* contundente à oferta da droga, quer dizer, atacar a produção na sua fonte em países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru” (Villa, 2005, p. 6), além de interceptar seu transporte (Youngers e Rosin, 2005). A *guerra às drogas* (*war on drugs*), expressão já incorporada ao vocabulário dos decisores norte-americanos, é intensificada na segunda metade da década de 1980. A elevação da questão ao patamar da Segurança Nacional autoriza os tomadores de decisão a lançar mão de qualquer recurso disponível para a solução do problema, permitindo sua militarização (Villa, 2005, Youngers e Rosin, 2005)<sup>25</sup>. O processo de militarização consistiu, resumidamente,

22 Vale ressaltar também que não houve nenhuma audiência específica sobre imigrações no período.

23 Entre os anos de 1994-1999, dentre os assuntos de segurança, o Congresso se pronuncia com mais recorrência sobre a reforma das Nações Unidas, o tema da não proliferação nuclear, as questões envolvidas na expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para os países do Leste Europeu e posiciona-se com relação à Rússia e à China.

24 Entre janeiro de 1997 e outubro de 1998, o Subcomitê para Assuntos do Hemisfério Ocidental e do Corpo da Paz do Senado realizou somente três painéis de debate, todos eles relacionados ao problema das drogas: *Mexican and American Responses to the International Narcotics Threat* (12/3/1997), *Drug Cartels & Narco-Violence: Threat to the U.S.* (16/7/1997) e *Drug Trafficking & Certification* (26/2/1998). (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1999).

25 Um movimento institucional revelador desse processo de militarização do problema do tráfico de drogas foi a transferência para o Departamento de Defesa da responsabilidade de monitorar e detectar o transporte de drogas ilícitas para os Estados Unidos (Youngers e Rosin, 2005).

“na expansão do papel das Forças Armadas tanto na América Latina quanto nos Estados Unidos nas iniciativas de combate às drogas, ao treinamento de forças policiais civis em estratégias e operações militares, e a tendência à assistência militar e policial ter precedência sobre [a assistência voltada] para objetivos de natureza socioeconômicos ou instituições democráticas” (YOUNGERS e ROSIN, 2005, p. 3).

Assim se manteve também a percepção e os investimentos do problema nos anos subsequentes. O governo Clinton reteve basicamente todos os elementos do seu predecessor no cargo, embora tenha colocado menos ênfase na interdição e mais na erradicação e no desmantelamento de cartéis. A tendência à militarização, embora suavizada pelo cuidado também com o outro lado da equação, ou seja, a parte da demanda, continuou crescente. Os gastos com a *guerra às drogas* alcançaram a cifra de US\$ 70 bilhões desde que o presidente Bush a declarou no início dos anos 1990 (PASTOR, 1996). Essa escalada no processo de militarização culminou com a aprovação do Congresso, no ano 2000, do Plano Colômbia.

Apesar da convergência de percepções identificada na década de 1990 entre os demais países da região e os Estados Unidos acerca da relevância do tráfico de drogas enquanto ameaça à segurança nas Américas, seja em decorrência da incapacidade da região articular autonomamente sua agenda, seja pela incorporação impositiva da agenda norte-americana, o fato é que essa situação não foi aproveitada como oportunidade para moldar políticas com tons cooperativistas por parte do Congresso.

Curiosamente, no entanto, em 1997, a *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* aprovado pelo Congresso reconhece o caráter intrinsecamente transnacional do problema e explicita sua crença na necessidade de se criar com urgência algum tipo de acordo cooperativo com os países da região para que se obtenham resultados mais satisfatórios na luta contra o narcotráfico. Se, por um lado, o interesse no multilateralismo coloca-se como uma abordagem original na relação entre os Estados Unidos e os demais países hemisféricos para a resolução do problema, por outro, o conteúdo final das políticas a serem adotadas por uma aliança ou qualquer outro arranjo multilateral não sofrem mudanças significativas. Os meios a serem adotados continuam pautando-se em estratégias de curto prazo e de alcance limitado em termos de permeabilidade das estruturas política, econômica e social nas quais se apóiam o tráfico:

“The committee finds that efforts to counter drug trafficking in the Western Hemisphere have been hampered by policies that approach this transnational problem as a series of bilateral relationships. This dynamic has created the impression that antidrug policy is a struggle between the governments of the United States and our hemispheric neighbors, rather than a common battle against the narcotics mafias. (...) Such an alliance would seek to launch collective strategies incorporating firm goals and timetables to address the production, transport, and consumption of illegal drugs” (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1998, p. 42)

A dificuldade de se organizar arranjos cooperativos pode ser resultado de leituras diferenciadas sobre as alternativas para neutralizar a ameaça. É preciso reconhecer que as percepções de ameaça identificadas pelos Estados Unidos e seus vizinhos ao sul, embora

coincidam em termos de conteúdo, ganham ênfases diferenciadas sobre meios e estratégias de alcançar os resultados desejados, dificultando a coordenação de ações estratégicas. A leitura acerca dos fenômenos causadores de insegurança no continente recebe atenção especial dos Estados Unidos à medida que transparecem enquanto ameaça à sua própria sociedade. Em outras palavras, são ameaças à sua estabilidade social doméstica oriundas da região sul e centro-americanas. Como esses processos impactam de forma imediata nos países da América do Sul, Central e do Caribe, suas preocupações, em geral, não estão sujeitas diretamente a soluções militares, mas sim requerem investimentos de longo prazo no desenvolvimento e na consolidação das instituições democráticas e alteração de estruturas econômicas. (HAYES, 2007).

A aprovação do Plano Colômbia pela vasta maioria dos membros do Congresso não deixa muitas dúvidas quanto ao reconhecimento dos méritos de uma abordagem militarizada ao tráfico de substâncias ilícitas<sup>26</sup>. Em uma deliberação do Congresso acerca do problema dos narcóticos ilegais nas Américas, o deputado republicano da Flórida John Mica faz a seguinte afirmação:

“The Clinton administration closed down any semblance of a war on drugs. In hearings that we have held, even today, we found that the \$300 million that this Congress appropriated for Colombia some 2 years ago, getting the resources to Colombia, were in fact bungled. We find even in a \$ 1 billion education program we are paying 179 percent over industry standards for placement of ads, and instead of paying a 3,5 percent industry average commission, we are paying 14 percent plus, so ads are not going on the public education and information media. An anti-narcotics campaign is not what the Congress intended” (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000g, p. 22434).

O Plano Colômbia se beneficiou de uma medida emergencial aprovada pelo Congresso em agosto de 2000 e autorizava a liberação de US\$ 1,3 bilhões suplementares para o fortalecimento das atividades de combate à produção do tráfico de drogas na América Latina, sendo que, dessa verba, US\$ 1.018 bilhões deveriam ser alocados especificamente para o programa.

Embora a colocação do representante Mica transcrita acima assumia um tom de crítica um pouco extremado em comparação aos demais membros do Congresso, tanto nos debates internos dos comitês e subcomitês quanto no plenário, o Plano Colômbia suscitou alguma divergência em relação à distribuição dos recursos por parte da administração e pelo próprio conteúdo do programa.

Representantes como o republicano de Indiana Dan Burton e o democrata de Nova York Gary Ackerman questionavam, durante audiência promovida pelo Subcomitê do Hemisfério Ocidental da Câmara, o consumo de parcela significativa dos 75% dos recursos destinados à compra de equipamentos e pulverizações do Plano por parte das Forças Armadas Colombianas. A desconsideração de critérios pautados no histórico de violação dos direitos humanos da

<sup>26</sup> Arturo Valenzuela, no entanto, Assistente Secretário Especial do Presidente Clinton e Diretor Sênior para Assuntos Interamericanos do Conselho de Segurança Nacional na Casa Branca no segundo governo Clinton, um dos articuladores do Plano Colômbia, afirma, em entrevista concedida à autora em fevereiro de 2009, que a percepção militarizada com base em alocação de recursos do Plano não se justifica uma vez que o uso de contingentes e equipamentos militares produzem gastos mais elevados em si. Proporcionalmente, portanto, o montante alocado para essa dimensão das atividades seria necessariamente mais significativa.



instituição militar da Colômbia para a alocação dos recursos, em contraposição aos altos índices atribuídos à Polícia Nacional Colombiana, é o elemento que causa desconforto nessa situação. Nas palavras de Ackerman:

“The second point we must consider is who we are providing assistance to. The Colombian National Police have an outstanding human rights record. They are an organization we should be proud to assist. The bulk of Plan Colombia and its assistance will go to the Colombian military, which has one of the worst human rights records in the hemisphere. On top of that, there are critical allegations of ongoing cooperation between elements of the Colombian military and paramilitary organizations” (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000e, p. 4)

Contudo, os congressistas não desconsideraram unanimemente a necessidade de complementar a iniciativa da *guerra às drogas* com uma estratégia que busque enfraquecer a demanda pelo produto. O próprio Ackerman explicita esse aspecto<sup>27</sup>:

“In a very real sense, much of the turmoil in Colombia is our fault. Our citizens consume the drugs, grown and produced in Colombia. Yet, at the policy-making level, we don’t spend much time talking about demand reduction. For me, this is basic economics, demand drives supply, and unless we intensify our efforts to reduce demand here, a supply side strategy is doomed to fail”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000e, p. 5)

A crítica de alguns congressistas acerca do limite estreito das iniciativas da administração no plano doméstico também reverbera na sua percepção acerca da sua atuação no plano hemisférico. O posicionamento dos congressistas acerca do papel dos Estados Unidos na implementação do Plano Colômbia demonstra como o uso da força enquanto instrumento privilegiado da estratégia norte-americana apresenta-se como insuficiente:

“While the 2-year, \$1.3 billion aid package, and we recently approved, increased assistance for economic development and democracy building programs in Colombia, it also directs the lion’s share of the aid about 75 percent for counternarcotics programs. Frankly, I wish the aid package was a little bit more balanced with more aid targeted toward democratization and economic development programs. I believe the real path to peace in Colombia resides in two places, in the hearts of the Colombian people and the resolve of the United States to help Colombia in its efforts to fight narco-traffickers and to institute broad economic and civic reforms” (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000e, p. 21)

Diversos representantes eleitos para o Congresso, em oportunidades diferentes, relataram concordar com o Plano Colômbia como uma iniciativa que se justificava pela premência de se tratar o assunto do tráfico de drogas a despeito de suas discordâncias com relação ao foco central do projeto. Os críticos do pacote final aprovado pelo Congresso acreditavam na

<sup>27</sup> Embora a predominância nos pronunciamentos dos representantes seja a crítica em relação à marginalização das políticas voltadas para a demanda, esse posicionamento não é unânime. O senador Republicano da Flórida John Mica acredita que o esquema de cooperação na troca de informações com os parceiros latino-americanos e o aparato institucional do poder executivo foi paulatinamente desarticulado pela administração Clinton, cuja mudança de foco da *guerra às drogas* para políticas de contenção da demanda doméstica se mostraram extremamente ineficientes.

necessidade de os Estados Unidos instituírem políticas mais assertivas para ajudar a Colômbia e a região Andina, de forma geral, a lidar com o problema da produção de drogas, discordavam da forma com que a alocação de recursos fora partilhada entre os programas previstos pela administração, aprovada como lei.

A preocupação com as repercussões da ação militarizada para a estabilidade política dos países vizinhos à Colômbia também permeia as observações dos congressistas. Logo após o programa entrar em vigor, uma pequena cidade no Panamá foi atacada por membros de uma unidade paramilitar colombiana. Afirmam documentos do Congresso que a intensificação do conflito doméstico em território colombiano pressiona a escalada da militarização das fronteiras do país com o Brasil e a Venezuela, onde autoridades colombianas reclamam acerca de incursões de forças venezuelanas em seu território buscando erradicar plantações de ilícitos na divisa de seus territórios. O Brasil também protesta quanto a avanços esporádicos de fronteira por parte das forças colombianas e de unidades das FARC. O fluxo de refugiados colombianos em direção ao Equador em decorrência da intensificação da política de guerra às drogas também aparece como uma consequência indesejável e geradora de instabilidades das ações norte-americanas na região (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 2000c; CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2000e).

O caráter transnacional que assume a ameaça colocada pelo tráfico de drogas, transformando-a em um problema de segurança doméstica e internacional, tal como percebido pelos formuladores de política externa norte-americana, permite que os congressistas esperem maior cooperação da comunidade internacional para lidar com a situação nos países Andinos. O senador Democrata Christopher Dodd, de Connecticut, faz a seguinte observação, em novembro de 2000:

“Additional judicial and military reforms must be implemented in order for the rule of law to become the norm and military impunity to cease once and for all. Economic investments, especially in alternative development programs, must be forthcoming if peasants who currently depend on coca cultivation to feed their families are to have meaningful alternative employment. All of these areas are well within the financial resources and expertise of our European allies to undertake, if they are truly concerned about the future of Colombia. (...) A bipartisan congress signed up to that position when it voted to appropriate the \$1.3 billion in emergency assistance. Having said that, I do not believe Plan Colombia can ultimately be successful implemented if only the U.S. and Colombian Governments are participants.”  
(SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 2000c, p. 6 e 7)

Robert Menendez, representante do Partido Democrata na Câmara acredita, no entanto, que a falta de interesse dos parceiros europeus em contribuir para o combate ao tráfico de drogas se deve exatamente à leitura de que a abordagem norte-americana peca em estabelecer objetivos de natureza política e econômica mais adequados para resolver o problema na sua essência.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o perfil das políticas de combate ao narcotráfico se manteve inalterado no que diz respeito à tendência da militarização da abordagem. A criação da *Iniciativa Regional Andina*, em 2001, ampliou o escopo de países a

serem beneficiados com recursos norte-americanos para o combate antidrogas. Rebatizado posteriormente de *Iniciativa Andina Antidrogas*, o programa “teve um orçamento aprovado pelo Congresso dos EUA em 2003 de 700 milhões de dólares, e para 2004 de 731 milhões de dólares. No entanto, nos dois orçamentos, a prioridade dada à Colômbia é evidente: 63% do orçamento é destinado aos programas de erradicação e pulverização da droga em larga escala, assim como para o treinamento e compra de equipamentos militares, repartindo-se o restante dos 731 milhões entre o Peru, a Bolívia e o Equador, nessa ordem” (Villa, 2006, p. 17).

No entanto, o narcotráfico na América Latina passa a ser considerada uma atividade terrorista, vocabulário inédito para se referir ao fenômeno na região hemisférica<sup>28</sup>. A leitura dos congressistas encara o tráfico de drogas e as redes terroristas, a partir de então, como entidades que se encontram em simbiose, se fortalecendo mutuamente. Cass Ballenger faz a seguinte observação:

“Colombia’s two largest insurgencies, the Revolutionary Armed Forces of Colombia, or FARC, and the National Liberation Army, or ELN have been listed by the U.S. Department of State as both drug traffickers and terrorist organizations. (...) The involvement of well known international terrorists as the IRA, combined with the recent threats made by FARC’s leader, (...) suggesting that he will hit American targets in response to our nation’s support of the drug war, raises real questions about the FARC’s role in the support of international terrorism” (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 2001, p. 2)

## 5 Considerações finais

Esse artigo tinha por objetivo apresentar de que maneira as principais questões que compõem a agenda de segurança hemisférica são tratadas pelo Congresso norte-americano. Tal esforço pretende contribuir para responder a uma indagação: o que explicaria a dissonância entre o discurso dos formuladores de política externa americana, fortemente sustentado na interconexão entre comércio, estabilidade democrática e as ameaças de segurança no hemisfério, e suas iniciativas na região, marcadas por forte teor militar?

A compreensão do processo de formulação da agenda de segurança hemisférica parece ser um caminho promissor para se buscar uma resposta. Levando em consideração que os estudos de definição de agenda procuram, por um lado, descobrir porque determinados temas ganham distinção em detrimento de outros e, por outro lado, quem são os atores que protagonizam as lutas políticas por trás desse processo, o artigo procurou mostrar quais foram os termos e os temas levantados pelas discussões no Congresso – um dos atores dessa arena no que tange à agenda de segurança hemisférica, nos anos 1990 e início dos anos 2000.

A avaliação dos principais temas da agenda de segurança para a região aponta que existia de fato no Congresso considerável permeabilidade da leitura que favorecia a abordagem militar como a forma mais adequada para lidar com as ameaças de segurança na região sul e

28 Embora o Departamento de Estado tenha considerado o grupo paramilitar AUC como terrorista poucos dias antes dos atentados, somente depois de setembro de 2001 é possível identificar nos documentos do Congresso referências de seus representantes associando a expressão ao conflito colombiano.

centro-americana, em particular com o tráfico de drogas. No entanto, um grupo minoritário de congressistas, aparentemente com maior representação no Partido Democrata e na Câmara, se contrapõe a essa interpretação, expressando preferência por estratégias mais diversificadas para lidar com tais problemas. Temáticas associadas, como democracia, direitos humanos e imigração irregular aparecem no discurso de ambos os grupos, assumindo significados similares, embora para o primeiro grupo, dominante na definição da agenda hemisférica, essas temáticas fossem colocadas em função da agenda militarizada do tráfico de drogas.

Fatores distintos podem ser aventados para explicar essa tendência à militarização, embora com alguma dissonância. Por um lado, o recurso aos meios militares aparece como uma alternativa eficaz para prestação de contas. Consiste em iniciativas direcionadas, de mais fácil mensuração e com impacto de curto prazo, em contraposição, por exemplo, ao investimento em educação ou reforma das instituições políticas, cuja relação de causa-efeito é mais difusa, mais complexa e qualquer avaliação apropriada sobre seus impactos mais abrangentes sobre fenômenos como tráfico de drogas ou imigração ocorrem no médio/longo prazo. Em decorrência das características do sistema político norte-americano, outro elemento que parece central para compreender as escolhas políticas desses atores reside na composição da base eleitoral dos membros do Congresso envolvidos com as questões hemisféricas. Matizes ideológicos, interesses econômicos, religiosos ou clivagens sociais de outra natureza potencialmente influenciam no posicionamento dos congressistas. Vale lembrar que as questões hemisféricas ocupam posição marginal na agenda de política externa dos EUA, com alguma variação pouco significativa nesse período, um fator que precisa ser equacionado em qualquer análise. Também é possível pensar que a pouca visibilidade da agenda permita que seus temas funcionem como elementos de barganha entre o Poder Executivo e o Legislativo, deixando prevalecer as preferências dos primeiros na determinação das políticas.

## Referências Bibliográficas:

ALLISON, Graham T e ZELIKOW, P. 1999. *Essence of a Decision*. New York, Longman.

BICKERS, Kenneth N. , STEIN, Robert. 2000. The Congressional Pork Barrel in a Republican Era. *The Journal of Politics*, Vol. 62, n. 4.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 1997. *Disapproval of Determination of President Regarding México*. Relatório 105-10. 105º Congresso. Primeira Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 1998. *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998*. Projeto de Lei H.R.1757 [Relatório N° 106-28]. 106º Congresso. Primeira Sessão. Washington; U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2000a. *The U.S. and Latin America in the New Millennium: Outlook and Priorities*. Audiência do Subcomitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais – 106º Congresso. Segunda Sessão. Número de Série 106-104. Washington; U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2000b. *The Challenges to Hemispheric Democracy: Elections, Coups and Instability*. Audiência do Subcomitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais – 106º Congresso. Segunda Sessão. Número de Série 106-127. Washington; U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2000c. *Development, Growth, and Poverty Reduction in Latin America: Assessing the Effectiveness of Assistance*. Audiência do Subcomitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais – 106º Congresso. Segunda Sessão. Número de Série 106-129. Washington; U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2000d. *Security Assistance Act of 2000*. Lei H.R.4919 [Relatório N° 106-351]. 106º Congresso. Segunda Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2000e. *Implementing Plan Colombia: the U.S. Role*. Audiência do Subcomitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais – 106º Congresso. Segunda Sessão. Número de Série 106-188. Washington; U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2000f. *Threats to Our National Sovereignty*. Congressional Record. H8195-H8197. Washington: U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2000g. *The Problem of Illegal Narcotics in America*. Congressional Record, V. 146, Pt. 15. 22434. Washington: U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2001. *The Western Hemisphere's Response to the September 11, 2001 Terrorist Attack on the United States*. Audiência do Subcomitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais – 107º Congresso. Primeira Sessão. Número de Série 107-43. Washington; U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2002a. *Guatemala and Dominican Republic: Drug, Corruption and Other Threats to Democratic Stability*. Audiência do Subcomitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais – 107º Congresso. Segunda Sessão. Número de Série 107-118. Washington; U.S. Government Printing Office.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS. 2002b. *Update on Efforts to Bring about Democratic Reform in Cuba; and Halting of Northern Ireland Assembly*. Congressional Record. H8018-H8019. Washington: U.S. Government Printing Office.

CAMERON, Frasier. 2002. *US Foreign Policy After the Cold War. Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* New York: Routledge.

CLARKE, M. and WHITE, B. (eds.) 1995. *Understanding foreign policy. The foreign policy systems approach*. Brookfield: Ashgate Publishing Company.

DEIBEL, Terry L. 2000. *Clinton and Congress. The Politics of Foreign Policy*. New York: Foreign Policy Association.

HAHN, April Diane. 2003. *Congress, Domestic Value and U.S. Policy for Latin America and Caribbean*. Tese de doutorado apresentada na University of Virginia.

HARDY, Alfredo. 1995. O Processo Decisório na Política Externa Norte-Americana. *Política Externa*, Vol. 4, n. 1, p. 87-99.

- HAYES, Margareth D. 2007. "Partner's of Choice? Prospects for Cooperation on the Multidimensional Security Agenda". 20 março 2007. Meeting to review progress in implementing the Declaration on Security in the Americas.
- HERZ, Monica. 2002. Política de Segurança dos Estados Unidos para a America Latina após a Guerra Fria. *Estudos Avançados*, Vol. 16, n. 46 São Paulo (Sept./Dec.)
- HYLAND, William G. 1999. *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- KEGLEY, Charles, Jr., WITTKOPF, Eugene R. 1996. *American Foreign Policy. Pattern and Process*. St. Martin's Press: New York.
- KINGDOM, John W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, NY: Longman.
- LINDSAY, James M., RIPLEY, Randall B. 1992. Foreign and Defense Policy in Congress: a research agenda for 1990's. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 17, n. 3.
- LOHMANN, Susanne, O'HALLORAN, Sharyn. 1994. Divided Government and US Trade Policy: Theory and Evidence. *International Organization*, vol 48, n. 4, p. 595 – 632.
- MARTIN, Lisa. 2001. *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. New Jersey: Princeton University Press.
- MILNER, Helen. 1997. *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press,
- PASTOR, Robert. 1996. The Clinton Administration and the Americas: the postwar rhythm and blues. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 38, n. 4.
- PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE & THE PRESS, PEW HISPANIC CENTER. No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary. 30 de março de 2006. Disponível em <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/274.pdf> – acesso em 16 de maio de 2015.
- SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 1995a. *Legislative Activities Report of the Committee on Foreign Relations*. Relatório 104-21. 104º Congresso. Primeira Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.
- SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 1995b. *Foreign Aid Reduction Act of 1995*. Relatório 104-99. 104º Congresso. Primeira Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.
- SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 1996. *Immigration Control and Financial Responsibility Act of 1996*. Relatório 104-249. 104º Congresso. Segunda Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.
- SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 1998. *Security Assistance Act of 1998*. Lei S.2463 [Relatório Nº 105-333]. Calendário Nº 576. 105º Congresso. Segunda Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.
- SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 1999. *Legislative Activities Report of the Committee on Foreign Relations*. Relatório 106-35. 106º Congresso. Primeira Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.
- SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 2000a. *Supporting Efforts of Bolivia's Democratically Elected Government*. Congressional Record. 23497. Washington: U.S. Government Printing Office.

SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 2000b. *Senate Concurrent Resolution 155 – Expressing the Sense of Congress that the Government of the United States Should Actively Support the Aspirations of the Democratic Political Forces in Peru toward an Immediate and Full Restoration of Democracy in that Country*. Congressional Record. 23903. Washington: U.S. Government Printing Office.

SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 2000c. *Events in Colombia*. Congressional Record. 25816-25818. Washington: U.S. Government Printing Office.

SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 2000d. *Legislative Activities Report of the Committee on Foreign Relations*. Relatório 107-9. 107º Congresso. Primeira Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.

SENADO DOS ESTADOS UNIDOS. 2002. *Security Assistance Act of 2001*. Ato S.1803. 107º Congresso. Segunda Sessão. Washington: U.S. Government Printing Office.

VILLA, Rafael Duarte. 2005. Os Países Andinos: Tensões entre Realidades Domésticas e Exigências Externas. In: Dupas, Gilberto (coord.). *América Latina no início do século XXI. Perspectivas econômicas, sociais e políticas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Editora da Unesp/Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais.

VILLA, Rafael Duarte. 2006. Política Externa de Segurança dos Estados Unidos para a América do Sul: Significados e Impactos dos fatores domésticos. *Artigo apresentado para o 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte (27 a 29 Julho)*

WIARDA, Howard J. 1997. Consensus Found, Consensus Lost: Disjunctures in U.S. Policy toward Latin America at the Turn of the Century. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, n. 1, Special Issue: US – Latin American Relations.

WITTKOPF, Eugene R., McCORMICK, James M. 1998. The Congress, the President, and the End of the Cold War: has anything changed? *The Journal of the Conflict Resolution*, Vol. 42, n. 4.

YOUNGERS, Coletta A., ROSIN, Eileen. 2005. The U.S. “War on Drugs”: Its Impact in Latin America and the Caribbean. In: YOUNGERS, Coletta A., ROSIN, Eileen (eds). *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Recebido em: 31 maio 2015

Aceito em: 15 outubro 2015

# Memórias de Guerra – A narrativa da destruição como construtora da identidade europeia

*War Memories – The discourse of Europe's destruction as a key argument to construct identities*

Luiz Fernando Horta\*

## Resumo

A Europa precisou ser reconstruída após a Segunda Guerra. Entretanto, esta reconstrução não foi física, mas sim identitária. Novos dados sobre a destruição europeia não chancelam a ideia de hecatombe que é oferecida para explicação do imediato pós-guerra. Assim, fica prejudicada a interpretação de que a Europa necessitava de ajuda externa para se reconstruir. Se a destruição material e produtiva da Europa é uma construção discursiva, a quem ou a quem este construto efetivamente serviu? Este texto afirma que o discurso da “destruição/reconstrução” da Europa serviu para a construção da identidade da Europa Ocidental “de costas” à Oriental.

**Palavras-chave:** Europa; Identidade Nacional; Guerra Fria; Poder; Memória

## Abstract

Europe had to be rebuilt after World War II. However, this reconstruction was not physical, but rather in its identity. New data on European destruction do not endorse the idea of catastrophe that is offered to the immediate postwar explanation. So it is impaired the interpretation that Europe needed outside help to be rebuilt. Since the physical and productive destruction of Europe is a discursive construction, to what or to whom this construct effectively had served? This text states that the discourse of “destruction/reconstruction” of Europe served to build the identity of Western Europe “on his back” to Eastern counterpart.

**Key Words:** Europe; National Identity; Early Cold War; Power; Memory

\* Doutorando em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: fernandohorta@unb.br



A história é feita de discursos. Seja essa frase entendida no sentido do discurso apenas como representação da realidade ou mesmo como constitutivo desta. Nesse caso, a diferença de abordagem não retira a razão teórica da afirmação inicial. Tais discursos, entretanto, não podem ser entendidos como uma transcrição fidedigna do real, mesmo que se admita, através do paradigma moderno, que este real existe objetivamente. Além da temporalidade do discurso é importante também se ater aos objetivos implícitos ou explícitos do fazer discursivo. Em que tipo de conjunção sócio-histórica determinado discurso emerge e que tipo de conjunção sócio-histórica este discurso faz emergir (ou representa). É papel do historiador formular discursos e também questionar discursos sob a perspectiva epistemológica que conjugue fontes, contextos, interesses e objetivos<sup>1</sup>: “*The past, after all, is an argument, and ideally historians are able to purify public arguments, in the process ‘narrowing the range of permissible lies’*”<sup>2</sup> (MULLER, 2004, p. 23).

Esse trabalho questiona a congruência entre a afirmação corrente na literatura de uma Europa “destruída” no pós-segunda guerra e a evidência que pode ser colhida sobre o período. Não se trata aqui de negar o *sentimento* de destruição e sua legítima rememoração pelos cidadãos europeus que sobreviveram aos dois conflitos mundiais em um prazo de pouco mais de vinte anos. Não há que se argumentar, portanto, contra a memória individual (HABERMAS, 1988):

*This image will need to be nuanced if we are to understand how the same shattered continent was able to recover so rapidly in years to come. (...) Europeans felt hopeless, they were exhausted – and for a good reason.* <sup>3</sup> (JUDT, 2005, p. 13) (grifo do original).

A memória coletiva, contudo, não pode ser entendida como um espelho da realidade e, tampouco, pode ser tomada como um construto passivo de determinada sociedade. A memória coletiva, pela mesma razão, tem tanta permeabilidade aos interesses de poder quanto qualquer outra construção histórica. E ao historiador cabe também analisá-la em busca de seus traços constitutivos, dos rastros de poder que têm o condão de transformar narrativas singulares em versões aceites e rememoradas pelos Estados Nacionais – com pompa e circunstância – em meio às criações e recriações do tempo presente.

Afirma-se aqui não só que a Europa não estava materialmente destruída (no sentido de “hecatombe”<sup>4</sup> (JUDT, 2005, p. 9) que é comumente usado (LOWE, 2012, p. 13)) como a forja deste discurso permitiu a construção de uma identidade europeia (ocidental) “de costas”

1 “Thus, despite the intense focus on memory in history, sociology and cultural studies, the memory-power nexus remains curiously unexamined. (MULLER, 2004, p. 2) “Assim, apesar do intenso foco à memória que dão história, sociologia e os estudos culturais, o nexu entre memória e poder continua curiosamente pouco examinado.” (Todas as traduções apresentadas são de responsabilidade do autor do artigo)

2 “O passado, afinal de contas, é um argumento e os historiadores, de preferência, devem ser capazes de depurar os argumentos públicos de forma a diminuir o espaço das ‘mentiras permitidas’.”

3 “Esta imagem precisa ser matizada se quisermos entender como o mesmo destruído continente foi capaz de se recuperar tão rapidamente em poucos anos seguintes. (...) Europeus sentiram-se sem esperança, eles estavam exauridos – e com razão”

4 En el conjunto de Europa cientos de ciudades fueron parcial o totalmente arrasadas. Las fotografías tomadas después de la guerra pueden dar una idea del calibre de la destrucción de ciudades en particular, pero cuando se intenta multiplicar esta desolación por todo el continente escapa por fuerza a toda comprensión. (LOWE, 2012, p. 13). “Em toda a Europa centenas de cidades foram parcial ou totalmente arrasadas. As fotografias feitas depois da guerra podem dar uma ideia do calibre da destruição urbana em particular, mas quando se tenta multiplicar este nível de destruição por todo o continente esta percepção exagera a própria compreensão.”

à Europa Oriental. Como evidências iniciais é possível argumentar (em caso de aceite a hipótese da hecatombe material (MILWARD, 1987)) que a reconstrução tão veloz e profícua da Europa (JUDT, 2005, p. 5) não se poderia ter dado apenas com irrigação financeira (Plano Marshall). Outras evidências podem ser apontadas como, por exemplo, o fato de durante o período de 1939-1945 a máquina de guerra alemã ter usado os parques industriais dos países dominados como forma de aumentar a sua (própria) força industrial (JUDT, 2005, p. 13-14). Lembrando que o uso se opõe à destruição.

Efetivamente, não interessava à Alemanha a destruição física da Europa (esta somente se dá no final da guerra, em 1944) (LOWE, 2012, p. 16) e, essencialmente (quase em sua totalidade), no eixo geográfico que compreende a parte oeste da Rússia, Polônia, Alemanha e norte da França (LOWE, 2012, p. 12-17). Se estes quatro países, nem de longe representam “toda” a Europa, eles têm, ainda, níveis de destruição diferentes se comparados entre si (EICHENGREEN, 2007, p. 55). Assim, o termo “destruição” deve ser relativizado caso a caso e se tomada a Europa pelo seu conjunto dificilmente se pode cancelar a tese da “hecatombe de guerra”<sup>5</sup>.

The first step in such a research strategy is to trace the origins of a particular set of collective memories and investigate the ways in which such memories became embedded in the culture and the political system. Since events do not speak for themselves, the analyst must explore the ways in which pivotal events in a nation’s history are addressed by different groups in a society, especially political leaders and intellectuals. (MULLER, 2004, p. 82)<sup>6</sup>

À construção do discurso da “destruição” (física) da Europa se seguiu o discurso do ressurgimento desta mesma Europa (MORIN, 1987)<sup>7</sup>. Agora, porém, uma Europa que só agregava os países ditos “ocidentais” sem que nenhum critério lógico ou histórico fosse explicativo da diferenciação entre as “Europas”. A legitimação da divisão era puramente volitiva reproduzindo uma dicotomia Oriente/Ocidente com algumas licenças poéticas de divisão por ideologia<sup>8</sup>, como, por exemplo, a diferenciação entre Áustria e Iugoslávia (ambas na mesma posição de referência geográfica entre Oriente e Ocidente). O que de fato sucede é a construção de uma identidade de Europa Ocidental “de costas” para a Europa Oriental<sup>9</sup>:

5 Com exceção de Áustria, Grécia e Alemanha todos os outros países europeus atingiram em 1947 os mesmo índices de produção industrial do período imediatamente anterior à guerra (1938). Alguns países inclusive experimentaram crescimentos de quase 50% desses níveis como Turquia e Suécia. (EICHENGREEN, UZAN, *et al.*, 1992, p. 17)

6 “O primeiro passo neste tipo de estratégia de pesquisa é traçar as origens de um determinado tipo de memórias coletivas e investigar as formas pelas quais tais memórias aparecem imiscuídas na cultura e no sistema político. Uma vez que os eventos não falam por si mesmos, o analista precisa explorar as formas pelas quais eventos centrais dentro da história de uma nação são utilizados por diferentes grupos desta sociedade, especialmente líderes políticos e intelectuais.”

7 Marc Abélès fala em “making Europe”: “To the extent that “making Europe” appears a recent occupation, the expression “new cultural actors” might correctly apply to the communitarians of Brussels.” (KASTORYANO, 2009, p. 32) “Sobre a ideia de ‘fazer a Europa’ parecer ser recente a consideração sobre a expressão dos ‘novos atores culturais’ e deviam corretamente ser ligados aos comunitários de Bruxelas”.

8 Para ver uma discussão da polissemia (e por isso mesmo a dificuldade de se usar o termo) do conceito de “Multiculturalismo” Riva Kastoryano (KASTORYANO, 2009, p. 4-10).

9 Segundo Yves Hersant: “Finally, they never stop invoking the culture of all of Europe, but de facto they privilege that of a Western minority. (...)” “Finalmente, eles nunca param de invocar a cultura de toda a Europa quando de fato estão privilegiando uma minoria ocidental (...)”

*Once asked about the patronage of the EEC, Paul-Henri Spaak answered that Stalin was its father, inasmuch as fear of the Soviet Union had provided the impetus to hang together rather than hang separately. (MULLER, 2004, p. 135)<sup>10</sup>*

*However, the lack of European civic identity risks leading to a definition of a European “us” founded on a social order as a common good, but as a space of prosperity and security founded more on exclusion (based on ethnic and religious criteria) than on inclusion. (KASTORYANO, 2009, p. 18)<sup>11</sup>*

## 1 O papel da memória

A memória não é o passado. A memória também não é história. A junção lógica entre estas duas frases nos levaria a pensar que a memória – sendo memória de algo que ocorreu efetivamente (por transcrição ou reconstituição interpretativa (RICOEUR, 2007, p. 31)) – se situa em algum lugar entre o passado e a história. Entretanto, assumir essa afirmativa apenas seria desconhecer o papel de duas forças que atuam sobre a memória. Em primeiro lugar, a memória não é uma forma passiva de apropriação da realidade. Rememorar é imaginar, como lembra Paul Ricoeur (RICOEUR, 2007, p. 25). A imaginação humana joga parte ativa na memória para além ainda de toda a capacidade de representação ou recriação construtiva que se faz a partir da linguagem (RICOEUR, 1997). São já dois níveis de subjetividade a jogar contra a cristalização da memória como um passado “que realmente aconteceu”. A segunda força que atua sobre a memória é de origem externa ao indivíduo. Existe uma “batalha pela consciência dos homens” (ANDERSON, 1993, p. 67), no dizer de Benedict Anderson, que evidencia a relação entre memória e poder. Notadamente entre memória e poder político. É vasta a associação teórica que se faz entre a memória e as construções do imaginário nacional. Eric Hobsbawm afirma inclusive que “(...) para os propósitos da análise, o nacionalismo vem antes das nações. As nações não formam os Estados e os nacionalismos, mas sim o oposto” (HOBBSAWM, 1990, p. 19). O exercício oficial de se apropriar da memória tornando-a “memória coletiva” gera uma “identidade nacional” construída de cima para baixo pelos aparatos nacionais, antes de existente *per se* (MULLER, 2004, p. 3). É dessa amálgama discursiva entre o individual e o coletivo, entre a memória coletiva e o discurso nacionalista que avança (se constrói e se significa) a ideia de nação.

Este não é um processo racional ou lógico (HOBBSAWM, 1990, p. 17). As formas pelas quais o indivíduo se subordina à memória coletiva variam desde a criação de tradições (HOBBSAWM e RANGER, 1997, p. 10), até a construção de rebuscados sentimentos de diferenciações entre populações calcados, por exemplo, no ódio, na revanche ou na rivalidade:

10 “Quando perguntado sobre a fundação da Comunidade Europeia, Paul-Henri Spaak afirmou que Stalin foi seu pai da mesma forma que o medo da União Soviética criou o ímpeto para que se unissem ao invés de seguirem separados”

11 “Entretanto, a falta de uma identidade cívica europeia traz consigo o risco da formação do “nós europeus” baseada na ordem social não como um bem comum, mas como um espaço de prosperidade e segurança cuja base repousa mais na exclusão (baseado em critérios étnicos e religiosos) do que na inclusão”

*Algunos historiadores han sugerido que los odios y las rivalidades entre grupos políticos y nacionales europeos antagónicos seguirán existiendo siempre que continuemos conmemorando los acontecimientos de la guerra y el periodo inmediatamente posterior. La deprimente reaparición de los odios nacionalistas en las dos últimas décadas podría indicarlo. (LOWE, 2012, p. 288)<sup>12</sup>*

É neste campo, de um tempo que não se mistura com o passado apropriado, que o historiador também precisa se mover. Entender a formação dos discursos sobre acontecimentos de determinadas sociedades é fazer a história de um passado que é constantemente reinventado (MULLER, 2004, p. 9). Tal reinvenção pode se dar aleatoriamente nas memórias individuais, mas sua compilação responde a processos de poder quando são inseridas dentro dos discursos oficiais e tornam-se parte de uma “memória coletiva”. Se ligadas à formação das “comunidades imaginadas” de Anderson, podemos efetivamente chamá-las de “memórias nacionais”.

Não nos é permitido, entretanto, deixar de perceber o papel que tais memórias jogam dentro dos processos políticos de tempos mais modernos à sua criação. As decisões políticas tomadas no tempo presente refletem e são condicionadas pelas memórias nacionais.

*But as in the West, memory has also played a role in foreign-policy-making, both in the sense that policy-makers themselves are casting around for historical analogies, and in the sense that foreign policies are legitimated on the grounds of historical experience. (MULLER, 2004, p. 10)<sup>13</sup>*

Assumir as memórias coletivas como forma real do passado é um equívoco epistemológico, muito embora, em alguns contextos, a força política dessa memória, construída e sustentada pelos discursos nacionais (oficiais ou não), acaba criando uma “frozen history” (MULLER, 2004, p. 11), sobre a qual é quase um sacrilégio apor questionamentos. Apesar do componente psicológico da memória (MULLER, 2004, p. 19), é seu processo de coletivização/nacionalização que lhe confere poder. Sendo constitutiva de valores nacionais e formando as estruturas pelas quais os indivíduos se reconhecem enquanto partes de um todo, essas memórias chegam a formar uma verdadeira “cultura política” (MULLER, 2004, p. 26) que, além de informar os tomadores de decisão, ainda constrange os discursos de dúvida ou questionamento sobre a própria memória.

Esse uso público da história sob a forma de “memória oficial” é particularmente importante em sociedades sobre as quais recaiam pesos de culpa ou vitimizações (HABERMAS, 1988, p. 44). Nesse sentido, Jürgen Habermas aconselha uma “apropriação crítica” dessas memórias, não no sentido de selecioná-las através de alguma forma de moralidade histórica ou mesmo de constrição de consciência social, mas no sentido de refletir sobre o devido lugar dessas memórias no processo de constituição tanto do indivíduo quanto do coletivo nacional:

12 “Alguns historiadores têm sugeridos que os ódios e as rivalidades entre os grupos políticos e nacionais europeus antagônicos, continuarão a existir uma vez que se continue comemorando os acontecimentos da guerra e do momento subsequente. O triste reaparecimento dos ódios nacionalistas, ocorrido nas últimas duas décadas, poderia ser entendido desta forma.”

13 “Mas, assim como no Oeste, a memória tem também jogado um papel na política externa, tanto no sentido de que os tomadores de decisão buscam analogias históricas quanto na ideia de que políticas externas são legitimadas segundo bases de uma experiência histórica.”

*Accordingly, without a memory of national history, which has been subjected to a “thought ban,” we cannot create a positive image of ourselves. Without a collective identity, the argument continues, the forces of social integration would disappear. (HABERMAS, 1988, p. 45)<sup>14</sup>*

É evidente que essa apropriação da memória individual pelo discurso oficial (quase sempre nacionalista), e consequente transformação em memória coletiva, não é uma atividade mecânica ou que possa ser delimitada objetivamente. Existe um processo de “negociação” da memória entre os coletivos sociais e o discurso nacionalista (NEUMANN, 1999, p. 110). O resultado dessa negociação – a formação da identidade nacional – é um processo ambíguo e frequentemente discrepante entre a posição dos diversos grupos (e sua autoformação identitária) e o discurso empoderado pelos detentores do poder decisório (político, social, econômico etc.) (HOBBSBAMM, 1990, p. 162).

Nesse embate histórico-discursivo, o discurso oficial costuma direcionar as memórias coletivas, ressignificando-as no sentido da evidência das alteridades (em detrimento das similitudes geográficas, culturais, sociais etc.) como forma de reforçar a constituição de si. O discurso do “outro” como necessariamente não participante da história, da sociedade ou do esforço nacional empreendido (seja de sobrevivência, de revolução, de reconstrução ou qualquer outro) acaba gerando forças de coesão que agem de forma a aproximar os que se identificam (e são reciprocamente identificados pelo coletivo) como iguais e, ao mesmo tempo, afastar a todos os outros<sup>15</sup>.

*Since region building can be seen as a kind of identity politics, in which participants try to forge an identity, it unavoidably involves accentuating similarities between self and other. Identification is as much about what one is not as about what one is. Group identity is not conceivable without an other from which the self can be differentiated. (NEUMANN, 1999, p. 148)<sup>16</sup>*

## 2 A formação da alteridade<sup>17</sup> europeia

Não é estranha à história da Europa a ideia da criação discursiva do “outro” como forma de delimitação de sua própria identidade. Em realidade, já na Antiguidade o conceito de “bárbaro”, cunhado pelos gregos e usado pelos romanos, demonstra esta prática (FINLEY, 1983, p. 55). A

14 “Por conseguinte, sem a memória da história nacional, que tem sido objetivo de um tabu crítico, nós não conseguimos criar uma imagem positiva de nós mesmos. Sem a identidade coletiva, o argumento segue, as forças de integração social tendem a desaparecer.”

15 Como lembra Eric Hobsbawm não há critério lógico positivo satisfatório para a construção da identidade de uma “nação”. Não há um “passado histórico distinto” que possa ser evidenciado, não há uma condicionalidade geográfica, política ou cultural (HOBBSBAMM, 1990, p. 16-18)

16 “Uma vez que a construção da região pode ser entendida como um tipo de política identitária, em que os participantes tentam criar sua identidade, isto, de forma inescapável, significa aumentar os laços de similaridade entre o “eu” e o “outro”. Identificação é tanto sobre o que o outro não é, quanto sobre o que o outro é. Identidade coletiva não é compreendida sem o “outro” do qual o “eu” pode ser diferenciado.”

17 Essa construção da alteridade copia, em grande parte, a ótica americana sobre política externa do período, em forma e conteúdo: “Exploring this critical policy concern also sheds light on a significant theoretical issue: prior efforts to achieve American engagement in the cause of world order entailed the role of imagery, ideas, and justifications.” (RUGGIE, 1997, p. 92-93). “Entender esta preocupação política central é também lançar luz sobre uma significativa questão teórica: os primeiros esforços para alcançar o engajamento norte-americano na questão da ordem mundial traziam o papel do imagético, das ideias e justificações”

alteridade, entretanto, não pode ser reduzida simplesmente a uma condição de superioridade da sociedade greco-romana aos bárbaros, sendo que era exatamente o ofício do historiador aproximar-se do conhecimento destes povos diferentes<sup>18</sup>. As sociedades europeias, entretanto, ao desenvolverem o conceito de “fronteira” – e com ela o medo de que esse “outro” viesse a ser um “perigo” (VERNANT, 1993, p. 329) – acabaram tendo uma atitude pendular com relação às comunidades externas. Ora havia o medo intrínseco da invasão gerando os discursos de ódio e preparação para uma guerra, ora havia o desejo de acomodação abrindo a possibilidade da integração por assimilação (MOMIGLIANO, 1971, p. 37).

Na contemporaneidade, o padrão parece manter-se:

*These reactions mirrored the two pervasive representations of the Soviet Union of the Cold War period. The dominant version was of an Asiatic/barbarian political power that had availed itself of the opportunity offered by the Second World War to intrude into Europe by military means. In 1945, Churchill is said to have maintained, with reference to the Soviet Union, that the barbarians stood in the heart of Europe, and the following year Konrad Adenauer wrote to William Sollmann that “Asia stands on the Elbe”. (NEUMANN, 1999, p. 102)<sup>19</sup>*

Após a Segunda Guerra Mundial a Europa tornou-se a área mais sensível da política internacional. Ocorre que este interesse não é homogêneo por toda a região geográfica chamada Europa.

*It is American policy that is now seen in a new light, at least by many historians. Increasingly the argument seems to be that U.S. leaders in 1945 did not really care much about eastern Europe – that their commitment to representative government in that region was surprisingly thin and that by the end of 1945 they had more or less come to the conclusion that the sort of political system the Soviets were setting up in that part of the world was something the United States could live with. (TRACHTENBERG, 2012, p. 71)<sup>20</sup> (grifo nosso)*

De alguma forma, era preciso reconstruir uma Europa (ANDERSON, 1993, p. 24). Contudo, que Europa deveria ser reconstruída, sob que bases e a que custo são, em última instância, escolhas políticas. A reconstrução da identidade europeia era motivo de disputa maior entre os vencedores da guerra (EUA, Inglaterra, URSS). O projeto inglês era o de manter seu domínio

18 “The notion of a barbaric wisdom gained consistency and acceptance among those who considered themselves Greeks. As early as the fifth and fourth centuries B.C. the Greek philosophers and historians had shown a keen interest in foreign doctrines and customs and had been inclined to recognize some value in them. (...) The intellectual influence of the barbarians was, however, felt in the Hellenistic world only to the extent to which they were capable of expressing themselves in Greek.” (MOMIGLIANO, 1971, p. 7)

“A noção sobre o conhecimento bárbaro ganhou consistência e aceitação entre aqueles que se consideravam gregos. Datando dos séculos V e IV a.C. os filósofos e historiadores gregos tinham mostrado um agudo interesse pelas doutrinas estrangeiras e seus costumes e tinham se inclinado pelo reconhecimento do valor destes. (...) A influência intelectual dos bárbaros era, entretanto, sentida no mundo Helenístico apenas na extensão dos que eram capazes de se expressar em grego.”

19 “Estas reações espelham duas representações dominantes sobre União soviética durante a Guerra Fria. A versão dominante era sobre uma potência política asiática e bárbara que permitiu a si mesmo usar a oportunidade da Segunda Guerra para invadir a Europa por meios militares. Em 1945 era dito que Churchill sustentava, com relação à União Soviética, que os bárbaros se mantinham no coração da Europa, e, no ano seguinte, Konrad Adenauer escreveu para William Sollmann que “a Ásia se mantém até o Elba”.

20 “É a política Americana que é atualmente entendida sob novas perspectivas por muitos historiadores. De forma mais enfática, o argumento parece ser que os líderes americanos no pós-1945 não se importavam realmente com a Europa Oriental – uma vez que seu compromisso com os governos representativos daquela região era surpreendentemente fraco e que no final de 1945 eles chegaram a um consenso de que o tipo de sistema político que os Sovietes estavam configurando naquela parte do mundo era algo com o que os Estados Unidos poderiam conviver”

imperial e projetar sua liderança sobre uma Europa integrada<sup>21</sup> (MULLER, 2004, p. 101). Para isso era necessário manter a URSS fora de qualquer participação significativa dentro de qualquer que fosse a Europa redesenhada (DOBBS, 2012). Tal postura já tinha levado a estremecimentos bastante fortes entre americanos e ingleses, mesmo durante a operação Overlord (MILLET, 1946). Tal desentendimento se manifestou novamente durante as negociações de Ialta: Winston Churchill, que já havia em outubro de 1944 feito reuniões bilaterais para dividir a Europa com Stalin (conforme o famoso memorando das “percentagens”), tentava, a todo custo, manter intocados seus interesses imperiais. Postura que contrastava abertamente com os interesses americanos expressados por Roosevelt que

*(...) conducted a campaign aimed at eliminating European empires, again with strong domestic support, though he was restrained by the need to avoid weakening Britain's resolve in the war and to ensure British and French postwar cooperation. ” (RUGGIE, 1997, p. 99)<sup>22</sup>*

Para Roosevelt era mais importante manter a aliança de paz estabelecida durante a guerra do que ceder aos interesses imperialistas dos ingleses. Esta posição tornava-se cada vez mais difícil uma vez que Churchill tentava fazer valer sua condição de “aliado especial” dos norte-americanos e Stalin procurava estabelecer “zonas de segurança” geograficamente próximas à URSS. Num primeiro momento, entretanto, parecia que os projetos dos três poderiam ter um elemento comum. A ideia de que a Alemanha precisava ser mantida incapaz de se reconstruir (e reerguer seu nacionalismo e imperialismo) (MULLER, 2004, p. 67) levou, por parte dos americanos, à formação do Plano Morgenthau e, pela URSS, à percepção de Stalin de que a Alemanha não deveria ser dividida<sup>23</sup>.

Entretanto, como sublinha Hobsbawm, a memória coletiva que poderia dar forma à reconstrução nacional da Europa estava muito mais próxima dos movimentos de esquerda, no que o autor chama de “nacionalismo antifascista” (HOBSBAWM, 1990, p. 174-175). A explicação advém do fato de os governos europeus terem claramente escolhido o apoio ao capitalismo durante o período entreguerras (HOBSBAWM, 1990, p. 160) e, no pós-guerra, o capitalismo estar mnemonicamente ligado ao nazismo e fascismo (MULLER, 2004, p. 187-192). Além disso, os movimentos de resistência ao nazifascismo tinham sido majoritariamente liderados por comunistas (HOBSBAWM, 1995, p. 165-167), e em toda a Europa<sup>24</sup>. A presença comunista na Grécia, na Itália e na França eram não só evidentes como bastante fortes politicamente.

21 Whatever the case, Europe has been asked to invent an original method to erect its political unity, as soon as the discussion of the advantages and disadvantages of the constructivist-statist model (which was presumed to found the national principle) is over (KASTORYANO, 2009, p. 182)

22 “ (...) conduziu uma campanha que objetivava eliminar os impérios europeus, novamente com forte apoio interno, apesar de estar restringido pela necessidade de não enfraquecer o ímpeto da Inglaterra na guerra e de assegurar a cooperação com França e Inglaterra depois do conflito. ”

23 Os planos soviéticos para a Europa são bastante divergentes. Desde a ideia de Trotsky sobre a construção dos Estados Unidos da Europa (TROTSKY, 1923) até a postura favorável quanto à divisão em “esferas de influência” de Stalin é possível perceber uma postura ambígua soviética entre o desejo de aumentar a ingerência na Europa e o reconhecimento da oposição que faziam a isso Inglaterra e os próprios EUA. (DOBBS, 2012)

24 Na França a existência da França de Vichy e a não presença de de Gaulle em Ialta corroboram para a proximidade com as esquerdas (MULLER, 2004, p. 61-62). Na Itália, a liberação tendo sido feita por levantes internos dos italianos se mistura com o sentimento anti-fascista para potencializar o apoio às esquerdas (MULLER, 2004, p. 223-225).

Mais do que por uma reconstrução europeia, era preciso lutar pelos “corações e mentes” dos europeus evitando que o fato de a URSS ter sido a grande responsável pela vitória sobre os nazistas<sup>25</sup> viesse a fazer mais peso na memória europeia do que as negociações de Ialta ou Potsdam. Era preciso a construção do discurso da alteridade. Era preciso demonstrar que o “outro” era suficientemente diferente do “eu”, chancelando assim a divisão da Europa em duas: Europa Ocidental e Europa Oriental. A Europa Ocidental cria toda uma retórica em torno de “valores comuns” como “democracia” e “direitos humanos”, mesmo ignorando que parte significativa dessa Europa vivia sob regimes ditatoriais (como os de Salazar e Franco).

*As Ferry rightly remarks, Europe is constructed from the accomplishments of national political cultures that have integrated the normative implications of democracy and the rule of law that we find in constitutions and in their conception of human rights. (KASTORYANO, 2009, p. 12)<sup>26</sup>*

Os norte-americanos precisavam incluir nesse rol de memórias criadas a ideia do “livre mercado” e os europeus precisavam dirimir as grandes cizânias (entre França e Alemanha, Inglaterra e Alemanha) e também as pequenas<sup>27</sup> (questões étnicas internas à Europa como a questão basca, catalã, escocesa, a França de Vichy e etc.) (KASTORYANO, 2009, p. 13). Tal processo de criação e recriação das memórias se inicia com o Plano Marshall e segue até os dias de hoje, passando necessariamente pela Conferência de Copenhague (1973) e pelo tratado de Maastricht (1992) (KASTORYANO, 2009, p. 46)<sup>28</sup>.

Witness the adoption at the Copenhagen Summit of 1973 of a Declaration on European Identity: an identity defined by “attachment to common values and principles,” by the “rapprochement of conceptions of living,” by the “consciousness of possessing specific interests in common. ” In the minds of the signatories, it was to preserve itself both as civilization and as culture that Europe should be constructed; defending the patrimony, even outside national frameworks, became a mission of salvation. (KASTORYANO, 2009, p. 61)<sup>29</sup>

25 Esta percepção encontra-se na maioria das obras sobre o tema e é abertamente mencionada por Hobsbawm em entrevista a Geneton Moraes Neto em 01/10/2012 “Sem a União soviética, não teríamos vencido a Segunda Guerra” (disponível em <http://g1.globo.com/platb/geneton/2012/10/01/eric-hobsbawm-pecado-capital-do-capitalismo-e-injustica-social-pecado-capital-do-socialismo-foi-a-falta-de-liberdade-mas-ainda-ha-um-vasto-espaco-para-o-sonho/>).

26 “Como Ferry corretamente menciona, a Europa é construída a partir de realizações nacionalistas de caráter político-cultural que têm assumido as implicações normativas sobre democracia e o “estado de direito” que encontramos nas constituições, além da sua concepção de direitos humanos”

27 But these same nation-states are also confronted by an internal rise in minoritarian cultural, ethnic, and regional assertions that oppose both a Europe considered no longer as liberal but as technocratic and unifying, and well as states judged to be centralizing, both of which are equally ignorant of the specificities of such groups. (KASTORYANO, 2009, p. 198) “Mas estes Estados-Nações são também confrontados pelo surgimento interno de minorias culturais, étnicas e regionais cujos argumentos se opõem tanto a Europa que é considerada não mais liberal mas sim tecnocrática e unificada, quanto se opõem ao processo de centralização. Tanto os Estados quanto a Europa são igualmente ignorantes quanto as especificidades de tais grupos. ”

28 Nesse sentido, da construção da ideia de Europa através das memórias, é evidente o interesse na UE em manter o controle sobre o que é ensinado dentro dos limites da comunidade. Esse domínio das memórias é reforçado pela ideia do “capitalismo impresso” de Benedict Anderson (ANDERSON, 1993) e da “*bouillon de culture*” de Edgar Morin (MORIN, 1987). “This voluntarist arrangement by the state is the central point for the political construction of modern nations, such that one could define the state as that ensemble of central institutions holding the “monopoly of legitimate education. ”” (KASTORYANO, 2009, p. 164) “Este voluntarista acordo feito pelo Estado é o ponto central para a construção política das nações modernas, isto é tão evidente que se poderia definir o Estado como o conjunto de instituições centralizadas que tem o ‘monopólio legítimo da educação’”.

29 “Testemunhando a adoção, na conferência de Copenhague de 1973 da Declaração da Identidade Europeia: uma identidade definida pelo ‘compromisso comum aos valores e princípios’ pela ‘aproximação dos conceitos de vida’ e a ‘consciência de possuir interesses específicos comuns’. No entendimento dos signatários isto servia para preservar eles mesmos tanto quanto entidade civilizacional,



A Europa Ocidental se constrói no pós-Guerra com o discurso de que: “*Of course we in Western Europe share almost the same fundamental political values*” (KASTORYANO, 2009, p. 188)<sup>30</sup>, materializando as memórias inventadas e naturalizando valores díspares sob a ideia de um “estilo de vida” e uma “percepção de mundo” que seriam propriamente europeias (KASTORYANO, 2009, p. 221). Estes “artefatos culturais” (ANDERSON, 1993, p. 21) que formam a comunidade imaginada (ANDERSON, 1993, p. 23) da União Europeia têm uma dupla função de dar coesão aos “de dentro” e excluir “os de fora”. Esta divisão é uma construção política sobre um discurso de alteridade e não o reconhecimento de algum padrão previamente existente.

*It aims instead at a certain cultural and political unity and asserts itself more by the defensive refusals with which it confronts those who want to enter it than by any desire for conquest. Entry is selective and conditional. The admission of southern European countries made the countries of Eastern Europe after the fall of the Berlin Wall dream of the same fortune, an identical recognition that would mean both the benefit of a new Marshall Plan and their democratic choices taking root. But their integration already posed the problem of reconstructing the mechanisms of the Union's functioning to conserve a power of decision making that is concentrated for the benefit of a central kernel.* (KASTORYANO, 2009, p. 222)<sup>31</sup>

A construção da alteridade europeia arranja as memórias do pós-guerra que lhe são favoráveis, agindo politicamente sobre o processo de constituição da comunidade. A guerra e os esforços de superação tornam-se assim um “destino” que coloca à prova a força da comunidade recém-criada, ao mesmo tempo em que demonstra a “fraqueza” daquelas comunidades que sucumbiram.

*Si se concede generalmente que los estados nacionales son “nuevos” e “históricos”, las naciones a las que dan una expresión política presumen siempre de un pasado inmemorial, y miran a un futuro ilimitado, lo que es aún más importante. La magia del nacionalismo es la conversión del azar em destino.* (ANDERSON, 1993, p. 29)<sup>32</sup>

A Europa Oriental se forma, portanto, pela exclusão por parte dos ocidentais.

Por outro lado, os modelos de construção das memórias em relação ao Oriente se dão basicamente da mesma forma que no Ocidente (LOWE, 2012, p. 213). Historiadores e políticos depuram o conteúdo do passado para servir aos propósitos de coesão e afastamento criando as nacionalidades (MULLER, 2004, p. 9). Em realidade, mesmo que a alteridade

---

como quanto entidade cultural que a Europa deveria ser construída para defender tal patrimônio que apesar de estar fora das fronteiras nacionais havia se tornado uma espécie de “missão de salvação” do que era a Europa.”

30 “É claro que nós da Europa Ocidental comungamos dos mesmos valores políticos fundamentais”

31 “Isto é direcionado não a certa unidade política e cultural (positiva) mas se coloca mais numa posição defensiva de recusa com o qual se confronta àqueles que querem entrar (na comunidade) de forma mais clara do que qualquer interesse de imposição de valores. A entrada (na comunidade europeia) é condicionada e condicional. A admissão dos países do sul europeu fez os países da Europa Oriental, depois da queda do muro de Berlim, sonharem com a mesma sorte, de um reconhecimento idêntico que significaria tanto o benefício de um novo Plano Marshall quanto suas escolhas democráticas serem fortalecidas. No entanto, esta integração já encontra o problema de que a reconstrução dos mecanismos da União serve para conservar o poder decisório que é concentrado em benefício de um núcleo central de países”

32 “Se se entende, de forma geral, que os Estados Nacionais são “novos” e “históricos”, as nações (em si), que dão uma expressão política (aos Estados) presumem sempre um passado imemorial e visam um futuro ilimitado, o que é ainda mais importante. A magia do nacionalismo é a conversão do azar em destino.”

agora seja representada em outros termos (do Oriente em relação ao Ocidente), construção discursiva da dicotomia capitalismo/comunismo, ignora as nuances e tende a reificar posições socioeconômicas modelares que, em realidade, nunca existiram. Tanto no mundo ocidental existiram diferenças gritantes na forma dos “capitalismos” quanto no “mundo oriental” os “socialismos” também obedeceram a modelos bastante peculiares. O fato é que é preciso diferenciar para empoderar o discurso de formação nacional.

*This dichotomy between democratic and totalitarian or authoritarian replaced the master dichotomies civilized/barbarian and European/Asian and had affinities to a number of others such as free/unfree, market/plan, West/East, defensive/offensive. (NEUMANN, 1999, p. 103)<sup>33</sup>*

A recuperação das memórias inventadas serve para retomar a dicotomia-base da Antiguidade como forma de colocar a memória na condição de legitimar uma “alteridade moral” Ocidente/Oriente (NEUMANN, 1999, p. 122). O que se pode perceber é um discurso justificativo e normativo da diferença referendando posições políticas contemporâneas (democracia/ditadura, liberdade/opressão etc.) e deixando as manifestações em contrário dentro da “frozen history” de modo a que não se tenha dúvida da retidão das escolhas contemporâneas, nem ocidentais nem orientais.

*Western Europe is already afloat in a sea of mis-memories about its own pre-1989 attitude towards communism. Whatever they now say, the architects and advocates of a unified Europe à la Maastricht never wanted to include a whole group of have-not nations from the east; they had yet fully to digest and integrate an earlier Mediterranean assortment. (MULLER, 2004, p. 180)<sup>34</sup>*

Contudo, se na parte ocidental esse processo foi feito à maestria e culminou na planejada Comunidade Europeia, na Europa Oriental os discursos de compleição e suficiência que eram exarados no Ocidente abriram uma importante brecha política. As elites dos países limítrofes à URSS, com a ajuda do Ocidente, criaram uma “Europa Central”. Uma nova forma identitária que se distinguia tanto do Ocidente quanto da URSS (MULLER, 2004, p. 10). A tentativa de se diferenciar tanto do oeste quanto do leste tinha motivos distintos para cada uma das orientações (NEUMANN, 1999, p. 149), entretanto, demonstrava a impossibilidade de um sistema político bipolar encapsular os processos de formação e construção de identidades.

*This memory [“Central Europe”] was used in order to differentiate this territory from the former Soviet Union, and also from the Balkans. Second, if it was possible for this alternative memory of the territory as qualitatively different from the former Soviet Union to be accepted*

33 “Esta dicotomia, entre estados democráticos e totalitários ou autoritários se colocou no lugar das arquetípicas dicotomias entre civilizados/bárbaros e entre europeus/asiáticos e tem afinidades com inúmeras outras como o mundo livre/não livre, a economia de mercado/planificada, o Oeste/Leste e o defensivo/ofensivo.”

34 “A Europa Ocidental está já boiando num mar de falsas memórias sobre sua própria atitude frente ao comunismo antes de 1989. Seja o que quer que se diga hoje, os arquitetos e advogados da Europa unificada ‘à la Maastricht’ nunca quiseram incluir todo o grupo das nações vindos do leste. Eles recém digeriram a integração das nações mediterrânicas.”

*by 'the West', it was because the dominant memory of Russia in Western discourse was informed by memories of Russia as a backward country and a potential military threat. (MULLER, 2004, p. 121)<sup>35</sup>*

A construção de uma Europa Ocidental “de costas” para a Europa Oriental de forma a reproduzir a lógica bipolar encontra oposições dentro desta mesma Europa demonstrando que as identidades não são totalmente manipuláveis “pelo alto” e, essencialmente, que existiam memórias coletivas de uma Europa diferente da Europa bipolarizada. A “Europa Central” é uma pequena, mas significativa evidência conceitual.

### 3 O discurso da destruição da Europa

Benedict Anderson aponta para a necessidade da “criação” (como esforço inventivo) de memórias. Esses mitos (LOWE, 2012, p. 285) fundacionais precisam estar contidos, embora não de forma precisa, nas memórias individuais para que possam ser elevados à condição de uma memória coletiva, cujo objetivo é o substrato da formação da identidade nacional e dos discursos nacionais. Tais discursos aliados a essa memória vão legitimar as escolhas políticas contemporâneas, indicando os caminhos a serem seguidos ou evitados. Não há como desqualificar a Segunda Guerra Mundial como este mito fundador desta nova Europa (HOBBSAWM, 1995, p. 58). O grau de provação a que a comunidade que está sendo criada sofreu tem relação positiva com a força dos laços de coesão identitária que serão construídos. Assim, a “destruição” da Europa se enquadra exatamente nesse tipo de “*frozen history*” que serve, em última instância, de base para a formação dos discursos nacionais. E, ainda que o Ocidente tenha transmutado a ideia de “inimigo” da Alemanha Nazista para a URSS comunista de forma satisfatória aos seus interesses políticos, as memórias individuais não são tão facilmente apagadas (HABERMAS, 1988).

São conhecidos e eloquentes os discursos sobre a “Europa devastada” depois da guerra, tanto em profundidade de devastação quanto em alcance. Para Hobsbawm “(...) a perda de recursos produtivos foi pesada, inteiramente à parte da queda do trabalho da população (...)” (HOBBSAWM, 1995, p. 55). Para Paul Kennedy, “(...) o mundo estava exaurido pela guerra (...)” (KENNEDY, 1989, p. 343) enfatizando o caráter totalizante da percepção aduzindo ainda a “(...) devastação em que se encontrava a maioria dos rivais comerciais da Inglaterra (...)” (KENNEDY, 1989, p. 352) promovendo um “eclipse” de potências europeias (Idem, 353). Keith Lowe é bem mais minucioso, descrevendo sobre o estrago causado pelas “toneladas de bombas” que caíram sobre a Europa ele afirma:

En el conjunto de Europa cientos de ciudades fueron parcial o totalmente arrasadas. Las fotografías tomadas después de la guerra pueden dar una idea del calibre de la destrucción

35 “Esta memória [da Europa Central] foi usada como forma de diferenciação desta região para com a antiga União Soviética e também dos Balcãs. Depois, isto só foi possível por causa de uma memória alternativa que afirmava que estes territórios, que eram diferentes da União Soviética, poderiam ser aceitos pelo Oeste. Isto causado essencialmente pelo fato de a memória dominante sobre a Rússia nos discursos Oeste ser formada pela memória de uma Rússia como um país atrasado e uma ameaça político-militar.”

de ciudades en particular, pero cuando se intenta multiplicar esta desolación por todo el continente escapa por fuerza a toda comprensión. (LOWE, 2012, p. 13)<sup>36</sup>

Não se trata aqui de afirmar que *não* houve destruição material. Trata-se de depurar a memória com base na história. Tais discursos se tornaram a mola mestra da reconstrução da Europa de modo que mesmo cidadãos de países que não participaram da guerra (como Portugal, Espanha ou Suíça) reproduzem-no da mesma forma totalizante e profunda (LOWE, 2012, p. 14-17). Os dados empíricos, entretanto, mostram uma realidade muito diferente.

A Segunda Guerra teve a condição de ser uma guerra contra a população civil. Sejam as movimentações do exército nazista, do exército vermelho ou os bombardeios dos aliados todos os movimentos atingiram sobremaneira a população civil e produziram destruição de estradas, meios de comunicação e moradias (LOWE, 2012, p. 139). Contudo, o eixo da devastação se concentrou no que se chamou de Europa Oriental e Alemanha.

En el centro de toda esta destrucción se encuentra Alemania, cuyas ciudades sufrieron sin duda el perjuicio más completo de la guerra. (...) En términos absolutos, el daño a dichos espacios fue casi 18 veces mayor que en Gran Bretaña. (...). Según las cifras de la Oficina Estadística del Reich, Berlín perdió más del 50% de los locales habitables, Hanóver el 51,6%, Hamburgo el 53,3%, Duisburgo el 64%, Dortmund el 66% y Colonia el 70%. (LOWE, 2012, p. 14)<sup>37</sup>

Não só o Ocidente foi o menos atingido, como os danos não foram homogêneos em todos os países. Afora os países que não participaram da guerra (antes mencionados), a França de Vichy, o norte da Itália, a Suécia, entre outras áreas, passaram quase ilesas pela guerra. A destruição real se dá a partir de 1944 (LOWE, 2012, p. 16). Era estratégia alemã a anexação dos parques industriais dos países dominados como forma de impulsionar a *Wehrmacht*. Se olharmos para os danos sobre a capacidade produtiva dos países, o termo “devastação” se torna claramente equivocado (EICHENGREEN, 2007, p. 52)

As pesquisas empíricas atuais mostram que a destruição extensiva foi superficial para o processo de produção. Alan Milward, por exemplo, mostra que entre 1945 e 1947 (antes do Plano Marshall) apenas 14% dos recursos do ERP (*European Recovery Program*) foram usados para compra de produtos de ferro ou aço (MILWARD, 1987, p. 77). Tal dado corrobora a ideia de que os danos não foram extensivos aos meios produtivos. A destruição foi muito maior para a população civil que se viu privada de água potável, aquecimento, energia elétrica (BLACK, 2003, p. 276)<sup>38</sup>. Estes fatos têm forte impacto na formação das memórias individuais. (EICHENGREEN, 2007, p. 54-55).

36 “Em toda a Europa centenas de cidades foram parcial ou totalmente arrasadas. As fotografias feitas depois da guerra podem dar uma ideia do calibre da destruição urbana em particular, mas quando se tenta multiplicar este nível de destruição por todo o continente esta percepção exagera a própria compreensão.”

37 “No centro de toda esta destruição se encontra a Alemanha cujas cidades sofreram, sem dúvida, o prejuízo mais completo da guerra. (...) Em termos absolutos, o dano a estes espaços foi 18 vezes maior que sobre a Grã-Bretanha (...). Segundo os números da Oficina do Estado do Raich, Berlim perdeu mais de 50% dos locais habitáveis, Hanover 51,6%, Hamburgo 53,3%, Duisburgo 64%, Dortmund 66% e Colonia 70%.”

38 Ainda assim cidades como Paris e Praga, por exemplo, não foram bombardeadas (BLACK, 2003, p. 278)

Do ponto de vista empírico, os dados atuais não chancelam o uso da ideia de “devastação” para o âmbito de toda a Europa. Os únicos países que efetivamente foram “devastados” foram a Alemanha, Polônia e URSS. Curiosamente nenhum deles figurava inicialmente no conjunto a ser criado de “Europa Ocidental”. Em termos populacionais, por exemplo, dentre os dez países com maior percentual de mortes em relação à sua população, apenas Holanda (com 2,4%) e França (com 1,9%) figuram como “ocidentais”, e ainda em oitavo e décimo lugar, respectivamente<sup>39</sup>, na escala de perdas. A Polônia teve 17,2% da sua população dizimada durante a segunda guerra. URSS teve 14,2%, Iugoslávia 11% e Alemanha 8,8%.

Se formos buscar dados empíricos sobre a destruição material, maior ficará ainda a dificuldade de conceder à memória da “devastação ocidental” algum crédito:

Table 1. Indexes of industrial production in Western Europe (1938 = 100)

Country	1947	1948	1949	1950	1951	Percentage increase 1951 over 1947
Turkey	153	154	162	165	163	7
Sweden	142	149	157	164	172	21
Ireland	120	135	154	170	176	46
Denmark	119	135	143	159	160	35
Norway	115	125	135	146	153	33
UK	110	120	129	140	145	32
Belgium	106	122	122	124	143	33
Luxembourg	-	139	132	139	168	-
France	99	11	122	123	138	39
Netherlands	94	114	127	140	147	56
Italy	93	99	109	125	143	54
Greece	69	76	90	114	130	88
Austria	55	85	114	134	148	269
Germany (Federal Republic)	34	50	72	91	106	312
All participating countries	87	99	112	124	135	55
All participating countries exclusive of Germany (Federal Republic)	105	119	130	138	145	37

Source: US President, *First Report to Congress on the Mutual Security Program* (31 December 1951), p. 75. Drawn from Brown and Opie (1953), p. 249.

Fonte: (EICHENGREEN, UZAN, *et al.*, 1992, p. 17).

A tabela acima é extraída do Estudo de Eichengreen et al. e mostra que já em 1947 (pouco mais de um ano depois do final da guerra e ainda antes do Plano Marshall) apenas Grécia, Áustria e Alemanha ainda não haviam conseguido retornar às suas produções industriais aos

39 <http://www.spiegel.de/international/europe/bild-645707-9748.html>

níveis do pós-guerra. Notadamente uma grande quantidade de países (ocidentais) haviam, em realidade, crescido.

## 4 Conclusão

O papel da memória é central para a formação das identidades nacionais. Entretanto, esta memória não necessariamente corresponde àquilo que um historiador metodologicamente teria construído sobre o passado que analisa a título de “história”. A memória é fugidia e responde tanto aos componentes psicológicos individuais quanto às estruturas de poder que buscam legitimar-se nas memórias individuais como forma de construção de uma memória coletiva (muitas vezes alçada à condição de nacional). Tal construção acaba servindo de substrato para referendar as tomadas de decisão dos governos (interna e externamente) e, por isso mesmo, não há nada de passivo no processo de formação da memória ou mesmo no processo de formação de identidade. Estas comunidades imaginadas, na consagrada expressão de Benedict Anderson, vivem de construções de mitos e, portanto, são parasitas da história.

Os problemas começam quando essas memórias se travestem de verdade irretocável. Sobre as quais não se pode questionar. Esta “*frozen history*” torna-se um conjunto de discursos cimentado que não só constroem o historiador, como impõem a toda sociedade uma “tirania das ideias” a-histórica. O papel de descobrir como estas ideias tomam forma política e mudam materialmente o mundo vem ganhando campo desde uma perspectiva mais crítica, que toma o materialismo histórico pelo seu avesso e o positivismo lógico pela sua oposição.

A julgar pelas evidências apresentadas nesse trabalho, nem a Europa Ocidental foi “devastada” – especialmente tomando-se a amplitude e profundidade do termo nos discursos – nem sua reconstrução era impossível sem a ajuda norte-americana (Plano Marshall). O que levou ao uníssono dos discursos entre EUA e Europa Ocidental, a ponto de criarem uma “devastação europeia” e, em seguida, uma “reconstrução benevolente” cujos salvadores vinham do outro lado do Atlântico, foi uma rara confluência de interesses. Enquanto os americanos queriam manter o mundo como um lugar de livre-comércio, até para aproveitarem ao máximo as vantagens históricas que tinham, os Europeus precisavam afastar de vez o fantasma dos nacionalismos que haviam levado a tantos conflitos durante o século XIX e XX. Era necessário se refundar a identidade europeia passando por cima das dicotomias históricas como as cizânias entre França e Inglaterra ou entre França e Alemanha. Ao mesmo tempo, era necessário (aos olhos ocidentais) refundar uma Europa em termos divergentes da URSS.

O mito fundador dessa nova identidade estava posto. A própria guerra servia. Desde que a memória da Alemanha fosse reconstruída e um novo inimigo europeu fosse encontrado. Assim, a narrativa de uma Europa Ocidental despedaçada objetivava legitimar a necessidade de uma ajuda externa, bem como oferecer ao campo das “memórias individuais” espaços para o surgimento de forças de coesão entre os sujeitos que haviam “sofrido” as agruras da guerra. A toda destruição torna-se inerente um processo de reconstrução. E esse ciclo ideacional de destruição-reconstrução da Europa serviu para formar as bases de uma nova identidade. Esta identidade tinha que vir lastreada em valores que lhe aproximassem dos EUA e a afastasse da

URSS. Construiu-se uma Europa democrática que aceitava Franco e Salazar, mas não Stalin e Tito. Construiu-se uma ideia de representatividade e democracia que expulsava políticos eleitos pelos partidos comunistas dos governos que participavam. Enfim, construiu-se um modelo ideal de Europa que não correspondia efetivamente à realidade.

Este é um exemplo de que o mundo material só faz sentido através do esforço interpretativo. E esse esforço não é passivo. Criamos e recriamos memórias e discursos que vão dar forma ao mundo muito mais do que estar presas (essas memórias e discursos) à materialidade objetiva. No caso europeu a escolha pela narrativa da devastação tinha como propósito a criação de uma nova realidade no continente. Como se a Europa tivesse a oportunidade de um novo começo. Algo que deixasse a Guerra do Cem Anos (1337-1453), a Guerra dos 30 anos (1618-1648), a Revolução Francesa (1789-1799), a Guerra Franco-Prussiana (1871) e as Guerras Mundiais definitivamente fora dos novos processos identitários. Tal construção, embora tenha servido aos propósitos previstos durante a Guerra Fria, não mais contém o caleidoscópio das memórias nos campos das identidades “ocidental” e “oriental”. O tempo dos matizes sólidos acabou.

## Bibliografia

- ANDERSON, B. **Comunidades Imaginadas**: Reflexiones sobre la origem y la difusión del nacionalismo. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BLACK, J. **World War Two**: A military history. New York: Routledge, 2003.
- DOBBS, M. **Six Months in 1945**: FDR, Stalin, Churchill and Truman from world war to cold war. New York: Kindle Edition, 2012.
- EICHENGREEN, B. **The European Economy since 1945**: coordinated capitalism and beyond. New Jersey: Princeton University, 2007.
- EICHENGREEN, B. et al. The Marshall Plan: Economic Effects and implications for Eastern Europe and the former USSR. **Economic Policy**, v. 7, n. 14, p. 13-75, Abril 1992.
- FINLEY, M. I. **Politics in Ancient World**. Cambridge: Cambridge PRes, 1983.
- HABERMAS, J. Concerning the Public Use of History. **New German Critique**, n. 44, p. 40-50, Outono-Verão 1988.
- HOBBSAWM, E. **Nações e Nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- HOBBSAWM, E. **A era dos Extremos**: O breve século XX 1914-1991. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- HOBBSAWM, E.; RANGER, T. **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- ISAACSON, W.; THOMAS, E. **The Wise men**: Six friends and the world they made. New York: Kindle Edition, 2013.
- JUDT, T. **Postwar**: A History of Europe since 1945. New York: Penguin Press, 2005.
- KASTORYANO, R. **An Identity for Europe**: The relevance of multiculturalismo in EU construction. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

- KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LOWE, K. **Continente Salvaje: Europa después de la Segunda Guerra Mundial**. Madrid: Galaxia Gutemberg, 2012.
- MILLET, J. World War II: Post-Mortem Begins. **Political Science Quaterly**, v. 61, n. 3, p. 321-348, Setembro 1946.
- MILWARD, A. S. **The Reconstruction of Western Europe 1945-1951**. New York: Routledge, 1987.
- MOMIGLIANO, A. **Alien Wisdom: The Limits of Hellenization**. Cambridge: Cambridge Press, 1971.
- MORIN, E. **Penser l'Europe**. Paris: Gallimard, 1987.
- MULLER, J.-W. (Ed.). **Memory and Power in Post-War Europe**. New York: Cambridge, 2004.
- NEUMANN, I. **The Uses of Other: "The East" in European Identity Formation**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- RICOEUR, P. **Tempo e Narrativa**. Campinas: Papyrus, v. III, 1997.
- RICOEUR, P. **A memória, a história e o esquecimento**. Campinas: UNICAMP, 2007.
- RUGGIE, J. The Past as Prologue?: Interests, Identity, and American Foreign Policy. **International Security**, v. 21, n. 4, p. 89-125, Outono 1997.
- TRACHTENBERG, M. **The cold war and after: History, Theory, and the logic of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- TROTSKY, L. Is the time ripe for the slogan: "The United States of Europe. *Pravda*, Moscou, junho 1923.
- VERNANT, P. *El Hombre griego*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

Recebido em: 14 jun. 2015

Aceito em: 28 out. 2015



## Da polarização da Escola Inglesa em torno das intervenções humanitárias à *Responsibility to Protect*: o lugar das instituições internacionais no *middle ground* teórico.

*From the English School divide around the question of humanitarian interventions to the Responsibility to Protect: a place for international institutions within the middle ground.*

Cláudia Alvarenga Marconi\*

### Resumo

O presente artigo pretende, de modo geral, resgatar o debate pluralista-solidarista da Escola Inglesa (EI), que polariza a perspectiva teórica das RI assumidamente de *middle ground* e que é responsável por atualizá-la de meados dos anos 1990 em diante. A partir deste debate interno à Escola, focaremos em uma das questões internacionais que mais a desafiou no sentido de manter a virtude da via média: as intervenções de caráter humanitário dos anos 1990 em diante e seus desdobramentos sob a doutrina da *Responsibility to Protect* (R2P), formalmente institucionalizada em 2005. Argumenta-se, a partir desse debate, que a denominação dos que compõem a EI de “institucionalistas britânicos” não parece equivocada, já que o conceito de instituições primárias da sociedade internacional, no rastro da problematização feita por Barry Buzan, permite-nos compreender as práticas intervencionistas mais contemporâneas para além da cisão pluralismo/solidarismo, mantendo, assim, a EI fiel ao *middle ground*.

**Palavras-chave:** Escola Inglesa; instituições primárias; pluralismo; solidarismo; intervenções humanitárias; R2P.

### Abstract

This paper aims at reassessing the pluralist-solidarist debate, which simultaneously divides and reconvenes the English School (ES) of International Relations, well known for occupying a theoretical middle ground position, from the 1990s on. Following this internal debate whether to follow a pluralist or a solidarist normative position towards international society, the article pays close attention to the contemporary international question that posed the most serious challenge to its middle ground: the humanitarian interventions from the 1990s on and their unfolding in a Responsibility to Protect (R2P) doctrine, institutionalized in 2005. From this internal debate, we will argue that describing ES as a form of “British Institutionalism” is not inconsistent with its main theoretical contributions, especially because the concept of primary institutions of international society, following in Barry Buzan’s footsteps, allows us to both understand more contemporary international interventionist practices beyond the unsatisfactory pluralist/solidarist debate and maintain ES anchored to its long-standing middle ground tradition.

**Keywords:** English School; primary institutions; pluralism; solidarism; humanitarian interventions; R2P.

\* É Professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Tutora do Programa de Educação Tutorial (PET) de Relações Internacionais da PUC-SP. Doutora em Ciência Política pela USP (2013). Mestre em Ciência Política pela USP (2009). Pesquisadora Visitante na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2015/2016). Contato: cmarconi@pucsp.br.

## 1 Introdução: o debate pluralismo *versus* solidarismo e a polarização do *middle ground*

O presente artigo argumenta que a aproximação da Escola Inglesa (EI)<sup>1</sup>, primeira abordagem clássica das RI de *middle ground*<sup>2</sup>, de suas preocupações institucionais permite que a Escola escape da polarização que a acometeu nos anos 1990 quando do debate essencialmente normativo entre pluralistas e solidaristas acerca da legitimidade e moralidade das intervenções humanitárias.

Crê-se que uma compreensão mais precisa do desdobramento da intervenção humanitária, datada dos anos 1990, na *Responsibility to Protect (R2P)*, localizada já nos anos 2000, permite tanto o resgate de uma agenda institucional atrelada à Escola e diluída em seus diversos escritos quanto o fim da cisão que parece ter atacado a Escola em seu cerne: a busca por se sustentar como uma abordagem teórica de via média entre o realismo e revolucionismo<sup>3</sup>.

Assim, o artigo tem início com a localização e caracterização do debate entre pluralistas e solidaristas, apontando para os contornos morais, sobretudo, do mesmo. Na sequência, expõe-se de forma mais detida como e por que a principal polarização entre pluralistas e solidaristas girou em torno das intervenções humanitárias. Em um terceiro momento do artigo, faz-se uma caracterização do *R2P*, de modo que, por meio dela, resgate-se os conceitos de instituições internacionais, seja sob a forma de instituições primárias seja sob a forma de instituições secundárias, um tanto diluídos e não uníssonos nos escritos da EI<sup>4</sup>.

Finalmente, já com a compreensão do que significa tratar a EI por “institucionalismo britânico”, conclui-se que tal agenda institucional, se devidamente aprimorada, pode permitir

1 A Escola Inglesa, segundo Ole Waever, passou por quatro fases principais em sua genealogia. Na primeira, que vai de 1959-1966, destacam-se a fundação do Comitê Britânico para a Teoria Internacional e a publicação de *Diplomatic Investigations* exatamente em 1966. À época, os teóricos concentravam-se no conceito fulcral de sociedade internacional que caracteriza a Escola. Na segunda fase, que vai de 1966 a 1977, aparece a obra *The Anarchical Society*, de autoria de Hedley Bull: um de seus principais expoentes. De 1977 até 1992, tem-se a emergência de uma terceira fase da Escola, quando teóricos de segunda geração como John Vincent, Michael Donelan, James Mayall, Alan James, entre outros, prosseguem os escritos da primeira geração, utilizando-se dos conceitos e estruturas de pensamento de Martin Wight e Hedley Bull. Quando Roy Jones publica um texto propondo o encerramento do que ele próprio denominou de Escola Inglesa, ele se pauta no fato de que a repetição dos escritos de primeira geração era uma das características da Escola, o que fazia com que a Escola não mantivesse um pensamento atualizado das RI. Na quarta e última fase, que perdura de 1992 até hoje, Waever demonstra que com os escritos da terceira geração, a EI teve possibilidade de se renovar, podendo estabelecer semelhanças e diferenças interessantes com outros aportes teóricos. No ano de 1992, por exemplo, Waever enfatiza que o periódico *Millennium* dedicou um número especial a essa nova geração da Escola Inglesa. Waever insere Tim Dunne e Nicholas Wheeler como teóricos desta geração da EI. Cf. WAEVER, Ole, 1998, pp. 88-89. Este trabalho, vale dizer, tem como referência, justamente, essa quarta fase de escritos da Escola.

2 Por *middle ground theory*, entende-se aqui as abordagens de RI que justapõem teorias que, por força da narrativa dos Grandes Debates Teóricos, foram posicionadas em extremos opostos. O debate Liberalismo *versus* Realismo, por exemplo, cujo elo parece residir apenas na oposição teórica indicada pelo *versus*, serve como uma primeira ilustração do que se alega ser a “evolução disciplinar das RI”. Entende-se, para efeitos da presente contribuição, que as teorias de *middle ground* desenvolvem a sua formulação teórica por meio de um *continuum teórico*, explorando, e quiçá produzindo, distintos pontos de contato entre as teorias.

3 Importante destacar que a EI foi a abordagem responsável por qualificar três modelos distintos, mas complementares de compreensão da realidade internacional. Tanto em Wight (2002) quanto em Bull (2002), os modelos foram identificados com três tradições do pensamento internacional e seus expoentes – os conhecidos 3Rs –: Realismo (Maquiavel/Hobbes); Racionalismo (Grotius); Revolucionismo (Kant). A via média se viabiliza tanto pela construção tripartite supracitada quanto pelo fato de o racionalismo estabelecer um ponto de contato simultâneo com os dois Rs adicionais.

4 A pesquisa empreendida por Barry Buzan (2004) será de fundamental importância para nos guiar na recuperação da agenda institucional da EI.

que a Escola se reconcilie com sua identidade fundamental de via média teórica, superando a fase de cisões internas que o debate pluralista-solidarista instaurou<sup>5</sup>.

É sabido que, ao longo de sua existência enquanto Escola, os teóricos britânicos afirmam que os elementos centrais da denominada sociedade internacional – seu construto teórico central – são o compartilhamento de valores pelos seus membros estatais, o reconhecimento de um conjunto de normas e o comprometimento dos Estados com instituições comuns com vistas a sustentar a ordem internacional<sup>6</sup>.

Todavia, ao longo de seu desenvolvimento nos anos 1990, a EI foi dividida em dois grandes grupos que diferiram entre si justamente quanto ao peso do papel e ao escopo dos valores dessa mesma sociedade internacional: os pluralistas e os solidaristas, defendendo, respectivamente, os valores da ordem e da justiça.

Algumas questões, como a de quão satisfatoriamente a estrutura da sociedade internacional contemporânea tem funcionado ou de como certo grau de ordem é obtido na sociedade internacional, movem esse debate. Tradicionalmente, a preocupação central quando se discute tal sociedade internacional tem sido com a ordem<sup>7</sup>.

Os teóricos da EI buscam avaliar se um tipo específico de normas legais e morais internacionais tem uma maior probabilidade de contribuir para a sustentação dessa ordem, e se, com relação a certos objetivos específicos, a sociedade internacional pautada em Estados soberanos funciona melhor ou é mais adequada do que outro arranjo institucional global possível (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 60).

Para responder a essas questões, Hedley Bull contrapõe duas tendências no Direito Internacional Público: a pluralista, mais associada ao século XIX, e a solidarista, associada ao século XX. Essas duas tendências julgam empiricamente o mundo de modo distinto, bem como conformam posições normativas divergentes, mas com amplo potencial complementar, ao ver do presente artigo, acerca do mundo que também seria desejável.

A diferença entre o pluralismo e o solidarismo foi introduzida por Bull em um texto intitulado *The Grotian conception of international society*, publicado pela primeira vez na obra *Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics*<sup>8</sup>:

*Pluralism and solidarism, which at the beginning referred mainly to two contrasting empirical interpretations about whether there was sufficient solidarity or potential solidarity to make law enforcement workable in the existing international society have now come by and*

5 Registro aqui o devido agradecimento a/ao parecerista *ad hoc* do presente artigo pela leitura atenta. O parecer contribuiu sensivelmente não só para a melhor estruturação do argumento aqui apresentado como do texto em si. Ainda em referência ao parecer, mas também por zelo ao leitor, faz-se importante esclarecer que o argumento aqui contido é de natureza puramente teórica. Àqueles que tenham se proposto à leitura deste artigo com a expectativa de uma análise da doutrina da R2P a partir dos casos e controvérsias mais empíricas a ela relacionados, sobretudo relativas aos casos da Líbia e Síria, sugiro os recentes artigos acadêmicos: AINLEY, 2015; MORRIS, 2013; DUNNE; GIFKINS, 2011.

6 As instituições internacionais que viabilizam, via de regra, a preservação da própria sociedade internacional não são as mesmas na visão de importantes teóricos associados à EI. Cf. SCHOUENBORG, 2014, p. 77. Este ponto será demonstrado mais adiante por meio do diálogo com o trabalho de Buzan (2004). Vale antecipar que Hedley Bull, principal expoente da EI, inicialmente preocupado com as instituições que garantiriam a preservação da ordem internacional, aponta para cinco instituições-chave: o equilíbrio de poder; o direito internacional; a diplomacia; a guerra; as grandes potências.

7 Certamente a obra *The Anarchical Society*, de 1977, de Hedley Bull, contribuiu para tanto.

8 Posteriormente Alderson e Hurrell (1999) publicaram esse texto de Bull em uma coletânea sobre o autor.

large to be taken to mean *two contrasting normative positions*, one aiming at a minimalist goal of the orderly coexistence of states, and the other going beyond this to include a more demanding goal of the international protection of human rights standards globally (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 6, grifo nosso).

A diferença central entre o solidarismo e o pluralismo, de acordo com o próprio Bull, pode ser apresentada da seguinte maneira:

The central Grotian assumption is that of the solidarity, or potential solidarity, of the states comprising international society, with respect to the enforcement of law [...]. In the conception of international society which stands opposed to the Grotian doctrine the contrary assumption is made that states do not exhibit solidarity of this kind, but are capable of agreeing only for certain minimal purposes which fall short of that of the enforcement of the law. In the view it takes of the area of actual or potential agreement among the member states of international society it may be called pluralist where the Grotian doctrine is solidarist (BULL, 1999, p. 97).

Os três temas que dividem, segundo o mesmo Bull, as duas posições sob análise – o pluralismo e o solidarismo, associadas respectivamente com Oppenheim, expoente do positivismo jurídico, e com Grotius, expoente do jusnaturalismo – são: o lugar ocupado pela guerra na sociedade internacional; as fontes de direito que vinculam os membros da sociedade; e o *status* conferido aos indivíduos nessa sociedade de Estados (BULL, 1999, p. 97). Esta última questão é a que nos interessa aqui, sobretudo porque levar adiante uma concepção de intervenção em bases humanitárias pode, por vezes, justificar que se assuma o indivíduo como unidade de valor moral fundamental, e exigindo que se reveja o protagonismo do Estado nas relações internacionais.

Ainda acerca desta terceira fonte de divergência, para Oppenheim, os Estados são os únicos sujeitos de direitos e deveres no plano internacional, enquanto para Grotius a existência de uma comunidade humana, na qual justamente os indivíduos estão sujeitos à lei natural, ganha contornos:

For Oppenheim international society is composed of states, and only states possess rights and duties in international Law. Individuals, in his view, may be regarded as objects of international law, as when rights and duties are conferred upon them by international agreements regarding diplomatic immunities or extradition; but these are rights and duties in the domestic law of the country concerned and do not render the recipients of them members of international society own their own rights. [...]. In Grotius's system, however, the members of international society are ultimately not states but individuals. The conception of a society formed by states and sovereigns is present in his thought; but its position is secondary to that of the universal community of mankind, and its legitimacy derivative from it (BULL, 1999, p. 112).

Oppenheim não negava, vale dizer, a existência de normas morais às quais os indivíduos se submeteriam enquanto membros da raça humana. O que ele negava é que esses princípios fizessem parte do sistema de direito positivo aceito pelos Estados e que governam suas relações (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 64).

Grotius via como secundária a sociedade formada por Estados diante da comunidade universal de homens, posto que a legitimidade da primeira derivava da legitimidade da última. Mas a preocupação exclusiva com a sociedade de Estados e uma posição que sustente esta como apenas uma camada do mundo no qual se apresenta a comunidade moral dos homens, não corresponde, necessariamente, à diferença entre pluralistas e solidaristas.

O pluralismo rejeita tentativas de incorporar um conjunto estabelecido de valores na sociedade internacional e não trata de questões como o cumprimento dos direitos humanos e o respeito a princípios democráticos como pertencendo ao escopo da sociedade internacional.

Isto é, não vê como frutífera a incorporação desses valores na sociedade internacional. O escopo dessa sociedade deve ser mínimo e se centrar na ordem, restringindo-se a acordos sobre a soberania, não intervenção e diplomacia (ECKERT, 2006, p. 5). Os pluralistas têm, assim, relegado a uma posição secundária as questões éticas, sobremaneira as questões que orbitam em torno do que seria uma sociedade internacional justa.

Mas o Estado deve ter um direito absoluto de governar seus cidadãos? É nítido que as atrocidades cometidas por Estados soberanos produziram reações dentro da EI que vão na direção do solidarismo, questionando quais são os custos de uma ordem pautada em instituições iminentemente pluralistas da sociedade internacional:

If one does not feel very strongly that, for instance, a massive human rights abuse in one country is a serious moral concern for the rest of the humankind, one may tend to be relatively tolerant of an empirical suggestion that there is no sufficient solidarity in the world at present to make it on balance profitable to permit or legalize humanitarian intervention (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 63).

É com respeito ao direito de intervenção humanitária que o pluralismo e o solidarismo são contrastados por aquele que sistematizou as principais preocupações solidaristas na década de 1990: Nicholas Wheeler.

Whereas Wheeler uses 'solidarism' partly to denote an empirical judgment about the solidarity or potential solidarity existing in international society, he also uses it to mean a substantive moral doctrine in favor of an international protection of human rights worldwide (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 71)

Os pluralistas certamente não aceitam um argumento a favor de uma intervenção humanitária cujo objetivo seja restabelecer os direitos humanos de uma parcela de indivíduos do mundo. Robert Jackson (2003, p. 42), o maior antagonista de Wheeler nos anos 1990, chega a afirmar que o solidarismo envolve um *paternalismo objetável*, além de comprometer a ordem do sistema internacional:

Whereas Wheeler believes it to be the responsibility of the richer and more powerful states to take care of intolerable miseries experienced in other less successful states, Jackson holds that this is the responsibility of the states in which miseries are experienced (SUGANAMI, 2005, p. 38).

Assim, pluralistas e solidaristas diferem quanto à imputação da responsabilidade moral no plano das relações internacionais quando alguma situação de injustiça se apresenta, revelando posições divergentes ao avaliar as implicações do princípio da soberania: “For instance, the international norm prohibiting intervention in the domestic affairs of another state not only protects state sovereignty, it also shapes what it means to be a sovereign state” (ALDERSON; HURRELL, 1999, p. 35)

[...] Wheeler assumes humankind, despite its division into sovereign political communities, to form a unified moral community, whereas Jackson sees sovereign political communities to be each responsible for their own citizens` welfare. Their normative difference may be expressed as a difference concerning what moral implications they each read into the concept of sovereignty (SUGANAMI, 2005, p. 40).

Ao tomar o indivíduo como o sujeito último de preocupação moral, os solidaristas avaliam a emergência de uma sociedade mundial e mais orientada para questões de justiça, mais inclusiva na sua abordagem dos atores da política mundial e menos constrangida em relação às práticas e instituições do passado: “In academic terms, solidarism contributes to the *re-convening* of the English School in the sense of a research program” (WILLIAMS, 2002, p. 2, mantendo grifo do autor).

Tal programa de pesquisa avança na medida em que também avançam os desafios éticos impostos à realidade das relações internacionais: “The concatenation and pace of change in global material circumstances is reconfiguring traditional questions about the limits of duty, the bound of obligation and the referents for justice” (BOOTH et al, 2000, p. 25).

O sofrimento humano, não importa de onde venha, passa a ser visto como uma grave injustiça e um imperativo para a ação de atores internacionais. Nota-se, portanto, que os escritos de teóricos associados a uma fase primeira da EI, inicialmente preocupados com o atributo da ordem, tais como os de Hedley Bull e John Vincent, notoriamente mudam de um enfoque pluralista para um enfoque solidarista ao longo de suas trajetórias acadêmicas.

A questão central deixa, gradativamente, de orbitar em torno da preservação da ordem internacional composta por Estados, passando a ser “[...] what ought morally to be done about injustices in the world of mankind?” (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 67).

O Bull tardio revela uma desilusão muito grande com o pluralismo original, pois via que tal posição normativa não estava provendo ordem entre os Estados e que também não se mostrava capaz de prover ordem numa sociedade mundial mais ampla. Historicamente, vale dizer, os interesses da humanidade são agregados e articulados pelos mecanismos da já conhecida sociedade de Estados.

Desse modo, somos obrigados a indagar quais os pontos de vista dos Estados soberanos e das instituições formais, aqui associadas ao conceito de instituições secundárias<sup>9</sup>, para saber quais interesses o mundo pode, no limite, ter: “[...] universal ideologies that are espoused by

<sup>9</sup> Brevemente esclareceremos as definições tanto de instituições primárias quanto secundárias na literatura da Escola Inglesa, sendo este justamente o aspecto que nos permitirá denominar a EI de institucionalismo britânico.

states are notoriously subservient to their special interests, and agreements reached among states notoriously the product of bargaining and compromise rather than of any consideration of the interests of mankind as a whole (BULL, 2002, p. 82).

É sabido que o desenvolvimento, por exemplo, da tradição liberal das democracias ocidentais está associado a um forte compromisso com a causa dos direitos humanos individuais em escala mundial, mas ainda residem divergências entre os diferentes Estados sobre o que significam esses direitos e quais são prioritários<sup>10</sup>:

The new international law and morality of human rights is dogged by a *lack of consensus* among the main groups of states about the meaning of these rights and the priorities among them: the primacy attached to in the Western world to civil and political rights, as opposed to economic and social rights, to rights enjoyed by individual person as opposed to the rights of groups” (BULL, 1999, p. 221, grifo nosso).

A falta de consenso entre os Estados-parte da sociedade internacional não se restringe somente à dificuldade de encontrar uma concepção de direitos humanos que seja universalmente válida, mas também se verifica em como lidar com os perigos que a sociedade humana tem enfrentado. A posse de armas nucleares por alguns Estados, por exemplo, ou ainda as dificuldades de se chegar a um equilíbrio populacional frente à escassez de recursos básicos, ou mesmo de como lidar com os impactos do aquecimento global, compõem o cenário de dissonâncias.

Acrescenta-se a isso o fato de inexistirem instituições adequadas para autorizar prontamente algum tipo de ação nesses casos. Os órgãos políticos do denominado Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, não possuem legislatura mundial, pois representam os Estados, ou melhor, os governos, e não os indivíduos<sup>11</sup>.

A questão contemporânea das relações internacionais aqui escolhida por contemplar na essência a dicotomização do *middle ground* britânico aqui apresentada – entre manter a ordem entre os Estados soberanos pautada na coexistência entre eles ou promover princípios de justiça que façam referência ao homem na condição de unidade moral fundamental das relações internacionais – são as intervenções humanitárias, principalmente porque a questão não se reduziu aos anos 1990, tendo sido revista mais proximamente pela denominada *Responsibility to Protect*.

<sup>10</sup> Deve-se, todavia, ressaltar a controvérsia presente nessa afirmação. Os Estados Unidos, por exemplo, não ratificaram documentos fundamentais do regime internacional de direitos humanos, alegando, sobretudo, que os mesmos entram em choque com a sua soberania nacional. Alguns exemplos de não ratificação por parte dos Estados Unidos são o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, adotado em 1966, o Primeiro e Segundo Protocolos Opcionais ao Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, adotados respectivamente em 1966 e 1989, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, adotada em 1989, bem como seus dois protocolos opcionais, a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 1979, bem como seu protocolo opcional adotado em 1999, a Convenção Internacional sobre a Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, adotada em 1990, e o Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional, adotado em 1998.

<sup>11</sup> Uma importante posição cética, em claro contraste com esta aqui apresentada, e que nos provoca a pensar que tais organizações internacionais não seriam capazes de suprir o denominado déficit democrático, é de Robert Dahl. Cf. DAHL, 2001.

## 2 As intervenções humanitárias pela óptica da Escola Inglesa

Segundo a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), afirmar que uma situação representa uma ameaça para a paz e segurança internacionais é a única maneira de legitimar uma intervenção no território nacional de um outro Estado. Esse mecanismo produz, todavia, grande receio por parte dos que enxergam nessa prática a possibilidade de abertura de precedentes para intervenções humanitárias unilaterais e/ou indiscriminadas, o que facilmente erodiria a ordem internacional.

Esse argumento pode ser verificado na obra de um dos mais negligenciados teóricos da EI – John Vincent<sup>12</sup> – *Nonintervention and International Order*, de 1974, momento em que ele afirmava que o princípio da não intervenção era um meio necessário de garantir a ordem internacional.

Todavia, nota-se uma aproximação deste último autor com uma noção mais espessa de ética nas relações internacionais, refletida fortemente em *Human Rights and International Relations*, de 1986, publicada alguns anos mais tarde. Nesta obra, Vincent afirma que os direitos humanos desempenham um papel crucial na decisão sobre a legitimidade de um Estado na condução de suas relações internacionais. Apenas a soberania não é suficiente para legitimar a conduta de um Estado. Ele deve agir domesticamente de modo tal que não ultrapasse os direitos dos indivíduos e grupos que estão sob a sua jurisdição territorial.

Para Suganami (2001), o livro de Vincent de 1986 é mais explicitamente normativo que qualquer outro que o tenha precedido na EI, objetivando responder em que medida as intervenções humanitárias se tornaram uma prática legítima na sociedade internacional.

A tendência dos adeptos do *mainstream* realista é defender que os Estados são juízes e júri em suas próprias cortes, porque o Direito Internacional carece de autoridade para criar obrigações vinculantes. Mas em matéria de direitos humanos, a legalidade não pode bastar, pois o direito pode se submeter a interesses particulares e não exprimir uma vontade geral. Pode haver, portanto, um vácuo entre legitimidade e legalidade. Isso se verifica quando certas regras legais não são vistas positivamente do ponto de vista moral pelos cidadãos<sup>13</sup>.

Mas também pode haver certas ações que são morais, mas não legais. Por esse motivo, não se pode abdicar de investigar também a legalidade das intervenções humanitárias, que parecem desafiar os princípios westfalianos de não intervenção e não uso da força nas relações internacionais e traduzem de maneira clara o dilema moral do que se deve fazer com os *outsiders* que são submetidos às crueldades mais diversas pelos seus governantes. Assim, os membros da sociedade internacional veem-se diante de um *trade-off* entre interferência em assuntos internos de um país e acusações de indiferença moral diante do sofrimento humano indiscriminado.

Acrescenta-se a esse fato a existência de um *gap* entre os compromissos normativos no plano internacional no que tange à proteção dos direitos humanos e os instrumentos e

<sup>12</sup> Alguns aspectos da obra de John Vincent foram mais detidamente explorados em Marconi, 2015.

<sup>13</sup> John Vincent (1986), afirma que as leis raciais na África do Sul durante o regime do *apartheid* e as leis arianas durante o Nazismo são exemplificações de regras legais vistas como imorais pelos seres humanos.



prerrogativas que permitem que os governos abusem de sua autoridade frente aos direitos daqueles que são seus próprios governados e deveriam ser por eles protegidos.

É conforme o século XX avança que a conduta dos governos em relação aos seus cidadãos vai se tornando objeto de questionamento e, eventualmente, criando precedentes para a intervenção:

For the first time in the history of modern international society, the *domestic conduct of governments was now exposed to scrutiny by other governments, human rights non-governmental organizations (NGOs), and international organizations*. But the new human rights regime was severely limited by the weaknesses of its enforcement mechanisms (WHEELER, 2002, p. 1, grifo nosso).

Mas como a sociedade de Estados legitimaria o uso da força contra Estados que violam sistematicamente os direitos humanos? Para Wheeler: “[...] legitimacy is constitutive of international action. [...]. My contention is that state actions will be constrained if they cannot be justified in terms of plausible legitimating reasons” (WHEELER, 2002, p. 4).

Até que ponto as intervenções humanitárias pertencem ao escopo das razões legítimas da justificativa do uso da força? O argumento contrário à autorização de intervenções humanitárias pauta-se, usualmente, na crença de que a ação de um Estado nesses casos sempre estará movida por uma noção de interesse definidos em termos de poder. Wheeler, enquanto expoente da concepção solidarista, discorda de Carr.<sup>14</sup>, que, ainda que com ressalvas, figura entre os teóricos clássicos da EI: “Carr contended that theories of international morality or legitimacy are always ‘the product of dominant nations or groups of nations’” (WHEELER, 2002, p. 6, mantendo grifo do autor).

É pautada nessa crença ecoada de Carr que a vertente pluralista da teoria da sociedade internacional define a intervenção humanitária como uma violação das regras cardinais de soberania, não intervenção e não uso da força: “States and not individuals are the principal bearers of rights and duties in international law, and pluralists are skeptical that states can develop agreement beyond a minimum ethic of coexistence” (WHEELER, 2002, p. 11). Essa concepção encapsula a noção de moralidade aos Estados, posto que

[...] it takes states not only to be capable of moral responsibility but also, in its classic form, to be the only bearers of rights and duties in the international society which together they form. Individuals and groups other than states have access to this international society only through the agency of their states (VINCENT, 1986, p. 113).

O princípio da não intervenção é capaz de prevenir que indivíduos e grupos entrem no caminho da relação entre os Estados: “It is within states that a platform of order is established on which the justice we associate with the notion of human rights might be based. So anything that threatens order threatens also the possibility of achieving justice” (VINCENT, 1986, p. 114).

14 E. H. Carr é inadvertidamente tomado como o precursor da perspectiva teórica realista, ao ver da presente contribuição. Aqui vemos Carr como quem, pela primeira vez, busca uma perspectiva de *middle ground* ao sugerir, ainda no período do entreguerras, para uma orientação teórica que evitasse os extremos da utopia e realidade, isto é, respectivamente uma posição utópica ingênua e uma posição realista estéril. Cf. CARR, 2001.

Assim, a intervenção é ilegítima enquanto uma infração às soberanias estatais, já que os interesses que movem o interventor são sempre os seus e não preocupações humanitárias pretensamente gerais. O pluralismo reconhece, portanto, os limites da solidariedade no plano internacional:

If international society is accurately described as composed of sovereign states, enclosing different political systems, guarding them jealousy and always on the look-out for the next threat to them, then we may expect among its members two general attitudes towards the question of intervention. The first is the doubt about the motives of interveners. The second is one of skepticism about any good outcome of intervention [...] the attitude would be that intervention is unlikely to produce any good result since the vehicle of interference, bringing in outsiders, is itself morally disagreeable. [...]. Moreover, any principle of humanitarian intervention would issue a license for all kinds of interference (VINCENT, 1986, p. 114).

Dois argumentos fortes para a não intervenção são: primeiro, a não intervenção deriva dos direitos fundamentais dos Estados; segundo, a não intervenção é o corolário do princípio da autodeterminação (VINCENT, 1986, p. 115).

O que a não intervenção permite é, portanto, uma posição moral pluralista, que aceita a diversidade dentro dos Estados: “It recognizes the foreignness of foreigners. It can concede that cultural differences are in some degrees morally relevant” (VINCENT, 1986, p. 117). A aceitação do pluralismo vem, vale destacar, menos da satisfação moral com a sociedade de Estados, e mais da preocupação acerca das consequências de uma posição alternativa intervencionista (VINCENT, 1986, p. 118):

If the central idea of the ‘morality of states’ is that states should be desensitized to each other’s domestic wrongdoings in the interest of order among them, the central idea of cosmopolitanist morality is to heighten the sensitivity of people in one place to wrongs done in another in the interest of the achievement of global justice (VINCENT, 1986, p. 118).

As críticas acerca dessa moralidade prudencial do Estado advêm fundamentalmente de dois argumentos: primeiro, os Estados não se parecem com os indivíduos na sua singularidade moral e, segundo, os grupos pretensamente singulares chamados Estados não podem ter antecedência moral sobre os indivíduos que o compõem. Essas são as críticas daqueles que investem numa abordagem que flexibiliza o estadocentrismo.

Apoiar-se no pertencimento exclusivista a uma comunidade estatal é sustentar o sistema usual de obrigações e isso não necessariamente é o correto, pois não se pode supor que as questões morais mais substantivas se limitem ao Estado e a uma sociedade exclusivamente deles composta: “Subsistence in the face of starvation, security in the face of arbitrary violence: these are issues which currently confront mankind, and neither of them can be met within the framework of the society of states” (VINCENT, 1986, p. 116).

O solidarismo se apresenta, na contramão do pluralismo, como uma “[...] voice that looks to strengthen the legitimacy of international society by deepening its commitment to justice” (WHEELER, 2002, p. 11) e que contempla a doutrina da intervenção, pois obriga uma resposta

por parte dos *outsiders* se a conduta de um Estado desafiar a consciência humana: “The failure of a government of a state to provide for its citizens’ basic rights might now be taken as a reason for considering it illegitimate” (VINCENT, 1986, p. 127).

Situações concretas de gravíssimas violações de direitos humanos, e que indicariam para um dever de intervenção, colocam, vale dizer, os imperativos da ordem e da justiça como objetivos a serem compatibilizados, ao nosso ver. A guerra na Bósnia, por exemplo, caso clássico de intervenção, traz à tona não só a necessidade de contornar uma situação de injustiça, mas fundamentalmente a questão da sustentação da ordem internacional. Essa mesma preocupação com a ordem não aparece, todavia, no momento em que se verifica o genocídio em Ruanda, posto que uma crise humanitária nesse país africano não se configurava como uma ameaça à estabilidade global, tal como um genocídio nos Balcãs: “Whatever the limits of solidarism [...] the case of the genocide in Rwanda in 1994 highlights the paucity of cosmopolitan moral awareness when it comes to human suffering in Africa” (DUNNE; WHEELER, 1996, p. 103).

Um igual tratamento das emergências humanitárias que se verificam nas mais diferentes partes do globo é o desafio maior que se apresenta para uma sociedade internacional menos estadocêntrica e mais inclusiva no que diz respeito aos indivíduos. A doutrina da *Responsibility to Protect* parece ecoar as preocupações solidaristas quando fundamenta as intervenções humanitárias em bases mais universalistas, promovendo uma inflexão quanto aos pilares tradicionais da ordem internacional.

É nesse sentido que apresentamos a seguir uma problematização preliminar acerca do quanto o *R2P*, institucionalizado em 2005 pela ONU, permite que se retome a agenda institucional da EI tanto por parecer concentrar contemporaneamente a discussão acerca das bases morais da aprovação de práticas intervencionistas<sup>15</sup>, tornando-se uma prática institucionalizada de uma sociedade internacional que expande suas fronteiras morais, quanto por evitar que as contribuições de importante Escola para esta questão sejam dadas apenas a partir dos ecos da polarização do pluralismo *versus* solidarismo.

### 3 A *Responsibility to Protect* (R2P) enquanto doutrina contemporânea da intervenção humanitária: um resgate dos conceitos de instituições internacionais na EI

A proposta envolvida sob a rubrica do *R2P* revela contemporaneamente mais uma inflexão quanto ao entendimento da soberania estatal e do dever de não intervenção que a acompanha, sugerindo para um aprofundamento de uma concepção ética solidarista e para a busca de um consenso que não se obteve em torno das intervenções humanitárias dos anos 1990.

<sup>15</sup> Ainda no sentido de justificar a presente contribuição, faz-se oportuno destacar que, no Encontro Anual da *International Studies Association* de 2014, identificou-se a presença de artigos que se propunham a analisar as intervenções humanitárias à luz do *R2P* e que foram patrocinadas pelas denominadas *English School Session* e *International Ethics Session*, duas sessões que cedem espaço para pesquisas de teor normativo. Cf. <http://www.isanet.org/Portals/0/Media/Conferences/Toronto2014/Toronto%202014%20-%20Full%20Program.pdf>.

Foi em 2004 que a Organização das Nações Unidas (ONU) assumiu em suas práticas a doutrina da *Responsability to Protect* ou *R2P*, como se disseminou<sup>16</sup>. Tal doutrina se fortaleceu como uma resposta às exortações feitas por Kofi Annan, então Secretário-Geral das Nações Unidas, sobre o dilema soberania *versus* direitos humanos em seu *Millennium Report* “[...] if humanitarian interventions is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that effect every precept o four common humanity?” (A/50/2000, parágrafo 217).

Curiosamente, numa tentativa de apontar possíveis soluções para esse dilema, a intitulada *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), se estabeleceu em 2000. Trata-se de comissão de caráter *ad hoc*, subsidiada principalmente pelo governo canadense e, em segunda instância, pelos governos do Reino Unido, Suíça e algumas fundações internacionais, e composta por doze comissários<sup>17</sup>. Assemelhando-se em alguma medida a iniciativas anteriores de se desenhar novas regras internacionais como as que se viu emergir em torno da área temática ambiental a partir da *Brundtland Commission on Environment and Development*, a Comissão era desvinculada do Sistema ONU e parecia se comportar tal como uma comunidade epistêmica (1992)<sup>18</sup>.

Em 2001, ano em que se previa o seu fim, a ICISS divulgou um relatório sistematizando do que se tratava a *R2P* e apontou para uma ressignificação da soberania. A proposta da referida Comissão era a de reconciliar as noções antagônicas de soberania e intervenção diante das denominadas graves violações de direitos humanos<sup>19</sup>. É nesse sentido que se propõe a transição do paradigma tradicional da “[...] sovereignty as control to sovereignty as responsibility in both internal functions and external duties” (ICISS, 2001, p. 13). Assim, a responsabilidade de intervir parece se converter em um dever por parte da sociedade internacional, deixando de se portar como um direito alvo de avaliações circunstanciais de alguns Estados.

16 A institucionalização definitiva do *R2P* no âmbito da ONU deu-se no *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004. Cf. A/59/565. Em 2005, no Relatório do Secretário Geral da ONU – *In larger Freedom* – tal instituição recebe endosso e, finalmente, na Cúpula Mundial da ONU, também datada de 2005, os Estados-Membros da Organização aceitam o *R2P* como uma obrigação. Ver A/59/2005.

17 A denominada ICISS se constituiu em resposta ao chamado do Secretário Geral à época, Kofi Annan, por ocasião da Cúpula do Milênio de 2000 da ONU. O governo canadense concentrou esses esforços de resposta, reunindo 12 membros de distintas áreas sob a liderança dos denominados “Co-chairs”: Gareth Evans, ex-ministro de relações exteriores da Austrália e presidente do *International Crisis Group* e o argelino Mohamed Sahnoun, então consultor especial do Secretário-Geral da ONU. Vale ainda dizer que a Comissão contou com a consultoria de um *Advsory Board* internacional que reunia lideranças políticas de diferentes Estados, presidentes de fundações diversas e até pesquisadores de alguns centros de referência acadêmica. Cf. [https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org/ny/files/69974\\_eng\\_175\\_lpi.pdf](https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org/ny/files/69974_eng_175_lpi.pdf).

18 A noção de comunidades epistêmicas sugere que uma forma decisiva de poder é o monopólio de informações e, sobretudo, de conhecimento quando se pensa em formular e coordenar políticas. Tal conceito foi consagrado por Haas (1992, p. 3): “An epistemic community is a network of professional with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professional from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence”.

19 É possível perceber que a ativação da denominada *R2P* ocorre quando graves violações de direitos humanos estão em jogo. Isso se afirma por se ver contemplado no relatório de 2001 tanto a noção de “large scale loss of life” quanto a noção de “large scale ethnic cleansing”, remetendo-nos de automático para os terrenos político-sociais em que atrocidades são praticadas e não contam com a vontade manifesta do governo de contê-las ou indicam para a incapacidade do mesmo de fazê-lo.

O relatório da ICISS organiza em quatro princípios *core* a responsabilidade de proteger: os princípios básicos, os fundamentos, os elementos e as prioridades. Os princípios básicos centram-se na ideia de que a soberania de um Estado implica na responsabilidade de proteção dos seus cidadãos. Todavia, nos casos em que “[...] a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, *the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect* (ICISS, 2001, p. 11, grifo nosso).

Quanto aos fundamentos, o maior destaque é dado ao dever do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) de manter a paz e a segurança internacionais, considerado o órgão legal e legítimo para decisões ligadas à *R2P*. Além disso, a ICISS (2001, p. 11) fundamenta a sua doutrina nas “[...] specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law”, isto é, na *hard law* disponível em matéria de direitos humanos.

Sobre os elementos, há três responsabilidades abarcadas pela doutrina do *R2P*: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir e que recaem não só sobre os Estados membros, mas também sobre a etérea comunidade internacional<sup>20</sup>. Os três elementos parecem dialogar com uma interpretação das fases de um conflito: pré, durante e pós conflito, respectivamente, ou ainda com os mecanismos tradicionais da própria ONU para lidar com as realidade de conflito: *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*.

No que tange às prioridades, fica claro que, dos três elementos, o primeiro é o que precisa ser sobrevalorizado. Em outras palavras, a prevenção deve ser esgotada antes de se lançar mão de medidas intrusivas e de caráter coercitivo (ICISS, 2001, p. XI).

Tendo aqui sido expostos os principais elementos constitutivos do que parece ter potencial para se consumir como uma prática emergente do século XXI – o *R2P* – resgataremos as noções de instituições primárias e secundárias da sociedade internacional presentes na EI a fim de avaliar o lugar das intervenções humanitárias e da própria doutrina da Responsabilidade de Proteger para além da polarização provocada pelo debate interno à Escola que aqui foi exposto.

Em última instância, o que se pretende avaliar nesta última sessão do artigo é em que medida a problematização sobre as instituições internacionais feita pela EI nos permite ir além da polarização do *middle ground* entre pluralistas e solidaristas em torno das intervenções, avançando para o que o próprio *R2P* parece sugerir quando clama para si um dever de intervenção e, por extensão, compatibiliza instituições tradicionalmente antagônicas: a soberania e a intervenção.

<sup>20</sup> Sobre a pouca definição do relatório da ICISS acerca do que consistiria a denominada comunidade internacional, Focarelli (2008, p. 198, mantendo grifo do autor) afirma que: “The report does not draw the line between the action of the state concerned and the action of the international community, nor does it explain what should be properly meant by international community. It only says that the United Nations is ‘unquestionably the principal institution for building, consolidating and using the authority of the international community’”

### 3.1 As instituições primárias e secundárias da sociedade internacional: o *status* de institucionalistas britânicos<sup>21</sup>

“We students of international affairs need a better theory of institutions’. So said Robert Keohane, who is a principal in recent discussions of institutions and their importance” (ONUF, 2002). É com esta inquietação ainda presente no desenvolvimento da área de Relações Internacionais que aqui é proposto que se vejam os teóricos da EI como institucionalistas britânicos e como uma Escola que pode oferecer ferramental conceitual<sup>22</sup> para irmos além do debate sobre se as instituições importam meramente: “It would help us understand the ways in which insitutions *possibly* matter by telling us *how* they come about, have the properties that they do, and como to be used” (ONUF, 2002, p. 211, mantendo grifo do autor).

Dessa forma, os conceitos de instituições primárias e secundárias são objeto desse esforço com vistas a: (1) resgatar a agenda institucionalista tão rica da Escola em questão; (2) localizar preocupações a respeito de como as instituições surgem e quais as possibilidades de serem importantes; e, finalmente (3) indicar uma fonte de preocupação comum dos escritos da EI ao longo de sua trajetória, mesmo quando se verifica tamanha cisão na Escola nos anos 1990 por força dos impasses entre pluralistas e solidaristas em torno das intervenções humanitárias.

Buzan (2004, p. 164), grande responsável por empreender a pesquisa que apontará de forma incontroversa para o lugar central das instituições desde o que aqui assumimos como a gênese do Comitê Britânico até os dias atuais, diz que: “In common usage, ‘institution’ can be understood either in quite specific terms as ‘an organisation or establishment founded for a specific purpose’, or in more general ones as ‘an established custom, law, or relationship in a society or community’”.

Estes sentidos separam as noções de instituições secundárias e primárias, respectivamente. Enquanto as primeiras nos conectam diretamente aos arranjos institucionais formalmente concebidos e contam com amplo debate a seu respeito nas RI, as últimas representam práticas fundamentais e duráveis e que mais evoluem a partir do comportamento dos atores internacionais do que são racionalmente desenhadas por eles, constituindo, portanto, a própria sociedade internacional<sup>23</sup>.

Buzan (2004, p. 171-174, grifo nosso), em sua investigação, ainda elenca as instituições candidatas a instituições primárias por teóricos da EI cujas obras ele rastreia, exortando que mais pesquisa seja feita na direção de vermos nas instituições desse tipo um papel de coesão a ser desempenhado pela Escola:

21 Tal caracterização da EI como “institucionalistas britânicos” apareceu na contribuição de Hidemi Suganami, 2003.

22 Tal como sugere Keene (2009), ainda que o pluralismo teórico e metodológico da EI impeça que ela seja identificada a partir de um ou de alguns métodos específicos, a ambição conceitual que caracteriza a Escola nos permite ir além de conceitos meramente descritivos.

23 Já na obra de Wight (2002), parecia haver uma preferência e preocupação maior com instituições que fossem identificadas com comportamentos-padrão organizados, integrados e duradouros, por meio dos quais o controle social se daria e as necessidades sociais seriam atendidas. Vale ressaltar que o fato desta distinção entre instituições primárias e secundárias importar desde a primeira fase da EI está contemplado no capítulo intitulado “English School and Institutions: British Institutionalists”, escrito por Schouenborg, e que compõe a obra recém-publicada *Guide to the English School of International Relations* (2014).

Table 1. Candidates for primary institutions of international society by author<sup>c</sup>

Wight	Bull	Mayall <sup>a</sup>	Holsti <sup>b</sup>	James	Jackson
Religious sites and festivals					
Dynastic principles					
Trade			Trade (P)		
Diplomacy	Diplomacy	Diplomacy (I)	Diplomacy(P)	Diplomacy	Diplomacy
Alliances					
Guarantees					
War	War		War (P)		War
Neutrality					
Arbitration					
Balance of Power	Balance of Power, Great power management	Balance of Power (I)			
International Law	International Law The State	International Law (I)	International Law (F) The State (F)	International Law	International Law
Sovereignty		Sovereignty (P) Territorial Integrity (P) Nonintervention (P) Self-Determination (P) Non-Discrimination (P) Human Rights (P)	Sovereignty (F) Territoriality (F)	Sovereignty Political boundaries	Sovereignty
			Colonialism (P)		Colonialism

As instituições primárias, tal como vemos na tabela acima (BUZAN, 2004), vão muito além da própria soberania, chegando a incorporar padrões de comportamento outros, a depender do teórico da EI, tais como o comércio, a arbitragem, os direitos humanos ou mesmo a não discriminação.

O surgimento e o desenvolvimento de tais instituições não são contíguos. Isto é, enquanto algumas instituições acompanham a própria configuração primeira de sociedade internacional – uma sociedade internacional circunscrita a poucos países europeus –, outras instituições se conformam mais recentemente, como é o caso dos próprios direitos humanos ou da não discriminação.

Vale ainda, com referência ao mapeamento feito por Buzan (2004) e consolidado na tabela acima, reconhecer para fins a que se pretende o presente artigo que a não intervenção aparece de forma explicitada como uma instituição primária apenas na obra de James Mayall<sup>24</sup>. Tal diagnóstico nos permitiria, quiçá, reconhecer espaço para a compatibilização da soberania com um dever de intervir preconizado pelo *R2P*.

Buzan, com a expectativa de hierarquizar as instituições supracitadas a partir das tantas contribuições ditas britânicas, identifica a necessidade de subdividi-las em dois tipos – as instituições primárias *master* e as instituições primárias *derivative*. Segundo ele (2004, p. 176, grifo nosso): “The summary also suggests a recurrent desire to differentiate primary institutions into *some sort of hierarchy between the deeper and more constitutive, and the less deep and more procedural*”.

Tem-se, assim, a tabela abaixo, também extraída da contribuição de Buzan (2004), que não pretende esgotar, mas sim apontar para as dificuldades de se hierarquizar as instituições primárias, não só porque tais instituições se diferenciam de teórico para teórico, mas principalmente porque, em alguma medida, as próprias instituições primárias podem se contradizer:

<sup>24</sup> Professor Emérito do Departamento de Política e Estudos Internacionais da Universidade de Cambridge. Cf. [http://www.polis.cam.ac.uk/Staff\\_and\\_Students/professor-james-mayall](http://www.polis.cam.ac.uk/Staff_and_Students/professor-james-mayall). Último acesso em 05 de julho de 2015.



**Table 2. The nested hierarchy of international institutions**

Primary Institutions	
Master	Derivative
Sovereignty	Non-intervention International law
Territoriality	Boundaries
Diplomacy	Messengers/diplomats Conferences/Congresses Multilateralism Diplomatic language Arbitration
Balance of power	Anti-hegemonism Alliances Guarantees Neutrality War Great power management
Equality of people	Human Rights Humanitarian intervention
Inequality of people	Colonialism Dynasticism
Trade	Market Protectionism Hegemonic stability
Nationalism	Self-determination Popular sovereignty Democracy

Um exemplo de contradição seria, por exemplo, o quanto o comércio pautado no livre-mercado impacta a soberania (BUZAN, 2004, p. 184). Ou, ainda, como instituições que há muito clamam entre si uma coesão intrínseca – soberania, territorialidade, equilíbrio de poder<sup>25</sup> – poderiam ser impactadas por instituições que emergem de novas formas de interação entre os Estados ou mesmo entre novos atores, tal como parece ser o caso da própria intervenção humanitária:

There is endless scope for dispute as to what extent new institutions (the market, or human rights) change either the game or the players, and over what time periods they do so. In terms of the discussion [...] the question is: does solidarism change the game of states, and at what point do those changes add up to a new game for which the name 'game of states' is no longer appropriate? (BUZAN, 2004, p. 181).

<sup>25</sup> Essa coesão intrínseca entre as instituições citadas pode ser vista nos ditos pluralistas quando estes sintetizam na ordem o valor supremo da sociedade internacional.

Compartilhamos com Buzan o entendimento de que a tensão entre as instituições primárias é força propulsora do desenvolvimento da sociedade internacional (BUZAN, 2004, p. 186).

Desse modo, seria importante analisar se e como a emergência de um dever de intervenção, tal como vimos contido na doutrina do *R2P*, impacta na instituição primária que, dentre todas as candidatas, é aquela que mais destaque tem nas distintas contribuições da EI: a soberania. Ou ainda se a intervenção humanitária, importante instituição primária *derivative* da instituição *master* igualdade entre os povos, fortalece-se como prática constitutiva da sociedade internacional na medida em que a doutrina do *R2P* ganha contornos mais claros<sup>26</sup>.

## 4 Considerações finais

Pretendeu-se aqui apontar que a polarização do *middle ground* britânico fundamentalmente entre pluralistas e solidaristas em torno das intervenções humanitárias e do posterior desenvolvimento da doutrina do *R2P* não é um ponto de não retorno para a própria Escola que tem por vocação a virtude da via média.

A busca pelo papel da EI na elaboração de conceitos que não são meramente ferramental descritivo para e das relações internacionais permitiu-nos revelar um arcabouço conceitual presente em seus escritos muito pouco explorado tanto internacionalmente quanto no Brasil. Trata-se da noção mais ampla de instituições e da noção mais específica de instituições primárias, destacadas nos esforços de pesquisa de Buzan.

O resgate de uma agenda institucionalista a partir da EI permite-nos afastar a ideia de instituições apenas como arranjos formais, racionalmente desenhados e sobre os quais recai a dúvida sobre se e em que medida importam, aproximando-nos do entendimento de que as instituições são conformadas pelas próprias ações políticas dos atores internacionais.

Tal entendimento leva à compreensão da sociedade internacional menos como um domínio estático e mais como viabilizadora de novos comportamentos que, mesmo que contraditórios em uma primeira análise, portam-se como força propulsora do próprio desenvolvimento da sociedade internacional.

Dessa perspectiva, a migração de uma doutrina da intervenção humanitária para a doutrina do *R2P* permitiu-nos analisar de que modo as denominadas instituições primárias podem, inclusive, recombinar-se, tal como é o caso da soberania e da intervenção, por força da emergência da responsabilidade de proteger indivíduos expostos a graves violações de direitos humanos dentro dos limites fronteiriços do próprio Estado:

[...] the responsibility to protect is indeed the subject of an 'emerging guiding principle' [...] inasmuch as it is 'supported by a wide variety of legal sources', including 'fundamental natural law principles', the UN Charter's provisions on human rights, the numerous existing treaties on human rights and on international humanitarian law and the Statute of the International Criminal Court [...] (FOCARELLI, 2008, p. 195).

<sup>26</sup> Para mais informações sobre a ativação do *R2P*, ver o caso Líbio em ICRTOP, online.

O tratamento da agenda institucionalista dos britânicos oferece, assim, condições de, ao ir além da polarização inerente ao debate pluralismo-solidarismo dos anos 1990, compreender como determinadas instituições internacionais primárias se modificam, surgem e passam a se relacionar, de forma mais ou menos controversa, com as instituições primárias preexistentes, sem que isso signifique o seu descarte ou ainda sem que isso signifique uma acomodação automática.

Escapa-se, desse modo, da irreduzível escolha entre a preservação de uma ordem internacional ou a evolução moral certa da sociedade internacional na direção do que é justo, colocada pelo debate interno à Escola dos anos 1990, e abre-se uma agenda a partir da qual a EI possa se reconciliar com o *middle ground* por ela mesma fundado e contribuir para a reflexão teórica mais abrangente sobre as instituições internacionais menos formais, mas não menos relevantes: as instituições primárias.

## Referências bibliográficas

A/50/2000. We the peoples: the role of the UN in the 21st century. Report of the Secretary General. 2000. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000923.pdf>. Último acesso em 30 de maio de 2015.

A/59/565. Note by the Secretary General. 2004. Disponível em: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565\\_En.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf). Último acesso em 30 de maio de 2015.

A/59/2005. In larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary General. 2005. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/59/2005](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005). Último acesso em 30 de maio de 2015.

AINLEY, Kirsten. The Responsibility to Protect and the International Criminal Court: counteracting the crisis. *International Affairs*. Vol. 91, 2015, pp. 37-54.

ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. *Hedley Bull on international society*. Great Britain: Palgrave, Macmillan, 1999.

ANNAN, Kofi. Opening Remarks. Humanitarian Action: a Symposium, 20 nov. 2000. *International Peace Academy Conference Report*. New York: International Peace Academy, 2001.

BOOTH, Ken. Human wrongs and IR. *International Affairs*. Vol. 71, 1995, p. 103-126.

BULL, Hedley. Justice in International Relations: The 1983 Hagey Lectures (1984). In:

In: ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. *Hedley Bull on international society*. Great Britain: Palgrave, Macmillan, 1999, p. 206-246.

\_\_\_\_\_. *The anarchical society: a study of order in world politics*. New York: Columbia University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. The Grotian conception of international society (1966). In: ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. *Hedley Bull on international society*. Great Britain: Palgrave, Macmillan, 1999, p. 95-125.

\_\_\_\_\_. The Twenty Years`Crisis Thirty Years On. In: ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. *Hedley Bull on international society*. Great Britain: Palgrave, Macmillan, 1999, p. 125-139.

BROWN, Chris. The development of international relations theory in the United Kingdom: traditions, contemporary perspectives and trajectories. *International Studies*, 46 (1-2), 2009, pp. 221- 237.

BUZAN, Barry. The primary institutions of international society. \_\_\_\_\_. *From international to world society?* English School Theory and the social structure of globalization. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, IPRI. 2ª edição, 2001.

DAHL, Robert A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. *Democracy's Edges*. Cambridge: CUP, 2001.

DUNNE, Tim. *Inventing international society: a history of the English School*. London: Macmillan, 1998.

\_\_\_\_\_. New thinking on international society. *British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 3, n. 2, 2001, p. 223-244.

\_\_\_\_\_. System, state and society: how does it all hang together? *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 34, n. 1, 2005, p. 157-170.

\_\_\_\_\_. The English School. In: \_\_\_\_\_.; KURKI, Milja; SMITH, Steve. *International relations theories: discipline and diversity*. New York: Oxford University Press, 2007, p. 127-148.

\_\_\_\_\_.; WHEELER, Nicholas. Hedely Bull's pluralism of the intellect and solidarism of the will. *International Affairs*. Vol. 72, n. 1, 1996.

\_\_\_\_\_.; GIFKINS, Jess. Libya and the state of intervention. *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 65, n. 5, 2011, pp. 515-529.

ECKERT, Amy E. How the English school can learn to stop worrying and love international ethics. Disponível em: <http://www.isawest.org/EckertISAWest06.doc>, 2006, p. 1-18.

FOCARELLI, Carlo. The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine. *Journal of Conflict & Security Law*. Vol. 13 No. 2, 2008, pp. 191-213.

HAAS, Peter. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. Vol. 46, n. 1, 1992, pp 01-35.

HURRELL, Andrew. Order and justice in International Relations: what is at stake? In: FOOT, Rosemary, GADDIS, John & HURRELL, Andrew. *Order and justice in international relations*. United States: Oxford university Press, 2004.

\_\_\_\_\_. *Sociedade internacional e governança global*. *Lua Nova*, n. 46, 1999, p. 55-75.

ICISS. The Responsibility to Protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

\_\_\_\_\_. ICISS. Online. [https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org.ny/files/69974\\_eng\\_175\\_lpi.pdf](https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org.ny/files/69974_eng_175_lpi.pdf). Último acesso em 10 de maio de 2015.

ICRToP. The Crisis in Libya. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>. Último acesso em 24 de junho de 2015.

ISA PROGRAM. Toronto 2014 Program and Eventos. Online. Disponível em: <http://www.isanet.org/Portals/0/Media/Conferences/Toronto2014/Toronto%202014%20-%20Full%20Program.pdf>. Último acesso em 10 de junho de 2015.

JACKSON, Robert. *The global covenant: human conduct in a world of states*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

JONES, Roy. The English School of International Relations: a Case for Closure. *Review of International Studies*. Vol. 7, n. 1, 1981, pp. 1-13.

KEENE, Edward. International society as an ideal type. In: NAVARI, Cornelia. *Theorising International Society: English School Methods*. US: Palgrave Mcmillan, 2009.

LINKLATER, Andrew. Cosmopolitan political communities in International Relations. *International Relations*. Vol. 16, n. 1, 2002, p. 135-150.

\_\_\_\_\_. Cosmopolitanism. In: DOBSON, A.; ECKERSLEY, R (eds.). *Political theory and the ecological challenge*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. The question of the next stage in International Relations Theory. *Millennium*, Vol. 21, 1992, p. 77-98

\_\_\_\_\_. *The transformation of political community*. Cambridge: Polity Press, 1998.

\_\_\_\_\_. The evolving spheres of international justice. *International Affairs*. Vol. 75, n. 3, 2003.

\_\_\_\_\_; SUGANAMI, Hidemi. *The English School of International Relations: a contemporary reassessment*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2006.

MORRIS, Justin. Libya and Syria: *R2P* and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*. Vol. 89, 2013, pp. 1265-1283.

MARCONI, Cláudia A. Da internacionalização dos direitos humanos aos direitos humanos internacionais: a contribuição da teoria normativa para pensar os direitos humanos a partir de RI. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 3, 2015, pp. 66-90.

NARDIN, Terry. International political theory and the question of justice. *International Affairs*. Vol. 82, n. 3, 2006, p. 449-465.

\_\_\_\_\_. *Lei, moralidade e as relações entre os estados*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1987.

SCHOUENBERG, Laust. A New Institutionalism? The English School as International Sociological Theory. *International Relations*. Vol. 25, n. 1, 2011, pp. 26-44.

\_\_\_\_\_. English School and Institutions: British Institutionalists. In: NAVARI, Cornelia; GRENN, Daniel. *Guide to the English School of International Relations*. UK: Wiley Blackwell, 2014.

SUGANAMI, Hidemi. British institutionalists, or the English School, 20 years on. *International Relations*. Vol. 17, n. 3, 2003, p. 253-271.

\_\_\_\_\_. On Hedley Bull's The Anarchical Society. Presented to 4th Pan-European International Relations Conference, 8-10 September 2001, University of Kent at Canterbury. Disponível em <http://www.leeds.ac.uk/polis/englishschool/suganami-bull01.doc>.

\_\_\_\_\_. The English School and International Theory. In: BELLAMY, Alex (org.). *International society and its critics*. United States: OUP, 2005, p. 30-44.

VINCENT, J. R. *Human rights and international relations*. Cambridge: Cambridge University, 1986.

\_\_\_\_\_. *Non-intervention and international order*. Princeton: Princeton University Press, 1974.

WÆVER, Ole. Four Meanings of International Society: A Trans-Atlantic Dialogue. In: ROBERSON, B. A. (ed.) *International Society and the Development of International Relations Theory*, pp. 80-143. London: Pinter, 1998.

WHEELER, Nicholas. Guardian angel or global gangster? The ethical claims of international society. *Political Studies*. Vol. 44, n. 1, 1996, p. 123-135.

\_\_\_\_\_. *Saving strangers: humanitarian intervention and international society*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

WIGHT, Martin. *A Política do poder*. Brasília: IPRI: 2002.

\_\_\_\_\_. *International theory: the three traditions*. New York: Holmes & Meier; London: The Royal Institute of International Affairs, 1991.

\_\_\_\_\_. Why is there no international theory? In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin. *Diplomatic investigations*. London: Allen & Unwin, 1966.

WILLIAMS, John. Pluralism, solidarism and the emergence of world society in English School Theory. *International Relations*. Vol. 19, n. 1, 2005, p. 19-38.

WILLIAMS, Jonh. Pluralism in a solidarist age (or why Hedley Bull does pluralism no favours). Paper for panel 60 – The Nature of International Society. BISA 22th Annual Conference, 2002.

Recebido em: 06 out. 2015

Aceito em: 19 nov. 2015