



Associação Brasileira de  
Relações Internacionais

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904  
Vol. 6, Nº 1  
Janeiro-Junho de 2011

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## SUMÁRIO

Editorial | 3

Recursos hídricos, conflito e integração: uma análise construtivista da relação entre Brasil e Argentina | 4  
Camila Penna de Castro

Sobre o Sistema de Segurança Coletiva e a legitimidade das Operações de Paz da ONU | 23  
Lucas Pereira Rezende  
Cesar Augusto Lambert de Azevedo

A energia nuclear como instrumento de inserção internacional do Brasil:  
uma análise introdutória a partir da teoria poli-heurística de tomada de decisão | 39  
Bruna Le Prioux  
Edmilson Moutinho dos Santos

A Conferência de Punta del Este cinquenta anos depois:  
um estudo da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (1962) | 53  
Carlos Federico Domínguez Avila

Discussão e aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL | 67  
Matilde de Souza  
Bernardo Ramos Bahia

Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes | 83  
Manoela Salem Miklos

Excepcionalismo americano e as violações de direitos humanos no pós-11 de setembro | 101  
Matheus de Carvalho Hernandez  
William Torres Laureano da Rosa

Análise da crise política jurídica na Líbia e a situação dos refugiados | 114  
Danielle Annoni  
Márcia Marcondes Diniz de Freitas

Multilaterais e governos nacionais:  
estratégias para um novo lugar da América Latina no capitalismo contemporâneo? | 131  
Wagner Iglecias

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904  
Vol. 6, Nº 1  
Janeiro-Junho de 2011

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Carta Internacional* é uma revista eletrônica semestral da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), destinada à publicação de artigos científicos inéditos dedicados a temas das relações internacionais contemporâneas, em especial àqueles que afetam o Brasil.

As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da ABRI.

A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço [www.cartainternacional.abri.org.br](http://www.cartainternacional.abri.org.br).

© 2011  
Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).  
Todos os direitos reservados.

#### Editor

Paulo Pereira

#### Editor Assistente

Fabício Henricco Chagas Bastos

#### Projeto Gráfico

Samuel Tabosa de Castro

#### Secretaria da Carta Internacional

Cinda Airá Murta

#### Conselho Editorial

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

#### Secretária Executiva

Matilde de Souza / PUC Minas

#### Secretário Adjunto

Antônio Carlos Lessa / UnB

#### Tesoureiro

Carlos Enrique Ruiz Ferreira / UEPB

#### Diretores

Eduardo Viola / UnB

Gunther Rudzit / FAAP

Paulo José dos Reis Pereira / PUC SP

Carlos Arturi / UFRGS

#### Conselho Fiscal

Danny Zahreddine / PUC Minas

Francisco Gomes Filho / UFRR

#### 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)

## Editorial

Criada em 1993 pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP (NUPRI), a *Carta Internacional* acompanhou o processo de expansão e consolidação do campo das Relações Internacionais no Brasil. No momento de sua criação a multiplicação exponencial de cursos de graduação não havia sequer começado. Naquele momento, a *Carta Internacional* cumpria o papel de difusão de informação e veículo de debate entre pesquisadores, na forma de uma *newsletter* que mensalmente discutia temas candentes da política internacional. Durante uma década combinou, nas palavras de seu criador, o professor José Augusto Guilhon Albuquerque, “os tons do jornalismo e da análise acadêmica”. Combinação importantíssima que, a um só tempo, permitia assinalar a relevância política e social da agenda mais ampla das Relações Internacionais e a necessidade da análise política rigorosa e academicamente informada. Era o veículo perfeitamente adequado para um momento em que o campo de conhecimento se constituía como tal; de fato, a *Carta Internacional* contribuía para a consolidação do vocabulário, dos procedimentos de pesquisa e limites disciplinares do nascente campo das RI no Brasil.

Dez anos depois, a *Carta Internacional* seria reestruturada como um periódico científico. Seu alcance já era nacional, recolhendo contribuições e mobilizando leitores de todas as regiões do país. O estabelecimento desse novo formato coincidiu com a criação da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Não se trata, contudo, de mera coincidência. Tanto a criação da ABRI, quanto a reestruturação da *Carta Internacional* como um periódico científico, respondiam às demandas de um campo disciplinar em processo de consolidação. Entre 2006 e 2010 foram publicados 12 números da revista. Reunindo pelo menos uma centena de contribuições de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, a *Carta Internacional* se tornava uma referência para a reflexão acerca da agenda da política internacional no país. Referência importante para um campo que, nesse período, foi marcado pela multiplicação de cursos de mestrado e pela consolidação de seus primeiros doutorados. Referência necessária para o debate aprofundado e rigoroso dos principais temas da agenda de pesquisa em política internacional.

A ABRI e a Carta, cada uma a seu modo, contribuíram para o processo de consolidação do campo disciplinar das Relações Internacionais. Hoje, no momento em que esse campo se encontra consolidado, a *Carta Internacional* passa a ser editada pela ABRI. A possibilidade de manutenção de um periódico científico que tanto contribuiu para o desenvolvimento de nossa área no Brasil é uma grande honra e uma enorme responsabilidade. Esperamos que a ABRI possa corresponder às expectativas dos antigos editores da *Carta Internacional* e de seus associados. Esperamos ainda que possamos oferecer um grande impulso ao processo de internacionalização desse periódico científico e fortalecer seu papel de referência em nosso campo disciplinar.

Finalmente, gostaria de agradecer, em nome da ABRI, a todos aqueles que sustentaram ao longo dos últimos anos publicação desse importante periódico. Gostaria de fazê-lo, na figura dos professores José Augusto Guilhon Albuquerque e Rafael Villa. Finalmente, gostaria de assinalar o compromisso da ABRI na manutenção da revista e assegurar ao professor Paulo Pereira, que assume como seu editor, todo o apoio por parte da direção da Associação.

Paulo Lavigne Esteves  
Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

# Recursos hídricos, conflito e integração: uma análise construtivista da relação entre Brasil e Argentina

## Water resources, conflict and integration: a constructivist analysis of Brazil and Argentina relations

Camila Penna de Castro\*

### Resumo

O artigo discute o processo de interação entre Brasil e Argentina no contexto das negociações para a construção da usina de Itaipu a partir de uma ótica construtivista. Argumenta-se que ao longo da interação os dois Estados adotaram determinadas práticas representacionais que levaram a uma alteração nas posições subjetivas adotadas antes de 1979. A análise é feita a partir das noções de “identidade papel”, “posição subjetiva” e “auto-restrição” de Wendt (1999). A metodologia utilizada é a análise qualitativa de falas de representantes dos dois Estados – emitidas em pronunciamentos e entrevistas, relatos pessoais, documentos oficiais – com o propósito de identificar a presença de indícios de que tal mudança nas posições subjetivas teria tomado lugar. Indícios tais como: formas de categorização do outro de maneira mais positiva e próxima; expressões de aprovação acerca do comportamento e intenções do outro; percepção da cooperação como algo desejável e necessário; e iniciativas ou tratativas recorrentes para a cooperação.

**Palavras-chave:** Brasil; Argentina; construtivismo; Itaipu.

### Abstract

The article discusses the process of interaction between Brazil and Argentina in the negotiations for the construction of the Itaipu hydroelectric plant from a constructivist perspective. We argue that during the interaction the two states have adopted certain representational practices that led to a change in subject positions adopted before 1979. The analysis is based on the notions of “role identity”, “subject position” and “self-restrain” by Wendt (1999). The methodology used was the qualitative analysis of statements by representatives of the two states – issued in speeches and interviews, personal accounts, official documents – in order to identify the presence of indicators that such a change would have taken place. Indicators such as forms of categorization of the other in a more positive way; expressions of approval of the behavior and intentions of others; perception of cooperation as something desirable and necessary, and initiatives for cooperation talks.

**Keywords:** Brazil; Argentina; constructivism; Itaipu.

---

\* Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: camilapenna2003@yahoo.com.br

## Introdução

O artigo discute o processo de interação entre Brasil e Argentina no contexto das negociações para a construção da usina de Itaipu com o propósito de demonstrar como as formas de identificação mútua entre os dois Estados foram sendo reformuladas em decorrência de determinadas práticas e representações. A análise é feita sob a ótica construtivista, tomando como base o modelo proposto por Alexander Wendt (1999), que têm como premissa central a idéia de que as identidades e interesses dos Estados não são exógenos à interação, mas sim constituídos a partir dela. Segundo o autor, os Estados interagem de acordo com a forma pela qual se identificam mutuamente em determinado contexto. Wendt denomina “identidades papel” essas formas de identificação mútua. As identidades papel são constituídas de acordo com as representações que os Estados fazem de si e do outro na interação, expressas por meio de práticas e de falas de seus representantes, denominadas “posições subjetivas”. As posições subjetivas adotadas pelos Estados são, portanto, indicativas das identidades papel assumidas por eles.

Partindo do pressuposto de que as posições subjetivas e as identidades papel estão sujeitas a alterações e reformulações de acordo com as práticas representadas pelos Estados na interação, optamos por analisar as implicações de uma dessas práticas para o processo recíproco de formação de identidades. Tal prática, definida por Wendt como “auto-restrição”, implica no constrangimento, por parte de um Estado, de um curso de ação que poderia resultar em uma ameaça para o cumprimento dos interesses vitais do outro. Discutiremos, portanto, a presença de práticas de auto-restrição no processo de negociação entre Brasil e Argentina no contexto anterior à construção da usina de Itaipu por Paraguai e Brasil. Avaliaremos, ademais, como a posição adotada por Brasil e Argentina nesse contexto teve impacto no processo mútuo de formação de identidades papel.

A hipótese proposta é a de que a resolução das controvérsias entre os dois Estados em torno da construção de Itaipu em 1979 deu início a um processo de reformulação das identidades papel adotadas por Brasil e Argentina na interação até então, abrindo caminho para um movimento mais amplo de integração bilateral. Com efeito, a partir de 1979 os dois Estados passam a adotar cada vez mais posições subjetivas de “parceiros” e “amigos” e cada vez menos de “rival” ou “inimigo”. Para a discussão desta hipótese recorreremos a falas de representantes dos dois Estados emitidas em pronunciamentos e entrevistas (disponíveis em meios de comunicação impressos), relatos pessoais (publicados em livros ou narrados em entrevistas orais), documentos oficiais (cartas, telegramas, relatórios, e documentos produzidos conjuntamente como declarações conjuntas, acordos e tratados). Nesse material destacaremos os indícios de que uma mudança nas posições subjetivas dos dois Estados, nos termos referidos acima, teria tomado lugar após o acordo de 1979. Consideramos como indícios: formas de categorização do outro de maneira mais positiva e próxima (como por exemplo, referindo-se a ele como um amigo, parceiro, etc.); expressões de aprovação acerca do comportamento e das intenções do outro; percepção da cooperação com o outro como algo desejável e necessário; identificação de objetivos, posições, perspectivas e visões convergentes acerca do mundo e de temas específicos; e iniciativas, tentativas ou tratativas recorrentes para a cooperação (como por exemplo, a disposição para negociar determinadas questões sensíveis, reuniões freqüentes de chefes de Estado, etc.).

Buscamos desenvolver uma forma de compreensão da relação bilateral entre Brasil e Argentina que possa atender a certos questionamentos pouco explorados pela bibliografia produzida sobre o tema. Acreditamos que o tratamento da relação entre os dois países apenas como uma “aliança estratégica” – no sentido de que cooperação é interpretada como um meio para maximização de certos ganhos individuais – deixa de lado processos importantes, que também estão em jogo quando os Estados interagem.

Ao interpretar a cooperação como o fim de um processo de aproximação e identificação mútua mais positiva, e que ao mesmo tempo reforça esse processo, podemos apreender certas nuances e dinâmicas envolvidas na cooperação entre Brasil e Argentina. Com efeito, acreditamos que o que está em jogo não é apenas uma coordenação de posições com vistas a cooperar para obter benefícios individuais, mas sim um processo mais profundo de alteração nas formas pelas quais os dois Estados se percebem e se identificam mutuamente. E entender o processo nesses termos traz acréscimos significativos para a análise da relação bilateral. Ao propor uma análise da cooperação bilateral a partir de uma nova perspectiva, o artigo busca, portanto, oferecer uma visão alternativa às abordagens tradicionais sobre o tema.

## 1. O construtivismo no Cone Sul

O construtivismo, tal como proposto por Wendt<sup>1</sup>, (1999) toma o Estado como ator mais importante nas relações internacionais. A esse ator internacional, que constitui também nossa unidade de análise, Wendt dá a seguinte definição: “ator organizacional detentor de soberania e monopólio territorial da violência organizada, cuja forma é constituída em relação à sociedade que governa pela estrutura da autoridade política” (*idem*: 243).

No âmbito das relações internacionais, os Estados agem de acordo com suas identidades. Identidade é “a propriedade de atores intencionais que gera disposições motivacionais e comportamentais. (...) É, em sua base, uma qualidade subjetiva, ou de nível-unitário, enraizada no auto-entendimento de um ator” (*idem*: 224). Esse auto-entendimento é construído de acordo com a forma pela qual os outros atores o representam, e, portanto, a identidade tem tanto uma dimensão subjetiva quanto uma dimensão intersubjetiva. Assim, “dois tipos de idéias podem entrar na constituição da identidade: aquelas tidas pelo *Self* e aquelas tidas pelo Outro. As identidades são constituídas tanto por estruturas internas como externas” (*idem*: 224). Interessamos a dimensão externa da constituição das identidades dos Estados, denominada por Wendt como “identidade social” ou “identidade papel”. Ela é formada a partir da interação de um Estado com outros, e, portanto, só pode existir **em relação** a outros atores.

Identidades papel interpretadas pelos atores em uma interação repetida no tempo levam à constituição de contextos interativos específicos ou “estruturas sociais”. Essas estruturas são formadas de acordo com os papéis recorrentemente interpretados pelos Estados e se caracterizam pelas suas posições subjetivas na relação com outros Estados. Wendt distingue três tipos de

<sup>1</sup> Posição que se convencionou denominar “estruturalista” em razão da abordagem proposta por Wendt para a compreensão das ações dos Estados em determinados contextos ou “estruturas”. Contudo, como veremos à frente, para Wendt essas estruturas são formadas a partir da interação entre os Estados e sujeitas a mudanças em sua configuração na medida em que mudam as formas de relação entre estes. Ou seja, “estrutura” na abordagem de Wendt, não pode ser apreendida como categoria imutável e rígida, mas sim como processo constantemente reproduzido pelas práticas representacionais dos Estados.

estruturas: a hobbesiana, na qual a posição subjetiva prevalecente é a de “inimigo”; a lockeana, na qual prevalece a posição de “rival”, e a kantiana, cuja posição subjetiva prevalecente é a de “amigo”. Cada uma dessas estruturas envolve um tipo distinto de papel representado pelo *Self* em relação ao Outro no que diz respeito do uso da violência. Na posição de inimigos os Estados irão se sentir ameaçados, vendo-se como inimigos entre si, sem respeitar nenhum limite no uso da violência em relação ao outro. Na postura de rivais, os Estados utilizarão a violência apenas quando para garantir seus interesses.. Como amigos, o papel representado pelos Estados é o de aliados, que não utilizarão a violência para resolver suas disputas e trabalharão em equipe contra ameaças de segurança.

Convém notar, contudo, que essas estruturas não são determinantes fixas e imutáveis das ações dos Estados. À medida que os Estados interagem, podem passar de uma estrutura à outra, em decorrência da mudança de posições subjetivas por eles tomadas, que podem passar de inimigos a rivais e de rivais a amigos. O que garante a reprodução de determinada estrutura social são as práticas representacionais (inclusive lingüísticas) adotadas pelos Estados e a forma pela qual os outros atores interpretam tais práticas. Esse processo, denominado “aprendizado social”, corresponde à idéia básica de que as “identidades e seus interesses correspondentes são aprendidos e reforçados em resposta a como os atores são tratados por Outros considerados relevantes” (*idem*: 327).

É através do mecanismo de avaliações refletidas, por meio do qual o ator se vê como um reflexo de como ele pensa que o Outro relevante o avalia, que o aprendizado social torna-se possível. As avaliações refletidas são feitas, principalmente, por meio da interpretação de práticas representacionais dos Estados. Por exemplo, a prática representacional que produz a identidade papel “amigo” é a prática representacional pró-social. Esse tipo de prática representacional implica “tratar os outros não apenas como se se respeitasse as suas preocupações individuais de segurança, mas também como se se importasse com eles” (*idem*: 341). Se sustentada ao longo do tempo, essa prática pode levar à erosão de posições subjetivas de “inimigo” e “rival”, resultando na passagem de uma estrutura social com características predominantemente lockeanas para uma de características predominantemente kantianas.<sup>2</sup>

Outra prática representacional que pode erodir identidades papel de caráter hostil é a cooperação. Contudo, os atores só irão cooperar ou adotar práticas pró-sociais se estiverem seguros de que não serão explorados pelo outro. Isso significa que o processo de aprendizado social e a mudança nas posições subjetivas dentro do espectro inimigo-rival-amigo só será possível se os Estados puderem “superar seu medo de ser engolfados (tragados) física ou psicologicamente por aqueles com os quais iriam se identificar” (*idem*: 357). O medo de ser engolfado, por sua vez, só pode ser superado quando um Estado A souber que o Outro, Estado B, irá se auto-restringir com o propósito de respeitar a identidade e os interesses vitais do Estado A em uma situação na qual eles possam estar ameaçados pela cooperação.

Partindo dessas premissas teóricas iremos discutir o processo de interação entre Brasil e Argentina no contexto das negociações em torno da construção da usina de Itaipu com vistas a

2 A comunicação também tem um papel fundamental nesse processo. Através do discurso que engloba uma dimensão de “nós”, um Estado pode forjar a confiança do outro de antemão e consegui-la mais rápido do que se estivesse se utilizando apenas de práticas – fomentando sua cooperação ao comunicar a ele o que é esperado na relação.

assinalar a presença de práticas representacionais cooperativas e de auto-restrição, bem como analisar os efeitos dessas práticas nas formas de identificação mútua e nas posições subjetivas adotadas na relação bilateral.

## 2. Rivalidade e disputa por hegemonia na América do Sul

Afirmar que a resolução das controvérsias entre Brasil e Argentina em torno da construção de Itaipu em 1979 representou um ponto de inflexão para a relação bilateral e um fator determinante do processo de integração no qual os dois países se engajaram posteriormente (Russel e Tokatlian, 2003; Penna; 2006), pressupõe uma discussão das principais características da relação bilateral anterior a 1979. A tônica da relação ente Brasil e Argentina até o final da década de 70 é marcada por um contexto predominantemente de rivalidade, com momentos de maior ou menor acirramento.<sup>3</sup> Isso se deve a diversas razões, dentre elas as alterações que ocorreram no equilíbrio de poder regional e na posição relativa dos dois países ao longo do século XX.

Entre 1880 e 1930 a Argentina foi o país de maior relevância econômica da América do Sul, e sua economia esteve entre as primeiras do mundo. A Argentina experimentara um grande crescimento no final do século XIX, baseado em um modelo agro-exportador, no qual se destacava a produção de trigo e carne, que tinha como principal mercado a Europa, notadamente a Inglaterra. Uma evidência da relevância regional argentina é o fato de que até 1930 a balança comercial brasileira havia sido deficitária no comércio bilateral e que, até então, as elites brasileiras olhavam para o país vizinho como um importante modelo de desenvolvimento econômico e cultural (Fausto e Devoto, 2004). A política externa argentina dessa fase se caracterizou por certa rivalidade com o Brasil em torno da busca de supremacia regional. O Brasil, ainda que com economia menos proeminente, era o “vizinho maior”. A partir da década de 30, houve um declínio relativo da Argentina em relação ao Brasil. O modelo econômico agro-exportador argentino passou a ser insuficiente para a manutenção do crescimento na medida em que os países europeus colocavam cada vez mais barreiras à importação dos produtos argentinos em razão da crise econômica que enfrentavam.

A Argentina tivera um Produto Interno Bruto (PIB) 50% maior que o do Brasil em 1913. Nos anos 30, vivia um processo de crescente desvantagem relativa com relação ao Brasil, que crescia a taxas maiores. O que se verificou a partir de então, e mais claramente na segunda metade do século XX, foi uma inversão de posições e, nesse contexto, deu-se um acirramento na competição e desconfiança mútua.<sup>4</sup>

A relação entre Brasil e Argentina alterou-se a partir de meados do século XX e, nesse contexto, tornaram-se recorrentes as acusações argentinas sobre as supostas intenções imperialistas do Brasil na América do Sul, principalmente em face de sua proximidade com os EUA:

3 Como apontam Russel e Tokatlian (2003), não obstante o clima freqüente de desconfiança e disputa por hegemonia, a estrutura social na qual se deu a interação entre Brasil e a Argentina nunca chegou a apresentar características predominantes de uma estrutura hobbesiana. O contexto de interação entre os dois países teria, ao longo do século XIX e XX, apresentado, no mais das vezes, contornos de uma estrutura lockeana; em outras palavras, as posições subjetivas adotadas na interação foram predominantemente de rivais e não de inimigos.

4 Nesse período, o Brasil estreitava suas relações (comerciais e políticas) com os Estados Unidos, o que era visto com certa reticência pelo Estado argentino, uma vez que se temia o “expansionismo brasileiro” apoiado pelo vizinho norte-americano. A Argentina tinha como principal parceiro comercial a Inglaterra, mantendo relações com Estados Unidos mais distantes do que o Brasil.



*La preocupación por el equilibrio subregional y la competencia por la influencia en los países vecinos seguía modelando la visión del otro tiempo que la Argentina acentuaba su neutralidad y Brasil consolidaba su alineamiento con los Estados Unidos. Esto último dio lugar al surgimiento en la Argentina de una nueva visión de Brasil, inscrita en la rivalidad geopolítica, como “país llave” de la acción futura estadounidense en el continente (Russel e Tokatlian, 2003: 29)*

Importa observar ainda que nesse período (meados do século XX ao fim da década de 70) foram levadas a cabo algumas tentativas de cooperação. Todavia, o clima predominante de rivalidade e considerações acerca do “medo de ser engolfado” foram fatores impeditivos de uma maior e mais profunda aproximação. Haja vista a reticência do presidente argentino Arturo Frondizi quando da firma dos acordos de Uruguaiana (1961) para cooperação econômica com o Brasil:<sup>5</sup>

*A pesar de su indudable importancia, la aproximación argentina a Brasil se circunscribió a la concertación política por el temor del gobierno de Frondizi a que la integración económica bilateral generase (...) una nueva división internacional del trabajo que dejara nuestro país como simple proveedor de bienes primarios. La inquietud del líder desarrollista se fundaba en las ventajas que Brasil ya había sacado a la argentina en el sector industrial desde mediados de la década del cincuenta (idem: 37).*

Em que pesem outras considerações e disputas no campo econômico, o maior motivo de fricção entre Brasil e Argentina nas décadas de 60 e 70 deu-se em torno da utilização do potencial energético dos rios compartilhados. Mais especificamente, a disputa em torno da construção de Itaipu.

Os vínculos diplomáticos entre os dois países alcançaram um de seus pontos mais baixos no início da década de 1970, quando, numa de suas viagens a Brasília, o então presidente argentino, general Alejandro Lanusse, pronunciou em âmbitos oficiais discursos que incluíam frases alusivas ao “imperialismo brasileiro”. O ponto de tensão máxima foi atingido quando, de *motu proprio*, o mandatário argentino acrescentou a um texto que foi previamente acordado ente ambas as chancelarias uma frase em que manifestava o desagrado argentino pelos prejuízos decorrentes da utilização, pelo Brasil, dos recursos hídricos dos rios fronteiriços (Campbell, Rosemberg e Svarzaman, 2001: 33)

A idéia de aproveitamento do potencial hidráulico do Salto Grande de Sete Quedas – ou Salto do Guairá, como é denominado no Paraguai – pelo Brasil remonta ao início do século XX. A evidência mais remota identificada a esse respeito é de outubro de 1908: uma emenda a um projeto de despesa intitulada “Aproveitamento da Força Hidráulica de Sete Quedas e Urupungá”, apresentada na Câmara dos Deputados por Vitor Amaral (Paraná) e Manoel Bonfim (Sergipe). Identificou-se também um documento arquivado no Ministério de Relações Exteriores do Brasil,

<sup>5</sup> Vidigal (2007) oferece uma abordagem dos acordos de Uruguaiana como marco importante na cooperação entre Brasil e Argentina. De acordo com o autor estes acordos teriam representado um momento inédito na relação bilateral na medida em que se buscou uma coordenação partindo-se de uma concepção comum de desenvolvimentismo no marco do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). E embora os termos destes acordos não tivessem ganhado um respaldo posterior nos regimes militares que se instalaram em ambos os países, eles foram uma iniciativa e um indicativo importante do processo de cooperação bilateral mais aprofundado que tomaria lugar posteriormente, se inserindo naquilo que o autor chama de “ensaio de integração” (Vidigal, 2007).

datado de 1927, o qual continha dados sobre o trecho de Sete Quedas, levantados pelo Serviço Geológico e Mineralógico, e indicava a necessidade de se investigar se o potencial deveria ou não ser partilhado com o Paraguai (Cotrim, 1999). O Salto de Sete Quedas se localizava em um trecho do rio Paraná de curso compartilhado com o Paraguai.<sup>6</sup> Dessa forma, seu aproveitamento hidroenergético deveria ser feito de forma conjunta com o Paraguai. Pelo menos essa foi a percepção na época.

As tratativas entre Brasil e Paraguai para o aproveitamento do potencial energético do Salto de Sete Quedas ganharam corpo a partir da década de 60. Na mesma época, os dois países discutiam justamente sobre os limites fronteiriços do trecho das Sete Quedas. O Paraguai contestava a demarcação de 1874, que definira a fronteira à jusante de um dos saltos principais das Sete Quedas. Alegava que a linha se localizava mais ao Norte, à montante dos Saltos. De acordo com a reivindicação paraguaia, grande parte do trecho de Sete Quedas era um curso compartilhado entre Brasil e Paraguai, o que significava que o governo brasileiro não poderia, unilateralmente, aproveitar seu potencial energético.

Após alguns anos de controvérsia, o Brasil propôs ao Paraguai a construção conjunta de uma grande hidrelétrica no trecho de Sete Quedas, que serviria aos dois países, (Barboza *apud* Bhering, 2004). Com a construção da hidrelétrica, um grande volume de água seria represado e inundaria a área reclamada pelo Paraguai, que aceitou a proposta. Tiveram, assim, início os estudos para o “Projeto Sete Quedas”, posteriormente denominado Itaipu.<sup>7</sup> As primeiras negociações resultaram na firma da Ata das Cataratas, em 1966, segundo a qual seriam realizados estudos conjuntos de caráter técnico e econômico com vistas à construção de Itaipu. Foi criada a Comissão Mista Técnica Brasileiro- Paraguaia (1966).

As questões relativas à utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata também estavam sendo discutidas multilateralmente. Em 1967 deu-se a primeira de uma série de Reuniões de Chanceleres do Prata, reuniões anuais, com a presença dos chanceleres de Argentina, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Brasil. Esse era o foro no qual a Argentina defendia suas posições com relação ao projeto do Brasil e Paraguai. Seu principal argumento era o de que seria necessária a “consulta prévia” à Argentina acerca da construção da usina, uma vez que o Rio Paraná também é de curso contíguo ao território argentino e a barragem poderia prejudicar a utilização do rio em território argentino. O Brasil contra-argumentava que a consulta prévia não seria necessária uma vez que na IV Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata havia sido acordado que: “cada Estado pode aproveitar as águas na medida de suas necessidades sempre que não cause prejuízo sensível a outro Estado da bacia” (Declaração de Assunção, 1971). Caso a obra causasse algum “prejuízo sensível” à Argentina, o Brasil se comprometia a indenizá-la.

Dentre os diversos prejuízos possíveis da construção de Itaipu apontados pelos argentinos estava o relativo à planejada usina de Corpus, que construiriam em parceria com o Paraguai, a aproximadamente 278 km à jusante de Itaipu (Caubet, 1989; Barboza *apud* Bhering, 2004).

6 O Rio Paraná começa em território brasileiro, com a junção do Rio Grande e do Rio Paraíba. Há algumas hidrelétricas nacionais localizadas no trecho brasileiro, como Jupia e Ilha Solteira. Na fronteira entre Brasil e Paraguai começa o trecho compartilhado do Rio Paraná, onde se localizava o Salto Grande e agora se encontra a usina de Itaipu. Mais à jusante, a partir da Foz do Iguaçu, o Rio Paraná passa a ser de curso compartilhado entre Paraguai e Argentina, trecho no qual se planejava construir as usinas de Yaciretá e Corpus. À jusante, o Rio segue seu curso em território argentino, onde passa a ser denominado Rio da Prata.

7 Itaipu foi um nome dado pelos paraguaios. É de origem Guarani e significa: “água que canta na pedra” (Barboza *apud* Bhering, 2004).

Contudo, na época, Corpus não chegava a ser um projeto argentino-paraguaio. Apenas em 1977, uma declaração conjunta dos presidentes dos dois países anunciaria a **intenção** de realizar a obra de Corpus.<sup>8</sup> Alguns autores apontam que Corpus era mais parte de uma estratégia que visava dificultar a construção de Itaipu ou mitigar sua grande dimensão e potência do que o atendimento a uma necessidade real de demanda energética do país (Derbernardi, 1996; Caubet, 1989 e Penna, 2006).

Isso demonstra a preocupação da Argentina com a construção de uma usina do porte da de Itaipu, em conjunto com o Paraguai, e próxima ao território argentino. Ademais, cabe observar que os recursos energéticos tinham lugar estratégico e de grande importância para os regimes militares nos dois países, e a construção de Itaipu (a maior usina do mundo em potência e capacidade de geração), traria vantagens significativas para o Brasil – observe-se que havia no período uma forte rivalidade entre os dois Estados. Alguns documentos e declarações argentinas da época expressam a preocupação com essa “tendência expansionista” do Estado brasileiro, interpretada, no mais das vezes, como uma espécie de imperialismo regional ou sub-imperialismo.

São exemplos desses documentos e declarações os relatórios da “Comissão para a Defesa dos Interesses Argentinos na Bacia do Prata”, que eram enviados ao presidente e à Junta Militar, e os artigos na publicação argentina *Estrategia*, além de outras publicações direcionadas a estudos geopolíticos e estratégicos. Alguns trechos desses documentos reproduzidos abaixo expressam a visão argentina acerca do Brasil e de suas intenções. Compete observar atentamente esses padrões de identificação e categorização de outrora, para que possamos verificar a mudança que ocorreu após 1979.

Passemos à observação de alguns trechos destes documentos. Em um dos relatórios da “Comissão para a Defesa dos Interesses Argentinos na Bacia do Prata” afirma-se que “*o Brasil herdou uma vocação imperialista à qual adere sem desfalecimento com uma tenacidade e uma determinação atávicas, para projetar-se para o futuro grandioso que se fixou*” (Rojas *apud* Caubet, 1989: 128). E o resultado dessa vocação seria uma inevitável expansão e satelitização dos países pequenos da região. De acordo com essa concepção, Itaipu deveria ser interpretada como “expressão do controle dos recursos hidrelétricos no Alto Paraná, servindo a acentuar sua penetração e a consolidar sua hegemonia sobre o Paraguai”, tendo a construção da barragem o objetivo de “perturbar a navegação do Alto Paraná (...); obstaculizar, em prejuízo da Argentina, o aproveitamento máximo do rio (...)” (Guglielmelli *apud* Caubet, 1989: 128). No relatório da Comissão para a Defesa dos Interesses Argentinos na Bacia do Prata estão expressos diversos pontos de insatisfação com a condução dos negócios e defesa dos interesses argentinos em relação ao aproveitamento do Prata:

*Al grave perjuicio económico (...) se une el gravísimo daño moral, por renuncia a una prioridad constructiva con respecto a Itaipu, lo que aumenta la desazón y el descreimiento en el pueblo argentino* (Rojas, 1979)

Ademais, o documento aponta que “*o integracionismo internacional não deve ser um dogma que viole os valores nacionais*” (Rojas, 1979).

8 O que se alegava é que o funcionamento da usina de Corpus seria prejudicado caso a potência de Itaipu fosse muito alta. Ou seja, para que Corpus pudesse produzir energia suficiente e para que o empreendimento valesse o custo inicial, a cota de Itaipu teria que ser controlada em função de Corpus.

A posição argentina e sua preocupação com o expansionismo e o imperialismo brasileiros devem ser apreendidas também em um contexto de crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil – notadamente na década de 70, quando se deu o “milagre econômico”. O que serviu para agravar ainda mais a situação, uma vez que esse rápido crescimento econômico contribuía para aumentar o receio e as preocupações do Estado argentino acerca do crescente poder relativo brasileiro. Assim assinala Caubet:

Mais do que nas opiniões geopolíticas dos militares no poder, é no crescimento econômico brasileiro desde meados dos anos 1960 que se pode descobrir razões para falar em expansão internacional do país, em diversos níveis (Caubet, 1989: 131)

O clima de desentendimento e desconfiança entre os dois países aumentou ainda mais em 1973, quando Brasil e Paraguai acertaram os detalhes finais para construção de Itaipu, por meio da assinatura do Tratado de Itaipu, dando início às obras em 1975.

Apenas em 1977 começaram a ser tomadas algumas iniciativas conjuntas de coordenação a respeito de Itaipu. Entre 1977 e 1978 foram realizadas uma série de reuniões de caráter técnico entre representantes dos dois países (e também do Paraguai). Buscava-se estudar e discutir um ajuste técnico relativo a qual deveria ser a potência máxima de Itaipu que permitisse o funcionamento de Corpus e qual deveria ser a altura máxima da barragem de Corpus para que não prejudicasse as operações de Itaipu e o equilíbrio da navegação à jusante. Em setembro de 1979 chega-se a um entendimento e é firmado o Acordo sobre Cooperação Técnico-operativa entre os Aproveitamentos de Itaipu e Corpus.

Cumprir observar que a realização deste acordo se deve, em grande medida, à postura adotada pelo presidente João Batista Figueiredo no tocante à resolução das controvérsias com a Argentina em torno da construção de Itaipu. Em janeiro de 1979, com o início do novo governo no Brasil, foi possível encaminhar o tema e buscar uma solução do impasse ao qual se havia chegado em 1978, quando o governo brasileiro anunciara que iria montar duas turbinas adicionais, além das dezoito já acordadas, para que, no caso de manutenção ou qualquer outro problema, a usina funcionasse sempre com um total de 18 turbinas. A Argentina não aceitou a posição do Brasil e ameaçou paralisar a negociação. Com entrada do novo presidente brasileiro em 1979, que tinha vivido na Argentina quando jovem e estabelecido relações pessoais no país (Penna, 2006), criou-se um contexto mais permissivo para a negociação.

Assim que Figueiredo assumiu a presidência os contatos oficiais recomeçaram e em setembro de 1979 uma informação emitida pela administração de Itaipu sugeria que o Brasil estaria disposto a renunciar as duas turbinas de reserva. Mais tarde, em 2002, decidiu-se pela montagem dessas duas turbinas com consulta à Argentina (Penna, 2006). Note-se que essa mudança de postura do Estado brasileiro em 1979 na relação bilateral com a Argentina pode ser entendida como uma prática representacional mais próxima àquilo que Wendt (1999) chama de pró-social ou cooperativa, que teria como efeito – quando interpretada e internalizada como tal – a erosão de posições subjetivas de “inimigo” ou “rival” na medida em que se repetissem ao longo do tempo e gerassem reciprocidade.

O Acordo sobre Cooperação Técnico-operativa entre os Aproveitamentos de Itaipu e Corpus de 1979, também conhecido como Acordo Tripartite, estabelece que a potência de operação

máxima para Itaipu deveria ser a que resultasse operação de 18 unidades turbo-geradoras (700 megawatts cada), e a altura máxima para a barragem que “Argentina e Paraguai projetam construir na região de Corpus” deveria ser de 105 metros acima do nível do mar (Acordo Técnico-Operativo, 1979: alínea “a”). No tocante a eventuais prejuízos sensíveis que poderiam se dar em decorrência da usina decidiu-se que: “dentro do espírito de cooperação e boa-vizinhança que inspira as relações entre os três países, os casos concretos serão examinados no prazo mais breve possível, compatível com a natureza do eventual prejuízo sensível e sua análise” (Acordo Técnico-Operativo, 1979: alínea “g”). A apreciação para a qualificação do que poderia ser um prejuízo sensível deveria ser feita então pelas três partes e não unilateralmente. Isso denota uma alteração na posição defendida anteriormente pelo Brasil, de que não seria necessária uma consulta prévia para casos de possíveis prejuízos sensíveis.

A mudança de posição do Brasil no tocante a esse tema bem como sua postura adotada em outros temas apontados ao longo da negociação configuram práticas representacionais cooperativas que tiveram como efeito o início da erosão de posições subjetivas predominantemente de rivais. Essa última afirmação se fundamenta nos seguintes fatos. Em primeiro lugar o Brasil – notadamente na segunda metade da década de 70, quando Itaipu começara a ser construída – negociou com a Argentina termos e condições para o funcionamento de Itaipu em função dos prejuízos eventuais que ela poderia causar para Corpus (que era então não mais que um estudo inacabado). Esses termos e condições continham certas limitações em relação ao planejado anteriormente com o Paraguai, como por exemplo, o referido recuo em 1979 na instalação de duas turbinas adicionais que pudessem funcionar em caso de manutenção de uma das outras funcionais.

Em segundo lugar havia a questão da diferença nas frequências de energia adotadas no Brasil e no Paraguai. O Brasil adotara o sistema de 60 hz e o Paraguai, assim como a maioria dos países sul-americanos (inclusive a Argentina), havia adotado o sistema de 50hz. As opções contempladas pelos dois países nas negociações eram: a conversão de todo o sistema paraguaio, que era a alternativa mais barata, ou a produção de 50% da energia em 60 hz e 50% em 50 hz. Escolheu-se, afinal, a segunda opção, o que favoreceu uma coordenação maior com a Argentina já que uma transformação do sistema paraguaio iria resultar em uma dependência ainda maior do Paraguai em relação ao Brasil, distanciando-o ainda mais da Argentina. Na época a Argentina fornecia praticamente todo o trigo que o Paraguai consumia, todo petróleo importado e uma boa parte dos alimentos industrializados consumidos pelos paraguaios. João Camilo Penna afirma que<sup>9</sup>:

esta opção resultava em grandes custos adicionais para o Brasil, uma vez que implicava em dois tipos de geradores, o que encareceria seus custos e duplicaria peças de reserva para manutenção – de muito maior peso em dois sistemas de transmissão paralelos independentes. Esta dualidade implicou na conversão de energia de 50 hz – destinada ao Paraguai, mas da qual ele só usaria uma pequena percentagem – em corrente contínua para sua transmissão ao Brasil, que compraria o excedente paraguaio. A quantia adicional era enorme, tendo sido necessário levar a decisão ao presidente Geisel que optou pela adoção de duas frequências para evitar um impasse insolúvel com a Argentina (Penna, 2006).

<sup>9</sup> Ministro da Indústria e do Comércio entre 1979 e 1983, membro da delegação de negociação com a Argentina em 1980 e Conselheiro Administrativo de Itaipu entre 1994 e 2002.

Os fatos acima podem ser considerados indícios de um certo grau de auto-restrição por parte do Brasil em cursos de ação que pudessem ser percebidos como desfavoráveis ou ameaçadores aos interesses da Argentina. Observando-se alguns pronunciamentos do então Ministro das Relações Exteriores argentino pode-se perceber que alterações no curso de ação adotado pelo Brasil, principalmente em relação à questão dos prejuízos sensíveis, foram interpretadas como determinantes para a cooperação. Com efeito, Carlos Pastor afirma que o Acordo significou um avanço político em relação às negociações anteriores, *“en la medida en que las partes han coincidido en que los eventuales perjuicios sensibles que pudieron producirse, no podrán jugarse unilateralmente, ni por el país que los invoca ni por el que pudiera haberlos producido”* (Clarín, 20/10/1979).

Cabe ressaltar que as práticas representacionais cooperativas e pró-sociais não foram adotadas apenas pelo Brasil. Não fosse a adoção de posturas recíprocas por parte do Estado argentino a interação não teria resultado em um “aprendizado social” e na alteração das posições subjetivas dos Estados em relação ao contexto anterior. Como veremos a seguir, passou-se de uma postura competitiva e desconfiada para formas de identificação mútua mais características de uma “parceria” ou “aliança”. Isso é corroborado não apenas pelos fragmentos de fala que apresentaremos a seguir, mas também pelo fato de que logo após a resolução da controvérsia teve início um forte movimento de aproximação entre os dois países, com a firma de acordos significativos na área econômica e nuclear – aproximação essa que se aprofundou após as transições para a democracia.

### 3. Representações e posições subjetivas após 1979

Uma vez que as categorizações e formas de identificação são concebidas por meio da linguagem, a mudança nas posições subjetivas que argumentamos ter ocorrido após 1979 pode ser apreendida através de interpretação das formas de identificação e categorização do outro relevante e de si próprio em relação a ele e da concepção de ambos os Estados acerca da interação com o outro, expressas nas falas.

Em telegrama dirigido ao presidente argentino logo após a firma do Acordo Tripartite, Figueiredo ressaltou a

*(...) importancia de los entendimientos a que llegamos que – estoy seguro – tendrán promisoría repercusión en el contexto de las fraternas y amistosas relaciones entre nuestros países, abriéndose oportunidades cada vez mayores de aproximación”* (Clarín, 19/10/1979)

E em resposta ao presidente brasileiro Videla declarou:

*(...) se abre un horizonte preñado de esperanza alternativas, en el cual la permanencia y consolidación del espíritu que ha animado las negociaciones que ahora culminan, posibilitará el fortalecimiento de vinculo cada vez más plenos, tendientes a la cooperación, la complementación, y la integración, para la grandeza de nuestras naciones y el bienestar de sus pueblos* (Clarín, 19/10/1979)

Pode-se notar a importância que se dá à resolução da controvérsia como o início de um processo cooperativo que se almeja para o futuro. Essa intenção de dar prosseguimento à cooperação e a percepção de que a intensificação da interação com o outro relevante passa a ser algo positivo e desejável, também pode ser observada em fragmentos das entrevistas de ambos os presidentes na ocasião da firma do acordo. Ao ser questionado pelo jornal *Clarín* acerca de qual seria o significado do acordo e como ele influenciaria na região, Figueiredo contesta:

*(...) demuestra el espíritu de buena voluntad que anima a los respectivos gobiernos. (...) El acuerdo nos incentiva a persistir en el camino de la cooperación y de realizaciones en emprendimientos a través de la asociación de esfuerzos (Clarín, 19/10/1979)*

E Videla, diante de um questionamento acerca da possibilidade de uma visita sua ao Brasil ele declara: *“Es natural que, teniendo en vista los lazos de amistad que nos unen y el potencial de cooperación que continuamente han marcado las relaciones bilaterales, el asunto pueda ser considerado”* (Clarín, 19/10/79. Grifo nosso).

Em entrevista similar, ao ser questionado sobre a possibilidade de um incremento da cooperação com o Brasil em outros campos, após a resolução da controvérsia em torno dos recursos do Prata, Videla declara:

*(...) el panorama de de las posibilidades abiertas hacia el campo de los emprendimientos conjuntos y las acciones compartidas recién se hallan en su etapa inicial y es dable esperar, por lo tanto, un vastísimo espectro de realizaciones que abarque todos los órdenes del quehacer en común de nuestros pueblos (Clarín, 19/10/1979)*

No discurso proferido pelo ministro Guerreiro logo após a firma do acordo podem ser percebidos indícios de tentativas de instigar uma identificação positiva por parte da Argentina em relação ao Brasil – que por sua vez implicam uma categorização mais positiva do próprio Estado brasileiro em relação à Argentina. Com efeito, quando Guerreiro declara que o Brasil vê os êxitos de seus vizinhos como um êxito seu”, ele está, diferentemente da postura anterior – quando afirmações do tipo “Itaipu é uma obra, Corpus é um projeto” e “não houvesse acordo para compatibilizar as duas usinas, Brasil e Paraguai prosseguiriam com sua obra isoladamente e a fariam funcionar” eram pronunciadas recorrentemente –, preocupado em produzir uma identificação positiva por parte do Estado argentino em relação ao Brasil. E isso denota uma mudança de posições subjetivas, pois essa imagem que o Brasil se preocupa em passar para a Argentina é, na verdade, ilustrativa do papel que ele busca ter na interação, e, portanto constitutiva também de sua própria identidade papel neste contexto interativo.

As categorizações e formas de identificação do outro relevante que nos permitem observar esse processo de alteração nas posições subjetivas – na medida em que são indícios deste – podem ser verificadas de maneira mais presente e clara em ocasião da visita do presidente Figueiredo com sua comitiva de ministros à Argentina, em maio de 1980. Com efeito, como demonstraremos a seguir, as falas dos presidentes e de outros representantes do Estado denotam formas de identificação mais próximas à idéia de “parceiro”, “amigo” do que da idéia de “rival”, “competidor”. Analisemos algumas destas declarações.

No discurso de boas-vindas que realizou em ocasião da chegada de Figueiredo a Buenos Aires (15/05/1980), o presidente Videla declarou:

*El pueblo argentino siente íntimamente los **lazos de amistad** y respecto que lo unen al pueblo del Brasil, porque en la ancha base de nuestras sociedades existe clara conciencia de que ambas naciones fueron y serán protagonistas esenciales del gigantesco esfuerzo histórico de forjar una civilización y su destino (Clarín, 15/05/1980, grifo nosso)*

A que Figueiredo contestou: “Vengo, animado de la certeza del renovado impulso que daremos a nuestra fraternal convivencia. Sé que reafirmaremos los **lazos de inalterable amistad** entre nuestros dos pueblos”. Se referindo ainda ao “elevado espíritu de cordialidad que preside las relaciones entre Brasil y la Argentina (...) y la simpatía mutua que une las dos naciones” (Clarín, 15/10/1980, grifo nosso).

A forma pela qual os dois presidentes se referem ao outro relevante denota formas de identificação mais positivas e próximas. Com efeito, ambos utilizam a expressão “laços de amizade” (no caso de Figueiredo: “laços de inalterável amizade”) para se referir à interação bilateral. Ademais, ao identificar elementos comuns que “unem” os dois povos, e ao classificar a interação com o outro Estado como uma de “elevado espírito de cordialidade” e “simpatia mútua”, eles estão também atribuindo papéis para si próprios um em relação ao outro – uma vez que as identidades destes agentes são endógenas à interação e é a partir desta que os Estados atribuem significado a si mesmos. Dessa forma, ao categorizarem e entenderem a relação bilateral de forma mais positiva os Estados estão também reconstituindo suas identidades papel nesta interação – adquirindo, gradativamente, posições subjetivas mais próximas.

Face a essa identificação positiva do outro, as iniciativas de cooperação passavam também a ser entendidas como objetivos a serem almejados pelos dois Estados na interação. Assim, eles buscaram cooperar nas mais diversas áreas (em ocasião da visita de Figueiredo à Argentina em 1980 foram firmados acordos em 11 áreas), dada a percepção de que havia uma série de interesses convergentes. Percepção essa, em grande medida, fruto da identificação cada vez mais positiva do outro. Os fragmentos de falas apontados abaixo ilustram essa percebida intenção e motivação para a cooperação, e ilustra também como ela estava relacionada com o processo de identificação mútua dos dois Estados – que adotavam posições subjetivas cada vez menos de “rivais” e mais de “amigos”.

Em entrevista concedida ao jornal Clarín, Figueiredo declara:

*Nuestros intereses comunes, nuestra **intima amistad**, la complementariedad de nuestros recursos, son factores que contribuyen para la profundización de nuestras relaciones. (...) Estoy seguro que el **clima de cooperación fraterna** de nuestros países rendirá altos dividendos, inclusive a largo plazo (Clarín, 15/05/1980, grifo nosso).*

E ainda:

*Atentos a la **voluntad de cooperación** que anima a argentinos e brasileños y convencidos de los beneficios reciprocos, nuestros gobiernos tienen que intensificar los contactos bilaterales (...). Mi país está franca y lealmente abierto a la **colaboración mutuamente ventajosa** con la Argentina (Clarín, 15/05/1980, grifo nosso)*



No discurso proferido em ocasião do encontro dos empresários que participavam da comitiva oficial, Figueiredo fala:

A aproximação desejável e desejada não assenta apenas na fria coincidência de interesses, mas em identidades fundamentais (...). Além e acima de tudo, **somos amigos, a amizade nos motiva**. Em momentos como este comove e exalta. **Por força desta amizade, somos impelidos no caminho do entendimento** sem preconceitos – para o progresso que nossos povos almejam e que por tão justos títulos tanto merecem (*Folha de São Paulo*, 16/05/1980, grifo nosso).

E após a firma assinatura dos acordos:

*Argentinos y brasileños estamos unidos por la **confianza recíproca**. Conocemos nuestra capacidad de realización y sabemos íntimamente las amplias dimensiones que pueden tomar la amistad y la cooperación sincera entre nuestros pueblos* (*La Nación*, 16/05/1980, grifo nosso)

O mesmo tipo de identificação positiva do outro e a mesma percepção da cooperação e ação conjunta como objetivos desejáveis a serem almejados podem ser verificados nos discursos do presidente argentino Videla. Com efeito, acerca da relação com o Brasil ele afirma que:

*(...) lo fundamental es la **vocación que une a ambos países de marchar en común a través de una cooperación recíproca**. Esto lo podemos afirmar en un solo hecho: los acuerdos que se firman y la declaración conjunta. Pero, creo, es un problema, hasta, yo les diría, afectivos: **sentimos hermanados en objetivos comunes*** (*La Nación*, 17/05/1990, grifo nosso).

E ainda que “(...) *no pueden surgir egoísmos. Reitero que no es una alianza egoísta; esto es una decisión de marchar juntos **para beneficio recíproco***” (*La Nación*, 17/05/80, Grifo nosso)

Em discurso logo após a firma dos acordos Videla declara:

*Tenemos plena conciencia que entre argentinos y brasileños acaba de ocurrir algo trascendente (...) sabemos que lo actuado quedará registrado en la historia de la Argentina y del Brasil (...). Las conversaciones que mantuvieron, los instrumentos firmados y, principalmente, la atmosfera de franqueza y cordialidad en que se procesaron, son **inestimable garantía de aproximamiento de las relaciones ya tan íntimas y expresivas entre Brasil y la Argentina*** (*La Nación*, 17/05/1980, grifo nosso).

E ainda:

Através dos documentos que acabamos de subscrever e, sobretudo, do espírito que nos anima, começamos uma cooperação que explora parcialmente nossas potencialidades (...). Fica refutada para sempre a lenda de uma corrida nuclear de sentido armamentista entre a Argentina e o Brasil e em seu lugar se abrem perspectivas concretas em uma vasta área (...). Fica aberto então, um **novo ciclo nas relações** entre o Brasil e a Argentina (*Jornal do Brasil*, 18/05/1980, grifo nosso).

Não obstante as categorizações positivas e a identificação do outro relevante cada vez mais como um parceiro próximo – além da percepção crescente de que a cooperação seria um objetivo desejável de ser atingido em diversas áreas –, estava presente ainda o receio, por parte de alguns setores na Argentina, de se engajar em uma cooperação mais ampla com o Brasil, notadamente na esfera comercial. Com efeito, dada a significativa assimetria entre as duas economias (notadamente no setor industrial), previa-se que uma integração econômica com o Brasil resultaria em uma invasão dos produtos brasileiros, mais baratos, ao mercado argentino. Em resposta a esse receio dos setores industriais argentinos, e demonstrando uma clara intenção de estender a cooperação também ao campo econômico, os presidentes de ambos os países argumentavam que as economias de Brasil e Argentina eram complementares, e que, portanto, a cooperação equilibrada resultaria em um benefício mútuo para ambas. Com efeito, assim se expressa Videla acerca a do tema econômico:

*(...) es uno de los temas concretos a través de los cuales podemos establecer mejores vínculos de convivencia. Porque nuestros países tienen, verdaderamente, economías complementarias. En alguna medida aquello que a uno le falta le sobra al vecino y, recíprocamente. (...) la penetración desenfrenada de productos y empresas brasileñas provoquen un resentimiento con la Argentina (La Nación, 17/05/1980).*

Contudo, o presidente argentino se preocupou também em deixar claro que a cooperação com o Brasil não tinha a intenção ou não visava à formação de um bloco, declarando que: “o melhor entendimento entre os dois países não deve ser vista como uma aliança ou um bloco” (*Folha de São Paulo, 17/05/1980*).

Em face desses receios por parte dos setores industriais e em resposta à preocupação do Estado argentino em afirmar que não se intencionava formar um bloco, o presidente brasileiro fez algumas declarações expressando sua posição acerca do tema. Ao ressaltar diversos princípios nos quais, supostamente pautaria a ação do Estado brasileiro, essas declarações implicavam certos compromissos por parte do Brasil. E os princípios proclamados nessas declarações respondiam, em grande medida, à idéia, que havia sido amplamente defendida no âmbito do Estado argentino até então, de que o Brasil teria intenções imperialistas no continente. Nesse sentido, Figueiredo declara em entrevista ao *Clarín*:

*No hay, en el mundo actual y mucho menos en America Latina, lugar para **veleidades anacrónicas de liderazgos y hegemonías, unilaterales o compartidos**. Nuestra acción solo puede inspirarse en la **igualdad soberana** de los Estados y consecuentemente, en la estricta observación del principio de **no intervención** (Clarín, 16/05/1980, grifo nosso)*

E em entrevista à *Folha de São Paulo*, o presidente brasileiro afirmava que

a **idéia hegemônica na América do Sul**, criada na cabeça de alguns, faz pensar que não querem, de fato, o progresso de nossas pátrias. O dr. Martinez de Hoz disse – e disse muito bem – que não há rivalidades, que não há clientela. Devemos ser sócios no sentido de que cada um busque seu progresso sem causar prejuízos ao outro, porém, pelo contrário, procurando dar ajuda ao desenvolvimento do outro país (17/05/1980. grifo nosso)

Em seu discurso após a assinatura dos acordos, Figueiredo declara: “O Brasil **aspira somente**, Senhor Presidente, a desenvolver-se em **amistoso convívio** com as demais nações e, em especial, com as que nos são vizinhas” (*Jornal do Brasil*, 18/05/1980, grifo nosso).

Com a emissão desta fala Figueiredo comunica que o Brasil irá se constranger de maneira a respeitar os interesses argentinos. Ao aludir negativamente à idéia de hegemonia na América do Sul e ao afirmar que a ação brasileira só pode se inspirar na “igualdade soberana dos Estados”, pretende criar no Estado argentino uma forma de identificação mais positiva em relação ao Brasil. Forma esta que se diferencie das percepções e categorizações do passado (ainda recente), que identificavam o Brasil como rival e como ameaça, na medida em que se proclamava que ele buscava exercer hegemonia na região. Assim, ao demonstrar que iria agir segundo certos princípios, o Brasil estava também se comprometendo a interpretar determinado papel na interação – diferente do que havia sido predominante até então – e ao fazê-lo, abrindo espaço também para que o Estado argentino pudesse interpretar papel semelhante. E esse papel que o Brasil se comprometia a interpretar é, a julgar pelas declarações de seu presidente, notadamente um papel de “parceiro”, “sócio” ou mesmo “amigo”.

## Conclusão

O que tentamos demonstrar aqui foi como as formas de identificação e categorização mútua dos Estados brasileiro e argentino se tornaram cada vez mais positivas a partir de 1979. E o que argumentamos é que essa mudança se deveu, em que pesem os outros fatores não menos importantes – como o contexto internacional, a identificação entre os dois regimes a partir de 1976 (quando os militares assumem o poder na Argentina) – a práticas representacionais cooperativas adotadas pelos dois países e algumas ações brasileiras que implicaram em um certo grau de auto-restrição. Ao ter se constrangido em determinados cursos de ação que poderiam resultar em uma ameaça ao cumprimento dos interesses argentinos na negociação sobre a construção de Itaipu, o Estado brasileiro abriu caminho para formas de identificação mais positivas por parte da Argentina e para uma mudança gradativa nas posições subjetivas de ambos os Estados na interação.

Cabe observar que até 1979 prevaleciam posições típicas de uma cultura de rivalidade. A desconfiança mútua e as acusações de tentativa de imperialismo, algumas das quais reproduzidas aqui, eram freqüentes. Isso significa que os dois Estados, na maior parte do tempo, se representavam e se identificavam como “rivals”. Contudo, após a resolução da controvérsia em torno da construção de Itaipu – e por isso a consideramos um ponto de inflexão – essas posições de rivalidade passaram a se alterar. Deu-se início a um amplo processo de cooperação e a hipótese de conflito defendida até então por parte dos setores militares dos dois países perdeu a relevância que tinha tido anteriormente. A partir de 1979 teve início, pois, um processo de alteração nas posições subjetivas dos dois Estados e em suas formas de identificação, passando eles a se identificarem de maneira cada vez mais positiva – como “amigos” e “parceiros” em oposição à identificação anterior de “rival”.

Essa identificação mais positiva, por sua vez, possibilitou um contexto interativo no qual se buscou e se valorizou de forma crescente a cooperação. E a resolução da controvérsia em torno da

utilização do rio Paraná teve importância significativa para os arranjos cooperativos posteriores. De acordo com Bocco e Hirst (1989):

Certamente, a dissipação do conflito (essencialmente estratégico) em torno da exploração dos recursos hidrelétricos do Paraná foi decisiva para atenuar antigas rivalidade entre os dois países. (...) É a partir deste cenário que começa a diluir-se o peso determinante da hipótese de conflito bilateral, sempre presente nas doutrinas militares de ambos os países. (...) Deve-se destacar que essa evolução evidencia um processo de mutação nas premissas que orientavam as relações argentino-brasileiras. As negociações de 1979 implicaram na superação de uma perspectiva competitiva típica de uma relação soma zero, procurando-se compatibilizar interesses divergentes (Bocco e Hirst, 1989: 63-64)

Sobre o impacto da resolução desta controvérsia para a interação entre Brasil e Argentina, Saraiva Guerreiro atesta em seu livro “Lembranças de um Empregado do Itamaraty” de 1989:

Sem a eliminação desta controvérsia, não teria sido possível desenvolver as relações com a Argentina no grau de intimidade e confiança mútua que as caracterizou no Governo Figueiredo e criou as bases para seu incremento progressivo em governos sucessivos (Guerreiro *apud* Vargas, 1997: 43)

Isso nos permite concluir que a cooperação nesse campo significou, mais do que uma coordenação de posições com vistas a compatibilizar ganhos, o início de um processo de alteração nas identidades papel interpretadas pelos dois Estados na interação. Alteração essa que teve importantes implicações para a posterior aproximação e cooperação bilateral no campo comercial e também no campo estratégico de energia nuclear.

## Bibliografia

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICO-OPERATIVA ENTRE OS APROVEITAMENTOS DE ITAIPU E CORPUS (10/10/1979). In: COTRIM, John R. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1999.

BANDEIRA, Moniz. **Conflito e integração na América do Sul: Brasil, Argentina e Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BANDEIRA, Moniz. **O Eixo Argentina-Brasil: o processo de integração na América latina**. Brasília: Universidade de Brasília, 1987.

BHERING, Mario Penna (org). **Energia Elétrica e a integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2004.

CAMARGO, S. 1989. Brasil-Argentina: a integração em questão. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 45-62, jan.-jun.

CAUBET, Cristian G. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito a Bacia do Prata**. São Paulo: Acadêmica, 1991.

CARASALES, Julio César. **De Rivaldes a sócios: el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/Nuevohacer, 1997.

COTRIM, John R. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1999.

DEBERNARDI, Enzo. **Apuntes para la historia política de Itaipú**. Assunção: Gráfica Continua S.A., 1996.

DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO SOBRE O APROVEITAMENTO DE RIOS INTERNACIONAIS (03/06/1971). In: COTRIM, John R. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1999.

DECLARAÇÃO DE IPERÓ (Declaração Conjunta sobre Política Nuclear-08/04/1988). Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>

DECLARAÇÃO DE NOVA YORK (1979). In: CAUBET, Cristian G. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito a Bacia do Prata**. São Paulo: Acadêmica, 1991.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. **Argentina e Brasil: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: 34, 2004.

GEERTZ, Clifford. O Mundo em Pedacos. **Uma Nova Luz sobre a Antropologia**. São Paulo: Zahar, 2001. Cap. 11.

HIRST, Mônica; BOCCO, Eduardo. 1989. Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 9, p. 63-78, jan.-jun.

KOWERT, Paul: The Construction of National Identity. In KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (org.). **International Relations in a Constructed World**. Armonk e Londres: M.E. Sharpe, 1998.

LANATA, Jorge. **Argentinos**. Buenos Aires: Grupo Zeta, 2005.

ONU, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (org.). **International Relations in a Constructed World**. Armonk e Londres: M.E. Sharpe, 1998.

PARADISO, José. **Um lugar no mundo: a Argentina e a busca da identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PENNA, C. **João Camilo Penna**. depoimento [mai. 2006]. Entrevistadora: C. Penna. Belo Horizonte: 2006. 1 fita cassete (60 min.), estéreo.

PEÑA, F. **Félix Peña**. depoimento [jan. 2006]. Entrevistadora: C. Penna. Buenos Aires: 2006. 1 fita cassete (60 min.), estéreo.

PINHEIRO, Samuel (org.). **Argentina: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2000.

RAPOPORT, Mario; SPIGUEL, Claudio. Modelos Econômicos, Régimenes Políticos y Política Exterior Argentina. In: Saraiva, Jose Sombra (org.). **Foreign Policy and Political Regime**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003

ROJAS, Isaac. **Comissão para a Defesa dos Interesses Argentinos na Bacia do Prata**. Declaração nº 7, out. 1979.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SVARZMAN, G. **Gustavo Svarzman**. depoimento [jan. 2006]. Entrevistadora: C. Penna. Buenos Aires: 2006. 1 fita cassete (60 min.), estéreo.

TRATADO DA BACIA DO PRATA (23/04/1969). In: COTRIM, John R. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1999.

TRATADO ENTRE O BRASIL E O PARAGUAI - TRATADO DE ITAIPU (26/04/1973). In: COTRIM, John R. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1999.

VARGAS, Everton. **Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul**. *Rev. bras. polít. int.* 1997, v. 40, n. 1, pp. 41-74.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Tese de Doutorado.

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

WENDT, Alexander. Identity and Structural Change in International Politics. In: LAPID, Yosef e KRATOCHWIL, Friedrich (org.). **The Return of Culture and Identity in IR Theory**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996.

# Sobre o Sistema de Segurança Coletiva e a legitimidade das Operações de Paz da ONU

## About the Collective Security System and the Legitimacy of UN Peacekeeping Operations

Lucas Pereira Rezende\*

Cesar Augusto Lambert de Azevedo\*\*

### Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar uma discussão atualizada acerca de aspectos chave das operações de paz da ONU (PKO), contemporaneizando o debate acerca do sistema de segurança coletiva da organização, a efetividade e legitimidade das PKO e as abordagens possíveis de interpretação de conceitos como soberania e a vontade política da ONU e dos membros do seu Conselho de Segurança. É um trabalho atualizado para prover tanto acadêmicos quanto práticos das PKO sobre seu histórico, status atual e possíveis caminhos para soluções de questões práticas.

**Palavras Chave:** Operações de Paz; Organização das Nações Unidas; Legitimidade; Soberania.

### Abstract

The purpose of this article is to present an up-to-date discussion regarding key aspects of the UN peacekeeping operations (PKO), bringing to date the debate regarding the organisation's collective security system, the efficiency and legitimacy of the PKO and possible approaches to read concepts such as sovereignty and UN and its' Security Council's members political will. Its a contemporary work to provide both academics and practitioners of the PKO with its history, current status and possible ways to solve practical matters.

**Key Words:** Peacekeeping Operations; United Nations; Legitimacy; Sovereignty.

\* Doutorando em Ciência Política (UFRGS), Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e Professor de Relações Internacionais (FACAMP). E-mail: lucasprezende@gmail.com.

\*\* Doutor em Ciência Política (USP), Especialista em Política e Estratégia Marítimas (Escola de Guerra Naval do Rio de Janeiro), Militar da Reserva da Marinha do Brasil. E-mail: csazv@terra.com.br.

## Introdução<sup>1</sup>

O primeiro parágrafo do Artigo 1 da Carta das Nações Unidas, que trata dos seus propósitos e princípios, estabelece que o propósito da Organização é

manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (ONU, 1945).

Remontando à época de sua fundação, Sutterlin (1995) lembra a herança que a ONU tinha da Liga das Nações e de seu princípio de segurança coletiva. Nele, todos os países se uniriam em ação comum para conter um agressor que ameaçasse a segurança de qualquer Estado. Como afirma Sutterlin (1995), “simples, no conceito, mas extremamente difícil na prática” (SUTTERLIN, 1995, p. 2). A ONU teria herdado essa idéia e a tomado como sua própria, ainda que seus fundadores tivessem ciência do fracasso da Liga. Os motivos responsáveis pela falha da Liga, em termos de efetividade multilateral, foram, segundo o autor: (1) a falha de Estados importantes em obedecê-la, (2) a ausência e/ou abandono da Liga por parte de grandes Estados, (3) a inefetividade de meio de coerção para os Estados não-obedientes e (4) a pouca boa-vontade dos países, em especial dos membros do Conselho, em conter agressões, colocando os interesses nacionais acima dos interesses comunitários globais (SUTTERLIN, 1995).

A ONU, portanto, deveria ter um sistema de imposição mais efetivo. Para tanto, atribuiu-se ao Artigo 25 que todos os países deveriam aceitar e cumprir as decisões do Conselho de Segurança. Os países deveriam, ainda, se comprometer a fornecer ao CSNU forças armadas e todo o apoio logístico necessário ao seu emprego, quando solicitado pelo órgão. Ademais, foi estabelecido que todas as decisões substantivas teriam que não encontrar o voto contrário de qualquer um dos cinco membros permanentes, além da aprovação por maioria qualificada. Dessa forma, através, principalmente, do chamado *poder de veto*, os fundadores da ONU esperavam contar com o comprometimento das grandes potências.

Segurança coletiva é um conceito

que pode ser rastreado no passado pelo menos até o último milênio, quando bispos franceses em um concílio em Poitiers e em um sínodo em Limoges declararam guerra à guerra, e decidiram excomungar príncipes que quebrassem a paz, e planejavam empregar tropas sob uma bandeira religiosa para usar a força contra os infratores (BETTS, 1992, p. 5, nota de rodapé 3).

Nos últimos cem anos, contudo, segurança coletiva foi usada em três contextos distintos: no final das duas Grandes Guerras e, por fim, ao cabo da Guerra Fria. Segundo Betts (1992, p. 6),

<sup>1</sup> Parte da discussão aqui feita foi previamente explorada em Rezende (2010).



foi usada para se referir a: (1) o conceito wilsoniano ou ideal associado aos Quatorze Pontos e à Liga das Nações; (2) o Tratado do Rio<sup>2</sup>, as Nações Unidas e as alianças anti-comunistas, incluindo o Comando da ONU na Coreia, OTAN<sup>3</sup>, o Tratado de Segurança Mútua Japão-EUA<sup>4</sup>, SEATO<sup>5</sup>, o Pacto de Bagdá e o CENTO<sup>6</sup>; e (3) as propostas atuais para organizações sistematizarem a paz na Europa.

A ONU trouxe também uma pluralidade maior que a Liga, ao trazer o conceito que atender às necessidades econômicas, culturais e humanitárias era também uma forma de contribuir para a manutenção da paz e segurança internacional. Dois pontos, contudo, continuaram centrais para a nova organização: tratar-se-ia de uma organização de Estados soberanos, sem supranacionalidade, e não teria autoridade para intervir em assuntos internos dos Estados-membro.

Acontece que, o que se passou, de acordo com Sutterlin (1995), foi um período de divisão dos membros do CSNU. A Guerra Fria polarizou de tal maneira as decisões do órgão que o seu sistema de segurança coletiva nunca chegou a ser de fato implantado, ao menos não da forma estabelecida pela Carta. Sutterlin (1995) coloca como se a única falha do sistema fosse a necessidade da aprovação de todos os cinco membros, e deixa de lado outras questões como o próprio interesse dos P-5<sup>7</sup>, e também dos demais Estados, em intervir em uma situação que, em princípio, não lhes traria benefício direto algum, pelo contrário, trazendo-lhes custos e vulnerabilidades apenas.

Fato é que, Sutterlin (1995, p. 5) indica, a ONU desenvolveu, como uma “resposta parcial” à não aplicação de seu sistema de segurança coletiva, as operações de paz (PKO). As PKO podem ser entendidas, inicialmente, portanto, como “uma técnica, desenvolvida principalmente pelas Nações Unidas, para ajudar a controlar e resolver conflitos armados” (GOULDING, 1993, p. 452), após eles terem sido iniciados. As PKO são o principal instrumento à disposição da ONU para seu objetivo principal de manter a paz internacional, embora não estivessem previstas na Carta de São Francisco de 16 de junho de 1945, que criou a organização (UN, 2008). A Carta dá ao CSNU a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacional. A fim de cumprir esta responsabilidade, o CSNU pode adotar várias medidas, dentre elas, as PKO. A base legal para

2 Ou TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca). Foi assinado em 1947, entre os seguintes Estados americanos: Argentina, Bahamas, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Prevê que a agressão a um membro é uma agressão a todos. Foi invocado algumas vezes, mas sem grandes impactos.

3 Fundada na Guerra Fria como forma de garantir a segurança coletiva do bloco capitalista desenvolvido, barrando o crescimento soviético na Europa. Teve grande expansão nos anos 1990, passando a ter como membros ex-integrantes da URSS. Mais do que assegurar a balança de poder europeia, a OTAN passou também a apreciar crises fora do eixo euro-atlântico. Seu novo eixo-estratégico, estabelecido em 1999, afirma que ela poderá intervir fora de seus limites caso haja alguma instabilidade que ameace a segurança de seus integrantes. É composta atualmente por 28 membros, sendo eles: Albânia, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, República Checa, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Islândia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia e Turquia.

4 Assinado por ambos os países em 1960, objetivava firmar o comprometimento do Japão com o Ocidente, durante a Guerra Fria.

5 Organização do Tratado do Sudeste Asiático (*The Southeast Asia Treaty Organization*). Foi uma organização que durou de 1955 a 1977, e se propunha ser a versão asiática da OTAN. Era formada por Austrália, França, Nova Zelândia, Paquistão, Filipinas, Tailândia, Reino Unido e EUA.

6 O Pacto de Bagdá, ou CENTO (*Central Treaty Organisation*) era uma aliança nos moldes da OTAN, e era composta por Irã, Iraque, Paquistão, Turquia e Reino Unido. Durou de 1955 a 1979. Na citação de Betts (1992), aparentemente estão dispostas dando a entender que são duas organizações distintas, mas trata-se da mesma. Como é uma citação, mantivemos a estrutura original, preferindo tirar a ambigüidade nessa nota explicativa.

7 Estados Unidos, União Soviética (e, posteriormente, a Rússia), China, França e Reino Unido – os cinco Estados que detêm a capacidade de exercer o Poder de Veto. Ou seja, um voto contrário de um desses países em qualquer decisão substantiva faz com que ela não seja aprovada pelo CSNU.

tais ações encontra-se nos capítulos VI, VII e VIII da Carta. Seu problema era que elas serviam para tentar controlar uma situação depois que esta já havia ocorrido, e não antes. E foi assim, basicamente, que se desenvolveram as PKO durante o período da Guerra Fria.

Contudo, o colapso soviético trouxe mudanças significativas não apenas à polaridade do sistema internacional, mas ao funcionamento da ONU, com novas demandas e novos tipos de conflito. Houve novo ímpeto pelo sistema de segurança coletiva da ONU e, como principal forma de exercício, as PKO passaram a ter um papel muito mais relevante do que outrora.

Sutterlin (1995), no imediato pós-Guerra Fria, traz a importância da ONU para o momento que ele identifica como sendo “de rara e ainda frágil unanimidade” (SUTTERLIN, 1995, p. 2), quando uma abordagem multilateral seria preferível para a resolução de problemas, em contraposição à antiga bilateral. Os soviéticos caem, os estadunidenses sobem, a ONU deixa de ser o palco das discordâncias entre as potências, e, como resultado, o número de PKO aumenta vertiginosamente<sup>8</sup>.

## 1. A Capacidade de Imposição da ONU

A ONU não é um Estado, não tem forças armadas próprias e nem armamentos seus. Tanto as forças que atuam em seu nome quanto as armas usadas por elas são de posse de seus Estados-Membro, que as cedem para a ONU. Ainda assim, os comandos são exercidos por representantes dos Estados, não por um comandante da ONU. Logo, será que se pode falar em capacidade de imposição da ONU? Segundo Sutterlin (1995), sim. De acordo com o autor, a ONU tem disponíveis duas formas de imposição militar: uma contra um Estado agressor que quebra ou ameaça quebrar a paz e outra contra partes que ameacem a paz e a segurança dentro de um Estado. Diferentemente do primeiro caso, em conflitos intraestatais, os acordos de cessar-fogo eram continuamente e repetidamente desrespeitados. O resultado era, mesmo com a presença de PKO, a continuidade do conflito. Segundo Sutterlin (1995), intervenções de terceiros em conflitos cujos beligerantes querem matar o oponente só podem ser bem sucedidas se as forças interventoras forem equipadas o suficiente não apenas para autodefesa, mas também para separar as partes, tirar a artilharia de combate, apreender armas e impedir a transferência de armamentos através de fronteiras para as partes. Nos casos de desrespeito a acordos de cessar-fogo, a situação não se configura ainda como a sugerida pelo Artigo 42 da Carta. O que se demanda, em todas essas situações, é algo além de operações de manutenção da paz. Foi nesse sentido que foi desenvolvido o conceito de operações de imposição da paz. Em tais missões, os integrantes recebem em seu mandato autorização de agir de maneira imparcial, com uso da força, para levar os lados beligerantes a respeitar um cessar-fogo já acordado.

As PKO baseadas no Cap. VII da Carta da ONU estão longe de ser uma unanimidade entre os membros da organização. O argumento principal dos opositores é que o Cap. VII, por não ter

<sup>8</sup> Entre 1987 e 1994, o CSNU quadruplicou o seu número de resoluções, triplicou a quantidade de missões de paz, septuplicou as sanções econômicas, passou de 10 mil soldados em PKO para mais de 70 mil, teve o orçamento de PKO aumentado de US\$230 milhões para US\$3,6 bilhões – o que representava três vezes o orçamento regular da ONU (DOYLE e SAMBANIS, 2006, p. 6). As operações de paz, no que se refere à sua distribuição temporal, apontam para uma grande correlação com o ambiente político. Tomando-se o período entre 1948, quando da primeira operação estabelecida para supervisionar a trégua entre Israel e seus vizinhos, até o ano de 2005, foram estabelecidas 60 operações de paz. Deste total, no período de arrefecimento e fim da Guerra Fria, tomado a partir de 1988, temos nada menos que 47 operações. Isto nos leva à conclusão que, durante a Guerra Fria, houve poucas PKO, sucedidas por uma explosão de intervenções da ONU (DINIZ, 2006).

que contar necessariamente com o consentimento das partes, fere a soberania dos Estados. Estaria, então, a ONU passando por cima dos Estados, diminuindo a importância do vago conceito da soberania e se afirmando como uma organização supra-nacional com capacidade acima dos Estados? As discussões acerca do papel da soberania para as missões baseadas no Cap. VII e do consentimento das partes para a operação de uma PKO estão intimamente ligadas.

As novas prioridades nas atuações das PKO no pós-Guerra Fria e a busca da ONU em expandir os seus recursos trouxeram mudanças no modo de atuação da organização. A principal mudança viu-se na norma do consentimento – antes uma necessidade para a atuação das PKO; nos anos 1990, nem tanto. Os P-5 concordaram que, na dualidade de se proteger a paz e a segurança internacional e também os direitos humanos, era hora de se dar mais atenção ao segundo, mas sem se desviar do primeiro<sup>9</sup> (FENTON, 2002, p. 3). Séries de envolvimento do Conselho, como na Somália, Iraque após a primeira guerra do Golfo, e Bósnia Herzegovina fizeram com que muitos passassem a comentar a respeito da não mais centralidade do Estado no sistema internacional, enquanto outros foram mais comedidos em não fazer uma generalização a partir de responsabilidades específicas.

Também congelado outrora, o conceito de soberania começa a se tornar confuso. A ONU passa a ser vista como um agente legítimo na identificação da quebra ou não da soberania. As tradicionais razões para intervenção foram, então, expandidas, passando a incorporar desde aspectos de opressão política interna, massacres, sofrimento associado a transgressões econômicas, como é o caso dos Estados falidos. O CSNU passa a ser visto como “um ‘parlamento global’, ou um ‘júri global’, representando não apenas os Estados individuais que o compõem, mas também uma vontade coletiva e a voz da ‘comunidade internacional’” (DOYLE e SAMBANIS, 2006, pp. 8-9).

No pós-Guerra Fria, a possível mudança do conceito vestfaliano de soberania não foi acompanhada pelo CSNU, ainda que ele tenha se proposto a defendê-la. O novo debate sobre o que é soberania vai desde o entendimento clássico de ausência de uma autoridade superior ao Estado, passando pela noção que seria simplesmente uma independência constitucional de outros Estados e chegando até mesmo à idéia que, após a descolonização, os novos Estados que surgiram não detêm a capacidade de soberania interna, limitando, assim, sua soberania externa. Os construtivistas argumentam que, sendo uma construção social, a soberania estaria sempre sujeita a interpretações cambiantes<sup>10</sup>.

Essa tensão do conceito de soberania e da possibilidade de intervenção na Carta da ONU foi apresentada, entre outros, por Bull (1999), sobre a idéia contrastante de ordem e justiça. A agenda dos direitos humanos foi colocada sob a pressão estadunidense, em uma organização pensada primordialmente para manter a paz e a segurança internacional. Logo, há uma discussão forte se é ou não permitida, pela Carta da ONU, a intervenção humanitária. Fato é que, durante a sua fundação e até o início dos anos 1990, a prática do CSNU foi não adotar medidas que fossem justificadas pelas intervenções humanitárias, uma vez que eram julgadas como questões internas dos Estados, sendo até mesmo condenadas pela ONU, mesmo em casos claros de abuso aos direitos humanos. Os Estados preferiam justificar as suas ações dizendo ser mais uma questão de autodefesa do que de direito humanitário (FENTON, 2004).

9 Não sem certa resistência da China, que insistiu em dizer que a questão caía na soberania de cada país.

10 Ver Fenton (2004), pp: 16-8, notas 69 a 77.

## 2. A Intervenção Humanitária e o Consentimento

O debate conceitual da soberania está intimamente ligado ao novo ímpeto tomado das intervenções humanitárias a partir dos anos 1990. Independentemente das razões pelas quais elas aconteceram, o fato é que o sistema de valores dos Estados estaria em choque com os valores de direitos humanos – esses sendo, cada vez mais, priorizados na agenda internacional (FENTON, 2004). O conceito clássico de soberania não é mais um impedimento para a intervenção humanitária, como era na Guerra Fria. O *Responsabilidade para Proteger* (ICISS, 2001), mostraria bem isso. Segundo ele, a soberania vinha sendo entendida como não apenas uma responsabilidade externa, mas também interna, para com seus cidadãos, e de forma alguma incluía o poder ilimitado do Estado fazer o que quiser com a sua população. Nesse sentido, os Estados só seriam vistos como iguais se eles estiverem cumprindo suas responsabilidades domésticas, de acordo com o esperado pelo restante da comunidade internacional. Aqueles que não cumprem tais demandas podem estar sujeitos à quebra de sua soberania, através de intervenções humanitárias uni ou multilaterais, justificadas pelo direito internacional (FENTON, 2004). O uso da força militar contra esses Estados seria justificável “quando atendesse a seis critérios: causa justa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais, chance razoável de êxito e autoridade adequada” (ALMINO, 2002, p. 76).

Os novos conflitos intra-estatais pediam uma abordagem distinta do consentimento. Se, antes, o consentimento era por parte do Estado hospedeiro, ele passou então a ser entendido como sendo das principais partes em conflito, tornando-se, assim, mais instável e difícil de ser atingido. No texto *Uma Agenda para a Paz*, Boutros-Ghali sugere que a coerção por parte das tropas da ONU seria uma saída possível para o dilema do consentimento das partes. Isso acabou levando, contudo, a organização a agir “no escuro”, implementando missões intermediárias, que tinham certo nível de consentimento, mas tomavam medidas mais coercitivas, como os casos da Iugoslávia e da Somália. A chave para a solução do problema estaria no debate sobre o consentimento, que, segundo Fenton (2004), levou a três linhas distintas: (1) *A Posição Restritiva*, que sugere que as PKO deveriam seguir o modelo clássico das PKO ou, então, as Operações de Imposição Coletivas, fugindo de um meio termo; (2) *A Posição Centrada no Consentimento*, que afirmava que, ainda que o uso da força não seja incompatível com as PKO, ele deve ser usado apenas no sentido de manter a base consensual da missão, separando, assim missões de manutenção da paz de missões de imposição da paz, sendo entendido o consenso como um pré-requisito para uma PKO efetiva. Essa linha vem baseada na mudança de Boutros-Ghali no *Suplemento de Uma Agenda para a Paz* (BOUTROS-GHALI, 1995), quando ele reafirma a necessidade do consentimento para o sucesso das PKO, sendo, na mesma época, reafirmada primeiro pelo governo britânico e, em sequência, pelo estadunidense; e (3) *A Posição “Meio Termo”*, oriunda da posição original de Boutros-Ghali, de 1992, que prega que o consentimento deveria ser minimizado, e o uso da força mais freqüente. Após as primeiras missões dos anos 1990, houve certa mudança por parte dos que advogavam essa posição, relativizando o consentimento e em como seu uso dependeria do caráter da PKO, consoante os seus níveis operacionais – especialmente nos casos onde o consentimento deixou de ser uma unidade. Uma das opções seria a das *Missões Coercitivas de Persuasão*, que, autorizadas pelo Cap. VII, fariam uso da força para reafirmar uma situação de

consenso perdida ou não alcançada. Kofi Annan, em *Desafios de uma nova Missão de Paz*, endossa essa posição, afirmando que a ONU deveria adaptar a sua “linha de produtos” para um mundo onde o pré-requisito do consentimento não seria atingido na maioria dos casos. Nessa linha, houve uma convergência com outras organizações internacionais, tais como a OTAN e a União Européia, no que seriam as *Operações de Apoio à Paz*, que são, segundo um manual britânico-sueco, operações conduzidas nem a favor e nem contra qualquer parte, buscando um mandato imparcial, agindo como um terceiro no conflito, e não como parte dele (*Peace Support Operations, apud FENTON, 2004, p. 30*). No *Relatório Brahimi*, conclui-se que o consentimento das partes e o uso da força em autodefesa deveriam ser princípios fundamentais das PKO, e que, em casos onde uma ação mais enérgica tenha que ser tomada, ela deveria ser feita através de *coalizões da vontade*, autorizadas pelo Cap. VII da Carta da ONU (idem).

### 3. A Imparcialidade

Já à época em que as PKO passavam a ter um novo caráter, Betts (1994) apontava para os fatores que ele chama de “ilusórios” da intervenção imparcial. Segundo ele, o conceito de uma intervenção imparcial e limitada funciona muito bem para as PKO cuja função seja apenas monitorar uma paz já existente e acordada entre as partes. Contudo, se torna um conceito errôneo se aplicado nas missões de imposição da paz. O autor afirma que uma intervenção limitada pode pôr fim a um conflito se o interventor ajuda um dos lados a vencer e colabora para a alteração da balança de poder; ou seja, é eficaz se não é imparcial. Uma intervenção imparcial pode, por sua vez, colocar fim a um conflito se o interventor toma total controle da situação, estabelecendo, assim, a paz; ou seja, não sendo limitada. O problema das PKO estaria, então, justamente ao tentar fazer os dois lados ao mesmo tempo, o que não só não contribuiria para a paz por não ser capaz de pôr um fim aos conflitos, mas também por prolongá-los.

O problema a todas as guerras, segundo Betts (1994), é resolver, ao seu cabo, quem manda. Isso vale tanto para guerras intraestatais quanto interestatais. A guerra só vai de fato chegar ao fim quando ambos os lados concordarem sobre quem vai comandar o que está em disputa. Essa visão vai de encontro àquela que apresenta a imposição da paz como fruto da governança global, que não pensa questões de segurança a partir da visão da soberania e, ainda, que não vê a guerra como um ato político racional. Tanto são as guerras racionais que os lados continuam guerreando enquanto negociam a paz e os termos dos acordos de paz refletem os resultados dos campos de batalha. “Se o uso de força mortal é para ser de morte legítima ao invés de morte sem sentido, ela deve servir ao propósito de acabar com a guerra – o que significa determinar quem manda, o que significa deixar alguém no poder ao fim do dia” (BETTS, 1994, p. 22).

Há duas formas de se pôr fim a um conflito: quando um dos lados vence e impõe a sua vontade e quando os dois lados concordam com uma conciliação. A conciliação acontece quando ambos os lados vêem que perderão mais em continuar lutando do que negociando a paz. Geralmente ela acontece antes do início da guerra. Contudo, se a conciliação não foi suficiente para impedir o surgimento de um conflito, após deflagrado, ela será ainda mais difícil de ser atingida. Se o conflito atinge um momento de impasse, não sendo nenhum lado capaz de subjugar o outro à sua vontade, a conciliação fica, ainda, distante, uma vez que a vontade de vencer ainda continua. O impasse

levaria a uma conciliação apenas quando os lados vêem que uma vitória militar é praticamente impossível, e que nenhuma alteração em apoios externos, de alianças e de recursos do oponente vai acontecer. Nesses casos, a mediação é útil. Contudo, a “[m]ediação é útil, mas ela ajuda mais as missões de paz quando as missões de paz menos precisam dela” (BETTS, 1994, p. 24).

A imparcialidade, continua Betts (1994), funciona justamente nas situações onde a mediação também funciona: naquelas situações onde os beligerantes já alteraram o equilíbrio de poder, e precisam apenas de uma ajuda extra para firmar a paz. Já nos casos onde é necessária a imposição da paz, de natureza mais desafiadora, a imparcialidade tende a não contribuir. Nesses casos, ou o interventor não entra no conflito, ou então entra e ajuda um dos lados a vencer. O interventor não conseguiria trazer a paz mais rápido do que pela exaustão das partes se agir com uma imparcialidade leve e controlada. Betts (1994) então sugere uma categoria diferente de imparcialidade, a imparcialidade imperial, que seria ativa e severa para com os dois lados. A única PKO que teria visto a imparcialidade imperial foi a UNTAC, no Cambódia.

A fim de evitar a confusão sobre como deve agir em PKO, Betts (1994) sugere que se deve entender melhor como os meios militares devem ser usados para os fins políticos. Deve-se: “[1] Reconhecer que fazer a paz é decidir quem manda, [2] Evitar meias-medidas” (BETTS, 1994, p. 31). Soluções de meio-termo existem no ambiente doméstico, e são bem sucedidas porque há a paz, quando a pergunta de quem manda já está respondida. Em um ambiente conflituoso, as PKO devem ou forçar as duas partes para uma conciliação ou apoiar um dos lados com sua força militar. Meias-medidas em um ambiente no conflito só deixa mais obscuros os cálculos dos dois lados, aumentando suas sedes de vitória. A força mortal, se usada para trazer a paz, deve ser para a definição de fronteiras e de controle político.<sup>(3)</sup> “Não confundir paz com justiça” (BETTS, 1994, p. 31). Paz e justiça só caminham juntas se o objetivo reflete a justiça. Segundo Betts (1994), as intervenções no pós-Guerra Fria seriam de defesa de um caráter moral, e não material, por parte das grandes potências. E, não tendo questões materiais envolvidas, não é de se esperar que grandes potências envolvam poder militar definitivo. Logo, se a paz é o objetivo principal, deve-se apoiar o lado mais rico no conflito, para que o interventor tenha menos custos possíveis, independentemente de sua legitimidade. Se a justiça leva a precedência, então as intervenções limitadas farão com que o conflito perdure. Colocar o fim à matança talvez não deva ser a primeira coisa a se fazer nesses casos, ainda que tenham que ser levadas a cabo em algum momento. No caso de definição de fronteiras, elas devem ser delineadas não de acordo com propriedade, mas sim para fazê-las coerentes com a solidariedade política, e de maneira defensável. Betts (1994) afirma, não sem certa ironia, que a limpeza étnica seria a solução para a limpeza étnica, pois só assim se diminuiria a frequência do conflito. <sup>(4)</sup> “Não confundir balança com paz ou justiça” (BETTS, 1994, p. 32). Evitar que um dos lados ganhe superioridade militar e vença o conflito é contribuir para a continuidade do conflito e para a maior perda de vidas. Um interventor que mantém a situação do conflito como ela está contribui para que isso aconteça, ao não permitir a redefinição da balança de poder. E, partes que não estão perdendo, tendem a continuar sob conflito até que uma indefinição prolongada mostre que a vitória seja impossível. Mas, até lá, diversas vidas foram perdidas. <sup>(5)</sup> “Faça a intervenção humanitária racional militarmente” (BETTS, 1994, p. 32). Em casos extremos, ainda que não para assegurar a paz, como parar com matanças ou salvar os famintos, intervenções podem acontecer. Desde que as forças possam ter territórios

onde possam exercer o comando sem lutar, e que possam defender caso necessário, auxiliando, assim, aqueles que precisam do socorro imediato. Segundo Betts (1994), é uma solução tampão, não definitiva, mas que não contribuiria para piorar a guerra.

## A Legitimidade das PKO

Entre os argumentos para a efetividade das PKO está o da legitimidade das forças da ONU. Mas a discussão sobre a legitimidade das PKO é não apenas na visão dos *peacekeepers*<sup>11</sup> para com os *peacekeepers*. É uma preocupação também daqueles Estados que participarão da missão. Isso parece ser mais preocupante no caso das missões de imposição da paz, uma vez que podem fazer o uso da força sem o consentimento das partes.

Coleman (2007) afirma que todas as operações de imposição da paz ocorrem necessariamente sob os auspícios de uma organização internacional<sup>12</sup>. Esse é o caso de todas as dezoito<sup>13</sup> operações de imposição da paz identificadas por ela, entre 1945 e 2007<sup>14</sup>. Ela faz observações importantes acerca de tais missões. A ONU é a principal organização internacional a estabelecer PKO impositivas, ainda que oito delas tenham sido feitas por outras organizações. Outro padrão notado por Coleman (2007) é a delegação a outras organizações, ou mesmo a uma Força Multinacional (FMN), do controle da missão – a ONU o faz em sete de suas dez missões apresentadas. Por fim, ela observa que essas missões são conduzidas, em sua maioria, por um Estado líder – é o caso de treze das dezoito operações. Ou seja, ainda que as implemente, não é comum que a organização internacional de fato leve a cabo as missões de paz impositivas.

Segundo Coleman (2007), os Estados realizam as missões de imposição da paz através de organizações internacionais porque reconhecem nelas o papel de guardiãs da legitimidade<sup>15</sup> no sistema internacional, tornando, assim, suas intervenções legítimas. De acordo com ela, a legitimidade das operações de imposição da paz é passível a quatro grupos sociais, sendo apenas dois no cenário internacional<sup>16</sup>: Estados regionais diretamente afetados pela intervenção e a comunidade internacional de Estados como um todo. Os Estados formam seus julgamentos sobre legitimidade, pois se entendem como atores sociais, e formalizam suas operações de imposição da paz através de OIs por uma identidade de grupo, valorizando a sociedade internacional que os reconhece como membros soberanos. Ela identifica três regras fundamentais para o julgamento da legitimidade internacional das operações de imposição da paz: (1) respeito pela soberania estatal; (2) não-agressão; e (3) intervenção para assegurar a paz e a segurança internacional. Esses três pontos seriam assegurados através da aquiescência de uma OI. Nesse sentido, os

11 Uso o termo em inglês na falta de um melhor em português. São aqueles cuja paz é cuidada pela PKO. Para maiores detalhes do termo, ver Clapham (1998).

12 Segundo a autora, tudo o que já foi escrito sobre o papel das organizações internacionais subestima o seu *desempenho verbal* (*verbal performance*). Esse seria o sentido dado por ela para explicar o porque dos Estados sempre recorrerem às organizações internacionais para legitimar suas operações de imposição da paz, reconhecendo nas organizações um bastião protetor da legitimidade internacional.

13 Para a lista completa, ver COLEMAN, 2007, p. 8, Tabela 1.1. Ela inclui aqui algumas operações, tais como a Guerra da Coreia ou a primeira Guerra do Golfo

14 Dessas operações, apenas uma ocorreu durante o período da Guerra Fria: a ONUC, no Congo, entre 1961 e 1964, implementada e realizada pela ONU, sem a liderança de nenhum Estado em específico.

15 Para maiores detalhes e discussão sobre legitimidade, ver COLEMAN, 2007, pp. 20-41.

16 Os outros dois, de caráter interno, seriam a opinião pública doméstica do Estado interventor e também do Estado receptor.

Estados interventores poderiam fazer uso de tal legitimidade a fim de maximizar a busca de seus interesses, além de usar OIs regionais e mais influenciáveis como escada para uma legitimidade global maior – na ONU, por exemplo. Contudo, afirma ela, há um limite para o que as OIs podem legitimar, e até mesmo potências modificam seus comportamentos para se adequar às regras internacionais vigentes (COLEMAN, 2007, p. 19-72).

No relacionamento entre o CSNU e OIs, talvez o mais importante seja com a OTAN. Mais pelo peso da organização do que pela quantidade de missões. Pelas contas de Coleman (2007), foram apenas duas operações de imposição da paz realizadas pela OTAN, mas ambas tiveram a aquiescência – ainda que posterior – do CSNU.

Pela Carta da ONU, somente o CSNU pode deliberar acerca do uso da força, ainda que autorizando outras organizações ou Estados a fazê-lo em seu nome. Tarrise da Fontoura (2004) observa que, nos momentos em que não obtém a autorização do CSNU, a OTAN recorre a outras formas para justificar suas ações militares, tais como o direito de *autodefesa*, previsto na Carta da ONU<sup>17</sup>, e o *dever de solidariedade internacional* – conceito, segundo o autor, fortalecido após a intervenção no Iraque, em 1991, em favor dos kwaitianos. O problema é, diz Tarrise da Fontoura, quando os objetivos da OTAN começam a coincidir com os do CSNU. A nova identidade da OTAN teria como pano de fundo a idéia que a ONU, ainda que tenha responsabilidade primária, não tem exclusividade para as questões de paz e segurança internacional. Seu aval, logo, seria desejável, mas não indispensável. Tarrise da Fontoura aponta então para o que seria

um risco real de que as Nações Unidas sejam relegadas a segundo plano em prol de sistemas paralelos e excludentes de defesa coletiva, em um desdobramento que pode implicar riscos para a estabilidade internacional, na medida em que a questão do emprego da força nas relações internacionais passaria a ser discutida e decidida em instâncias não-universais (TARRISSE DA FONTOURA, 2004, p. 131).

O argumento de Tarrise da Fontoura (2004), contudo, vai de encontro ao de Coleman (2007). Se, nas duas vezes em que fez uso de uma operação de imposição da paz, a OTAN obteve o aval do CSNU, o órgão continua ainda sendo visto como legítimo, nem que seja para dar o aval de uma operação. Seria útil para o argumento de Tarrise da Fontoura (2004) se ele tivesse se referido a quais operações a OTAN realizou que pudessem minimizar o papel do CSNU.

## Legitimidade e soberania

Consoante o exame do emprego das operações de imposição de paz da ONU, até aqui apresentado, ressalta a busca pela restauração do *status quo*, diante da falta de acordo entre os contendores para a cessação dos combates. A operação militar é o meio de restabelecer um direito que estaria sendo violado (BOBBIO, 2000, p. 562) por um Estado ou por grupos em luta pelo poder intraestatal; direito esse que pode ser identificado no preâmbulo da Carta de São Francisco: “poupar às gerações vindouras o flagelo da guerra” (STOESSINGER, 1978, p. 599). Ali é também depositada a esperança no respeito pelos “direitos humanos fundamentais”. Para

<sup>17</sup> Artigo 51.



garantir esses fins, o preâmbulo indica ainda que se deve procurar “assegurar, pela aceitação de princípios e instituições de métodos, que a força das armas não venha a ser empregada, *salvo no interesse comum*”<sup>18</sup>. Não se trata de uma contradição; aplica-se o clássico adágio *similia similibus curantur*<sup>19</sup>. No campo da política, uma operação militar de imposição de paz é perfeitamente condizente. Afinal, de acordo com Clausewitz (1996, p. 27), ela seria “um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios”.

De acordo com os Art. 10 e Art. 11 da Carta da ONU, a Assembléia Geral é o *locus*, por excelência, do exercício da política referente aos assuntos próprios ao sistema internacional. E cabe ao Conselho de Segurança a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacional (Art. 24). Portanto, diante de episódios que possam ameaçar a paz, a *violação da ordem*<sup>20</sup> ou atos de agressão, o Conselho de Segurança poderá decidir pelo uso do instrumento militar (Art. 42) como continuação da política da ONU. O grifo na violação da ordem, indicado neste artigo, significa que há um ordenamento a ser seguido por todos os membros da ONU. Esta ordem foi desenhada nos encontros de Yalta e de Postdam e passou a ser operacionalizada quando a ONU foi criada (MIALHE, 2006, p. 2006; NAZARÉ, 2008, p. 124).

A imposição de paz é prevista dentro da concepção de segurança coletiva, a qual pressupõe a não existência de um adversário já identificado. Isto é, uma força de imposição de paz é formada quando a emergência se instaura. É uma concepção diferente da defesa coletiva, constituída em face da existência de um adversário perfeitamente identificado (SNYDER, 1997, p. 107). A criação da OTAN, em 1950, no início da Guerra Fria corresponde a um desenho de defesa coletiva: o seu oponente era o bloco soviético.

Assim, quando um Estado procura desafiar a ordem utilizando meios que coloquem em risco a paz e a segurança internacional, haverá condições políticas para a organização de forças de imposição de paz, caso mostrem-se infrutíferas as sugestões arroladas no Art. 41 da Carta da ONU. Consequente à ordem vigente formalizada na Carta da ONU, pode-se dizer, *a priori*, que as operações de imposição de paz da ONU são legítimas, pois procuram restabelecer o direito acordado pela vontade dos membros daquela organização internacional.

Contudo, há outra discussão pertinente: o conceito de soberania. *Lato sensu*, a soberania pode constituir a expressão jurídica racional do poder de mando. Hobbes (2004, p. 166) recomenda que “[a] soberania é a alma do Estado. Uma vez separada do corpo, os membros deixam de receber dela seu movimento”. A conhecida expressão “soberania vestifaliana” – à qual voltaremos adiante – remete à centralização da força nas mãos do Estado moderno. Conhece-se também a referência de Weber (2004, p. 525) ao Estado racional como:

aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permite. Este é considerado a única fonte de ‘direito’ de exercer coação.

18 Grifo nosso.

19 Semelhantes se curam com semelhantes.

20 Grifo nosso.

Weber visualizava o Estado como uma associação política especial, sendo, assim, uma relação de dominação apoiada por meio de coação legítima, isto é, um fundamento de legitimidade fundada em dominação. Em sociedades complexas, que acolhem “estatutos legais e de competência objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas” (WEBER, 2004, p. 526), tem-se o tipo weberiano de dominação burocrática. O Estado burocrático responderá, portanto, por um arranjo político calcado em dois princípios: da territorialidade; e da ausência de influência de atores externos nas estruturas domésticas (KRASNER, 199, p. 20). É fundamental na soberania vestifaliana que as autoridades legítimas dos Estados, dentro do território espeditivo, tenham autonomia, isto é, não sofram influência de atores externos. Segue-se, pois, o princípio da não intervenção nos assuntos internos de um Estado.

Mas Krasner também sugere outros tipos de soberania: o internacional legal; e a doméstica. A primeira refere-se a um tipo de soberania na qual são observados: o reconhecimento da existência do Estado pelos demais; ou seja, ele é aceito como igual aos demais no sistema internacional; seus representantes gozam de imunidade diplomática; e pode ser um membro das diferentes organizações internacionais. Um exemplo de ator que não goza deste tipo de soberania é Taiwan, reconhecido por reduzido número de Estados representados na ONU. Já a soberania doméstica é caracterizada pelo desenho institucional interno, por meio do qual as autoridades exercitam o controle das atividades públicas. Um Estado poderia ser desafiado neste tipo de soberania se uma convulsão interna colocasse em risco o efetivo funcionamento das instituições domésticas. Neste segundo caso, a soberania é testada pela capacidade das autoridades de manter a ordem. Em outros termos, as autoridades domésticas têm que manter o controle das ações políticas de acordo com os estatutos legais e as regras racionais em vigor.

Contudo, analisando de outro ângulo, lembremo-nos que a discussão sobre soberania é antiga e o seu conceito vem mudando ao longo do tempo. Jellineck, *apud* Iatarola (2006, p. 60), mostra que a soberania pertence às categorias relativas. Quer ele ensejar que o conceito de soberania variou ao longo do tempo.

Porém, podem aparecer três situações comuns para testar os diferentes tipos de soberania: (a) desrespeito de um Estado em relação à integridade territorial de outro membro do sistema internacional; (b) tratamento dado pelo Estado à parcela da sua população em desacordo com o inciso c do Art. 55 da Carta da ONU. O primeiro caso aconteceu em 1991, com a invasão do Kuwait pelo Iraque. Foi um caso típico de afronta ao inciso 4 do Art. 2<sup>a</sup> da Carta da ONU; foi constituída uma força de imposição de paz, liderada pelos EUA, com o propósito de forçar o retorno das forças militares iraquianas para trás das suas fronteiras.

No segundo caso, a instabilidade política pode agravar o descontrole interno, ferindo aquele tipo de soberania a que Krasner grava como doméstica. O descontrole pode, ainda, degenerar-se para uma guerra civil, como a que houve na Líbia em 2011.

No terceiro caso, a instabilidade política pode ameaçar territórios vizinhos; pode também ser acompanhada de desrespeito a direitos de parcela da população nacional; pode também haver crimes como limpeza étnica e genocídios. Haveria, então, gravíssimos desrespeitos aos direitos humanos fundamentais.

É prudente retornarmos a Hobbes para reavivarmos uma função basilar do Estado: a proteção dos cidadãos contra injúrias e agressões. A reflexão de Hobbes sobre as leis naturais

apresenta, entre tantos aspectos, a renúncia de um direito diante de um contrato. Caracterizaria o que Watkins, *apud* Bobbio (2000, p.569) cognominou de “jogo do estado de natureza”. Como se sabe, a situação mais aceitável para o término do jogo, para os contendores, seria a deposição voluntária das armas ambos nas mãos de um terceiro ator (entenda-se o Estado), para que este passasse a se responsabilizar pela segurança de ambos. Isto é, esse terceiro ator passaria a ser o responsável pela proteção dos dois potenciais combatentes. Assim, compreende-se que o Estado deve deter o monopólio político da violência e proteger os cidadãos de ameaças – internas e externas. A sua existência ficaria desafiada, por duas variáveis: a erosão da soberania doméstica ou a fragilidade demonstrada diante de uma ameaça advinda do sistema internacional (soberania vestifaliana). As duas situações poderão expor os seus cidadãos aos perigos da perda de segurança e dos direitos fundamentais.

O descontrole interno – que pode redundar em graves crimes à população, como limpeza étnica e genocídio – e invasões de atores externos justificará a evocação do Art. 55 da Carta de São Francisco. Ou seja, estaria criada condição de legitimidade para que forças de imposição de paz da ONU interviessem para reparar uma injúria sofrida pela população daquele Estado em particular.

Logo, a legitimidade das operações de imposição de paz da ONU é assegurada quando: (a) um Estado não consegue repelir por seus próprios meios; ou uma injúria provocada por outro Estado; ou (b) um descontrole social doméstico degenera para o desrespeito aos direitos humanos fundamentais, em face da incapacidade do Estado de proteger os seus cidadãos.

Afinal, em ambos os casos, o contrato visualizado por Hobbes estaria sendo quebrado e seria emergente o estado de natureza. Nos casos acima, os combatentes participantes do “jogo do estado de natureza” não estariam dispostos a confiar as suas armas ao terceiro ator do jogo; mesmo porque este mostra debilidade visível. A sua alma artificial está a perecer. E, aqui, o velho Leviatã perdeu a capacidade de garantir o *Salus Populi*.

## Considerações finais

Buscamos, neste artigo, tratar sobre temas relevantes, tanto do ponto de vista conceitual quanto prático das operações de paz das Nações Unidas. Começamos tratando sobre a segurança coletiva e como a ONU evoluiu este conceito, em especial a partir do fracasso da Liga das Nações, e criou as PKO. Com o fim da Guerra Fria, explode a quantidade dessas operações e também o debate sobre sua efetividade e legitimidade. Ao explorar tais quesitos, procuramos mostrar o quão frágil e dependente politicamente eles são, quando tratamos sobre a capacidade de imposição da ONU. Vimos que, ainda que seja fortemente demandada como um órgão independente, a ONU é dependente ainda dos recursos<sup>21</sup> e da vontade política dos países integrantes do CSNU e dos contribuintes das PKO para levar adiante sua “vontade”.

Tratamos ainda sobre a dicotomia existente nos conceitos de consentimento e imparcialidade para as PKO, e vimos que eles são complicadores para uma paz duradoura se adotados *a priori* pelos capacetes azuis. É um problema tanto conceitual quanto político enfrentado pelas operações de

<sup>21</sup> No sentido inglês de *capabilities*.

paz da ONU, e não há ainda uma solução não-problemática que resolva a dicotomia de ordem e justiça no sistema de segurança coletiva onusiano.

Por fim, ao versarmos sobre a legitimidade das PKO, esbarramos numa discussão importante acerca do conceito de soberania e sua variação ao longo do tempo, chegando mesmo à discussão sobre o próprio conceito de soberania interna e a capacidade de grande parte dos Estados modernos de cumprir com suas funções conceituais elementares.

Este artigo não finda a discussão sobre o atual modelo de segurança coletiva e seus desdobramentos fundamentais para as operações de paz da ONU, mas busca apresentar o cerne do debate e abrir as portas tanto para os acadêmicos quanto para os integrantes de tais missões ao provê-los com o histórico e questionamento dos elementos essenciais para o entendimento do funcionamento, da efetividade e da legitimidade dessas missões.

## Referências

ALMINO, João (2002). Inserção Internacional de Segurança do Brasil: A Perspectiva Diplomática. In BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (Org). **Brasil e o Mundo. Novas Visões**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora.

ANNAN, Kofi (1998). Challenges of the New Peacekeeping, in Michael Doyle & Olara A. Otunnu, eds, *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

BETTS, Richard K. (1992). Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control and the New Europe. *International Security*, v. 17, issue 1. Summer, p. 5-43.

\_\_\_\_\_. (1994). The delusion of impartial intervention. *Foreign Affairs*, v. 73, n.. 6. 1994, p. 20-33.

BOBBIO, Norberto. Paz e Guerra (2000). In: BOVERO, Micheangelo (Org.). *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 6. Tir. Trad. Daniela Beccaccio Versiani. Rio de Janeiro: Campus, p. 509-573.

BOUTROS-GHALI, Boutros (1992). An Agenda For Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. UN Document A/47/277 - S/24111, de 17 de junho de 1992.

\_\_\_\_\_. (1995). Supplement to An Agenda For Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. UN Document A/50/60 - S/1995/1, de 03 de janeiro de 1995.

BRAHIMI, Lakhdar (org.) (2000) . Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. UN Document A/55/305 - S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

BULL, Hedley (1999). *The Anarchycal Society*. Londres: Macmillan Press LTD.

CLAPHAM, Chistopher (1998). Being Peacekept. In: O. Furley e R. May (Ed.) *Peacekeeping in Africa*,. Aldershot: Ashgate.

CLAUSEWITZ, Carl Von (1996). O que é a Guerra? In: *Da Guerra*. 2.ed. Trad. Maria Teresa Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 7-30.

COLEMAN, Katharina P. (2007). *International Organisations and Peace Enforcement. The Politics of International Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press.

DINIZ, Eugenio (2006). O Brasil e as Operações de Paz. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (Org). Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas. São Paulo: Saraiva, v. 2, p. 303-337.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas (2006). United Nations Peace Operations. Making War and Building Peace. Princeton: Princeton University Press.

FENTON, Neil (2004). Understanding the UN Security Council. Coercion or Consent?. Ashgate: Ashgate Publishing Limited.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da (2004). Missões de Paz: A OTAN e as Nações Unidas. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domício (Org.) Paz & Terrorismo. Textos do Seminário Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas. São Paulo: Hucitec.

GOULDIN G, Marrack (1993). The evolution of United Nations Peacekeeping. International Affairs, v. 69, n. 3.

HOBBS, Thomas (2004). Sobre a liberdade dos súditos. In: Leviatã. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, p. 157-167.

IATAROLA, Antonio José (2006). Formação Histórica do Conceito de Soberania. In: MIALHE, Jorge Luís. Direito das Relações Internacionais: ensaios históricos e jurídicos. Campinas: Millennium, p. 59-88.

ICISS (2001). International Coalition for the Responsibility to Protect. The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Centre.

KRASNER, Stephen D (1999). Sovereignty and Its Discontents. In: Sovereignty: organized hypocrisy. Princeton: Princeton University Press, p. 3-42.

MIALHE, Jorge Luís (Org.) (2006). Considerações sobre a História do Direito das Relações Internacionais: jus in bello, guerra justa e a ONU. In: Direito das Relações Internacionais: ensaios históricos e jurídicos. Campinas: Millennium, p. 145-178.

NAZERÉ, Emília Carmem de Souza (2008) . A Ordem de Yalta e Postdam. In: ZHEBIT, Alexander (Org.). Ordens e PACIS. Rio de Janeiro: Mauad X, p. 123-133.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1945). Carta das Nações Unidas. São Francisco. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc1.php>. Acesso em: 26 jun. 2009.

REZENDE, Lucas (2010). O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Um Estudo Comparativo. Belo Horizonte. 176f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

SNYDER, Craig A (Org.) (1999). Regional Security Structures. In: Contemporary Security and Strategy. 2. ed. New York: Routledge, p. 102-119.

STOESSINGER, John C. (1978). A Carta das Nações Unidas. In: O Poder das Nações: a política internacional de nosso tempo. Trad. Jamir Martins. São Paulo: Cultrix, p. 599-631.

SUTTERLIN, James S. (1995). The United Nations and the Maintenance of International Security. A Challenge To Be Met. Praeger.

UNITED NATIONS (2008). United Nations Peacekeeping Operations – principles and Guidelines. United Nations, Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. Disponível em: [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf). Acesso em: 26. jun. 2009.

WEBER, Max (2004). Sociologia da Dominação. In: Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 2, p. 187-580.

WOLHFORTH, William C. (1999). The Stability of a Unipolar World. *International Security*, v. 4, n. 1, p. 5-41, Summer.

# A energia nuclear como instrumento de inserção internacional do Brasil: uma análise introdutória a partir da teoria poli-heurística de tomada de decisão

Nuclear energy as a tool for Brazil's international insertion: an introductory analysis from the poly-heuristic theory of decision-making

Bruna Le Prioux\*

Edmilson Moutinho dos Santos\*\*

## Resumo

Apesar do acidente de Fukushima, em março de 2011 e do conseqüente arrefecimento das perspectivas de expansão do parque nuclear mundial, a energia nuclear continua sendo uma das fontes privilegiadas em várias partes do mundo, em um contexto mundial de luta contra os gases de efeito estufa e de alta dos preços dos hidrocarbonetos. O Brasil pode participar mais ativamente deste mercado mundial graças às suas reservas de urânio e graças ao domínio da tecnologia do ciclo do combustível nuclear. Através da análise de política externa, e particularmente da teoria poli-heurística de tomada de decisão, o objetivo deste artigo é o de discutir as opções de uma inserção mais ativa do Brasil neste mercado nuclear mundial através do leque de escolhas responsável político, que no caso brasileiro é a presidenta Dilma Rousseff.

**Palavras-chave:** teoria poli-heurística, tomada de decisão, energia nuclear, Brasil.

## Abstract

Nuclear power remains one of the privileged sources throughout the world in a global context of global warming, greenhouse gas emissions and high oil prices. However, the Fukushima accident in March 2011 affected considerably the cooling of the prospects for global expansion of nuclear power plants. Despite this, Brazil can participate more actively in this global market thanks to its uranium reserves and its nuclear fuel cycle technology. In this sense, the aim of this paper is to discuss the options for a more

\* Doutoranda em Geografia e Relações Internacionais pela Universidade de Paris 3 – Sorbonne Nouvelle em co-tutela com a Universidade de Brasília (UnB). E-mail: bruna.leprioux@gmail.com.

\*\* Professor associado do Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE-USP). E-mail: edsantos@iee.usp.br.

active inclusion of Brazil in the international nuclear market. This analysis was based on the foreign policy analysis, and particularly the polyheuristic theory of decision making. It was emphasized the range of political choices of the decision maker, which in Brazilian case is the president Dilma Rouseff.

**Key words:** polyheuristic theory, decision making, nuclear energy, Brazil.

## Introdução

Este artigo é um convite à reflexão sobre o tema nuclear no Brasil e sobre a contribuição de tal fonte energética para a inserção internacional do país.

O Brasil pode se beneficiar de suas vantagens naturais e tecnológicas a fim de participar do mercado mundial da energia nuclear. Apesar de a energia nuclear no Brasil representar apenas 2,7% da oferta interna de energia elétrica, (MME, 2011a, p. 16), o país possui uma das maiores reservas de urânio do planeta, além de deter a tecnologia de enriquecimento deste mineral e da fabricação de combustível nuclear. Além da área de geração de eletricidade, o Brasil possui competência em produção de radioisótopos, embora ainda necessite importar vários produtos desta natureza<sup>1</sup>.

Apesar do acidente de Fukushima em março de 2011, a indústria nuclear continua sendo um setor que gera riqueza econômica, e pode ser uma opção na carteira de exportação brasileira. Discutiremos a escolha da via de inserção no mercado nuclear mundial do ponto de vista do processo de decisão e das escolhas do líder político através da análise poli-heurística do processo de decisão.

## Contexto nuclear mundial e o Brasil

Atualmente as tecnologias e as atividades nucleares em geral ainda geram controvérsias. Além de desvantagens no que concerne aos resíduos altamente radioativos, a tecnologia nuclear é dual: ela serve tanto para fins pacíficos (geração de energia elétrica, por exemplo) quanto para fins belicosos (fabricação de uma bomba). Esta característica gera muitas polêmicas e limita o comércio de tecnologia e de produtos advindos da indústria nuclear.

Porém, os usos da energia nuclear são diversos: desde fins médicos e agrícolas, passando por geração de energia elétrica e tendo utilidades militares, pode-se dizer que a fissão nuclear foi um dos grandes avanços tecnológicos do século XX.

Este artigo, contudo, se concentrará nas questões nucleares ligadas a fins civis e principalmente a fins de geração de energia elétrica. A energia tem um papel importantíssimo para o crescimento econômico de um país e é um importante elemento de poder nacional (SINGER, BREMER e STUCKY, 1972 *apud* FUHRMANN, 2009). A energia eletronuclear, em particular, além de emitir baixos níveis de gases de efeito estufa, gera energia de forma concentrada e não intermitente.

<sup>1</sup> O Brasil precisa importar vários tipos de radioisótopos, principalmente o molibdênio-99. Em 2009, devido a problemas técnicos de um reator canadense, 40% da demanda não pôde ser atendida, gerando uma crise mundial na área de medicina nuclear.



Após o ápice da construção de usinas nucleares nos anos 1980 e o seu declínio nos anos seguintes, os primeiros anos do século XXI para a energia nuclear foram tempos de retomada de projetos de construção ou de finalização de centrais nucleares em todo o mundo. Como efeito das restrições de emissões de CO<sub>2</sub> do protocolo de Quioto (1997), os países desenvolvidos tiveram que rever seus usos de hidrocarbonetos, levando ao reganho de interesse por energias renováveis e/ou com baixa emissão de gases de efeito estufa.

No mapa a seguir, percebe-se que as usinas nucleares estão instaladas majoritariamente em países desenvolvidos. Porém, segundo as projeções da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica), são os países emergentes os principais clientes na construção de novas usinas nas próximas décadas, principalmente a China, a Índia e a Rússia, além da presença tradicional dos Estados Unidos neste setor.

How the UK compares

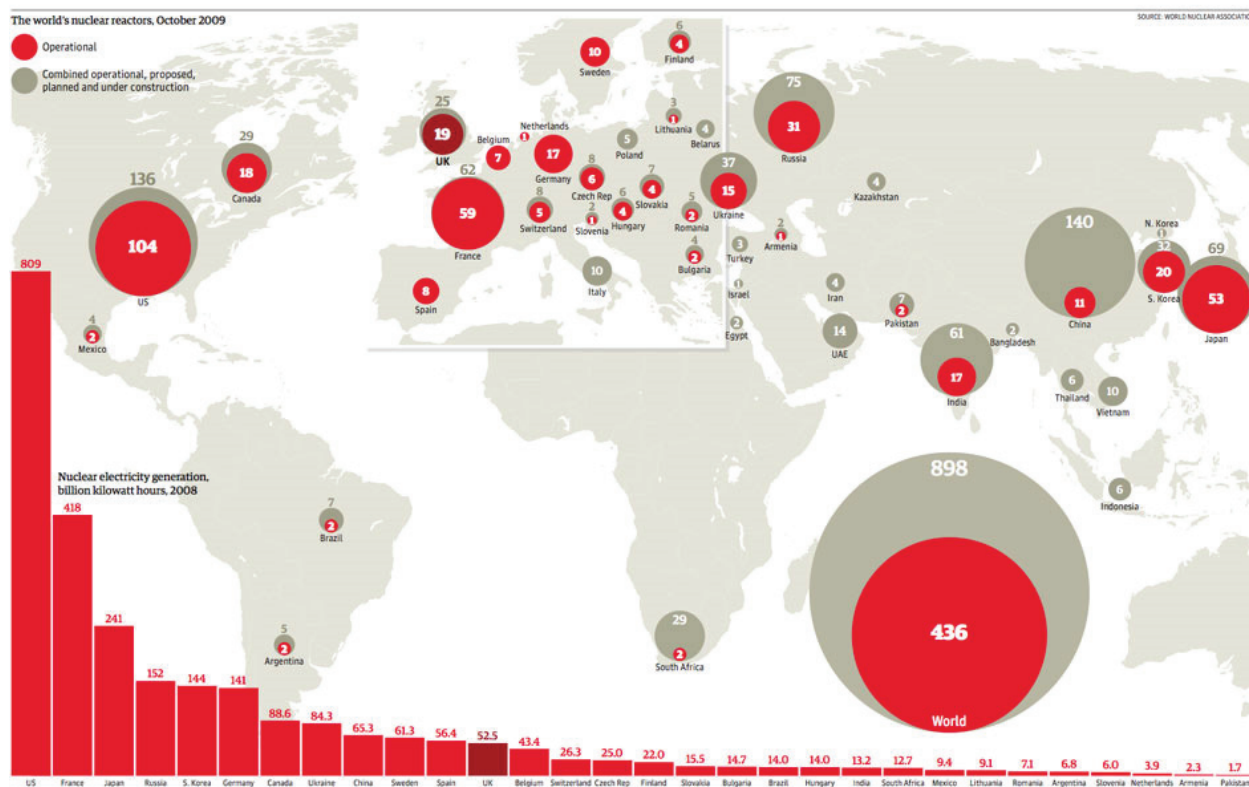


Figura 1: Mapa dos reatores instalados, em construção e planejados, outubro de 2009

Fonte: Jornal The Guardian online, 9 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/datablog/2009/aug/14/nuclear-power-world>, acesso em 3 de maio de 2011.

Porém, com o tsunami no Japão e o conseqüente acidente na central nuclear de Fukushima-Daiichi em março de 2011, vários países decidiram congelar seus respectivos projetos nucleares, como foi o caso da Alemanha. Entretanto, que alternativas buscar diante de um cenário de redução de emissões e de crescente demanda energética em todo o mundo, especialmente em países emergentes?

No Brasil, o governo do ex-presidente Lula da Silva já havia retomado a construção da usina de Angra 3 e havia planejado construir entre quatro e oito novas centrais termonucleares até 2030 (MME, 2007). A catástrofe no Japão não arrefeceu a vontade do governo em promover a energia nuclear no Brasil, embora existam várias denúncias quanto a problemas logísticos para a evacuação da população e de resfriamento das usinas de Angra dos Reis em caso de acidente (GANDRA, 2011).

Além dos problemas de segurança, as vozes contrárias à construção de novas usinas no Brasil acreditam que o Brasil possui muitas outras escolhas energéticas e não precisaria investir tantos bilhões em usinas caras e potencialmente perigosas (CARVALHO e SAUER, 2009; GOLDEMBERG, 2011). Porém, acreditamos que muito mais do que uma escolha energética, o nuclear é considerado também uma questão geopolítica de peso para a inserção internacional do Brasil.

Partindo do princípio de que haverá procura crescente por material e tecnologia nuclear, apesar do acidente e dos anúncios atuais, o Brasil pode se beneficiar com o comércio ligado a este setor, tendo ao menos quatro opções na sua atuação internacional através do setor nuclear.

Com efeito, o país possui a sétima reserva de urânio do planeta, com 300 mil toneladas comprovadas (INB, 2011). Por si só, o Brasil pode se tornar um exportador de urânio bruto (opção 1).

Além disso, o país domina o ciclo completo do combustível nuclear, inclusive a fase de enriquecimento, fase esta considerada a mais delicada de todo o ciclo<sup>2</sup>. Se o enriquecimento do urânio for feito em escala industrial, o Brasil pode se tornar igualmente um importante fornecedor de urânio enriquecido para o resto do mundo (opção 2).

Outra opção levantada pelo setor é a exportação de equipamentos e módulos para reatores externos (opção 3), utilizando o *know-how* da Nuclep e de outras empresas de engenharia pesada do país.

Uma última escolha seria a de promover a cooperação técnica com países sul-americanos (opção 4) que já possuam experiência na área (notadamente a Argentina) para assim difundir a energia nuclear através de reatores construídos na América do Sul para os vizinhos desprovidos de tal tecnologia.

Diante de tais opções e segundo a ótica de busca pelo poder no sistema internacional, analisaremos quais as soluções dadas pela análise poli-heurística da tomada de decisão. Porém, antes de entrarmos na análise da política em si, teceremos algumas considerações sobre as motivações para o investimento em uma tecnologia tão cara e tão controversa como a nuclear.

## Por que investir em tecnologia nuclear?

A descoberta da radioatividade e o controle da fissão nuclear são avanços científicos que “mudaram a maneira com que a humanidade se relaciona com a matéria, com a energia e com o espaço” (BIMBOT et. al., 1999).

Da mesma maneira, a relação de uma sociedade com um projeto tecnológico envolve princípios culturais, mas também interesse nacional e reação a um estímulo externo. Um exemplo disto foi a resposta da França e este slogan após o choque do petróleo do início dos anos 1970: “Nós não temos petróleo, mas temos ideias”. Desde então a França possui uma cultura nuclear que é intrínseca à identidade nacional do país (HECHT, 2007).

<sup>2</sup> Cabe ressaltar que as fases de conversão e de enriquecimento ainda não são aplicadas em escala industrial no Brasil (CNEN, 2010).

Com efeito, a escolha da tecnologia nuclear como opção para um país vai além da simples necessidade energética do momento. O tema nuclear envolve tanto o trabalho de engenheiros, físicos e de responsáveis políticos, quanto a reflexão de filósofos e historiadores.

Segundo a historiadora Gabrielle Hecht (2007), a bomba atômica rompeu não somente a geopolítica imediata do pós Segunda Guerra, mas também a história humana de *longue durée*. Ainda hoje o nuclear “é um enorme ativo geopolítico, um indicador de posição mundial por excelência”. Na concepção de uma parte dos responsáveis políticos, o Brasil, para ser considerado um jogador no grande tabuleiro mundial, precisa desenvolver sua capacidade nuclear (sem necessariamente passar pela construção de uma bomba).

Hecht fala de “nuclearidade excepcional” (*nucléarité exceptionnelle*) que é contrária ao “mercado mundano” (Hecht, 2010). Na sua argumentação ela afirma que o urânio em estado bruto não é considerado excepcional. Por isso, se utilizarmos este conceito, se o Brasil quiser fazer parte desta exceção nuclear, o país deverá ser mais do que um simples exportador de urânio bruto.

Mas se voltarmos ao intuito deste trabalho, que é uma reflexão sob a ótica da tomada de decisão em política exterior, a tecnologia nuclear é considerada pelos realistas como um recurso de poder, pois o domínio de tal tecnologia é dissuasivo de ataques de outros Estados. Este poder do nuclear é bastante claro quando se percebe que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas possuem arsenais nucleares. O mesmo acontece com um potencial candidato ao posto de membro permanente no caso de uma reforma do Conselho de Segurança: a Índia.

Na tradicional visão de política externa brasileira, a tecnologia nuclear faz parte de uma tentativa de inserção internacional baseada na autonomia (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007), além de se inserir em outros princípios tradicionais como a independência e soberania nacionais (ALMEIDA, 2001). A tecnologia nuclear de enriquecimento de urânio, por exemplo, é fruto do trabalho de equipes de pesquisa brasileiras (notadamente do Centro de Pesquisas da Marinha Nacional), sendo as centrífugas utilizadas para tal procedimento consideradas segredo industrial e interdidas em parte à inspeção da AIEA.

Por outro lado, a energia nuclear é objeto de inúmeros tratados e acordos internacionais, tanto bilaterais como multilaterais. Kelley (2009) listou mais de 2000 acordos bilaterais tendo a cooperação nuclear para fins pacíficos como objeto desde os anos 1950. Para a corrente transnacional e de regimes internacionais, a cooperação na área nuclear tem um significado de confiança mútua em um assunto tão sensível na arena internacional.

Para os autores destas correntes mais cooperativas, as oportunidades econômicas de ganhos com o setor superam as desconfianças mútuas, diluindo custos e aumentando os ganhos para ambos os lados (LEMOS, 2008). Essa perspectiva apostaria em uma cooperação sul-americana no setor nuclear, com a expansão da cooperação já existente entre Brasil e Argentina desde o começo dos anos 1980, cooperação esta sendo considerada por vários autores, junto com o acordo de Itaipu, como o começo da *détente* nas relações secularmente conflituosas entre os dois vizinhos (OLIVEIRA, 1998; FLORIPES e LINS, 2011).

Este artigo foca-se em uma das correntes de tomada de decisão denominada análise poli-heurística, que será desenvolvida na próxima seção.

## A análise poli-heurística e os caminhos para o setor nuclear brasileiro

A análise poli-heurística se insere no campo da análise de política externa (*foreign policy analysis* – FPA, sigla em inglês), e pode ser conceituada como o estudo da conduta e das práticas das relações entre os diferentes atores nas relações internacionais (ALDEN, 2006). Como campo de estudo, a FPA estuda as causas, os efeitos, os processos e os resultados da tomada de decisão, de forma comparativa ou através de estudo de caso (FOREIGN POLICY ANALYSIS JOURNAL, 2011).

A análise poli-heurística se focaliza no nível individual de análise, estudando os processos e os resultados da decisão do líder político, e trabalha em dois níveis: o primeiro é a da escolha das opções mais adequadas para o líder (não necessariamente sendo a opção racional ou ótima, distanciando-se neste momento da teoria da escolha racional), através de um processo cognitivo, e o segundo nível se refere às alternativas aí sim avaliadas segundo o princípio da maximização dos ganhos e minimização dos prejuízos, em uma perspectiva mais racional (BARROSO, 2010).

No primeiro nível de análise, aplica-se uma espécie de filtro que elimina as opções consideradas pelo líder não compensatórias, ou seja, aquelas que podem prejudica-lo politicamente. Por conseguinte, a política interna é decisiva neste nível de análise e orienta a decisão do líder político. No segundo nível, após a supressão das escolhas não compensatórias, é escolhida a opção que minimiza riscos e que maximiza ganhos e que permite a sobrevivência política do líder e de seu partido (MINTZ, 2004).

Esta análise em dois níveis, de uma parte cognitiva e de outra mais racional, nos guiou para este método de análise, já que a decisão pessoal do líder pesa de sobremaneira em temas delicados, estratégicos e complexos como o tema nuclear. Contudo, nossa análise é hipotética pelo fato de que a decisão ainda não foi tomada, mas tentaremos levar em conta as opções disponíveis e o processo da tomada de decisão. Ainda assim testaremos tal análise com base em notas do Itamaraty e nas posições já demonstradas pela presidenta Dilma Rousseff.

Se nos afastarmos das emoções suscitadas pelo grave acidente nuclear do Japão e das declarações de comoção e de preocupação de tal momento, podemos identificar com quatro escolhas possíveis relatadas por especialistas e pela imprensa para a atuação nuclear internacional do Brasil.

### Dilma Rousseff, a energia nuclear e a aplicação da teoria poli-heurística

Dilma Rousseff atuou durante vários anos em posições políticas relacionadas à área energética, como secretária de energia do Rio Grande do Sul, como membro da área de energia e infraestrutura durante a campanha do então candidato Lula da Silva no início dos anos 2000, além de ter sido Ministra de Minas e Energia entre 2003 e 2005.

Rousseff teve inicialmente uma posição contrária à energia nuclear, devido a questões mais econômicas do que socioambientais. Para a atual presidenta, as usinas nucleares são caras do ponto de vista econômico, mas podem trazer vantagens de cunho técnico e estratégico (GREER e MULLEN, 2010).

Nos últimos anos, mudou sua posição e passou a defender a finalização da usina de Angra 3. Mudou também sua opinião sobre a viabilidade da energia nuclear, considerando que, dentre as

energias menos poluentes, a nuclear poderá sustentar o crescimento da demanda por eletricidade, já que o potencial hidrelétrico do país começa a cair. As energias eólica e solar são muito caras e essas tecnologias foram pouco desenvolvidas no país.

Do ponto de vista do investimento internacional privado no setor, Rousseff é a favor de parcerias entre a Eletronuclear e as empresas privadas, mas parece pouco inclinada a aceitar a privatização ou a operação das usinas nucleares por empresas privadas.

Percebe-se que a presidenta leva em consideração questões econômicas, mas também político-estratégicas na suas opiniões e na tomada de decisões. Ela segue a política do ex-presidente Lula na área energética, política esta que ela própria ajudou a elaborar.

Após este apanhado geral tentaremos, nas seções seguintes, avaliar quais as alternativas escolhidas por Dilma Rousseff para a inserção nuclear brasileira.

## Opção 1 – Exportação de urânio natural

Esta é a opção mais antiga adotada pelo Brasil já que, desde as descobertas das jazidas de urânio no país nos anos 1940, exportava-se tal produto para os Estados Unidos (FLEMES, 2006; GOLÇALVES, 2007). Porém, atualmente, a exportação de urânio natural é proibida, já que este mineral é considerado um bem estratégico (FLEMES, 2006).

O Brasil possui a sétima reserva geológica de urânio do mundo, mesmo tendo prospectado apenas 25% do território nacional (INB, 2011). A primeira mina de urânio do país foi a de Caldas, que funcionou entre 1982 e 1997. A mina de Caetité, na Bahia, funciona desde 1998, e dela foram extraídas cerca de 400 toneladas de concentrado de urânio em 2009. Em 2010, Caetité extraiu apenas 180 t, obrigando o país a importar urânio para alimentar suas usinas nucleares. A previsão para 2011 é a importação de mais 80 t de urânio (SASSINE, 2011).

Segundo as estimativas do Plano Nacional de Mineração – PNM-2030, o Brasil utilizará mais de 1.000t/ano em um horizonte de 20 anos, se os projetos de novas centrais nucleares forem executados. Como mostra a tabela 1, as reservas brasileiras são consequentes, mas necessitam de mais investimentos em exploração.

Um dos projetos mais avançados neste sentido é o da mina de Santa Quitéria, que possui fosfato associado ao urânio, necessitando a parceria de uma empresa privada para viabilizar o projeto. Este está na fase de licenciamento na CNEN. Quando começar a funcionar, a mina deverá gerar cerca de 1200 t anuais de urânio (ibid).

Tabela 1: Reservas de urânio no Brasil:

t U <sub>3</sub> O <sub>8</sub>	Medidas e indicadas		Sous-total	Estimadas	Total
	< 40US\$/kg U	< 80US\$/kg U		< 80US\$/kg U	
Caldas (MG)		500 t	500 t	4.000 t	4.500 t
Lagoa Real/Caetité (BA)	24.200 t	69.800 t	94.000 t	6.770 t	100.770 t
Santa Quitéria (CE)	42.000 t	41.000 t	83.000 t	59.500 t	142.500 t
Outras				61.600 t	61.600 t
<b>Total</b>	<b>66.200 t</b>	<b>111.300 t</b>	<b>177.500 t</b>	<b>131.870 t</b>	<b>309.370 t</b>

Fonte: Indústrias Nucleares do Brasil (INB), 2011. Disponível em: [http://www.inb.gov.br/inb/WebForms/Internaz.aspx?secao\\_id=48](http://www.inb.gov.br/inb/WebForms/Internaz.aspx?secao_id=48), acesso em 06/05/2011.

Nos últimos meses, embora sem confirmação oficial, a China estaria interessada na compra de urânio natural oriundo do Brasil (SALOMON, 2011a). Os chineses não aceitariam importar outra forma de urânio brasileiro que não seja o natural.

Um exemplo de país exportador de urânio bruto é a Austrália, que é a maior exportadora de urânio bruto do mundo, e o país não possui nenhum reator nuclear de potência em seu território. O governo australiano prevê um aumento de 36% do volume exportado e de 86% de incremento de sua renda ligada ao urânio em 2014, devido à expectativa de aumento de mercados consumidores da matéria-prima (WNA, 2011).

Porém, seguindo a teoria poli-heurística, dificilmente a presidenta escolheria esta opção, devido ao peso político que acarretaria uma mudança constitucional para a autorização da exportação de urânio natural, mas, sobretudo, a uma perda do apoio dos grupos de interesse (militares e econômicos) que discorreriam sobre a falta de agregação de valor a um mineral que possui tecnologia nacional de enriquecimento.

## Opção 2 – Exportação de urânio enriquecido

Outra opção que teve destaque na imprensa no início de 2011 foi a possibilidade de exportação de urânio enriquecido (SALOMON, 2011a). Segundo o jornal O Estado de São Paulo, já existe interesse concreto de alguns países, como a França e a Coreia do Sul, embora a informação não tenha sido oficializada. Desta maneira o investimento em novas plantas de enriquecimento pode ter fundamento econômico, já que somente o consumo das usinas nucleares de Angra 1 e 2 provavelmente não viabilizariam economicamente tal empreendimento (CNEN, 2010).

**Tabela 2:** Cenário mundial de enriquecimento – capacidade operacional e planejamento (em mil SWU/ano)<sup>3</sup>:

País	Empresa – Unidade	2010	2015	2020
França	Areva: Georges Besse I e II	8.500 (difusão gasosa)	7.000	7.500
Alemanha, Holanda e Reino Unido	Urenco: Gronau, Almelo, Capenhurst	12.800	12.200	12.300
Japão	JNFL: Rokkasho	150	750	1500
Estados Unidos	USEC: Paducah & Piketon	11.300 (difusão gasosa)	3.800	3.800
Estados Unidos	Urenco: New Mexico	200	5.800	5.900
Estados Unidos	Areva: Idaho Falls	0	>1.000	3.300
Estados Unidos	Global Laser Enrichment	0	2.000	3.500
Rússia	Tenex: Angarsk, Novouralsk, Zelenogorsk, Seversk	23.000	33.000	30.000-35.000
China	CNNC: Hanzhun & Lanzhou	1.300	3.000	6.000-8.000
Paquistão, Brasil, Índia e Irã	Kahutab, Resende, Rattehallib, Natanz	100	300	300
	<b>Total aproximado SWU</b>	57.350	69.000	74.000-81.000
Demanda (WNA cenário de referência)		48.890	55.400	66.535

Fonte: WNA Fuel Cycle, outubro de 2011. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/info/inf28.html>, acesso em 14/12/2011.

<sup>3</sup> SWU= separative work units, ou unidade de trabalho de separação, representa o trabalho necessário à separação de um kg de urânio em dois lotes de teores isotópicos diferentes. O SWU depende da composição da mistura inicial e da taxa de enriquecimento desejada. Source: WNA, 2011.

Todavia, se o Brasil aumentar sua capacidade de enriquecimento, poderá encontrar um mercado sedento por fornecedores. Nomes de peso do governo Lula e do atual governo Rousseff sustentam esta opção. A figura principal é a de Samuel Pinheiro Guimarães, que foi secretário-geral do Itamaraty e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos durante o governo Lula e que atualmente é Alto-Representante Geral do Mercosul. Guimarães é um dos membros de alto escalão que defende o direito do Brasil de possuir tecnologia nuclear “soberana” e é contra a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (GUIMARÃES, 2010).

Porém, esta opção depende de variáveis políticas e econômicas. Primeiramente tal escolha depende de um investimento pesado na finalização da primeira fase de implementação das dez cascatas em quatro módulos na usina de enriquecimento de urânio nos locais da INB (Indústrias Nucleares do Brasil), em Resende (RJ). Contudo, as circunstâncias atuais são de atraso em licenciamentos e de constantes adiantamentos dos cronogramas do Programa Nuclear Brasileiro (SALOMON, 2011b). Com relação aos obstáculos políticos, a presidência da República dependeria de apoio político para que a exportação de urânio enriquecido seja aprovada no Congresso Nacional, o que pode trazer desgastes político-eleitorais devido ao recente acidente no Japão e aos grupos anti-nucleares.

Outra dificuldade se daria no campo internacional. Os acordos internacionais são bastante restritivos quanto à exportação de urânio enriquecido, devido ao seu caráter duplo (fins civis e militares), necessitando de licenças de exportação de tal produto. As inspeções da AIEA seriam, provavelmente, mais rigorosas neste estágio.

### Opção 3 – Exportação de reatores e equipamentos nucleares

Se a exportação de reatores de potência não é viável, já que há muito tempo a comunidade científica nuclear brasileira não trabalha na construção de um reator de potência nacional, levantou-se a possibilidade de o Brasil se tornar um fornecedor de componentes nucleares.

A ideia principal é a de formar uma cadeia de suprimentos nacional robusta para que empresas estrangeiras que venham a construir centrais nucleares no Brasil utilizem uma proporção maior de bens e serviços nacionais.

A utilização desta cadeia será certamente um dos quesitos na escolha da próxima companhia que construirá as centrais nucleares planejadas no Plano Nacional de Energia – 2030, sabendo-se que a Eletronuclear divulgou que os três concorrentes são a Areva/Mitsubishi, a Westinghouse/Toshiba; e a Rosenergoatom, empresa russa (ELETRONUCLEAR, 2011, p. 88).

Atualmente a cadeia de suprimentos da indústria nuclear é pouco organizada. A CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear) produziu, em 2010, um estudo da cadeia de suprimento desta indústria (CNEN, 2010). O objetivo de tal estudo é o de realizar um diagnóstico da indústria nuclear, através de um levantamento da matriz de demanda de bens e serviços e de oferta, verificando a capacidade de atendimento da indústria. Ao final, objetiva-se corrigir as lacunas e assim maximizar o conteúdo local.

Este modelo se inspirou do Prominp (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), que foi implantado em 2003 e procurou formar uma base de dados para a indústria de hidrocarbonetos (PROMINP, 2011).

Contudo, como esta é uma **área** ainda pouco desenvolvida no mercado nacional, deve-se acompanhar o desenvolvimento desta cadeia de suprimentos e do desenvolvimento de mais detalhadas pesquisas para o aumento do conteúdo nacional e de uma posterior entrada no mercado internacional de bens e serviços nucleares.

Tal opção seja talvez aquela que acarreta mais benefícios ao setor nuclear como um todo, com a dinamização de toda uma cadeia produtiva, mas devido à falta de coordenação atual do setor, e no âmbito da tomada de decisão de curto prazo, esta opção dificilmente poderá ser tratada por Dilma Rousseff em um futuro próximo.

Entretanto, uma alternativa intermediária pode ser a cooperação com países vizinhos que estejam trabalhando com o domínio nuclear, complementando o *know-how* brasileiro atual, objeto da quarta opção, discutida a seguir.

## Opção 4 – Cooperação com vizinhos sul-americanos

A energia nuclear na América do Sul é pouco desenvolvida. Apenas dois países possuem reatores nucleares de potência (Brasil e Argentina) e alguns países possuem reatores de pesquisa, como o Chile, a Colômbia e o Peru, além dos dois primeiros países. Outros países da região esboçaram interesse na aquisição de reatores de potência e/ou de pesquisa ao longo da primeira década deste século, como a Venezuela e o Equador.

Brasil e Argentina tiveram histórias nucleares distintas (cf. OLIVEIRA, 1998; FLORIPES e LINS, 2011), embora ambas tivessem um objetivo de dissuasão militar, com conseqüente rivalidade durante boa parte do século XX, mas que atualmente procuram reforçar projetos comuns.

Os maiores sucessos do Brasil foram o domínio do enriquecimento do urânio e do ciclo do combustível nuclear, embora em algumas fases não haja escala industrial, como já ressaltado anteriormente, além da construção de um reator de urânio levemente enriquecido e água leve (PWR) para fins militares de propulsão do submarino construído pela Marinha Brasileira.

No que concerne à tecnologia nuclear argentina, o país alcançou o domínio do enriquecimento de urânio e do ciclo do combustível nuclear antes do Brasil, fato que é explicado por Lemos pela estratégia de orientação tecnológica nuclear mais independente (mas não sem percalços), enquanto que o Brasil sempre oscilou entre o alinhamento com os Estados Unidos e uma linha de desenvolvimento nuclear nacional (LEMOS, 2008, p. 89).

Estas diferenças são sentidas hoje, já que a Argentina é referência em engenharia de reatores, tendo construído doze reatores de pesquisa com tecnologia nacional e exportado para cinco países: a Argélia, o Peru (dois exemplares), o Egito, além da Austrália (INVAP, 2011). A Comissão nacional de energia atômica (CNEA) do país vizinho está desenvolvendo um reator de baixa potência (25 MW), o CAREM-25, alimentado por urânio enriquecido e água leve (CNEA, 2011).

Além disso, na medicina nuclear a Argentina também desenvolveu tecnologia em produção de radioisótopos, exportando este tipo de produto para diversos de centros de radioterapia e cobaltoterapia em países como Cuba e Venezuela (LEMOS, 2008, p. 93).

Em janeiro de 2011, quando da ida da presidenta Rousseff à Argentina, os dois países assinaram um acordo de cooperação para o projeto comum de dois reatores nucleares



multipropósitos (reator com vários objetivos, desde a fabricação de radioisótopos até a pesquisa em combustíveis nucleares), construídos pela INVAP e proporcionando uma economia de 20%, segundo o acordo firmado entre os vizinhos (ACORDO..., 2011).

Pode-se perceber que uma cooperação com a Argentina pode ser muito benéfica para o Brasil, principalmente no quesito *know-how* nas diversas aplicações nucleares, e também muito interessante para a Argentina, graças à tecnologia brasileira e ao mercado brasileiro para seus produtos e serviços nucleares. Para os dois países esta parceria é conveniente do ponto de vista econômico, já que há economia de escala, além de dinamizar as indústrias do setor de ligas metálicas, da construção civil, de mecânica pesada e tantas outras pertencentes ao setor nuclear. Além disso, as pesquisas dos dois países poderiam ser mais coordenadas e valorizar os conhecimentos nacionais, para assim expandir a tecnologia nuclear a outros países do subcontinente.

Um entendimento no comércio pode levar a aprofundamentos de ordem acadêmica, com a criação de um centro binacional de pesquisas nucleares, com a formação conjunta de recursos humanos, além da economia de recursos financeiros, fatores preocupantes em ambos os países (LEMOS, 2008). Outro tipo de cooperação poderia ser a criação de uma empresa binacional para a fabricação de componentes para a indústria nuclear (ibid).

Porém, apesar das promessas e das boas intenções ao longo dos anos, os setores nucleares do Brasil e da Argentina não parecem estar prontos – do ponto de vista político, econômico e mesmo cognitivo – para o aprofundamento de tal cooperação.

Ainda permanecem resquícios dos tempos de rivalidade e os setores militares permanecem reticentes a qualquer intercâmbio de informações nucleares com outros países. Hirst e Bocco (1986) já destacavam este ponto há 25 anos, e ele continua válido. Outra constatação é que em nenhum dos planos publicados pelo governo brasileiro (PNE-2030 ou PNM-2030) cogita-se a possibilidade de uma integração nuclear com os países vizinhos, demonstrando a vontade do governo de continuar trabalhando com a energia nuclear de maneira isolada.

Portanto, se Dilma Rousseff conseguir persuadir a sociedade civil e militar da importância de uma cooperação desta envergadura com a Argentina, tal decisão traria benefícios tanto internos quanto internacionais para a imagem da presidenta e a imagem do Brasil enquanto país cooperativo na arena internacional.

## Considerações finais

O tema da energia nuclear no mundo sofreu forte abalo após o tsunami e o acidente na central nuclear de Fukushima, em março de 2011. Porém, a energia nuclear segue sendo uma fonte de eletricidade importante na matriz elétrica mundial, além de emitir baixos teores de CO<sub>2</sub>.

Devido ao seu caráter duplo, ou seja, a tecnologia nuclear pode servir tanto para fins civis quanto para a fabricação de uma bomba, este tema foi tratado como elemento estratégico e, mesmo atualmente, a energia nuclear é envolta em um ambiente de segredo e pode ser bastante delicada politicamente, devido à posição destacada do nuclear na geopolítica mundial. Portanto, a *nuclearidade* excepcional, destacada por Gabrielle Hecht, continua atual mesmo após graves acidentes, como o do Japão.

Por isso, a tomada de decisão de uma autoridade política neste setor deve ser bem calculada para não causar prejuízos pessoais ao tomador da decisão. Neste sentido, a teoria poli-heurística da tomada de decisão pode ser uma ferramenta para a compreensão da escolha de uma solução dentre as diversas opções da autoridade política.

Como já havíamos comentado, esta teoria poli-heurística é bastante útil na análise de uma decisão já tomada pela autoridade, o que dificultou a análise do caso nuclear brasileiro sob a ótica da presidenta Dilma Rousseff. Entretanto, o objetivo deste artigo era menos “acertar” a decisão da presidenta, mas destacar quais os prós, os contras, e as opções que podem ser descartadas do leque que se abre frente às possibilidades e desafios da inserção brasileira no mercado nuclear internacional. Portanto, é no sentido de um exercício analítico que se observa o interesse da teoria poli-heurística em nosso objeto de estudo apresentado.

Sob a ótica da teoria poli-heurística, a exportação de urânio bruto seria a opção menos favorável à presidenta Rousseff e ao Brasil, se este país quiser se inserir no setor nuclear como um player importante. O simples fato de se exportar urânio não promove ao país uma visibilidade importante em organismos como a AIEA, por exemplo. Como explica Hecht (2010, p. 29), “As one outcome of efforts to reconcile nuclear exceptionalism with the mundanity of markets, nuclearity no longer inhered in raw materials”. Se pensarmos que esta *nuclearidade* pode ser considerada um recurso de poder, o Brasil deve buscar participar do setor internacionalmente através da exportação de urânio enriquecido (já que há adição de tecnologia).

Se a presidenta continuar seguindo a linha de ação exterior do Brasil, ou seja, “aumentar a competitividade internacional do Brasil, [reduzindo] sua vulnerabilidade econômica e [aumentando] sua capacidade de manter a soberania nacional” (ERBER, 2007, p. 21), provavelmente o caminho seguido será a exportação de urânio enriquecido, já que há agregação de tecnologia nacional e soberania, e que o urânio pertence à União.

Porém, se Rousseff se focar em maior inovação tecnológica e ao mesmo tempo em cooperação sul-americana, a opção de uma maior interação comercial e de P&D com os vizinhos poderá ser vital para a propagação da tecnologia nuclear no subcontinente, além de auferir vantagens tecnológicas e financeiras aos dois maiores parceiros: Brasil e Argentina.

Por fim, a energia nuclear poderá ser um fator de diversificação das exportações brasileiras, trazendo possivelmente agregação de valor aos produtos exportados pelo país. As possibilidades do país serão diversas, e cabe a todos os envolvidos uma análise minuciosa das tendências nacionais e mundiais em curto, médio e longo prazo, para que desta maneira o Brasil possa promover a utilização ótima de todos os recursos nacionais.

## Referências

ACORDO de cooperação entre CNEN e CNEA sobre projeto de novo reator de pesquisa multipropósito (2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-argentina-2013-buenos-aires-31-de-janeiro-de-2011>, acesso em 17/05/2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2006). Introdução. In: *O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE Editora, 388 p.

- BARROSO, Luís (2010). O apoio de Salazar a Ian Smith: uma análise poli-heurística. *Relações Internacionais*, n. 25, p. 10-118.
- BIMBOT, René; BONNIN, André; DELACHE, Robert; LAPEYRE, Claire (1999). *Cent ans après, la radioactivité: le rayonnement d'une découverte*. Paris: EDP Sciences, 224p.
- CARVALHO, Joaquim Francisco; SAUER, Ildo (2009). Does Brazil need new nuclear power plants?, *Energy Policy*, v. 37, n. 4, p. 1580-1584.
- CNEA – Comisión Nacional de Energía Atómica (2011). *Proyectos: El CAREM*. Disponível em: <http://www.cnea.gov.ar/proyectos/carem.php>, acesso em 17/05/2011.
- CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear (2010). *Estudo da Cadeia de Suprimentos da Indústria Nuclear*. Disponível em: <http://www.cnem.gov.br/acnen/pnb.asp>, acesso em 16/05/2011.
- ELETRONUCLEAR (2011). *Guia de pronta resposta*. Disponível em: [http://www.eletronuclear.gov.br/perguntas\\_respostas/GUIA\\_2011.pdf](http://www.eletronuclear.gov.br/perguntas_respostas/GUIA_2011.pdf), acesso em 16/05/2011.
- ERBER, Fabio (2007). Desenvolvimento científico e tecnológico e política externa. *Strategic Evaluation*, n. 1, p. 5-22.
- FLEMES, Daniel (2006). «Brazil's Nuclear Policy: From Technological Dependence to Civil Nuclear Power». *GIGA Working Papers* 23, 35 p.
- FLORIPES, Fernanda Veiga; LINS, Hoyêdo Nunes (2011). Caminhos cruzados de Brasil e Argentina em torno da energia nuclear. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 9, n. 18, p. 35-50.
- FUHRMANN, Matthew (2009). Taking a Walk on the Supply Side: The Determinants of Civilian Nuclear Cooperation. *Journal of Conflict Resolution*, v. 53, n. 2, p. 181-208.
- GANDRA, Alana (2011). Senadores visitam Central Nuclear de Angra e constatam precariedade da Rio-Santos como rota de escape. *Jornal do Brasil*, 8 de abril de 2011 Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2011/04/08/senadores-visitam-central-nuclear-de-angra-e-constatam-precariedade-da-rio-santos-como-rota-de-escape/>, acesso em 17/05/2011.
- GOLDEMBERG, José (2011). O futuro da energia nuclear. *O Estado de São Paulo*, 16 de maio de 2011. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110516/not\\_imp719669,o.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110516/not_imp719669,o.php), acesso em 18/05/2011.
- GONCALVES, Odair (2007). O Programa Nuclear Brasileiro: passado, presente e futuro. *Anais do VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, v. 3, p. 83-96, Brasília (DF).
- GREER, Scott e MULLEN, Ryan (2010). *Nuclear Energy Policy in Brazil: A Look at Dilma Rousseff and José Serra*. Relatório entregue à Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Atividades Nucleares (ABDAN), agosto de 2010, 5 p., trabalho não publicado.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2010). Energia nuclear, meio ambiente e soberania. *O Estado de São Paulo*, 26 de maio de 2010. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100526/not\\_imp556876,o.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100526/not_imp556876,o.php), acesso em 12/05/2011.
- HECHT, Gabrielle (2007). Quelques mots coloniaux à propos de la nucléarité exceptionnelle de la France et de la banalité du nucléaire français. *Cosmopolitiques*, n. 16, p. 181-195.
- HIRST, Monica e BOCCO, Héctor Eduardo (1986). Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina. *Contexto Internacional*, v.4, n. 9, p. 63-78.

INB – Indústrias Nucleares do Brasil (2011). *Reservas*. Disponível em: [http://www.inb.gov.br/inb/WebForms/Internaz.aspx?secao\\_id=48](http://www.inb.gov.br/inb/WebForms/Internaz.aspx?secao_id=48), acesso em 05/05/2011.

INVAP (2011). *Nuclear: presentación*. Disponível em: <http://www.invap.com.ar/es/area-nuclear-de-invap.html>, acesso em: 17/05/2011.

KELLEY, James F. (2009). *A list of bilateral civilian nuclear co-operation agreements*. University of Calgary, 2009. Disponível em: [https://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/47373/7/Treaty\\_List\\_Volume\\_01.pdf](https://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/47373/7/Treaty_List_Volume_01.pdf), acesso em 12/05/2011.

LEMONS, Paulo Campos (2008). Bomba não: um programa nuclear conjunto Brasil-Argentina. *Revista Insight-Inteligência*, n. 40, p. 87-108.

MME – Ministério de Minas e Energia (2011a). *Balanço energético nacional (BEN 2011)*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 267 p.

MME – Ministério de Minas e Energia (2007). *Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030)*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 324 p.

MME – Ministério de Minas e Energia (2011b). *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030)*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 178 p.

MINTZ, Alex. How Do Leaders Make Decisions?: A Poliheuristic Perspective. *Journal of Conflict Resolution*, v. 48, n. 3, p. 3-13.

OLIVEIRA, Odete Maria de (1998). A integração bilateral Brasil- Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 1, p. 5-23.

PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (2011). *Conheço Prominp*. Disponível em: <http://www.prominp.com.br/data/pages/8A9548842AD4327C012AD432FA6B0284.htm>, acesso em: 16/05/2011.

SALOMON, Marta (2011a). País negocia venda de urânio enriquecido. *O Estado de São Paulo*, 07 de fevereiro de 2011. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110207/not\\_imp676064,o.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110207/not_imp676064,o.php), acesso em: 12/05/2011.

SALOMON, Marta (2011b). Mina de urânio só produz morcegos. *O Estado de São Paulo*, 09 de maio de 2011. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110509/not\\_imp716621,o.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110509/not_imp716621,o.php), acesso em: 12/05/2011.

SASSINE, Rodrigo (2011) Produção cai e Brasil importa urânio. *Correio Braziliense*, 22 de março de 2011. Disponível em: <https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/3/22/producao-cai-e-brasil-importa-uranio>, acesso em 05/05/2011.

TRANJAN, Alfredo (2010). *O Negócio do Combustível Nuclear no Cenário Internacional*. In: Primeiro Encontro de Negócios de Energia Nuclear, FIESP, São Paulo, 22 e 23 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.cnen.gov.br/acnen/pnb/Palestra3-Neg%C3%B3cio-Combust%C3%ADvel-Nuclear.pdf>, acesso em 12/05/2011.

VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, jul-dez 2007, p. 273-335.

WNA – World Nuclear Association (2011). *Australia's Uranium*. Disponível em: <http://world-nuclear.org/info/inf48.html>, acesso em 12/05/2011.

# A Conferência de Punta del Este cinquenta anos depois: um estudo da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (1962)<sup>1</sup>

The Punta del Este Conference fifty years later: a study of the Eighth Meeting of Consultation of the Ministers of Foreign Affairs (1962)

Carlos Federico Domínguez Avila\*

## Resumo

O artigo explora os prolegômenos e alguns desdobramentos derivados das resoluções da VIII Reunião de chanceleres americanos, evento realizado na cidade uruguaia de Punta del Este, em janeiro de 1962. Vale lembrar que a conferência em questão se erigiu em importante episódio das relações hemisféricas e da própria história da Guerra Fria, particularmente no que diz respeito à tentativa de isolar o regime revolucionário cubano. Ao mesmo tempo, cumpre destacar que o trabalho é resultado de pesquisa com fontes primárias consultadas no Arquivo Histórico das Relações Exteriores do Brasil. De forma geral, trata-se de documentação gerada pela chancelaria e pelas representações brasileiras lotadas em diferentes capitais do continente, particularmente em Washington, Havana, e Buenos Aires. Também se utiliza documentação secundária publicada no Brasil e no exterior sobre o assunto – com destaque para os trabalhos de Luiz Alberto Moniz Bandeira, Hélio Franchini Neto, Paulo Vizentini, e Amado Luiz Cervo. Outrossim, em termos teórico-metodológicos procura-se compreender – e eventualmente discutir – a lógica dos principais atores envolvidos na questão. Finalmente, são analisadas as resoluções do conclave e seus desdobramentos imediatos.

**Palavras-chave:** Organização dos Estados Americanos; Conferência de Punta del Este; Relações Hemisféricas; História das Relações Internacionais.

## Abstract

The article explores the resolutions of VIII Meeting of American chancellors, event carried through in the Uruguayan city of Punta del Este, in January of 1962. The research used primary sources from the Brazilian *Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores*. Also published secondary documentation is used

<sup>1</sup> Uma versão preliminar do artigo foi apresentada no 3 Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (São Paulo, 20 a 22 de julho de 2011).

\* Doutor em História das Relações Internacionais. Docente do Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Unieuro e do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília. Email: cdominguez\_unieuro@yahoo.com.br.

on the subject. It is looked to understand – and eventually to argue – the logic of the main involved actors in the question. Finally, the immediate resolutions of the Conference and its unfoldings are analyzed.

**Key words:** Organization of the American States; Conference of Punta del Este; Hemispheric relations; History of the International Relations.

## 1. Introdução

O artigo explora os antecedentes e os desdobramentos da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas, realizada na cidade uruguaia de Punta del Este, entre 22 e 31 de janeiro de 1962. O evento em questão foi altamente relevante ao tratar algumas das principais implicações da revolução cubana no continente americano e no mundo. Vale adiantar que uma das mais polêmicas resoluções da conferência de Punta del Este acabou sendo a virtual exclusão do governo revolucionário cubano da Organização dos Estados Americanos, da Junta Interamericana de Defesa e de algumas outras instâncias do sistema interamericano (Boersner, 2007; Tickner, 2000).

A comunicação é resultado de pesquisa com fontes brasileiras, especialmente as resgatadas no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE, sediado em Brasília). Também foram consultados documentos do arquivo eletrônico da OEA relacionados à conferência de Punta del Este. Outrossim, literatura especializada publicada no Brasil e no exterior sobre o evento e sobre a época formam parte das referências.

Na véspera do cinquentenário do conclave, parece pertinente aprofundar os conhecimentos e refletir sobre um dos acontecimentos mais marcantes da história das relações internacionais contemporâneas da América Latina e do Caribe, e da história da Guerra Fria, em geral (Gaddis, 2005; Cervo, 2000; Vizentini, 2004). Naturalmente não se trata de tentar esgotar uma temática complexa, polêmica e relativamente bem documentada – vale acrescentar que a documentação primária consultada parece ser equilibrada e, em geral, atende os critérios mínimos de uma crítica interna e externa.

## 2. Os prolegômenos da conferência de Punta del Este

Em 9 de novembro de 1961, o governo da Colômbia apresentou no Conselho da Organização dos Estados Americanos proposta para convocação da Oitava Reunião de Consulta do foro, com base no artigo 6º do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Especificamente, a nota colombiana argumentava que a Reunião de Consulta deveria ter como objeto “considerar as ameaças à paz e à independência política dos Estados Americanos que possam surgir da intervenção de potências extracontinentais encaminhadas a quebrar a solidariedade americana.”<sup>2</sup>

Mesmo que a proposta colombiana não mencionava explicitamente o governo revolucionário cubano – então dirigido pelo Primeiro Ministro Fidel Castro – rapidamente tornou-se evidente

2 “Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, Punta del Este, 31 de enero de 1962, disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>, consultada em: 22 de junho de 2011.

para todos os atores com vínculos e interesses no sistema interamericano que o objeto final do processo era tentar disciplinar, excluir e eventualmente acobertar uma ação militar contra Havana, sob o argumento da segurança coletiva hemisférica contra as potências socialistas da época. De fato, nos dias seguintes representantes colombianos – e estadunidenses – reconheceram que a denominada questão cubana era o objeto essencial do requerimento apresentado. Nessa linha, cumpre comentar que, em 14 de novembro de 1961, a representação brasileira na OEA informou ao MRE sobre uma apreciação preliminar da proposta colombiana nos seguintes termos:

Realizou-se hoje uma sessão extraordinária do Conselho para considerar a proposta colombiana. O representante da Colômbia leu extensa justificção de seu pedido, em termos tão genéricos quanto os de sua nota anterior sobre o assunto. Nem uma só vez mencionou sequer a questão de Cuba. Logo a seguir o Delegado do México expôs o ponto-de-vista de seu Governo, mostrando-se, desde logo, abertamente contrário à proposição colombiana, por várias razões, principalmente de ordem jurídica. Os da Guatemala, Estados Unidos e Salvador encarregaram-se de promover conexão entre os dois assuntos, ligando, ostensivamente, a proposta colombiana à questão de Cuba, bem como à iniciativa peruana anterior. Estabeleceu-se, assim, acalorado debate, em que o representante de Cuba acusou acerbamente o Governo norte-americano de estar fomentando cisões no Continente e de constituir os Estados Unidos de América, e não outro país, verdadeiro perigo intervencionista para as nações mais fracas do hemisfério. Acusou a Colômbia de estar-se prestando a desígnios do Departamento de Estado, salientando que o Presidente Lleras não teve as mesmas preocupações pan-americanistas em 17 de abril último, data da invasão frustrada de seu país. Presidiu a sessão o representante da Nicarágua, o qual embora de férias, foi chamado com urgência a Washington, para esse fim. O Presidente do Conselho, ansioso para pôr fim aos incômodos debates e ver aprovada a proposta colombiana, procurou precipitar o desfecho da sessão. Apoiado pelos Delegados dos Estados Unidos da América, Guatemala e Salvador, procuro o Presidente para logo determinar a data próxima para a votação da proposta da Colômbia [...] Posta em votação a proposta chilena [para votação em 4 de dezembro de 1961] foi esta aprovada.<sup>3</sup>

Afinal, a proposta colombiana acabou sendo submetida e aprovada pelo Conselho da OEA em 4 de dezembro, e finalmente a Reunião de Consulta foi confirmada para os dias 22 a 31 de janeiro, na cidade de Punta del Este (Franchini Neto, 2005).

Certamente os antecedentes que motivaram a proposta de Bogotá estavam ligados ao devir das relações hemisféricas (monroísmo-bolivarismo), ao triunfo da revolução cubana, às crescentes divergências Havana e Washington – bem como entre Havana e outras capitais latino-americanas –, e à lógica da Guerra Fria imperante na época, dentre outras questões (Moniz Bandeira, 1998).

Cumpre acrescentar que a tentativa de impulsionar uma Reunião de Consulta para abordar a questão cubana era parte da agenda hemisférica desde a assunção de John F. Kennedy na presidência dos Estados Unidos (em janeiro de 1961), e que ao longo desse ano a proposta colombiana tinha sido precedida por iniciativas semelhantes impulsionadas pelos governos da Guatemala e do Peru – em ambos os casos, com apoio tácito dos norte-americanos. Essas tentativas guatemaltecas e peruanas foram rejeitadas pelos governos do Brasil, México,

3 Aluysio Guedes Regis Bittencourt ao MRE, Telegrama 388 Confidencial-urgente, Washington, 14.11.1961, AHMRE.

Argentina, Bolívia, Equador, Chile, Uruguai e Venezuela – geralmente sob o argumento da adesão irrestrita aos princípios de não-intervenção, autodeterminação e soberania dos Estados-membros do sistema interamericano. Contudo, a proposta colombiana logrou uma melhor articulação das forças anti-castristas, e certamente a pressão norte-americana e de outros países com interesses na questão terminou sendo determinante para a sua aprovação.<sup>4</sup>

Vale destacar que em 10 de novembro de 1961, isto é, no dia seguinte à apresentação do requerimento colombiano na OEA, o chanceler brasileiro Francisco Clementino San Tiago Dantas enviou nota ao seu colega andino José Joaquín Caicedo Castilla expressando entre outras ponderações que, mesmo reconhecendo a relevância das Reuniões de Consulta, na opinião do governo brasileiro “não atende aos interesses de nossa comunidade pôr em marcha um processo político de última instância sem previamente acertarmos com precisão os objetivos e os resultados colimados pela ação.”<sup>5</sup> O chanceler brasileiro alertou contra um eventual intervencionismo e contra os riscos de abrir as perspectivas de sanções de ordem militar contra um Estado americano. Outrossim, argumentou o seguinte:

O problema de Cuba só é um problema Hemisférico na medida em que se lhe procure solução dentro dos limites das convenções interamericanas que preconizam, como regra, a solução pacífica das controvérsias. Só assim atingiremos, num caso como o de Cuba, resultados duradouros e capazes de fortalecer o sistema interamericano e cada um dos Estados que dele fazem parte.

Não dúvida o Brasil que o Governo colombiano esteja imbuído dos mais nobres e altos propósitos ao sugerir a conveniência de ação diplomática conjunta por parte dos Estados americanos. Mas não podemos ignorar os riscos a que ficamos expostos se ao iniciar-se o processo de consultas não tiverem sido tomadas as cautelas necessárias para que seu curso não venha a ser desviado, como severo prejuízo para as conquistas acumuladas em séculos de esforço e luta pelo direito à existência soberana dos Estados mais fracos. Uma vez ferida a intangibilidade do princípio de não-intervenção, ainda que por motivos que possam na conjuntura parecer suficientes para tão grave atitude, que limites se poderia impor, no futuro a outras iniciativas de natureza semelhante e de motivação imprevisível? Temos todos bem viva a consciência de que, no mundo atual, com as imensas disparidades de forças, a preservação da incolumidade de certos princípios é a melhor, senão a única defesa das Nações militarmente fracas.<sup>6</sup>

Ainda que possa parecer redundante, parece interessante para os fins dessa comunicação comentar que em circular da chancelaria às representações brasileiras em diferentes países do continente americano também se sustentou um parecer contrário à proposta colombiana nos seguintes termos:

4 A aprovação da proposta colombiana foi facilitada por um discurso de Fidel Castro, em 1 de dezembro de 1961, em que manifestou sua simpatia e aderência ao marxismo-leninismo desde antes do triunfo da revolução cubana (Moniz Bandeira, 1998). Ainda que a Embaixada brasileira em Havana informasse ao MRE que esse discurso teria sido “imposto pelos comunistas” e também como uma forma de comprometer ainda mais o apoio soviético à ilha, certamente essa declaração acabou impactando fortemente no processo de tomada de decisão em curso na OEA. E assim, por exemplo, o voto brasileiro, que inicialmente tinha sido definido como contrário à proposta colombiana, acabou sendo de abstenção.

5 Ministério das Relações Exteriores [no sucessivo MRE] para a Embaixada em Bogotá, Telegrama 124 (Confidencial), Rio de Janeiro, 10.11.1961, Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores [doravante AHMRE]. Também disponível em: *Documentos da Política Externa Independente*, Vol. I, Brasília: FUNAG, 2008, pp. 192-194.

6 Ibid.



O ponto-de-vista do Governo brasileiro em relação a essa nova iniciativa [colombiana] é o mesmo já adotado em relação à proposta peruana apresentada com idêntico objetivo ao Conselho da OEA e transferida ao exame de sua Comissão Geral. Entende o Governo brasileiro que não é conveniente à salvaguarda do princípio de não-intervenção, em que se baseia o respeito à soberania dos Estados Americanos, dar início a um procedimento de consulta sem terem sido previamente exploradas as suas eventuais consequências, através de conversações entre as Chancelarias. De fato, toda solução que não alcance eficácia por meios inteiramente pacíficos pode comprometer de maneira imediata e por longo tempo o sistema interamericano. Daí parecer-nos preferível antes da Reunião de Consulta um exame em nível ministerial e através de contatos bilaterais das possibilidades de uma solução que exclua o emprego da violência e que faça valer os princípios da Declaração de Santiago do Chile firmada na V Reunião de Consulta [em agosto de 1959] por todos os Chanceleres americanos, inclusive o Doutor Raúl Roa. [...] Recomendo a Vossa Excelência que dê conhecimento dessa posição do Governo brasileiro à Chancelaria desse país, exprimindo-lhe a satisfação com que veríamos uma identidade de vistas entre os nossos Governos nesse assunto.<sup>7</sup>

Seja como for, a proposta colombiana contava com um expressivo apoio político-diplomático de mais de 10 Estados-membros da OEA – inclusive do governo norte-americano.<sup>8</sup> Observe-se que para certos governos latino-americanos, particularmente os localizados na bacia do Caribe, a proposta colombiana parecia atender às suas respectivas preocupações de ordem política-ideológica, além de serem convergentes com as prioridades estratégicas de Washington no continente.<sup>9</sup> Note-se também que em sua carta de resposta à correspondência do chanceler brasileiro, o ministro andino ponderou o seguinte:

7 MRE para as Embaixadas na América com exceção do Canadá, Circular N° 4132 (Confidencial-urgente), Rio de Janeiro, 11.11.1961, AHMRE.

8 Em 17 de novembro de 1961, o Embaixador brasileiro em Washington, Roberto de Oliveira Campos, informou ao Itamaraty o seguinte: "Entrevistei-me ontem, no Departamento de Estado, com o Secretário Adjunto [Robert] Woodward, em companhia do Representante interino do Brasil no Conselho da OEA. Expus a Woodward, nessa ocasião, a posição brasileira no tocante à proposta colombiana, no seu duplo aspecto formal e substantivo, a saber: 1) inconveniência da convocação de reunião de consulta sem prévios entendimentos entre as Chancelarias sobre seus possíveis resultados, a fim de evitar repetição, num ambiente ainda mais tenso, da experiência da reunião de Costa Rica; 2) necessidade da preservação do princípio de não-intervenção no continente americano. Perguntei-lhe qual a posição do Governo norte-americano sobre a proposta da Colômbia e qual a interpretação americana da fórmula Lleras Camargo. Disse-me Woodward, quanto ao primeiro ponto, que esse Governo (a) não podia recusar-se a apoiar as iniciativas dos países que se sentiam diretamente ameaçados pela infiltração cubana e (b) considerava que a atitude cubana cobria de ridículo o Tratado do Rio de Janeiro, por implicar em aliança com a única potência extra-continental capaz de ameaçar a segurança do continente, motivos pelos quais dava pleno respaldo à proposta colombiana. Quanto ao segundo, disse que contemplava a fórmula Camargo em duas fases: 1) apelo dos países americanos a Cuba no sentido de reintegrar-se no sistema interamericano, limitando-se esta a relações normais com o bloco soviético, mas renunciando à semi-aliança militar e econômica que transparece dos comunicados de Praga e Pequim; 2) adoção de medidas defensivas através da criação de uma comissão de vigilância que observaria as violações da soberania dos países americanos, por atos de infiltração ou subversão e faria recomendações sobre os mesmos" (Roberto de Oliveira Campos ao MRE, Telegrama 775 Confidencial, Washington, 17.11.1961, AHMRE).

9 Ibid. O documento em apreço também inclui as seguintes ponderações: "Perguntei a Woodward: 1) se o Governo norte-americano apoiaria uma resolução adotada no Conselho da OEA por maioria que não incluísse os países de maior expressão política no continente; 2) se as autoridades americanas apoiariam a realização de consultas informais sugeridas pelo Governo brasileiro, como requisito prévio para a convocação da reunião de consulta. Respondeu-me: 1) que, embora não houvesse decisão definitiva sobre o assunto, era provável que os Estados Unidos apoiassem uma resolução adotada por maioria, desde que esta incluísse, pelo menos, um dos chamados três grandes da América Latina; 2) que este Governo era favorável, em princípio, à ampla troca de pontos-de-vista entre os países americanos sobre o assunto, em caráter informal, mas considerava que esse processo já estava em marcha, por que a fórmula colombiana havia sido submetida às Chancelarias americanas há bastante tempo. Acrescentou que considerava uma intensificação dessas consultas como algo útil, mas não um requisito sine qua non, para fixação da data da Reunião Ministerial" (Roberto de Oliveira Campos ao MRE, Telegrama 775 Confidencial, Washington, 17.11.1961, AHMRE).

Encontro na sua carta uma viva preocupação pela possibilidade de que a Reunião de Chanceleres possa ordenar o emprego de sanções ou medidas de ordem militar. Parece-me infundado esse temor. A proposta colombiana de convocação do Órgão Principal de Consulta e as formulas que poderíamos apresentar na Reunião de Chanceleres não respondem a essa finalidade. Ao contrário, a inatividade da OEA nessa matéria, a oposição de alguns países em aceitar um procedimento coletivo, poderia fortalecer àqueles que preconizam o emprego da força armada para resolver o problema de Cuba. Isso causaria notável detrimento ao sistema interamericano.

[...] Não é a Reunião de Consulta que pode destacar a existência de divisões entre os governos do Hemisfério. Ao contrário, a Reunião se justifica porque a divisão existe e precisamente seu objetivo é buscar a forma de pôr-lhe fim mediante um adequado remédio. O fato de que a metade das nações americanas tenha rompido [relações diplomáticas] com Cuba, é prova indiscutível da divisão referida e se a OEA não age, se fica de braços cruzados, se governos tão importantes como o do Brasil não participam em procedimentos coletivos consagrados em tratados vigentes, a própria OEA ficaria em perigo de desaparecer. A proposta colombiana procura na realidade a consolidar a Organização dos Estados Americanos, a que se não age ficaria quebrantada. Não há que fechar os olhos diante desse fato indiscutível da vida internacional americana.<sup>10</sup>

Reações mais ou menos semelhantes foram expressas por outros governos simpáticos à proposta colombiana.<sup>11</sup> De fato, a documentação consultada demonstra uma intensa troca de correspondências e consultas no período entre 4 de dezembro de 1961 e 22 de janeiro de 1962.<sup>12</sup> E pouco antes da abertura do evento parecia possível verificar as posições de três grupos de países: (a) o governo cubano, no fundamental contrário à sua eventual exclusão do sistema interamericano,<sup>13</sup> (b) os países favoráveis à iniciativa colombiana, inclusive à exclusão do governo

10 José Joaquín Caicedo Castilla a Francisco Clementino San Tiago Dantas, Bogotá, 20.11.1961, AHMRE.

11 Em 17 de novembro de 1961, o Embaixador brasileiro em Washington informou ao MRE o seguinte: "Da conversa com [Robert] Woodward e com os representantes da Venezuela e Colômbia, torna-se claro inexistir clima adequado para procrastinação indefinida da reunião de consulta, quer por parte dos Estados Unidos, quer da maioria dos países latino-americanos." Outrossim, "noto crescente sensibilidade nos círculos políticos e jornalísticos daqui, os quais interpretam a posição brasileira como indo além da atitude de simples oposição à reunião de consulta, baseada em argumentos jurídicos como o México, mas de ativo aconselhamento de outras Chancelarias em favor de uma atitude dilatória, o que nos colocaria numa posição demasiado assimilável à de Cuba e pouco compreensiva das dificuldades internas dos Estados Unidos e da ameaça de infiltração e propaganda subversiva [à] que estão sujeitos os países mais próximos de Cuba e de estrutura política e social mais débil" (Roberto de Oliveira Campos ao MRE, Telegrama 775 Confidencial, Washington, 17.11.1961, AHMRE).

12 Logo após a aprovação da proposta colombiana, a Embaixada brasileira em Havana informou ao MRE o seguinte: "O Ministro das Relações Exteriores convocou-me hoje e solicitou-me informasse Vossa Excelência de que na opinião deste Governo a convocação para próxima Conferencia dos Chanceleres não passa de uma tentativa dos Estados Unidos da América de destruir a revolução cubana [...] Solicitou-me ainda o Ministro [Raúl] Roa que expressasse a Vossa Excelência a gratidão do Governo de Cuba ao Governo brasileiro pelo voto de abstenção na última reunião da OEA" (Carlos Jacyntho de Barros ao MRE, Telegrama 327 Confidencial-urgente, Havana, 11.12.1961, AHMRE).

13 Cumpre destacar que, após conversas com altas autoridades da ilha, na opinião Luiz Leivas Bastian Pinto "Cuba pretende comparecer à Reunião de Consulta com atitude flexível e aberta a qualquer especie de negociações [...] Cuba deseja não só obter uma solução aceitável em Punta del Este, como também pretende encontrar soluções que lhe permitam continuar convivendo com os demais países latino-americanos e de que, nesse sentido, estaria disposto a fazer certas concessões, desde que não impliquem na renúncia de aspectos essenciais da revolução. Essa atitude cubana não é ditada por qualquer receio de Cuba em relação às sanções, e sim pela maior confiança com que os dirigentes cubanos contemplam, atualmente, o futuro desenvolvimento do país, cujo progresso apenas depende, no seu sentir, de um período de tranquilidade" (Luiz Leivas Bastian Pinto ao MRE, Telegrama 37 Confidencial-urgente, Havana, 17.1.1962, AHMRE).

revolucionário do foro hemisférico, e (c) os países neutralistas, autonomistas e/ou céticos com relação ao argumento da segurança coletiva na questão cubana (Brasil e outros).<sup>14</sup>

### 3. A posição brasileira na Oitava Reunião de Consulta

Segundo a documentação consultada a posição brasileira diante a Conferência de Punta del Este foi objeto de cuidadoso processo de tomada de decisões, que contou com a participação de diplomatas, de outras autoridades do governo – lembrando que na época dos fatos o Brasil tinha um governo parlamentarista – e da sociedade civil. Acontece que a questão cubana tinha muita relevância e interesse social e político no Brasil e na maioria dos outros países latino-americanos. Também foi possível verificar contatos com representantes de outros países, troca de correspondências e visitas recíprocas.

Em 12 de janeiro de 1962, o chanceler San Tiago Dantas solicitou a presença dos Embaixadores dos países americanos acreditados no Brasil para divulgar aspectos fundamentais da posição brasileira perante a reunião de consulta de Punta del Este. Destacou-se a proposta de “criação de um órgão especial, integrado pelas diversas correntes de opinião representadas na consulta e com latitude suficiente para tomar a si o estudo das obrigações e a elaboração do estatuto das relações entre Cuba e o hemisfério sobre o qual, ouvidas as partes, se pronunciará o Conselho da OEA.”<sup>15</sup>

Em um outro documento da época – intitulado: “Instruções confidenciais do Conselho de Ministros à delegação do Brasil à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA”<sup>16</sup> – se pondera que a delegação do Brasil à Conferência de Punta del Este deveria pautar-se pela defesa de três princípios: (a) a preservação da unidade do sistema interamericano, (b) a defesa dos princípios jurídicos em que esse sistema se baseia, e (c) robustecendo a democracia representativa no contexto global da Guerra Fria. Além disso, considerou-se essencial manter uma defesa intransigente dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos.

A delegação brasileira também deveria defender a posição de que o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca era instrumento de preservação da paz e da segurança, e não um bloco ou aliança militar. Igualmente, a delegação brasileira deveria alertar de que um tratado somente poderia ser reformado e/ou substituído por outro que obedeça aos mesmos trâmites de conclusão e ratificação pelos parlamentos dos diferentes Estados. Nessa linha, colocava-se que para que Cuba pudesse ser excluída da OEA seria necessário que a Carta dessa organização internacional, que não previa na época a exclusão dos seus membros, fosse reformada de acordo com mecanismo nela previsto para tal e com a correspondente ratificação dos diferentes Estados-membros.

14 Observe-se que o Governo dos Estados Unidos pressionou diplomaticamente os países céticos, procurando a unanimidade no voto contra Cuba na conferência de Punta del Este. Considere-se, por exemplo, a seguinte mensagem: “Sei, que a Embaixada americana não tem poupado esforço, no sentido de demover o Governo boliviano de sua posição de apoio ao Brasil e à Argentina, concernente à questão cubana” (Manoel Antônio Maria de Pimentel Brandão ao MRE, Telegrama 3 Confidencial, La Paz, 10.1.1962, AHMRE). Afinal, o Brasil, o México, a Bolívia, o Chile, a Argentina e o Equador sustentaram as posições juridicamente mais consistentes na conferência de Punta del Este.

15 “Alocução do ministro San Tiago Dantas aos chefes de missão dos Estados americanos.” In: *Documentos da Política Externa Independente*, Vol. I, Brasília: FUNAG, 2008, pp. 262-265.

16 “Instruções confidenciais do Conselho de Ministros à delegação do Brasil à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA.” In: *Documentos da Política Externa Independente*, Vol. I, Brasília: FUNAG, 2008, pp. 272-274.

No próprio discurso do chanceler San Tiago Dantas na conferência de Punta del Este é possível verificar os traços fundamentais da posição brasileira.<sup>17</sup> Resumidamente o discurso colocou como problema fundamental a defesa da democracia como um aspecto da Guerra Fria. Também se advogou por uma solução construtiva para a questão cubana, deixando abertas as portas para um eventual retorno ao convívio interamericano, bem como se condenou a aprovação de sanções militares, econômicas ou diplomáticas. San Tiago Dantas apresentou novamente a ideia de criar um Comitê para o exame de uma eventual neutralização ou finlandização de Cuba, limitando drasticamente suas atividades em outros países da região. Em outras palavras, aceitava-se o critério da incompatibilidade do processo revolucionário cubano com o pan-americanismo, porém rejeitando-se sanções de cumprimento coletivo ou obrigatório de natureza político-diplomática, econômica ou militar.<sup>18</sup>

A ideia de uma neutralização ou finlandização de Cuba era uma alternativa que chegou a ser discutida inclusive com os soviéticos.<sup>19</sup> Basicamente a finlandização da ilha seria lograda através de um acordo de concessões mútuas entre Estados Unidos e Cuba (Blasier, 1989). De um lado os norte-americanos renunciariam às compensações pelas expropriações econômicas de capitais estadunidenses na ilha e às tentativas de destruir a revolução. De outro, Havana cessaria seus ataques políticos contra os Estados Unidos e se comprometeria a abster-se de apoiar atividades consideradas subversivas na América Latina. Para o Embaixador soviético em Havana a ideia brasileira de finlandização de Cuba era “plausível, pois a Finlândia e a URSS, apesar de diferentes tendências políticas e da tradição, mantém boas relações, sobretudo no campo econômico, situação esta que poderia ter seu equivalente futuro nas relações entre Cuba e os Estados Unidos.”<sup>20</sup> Cumpre acrescentar que, segundo a Embaixada brasileira em Washington, a reação norte-americana diante a eventual neutralização ou finlandização cubana foi basicamente negativa nos seguintes termos:

Em conversa informal com funcionários do Departamento de Estado fui informado de que as Missões Diplomáticas da União Soviética e dos países socialistas na Europa estariam realizando gestões oficiosas de apoio à fórmula brasileira de possível neutralização de Cuba no hemisfério, com a promessa implícita de obter do Governo cubano a aceitação dessa solução. Tais sondagens, em lugar de tranquilizar o Departamento de Estado, pela garantia que parecem apresentar, de aprovação, por parte do bloco soviético, de limitação

17 “Discurso do ministro San Tiago Dantas na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA.” Punta del Este, 24.1.1962. In: *Documentos da Política Externa Independente*, Vol. I, Brasília: FUNAG, 2008, pp. 275-287.

18 Em 29 de janeiro de 1962, pouco antes da votação das resoluções da conferência de Punta del Este, a Embaixada brasileira em Havana enviou a seguinte mensagem: “O Ministro das Relações Exteriores, interino, acaba de pedir-me em nome do Primeiro Ministro Fidel Castro transmitir ao Governo brasileiro, com máxima urgência, que este Governo considera completamente injustificado sua eventual exclusão do Conselho da OEA, ao qual, os cubanos por seu próprio nascimento, se julgam com direito a pertencer, de nenhum modo aquela exclusão facilitaria a solução do atual problema e criaria, pelo contrário, ambiente político e condição jurídica para preparar futura agressão à Cuba. Este Governo permite-se, em vista da posição digna e amistosa de Brasil, dirigir-lhe apelo para que se oponha a qualquer proposta nesse sentido e, em caso necessário, vote contra” (Luiz Leivas Bastian Pinto ao MRE, Telegrama 64 Confidencial-urgente, Havana, 29.1.1962, AHMRE).

19 Cumpre acrescentar que Moscou também era contrário à expulsão de seu aliado cubano do sistema interamericano e advogava por uma reconciliação entre Havana e Washington. Ao respeito, a Embaixada brasileira em Havana chegou a informar o seguinte: “Tive ontem outra longa conversa com o Embaixador russo aqui, que manifestou, com insistência, a esperança de que a Reunião de Consulta chegue a uma solução satisfatória, que permita plena convivência de Cuba com os demais países do Continente. Reafirmou o interesse da URSS em que os Estados Unidos reconheçam a realidade cubana e cheguem a um entendimento com este Governo; estendeu-se sobre as vantagens de restabelecer-se o comércio entre ambos os países” (Luiz Leivas Bastian Pinto ao MRE, Telegrama confidencial 49, Havana, 20.1.1962, AHMRE).

20 Luiz Leivas Bastian Pinto ao MRE, Telegrama confidencial 49, Havana, 20.1.1962, AHMRE.

e mesmo de esterilização da capacidade expansionista da revolução castrista, contribuíram para fortalecer a oposição à fórmula neutralizadora, pelo fato de procederem dos países comunistas, que seriam os maiores interessados na sobrevivência do atual regime cubano. Procurei, em vão, convencer aqueles funcionários das vantagens que decorreriam do apoio soviético à referida fórmula, não só na hipótese da violação do Estatuto neutralista por Cuba, como também pela possibilidade de sua generalização a outras áreas de guerra fria mais afastadas do território norte-americano. Tudo indica que o Governo norte-americano continua a opor-se a qualquer solução que signifique o reconhecimento formal do direito de coexistência de um regime comunista no continente, no que é apoiado pela quase totalidade da opinião pública deste país.<sup>21</sup>

A intransigência norte-americana na questão cubana explicar-se-ia sob o argumento de que a administração Kennedy era vigorosa e sistematicamente pressionada pelo Congresso do seu país, bem como pelas contradições próprias da Guerra Fria. Alguns analistas da época ponderavam que, na ausência de medidas contra o governo revolucionário cubano, Washington poderia ser “obrigado” a tentar uma ação militar unilateral contra a ilha – e de fato, não faltaram observadores que consideravam a exclusão de Cuba como um primeiro passo na implementação de ações militares, mais ou menos semelhantes às observadas no Zaire, na Coreia ou na República Dominicana.<sup>22</sup> Obviamente, nesse contexto de ameaça real e iminente de invasão por parte da principal potência do continente e do bloco ocidental, o governo de Havana acabou aproximando-se ainda mais da União Soviética e do bloco socialista (Blasier, 1989; Moniz Bandeira, 1998; Gaddis, 2005).<sup>23</sup>

#### 4. A Conferencia de Punta del Este e suas resoluções

Em 31 de janeiro de 1962 os representantes de 20 Estados-membros da OEA aprovaram nove resoluções.<sup>24</sup> Evidentemente, as resoluções mais polêmicas e transcendentais acabaram sendo a exclusão do governo revolucionário cubano da OEA e da Junta Interamericana de Defesa.

A primeira resolução de Punta del Este trata sobre uma suposta Ofensiva do Comunismo na América. Segundo os chanceleres americanos essa ofensiva sino-soviética colocava em risco as instituições democráticas do continente. A segunda resolução propôs a criação de uma Comissão Especial de Consulta sobre Segurança contra a Ação Subversiva do Comunismo Internacional, além de recomendar que cada Estado-membro adotasse as medidas necessárias para evitar a penetração da ameaça sino-soviética no continente.

21 Roberto de Oliveira Campos ao MRE, Telegrama 29 (Confidencial), Washington, 17.1.1962, AHMRE.

22 De fato, na época da conferência de Punta del Este, o governo de Kennedy também trabalhava na denominada Operação Mangusto, destinada a hostilizar com operações encobertas o governo cubano (Moniz Bandeira, 1998).

23 Paradoxalmente a crescente dependência que Castro e outros revolucionários históricos sentiam com relação à União Soviética – e aos velhos comunistas cubanos – terminou gerando um processo de sovietação, colocando em risco a liderança carismática daquele. Seja como for, em março de 1962, pouco depois da conferência de Punta del Este, Fidel Castro logrou retomar o controle político do país – inclusive expulsando velhos comunistas locais, como Aníbal Escalante. Nessa época também surgiu o projeto de transferência de mísseis nucleares, tropas e outros sistemas de armamentos soviéticos para Cuba – isto é, a denominada Operação Anadyr –, que culminou com a dramática e conhecida crise de outubro de 1962.

24 “Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, Punta del Este, 31 de enero de 1962, disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>, consultada em: 22 de junho de 2011.

A terceira resolução de Punta del Este insiste na adesão dos Estados-membros aos princípios de não-intervenção, autodeterminação e soberania popular. A quarta resolução reitera a relevância das eleições livres, da democracia representativa, do Estado de direito, e do respeito aos direitos humanos. A quinta resolução trata sobre a criação da Aliança para o Progresso, programa do governo norte-americano destinado a contribuir ao desenvolvimento social e econômico dos países latino-americanos.

A sexta resolução – oficialmente intitulada de Exclusão do Atual Governo de Cuba da sua Participação no Sistema Interamericano – foi, como mencionado anteriormente, a mais importante das determinações adotadas em Punta del Este. A parte resolutiva dessa resolução expressa fundamentalmente o seguinte: (a) que a adesão de qualquer Estado-membro da OEA ao marxismo-leninismo e seu alinhamento com o campo socialista constituiriam atos que destruiriam a unidade e a solidariedade do Hemisfério, e (b) que, por haver-se identificado com o marxismo-leninismo, o governo revolucionário cubano era incompatível com a OEA, em consequência deveria ser excluído de participar no sistema interamericano. Cumpre acrescentar que essa resolução foi aprovada por 14 delegações e seis delegações – inclusive o Brasil – se abstiveram. A sétima resolução excluía a Cuba da Junta Interamericana de Defesa.

A oitava resolução de Punta del Este decretou um virtual embargo de armas e outros materiais estratégicos à ilha. E finalmente a nona resolução recomendava ampliar e fortalecer as atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Observe-se que as Resoluções foram aprovadas por 2/3 dos países membros, e sua aplicação passou a ser imediata (especialmente no que diz respeito à exclusão cubana da OEA e da Junta Interamericana de Defesa).

Cumpre insistir que a Resolução VI, que implicou na exclusão de Cuba da OEA, foi essencialmente política, dado que a Carta dessa instituição não previa a exclusão de um Estado-membro. Esse esclarecimento foi explicitamente mencionado nas Declarações individuais incorporadas como adendos à Ata Final da Reunião de Consulta pelas representações do México, do Brasil e do Equador. Em consequência, esses países não aceitavam um rompimento compulsório ou obrigatório dos Estados da OEA diante de Cuba. Afinal, predominou o entendimento de que cada país poderia implementar sua política bilateral com relação à ilha. Assim, no caso brasileiro, durante os seguintes anos o governo de Goulart tentou reaproximar o governo cubano à comunidade interamericana.

## 5. Desdobramentos imediatos das Resoluções de Punta del Este

As resoluções da Conferência de Punta del Este provocaram importantes consequências hemisféricas e ao interior dos diferentes países do continente americano. Para os fins do presente artigo, e levando em consideração as limitações de espaço próprias de uma comunicação científica, parece suficiente comentar os seguintes desdobramentos: (a) a Segunda Declaração de Havana, (b) o golpe de Estado na Argentina e a posterior onda de regimes autoritários em quase todos os outros países latino-americanos, e (c) o crepúsculo das relações bilaterais brasileiro-cubanas.

A Segunda Declaração de Havana, apresentada em 4 de fevereiro de 1962, perante um milhão de cubanos reunidos na capital da ilha, representou não somente uma resposta à Conferência

de Punta del Este, como também um chamado à luta revolucionária em todo o continente – e certamente é um dos documentos mais emblemáticos dos primeiros anos da revolução cubana.<sup>25</sup> No documento em apreço Castro questionou categoricamente a política estadunidense para América Latina e o domínio das oligarquias sobre os povos da região. Em 5 de fevereiro de 1962, a Embaixada brasileira em Havana constatou que “a segunda Declaração de Havana, é sem dúvida, um chamado à revolução pela situação definida na América Latina e, pelo qual, Cuba responde à sua exclusão da OEA, cortando irremediavelmente os laços com o mundo democrático e apelando diretamente aos povos do Continente com abstenção total de seus Governos.”<sup>26</sup> E em 7 de fevereiro a Embaixada informou ao Itamaraty o seguinte (citado por extenso devido à sua considerável relevância para os fins deste artigo):

Permito-me voltar ao assunto da segunda Declaração de Havana para assinalar a Vossa Excelência os seguintes pontos: 1º pela primeira vez o Governo revolucionário, de maneira clara e definitiva, coloca o problema cubano no quadro da luta entre o Ocidente e o Oriente; 2º também, pela primeira vez, surge neste Continente, não mais uma central de difusão de propaganda preparada alhures, mas, sim, um centro gerador de ideologia marxista plenamente adaptado às condições históricas e regionais da América Latina; 3º nesse sentido, os partidos comunistas do Continente são colocados em posição secundária de agências distribuidoras de ideologia formulada em Havana que passa a orientar a maneira pela qual a luta revolucionária deve ser dirigida; 4º tal orientação tem especial aplicação para o Brasil na parte em que assinala a importância decisiva dos movimentos camponeses que, dirigidos pelos intelectuais e operários, iniciarão luta revolucionária à maneira de guerrilhas e a partir de reivindicações sociais e econômicas; 5º por isso a “declaração”, como está redigida, se destina ao consumo operário e intelectual da América Latina; 6º a primeira Declaração de Havana, de setembro de 1960, embora de inspiração comunista, tem ainda um sentido nacional cubano ao procurar justificar a política exterior do país, contendo até algum acento romântico; a segunda Declaração é francamente internacional, trabalho mais sério de cientista do partido e em sua parte histórica da luta de classes chega a ser calcado no manifesto de Marx e Engels.<sup>27</sup>

Vale acrescentar que gradualmente Cuba passou a desempenhar um papel desproporcionalmente relevante no cenário internacional e hemisférico – fundamentalmente no contexto dos conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul. A peculiar convergência entre Havana e Moscou continuaria vigente até o início da década de 1990. Porém, ao contrário da experiência soviética, o processo revolucionário cubano – com seus acertos e seus erros – continuou vigente até nossos dias (Moniz Bandeira, 1998).

25 “Segunda Declaración de La Habana”, La Habana, 4.2.1962, disponível em: [http://www.pcc.cu/pdf/documentos/otros\\_doc/segunda\\_declaracion\\_habana.pdf](http://www.pcc.cu/pdf/documentos/otros_doc/segunda_declaracion_habana.pdf), consulta em 22.6.2011. Cumpre acrescentar que a Primeira Declaração de Havana foi apresentada em setembro de 1960.

26 Luiz Leiva Bastian Pinto ao MRE, Telegrama 71 (Confidencial-urgente), Havana, 5.2.1962, AHMRE. O documento em apreço prossegue nos seguintes termos: “Como já aconteceu, quando de outros atos contra a revolução cubana, Fidel Castro reagiu às resoluções de Punta del Este com violência desproporcional, [sendo] que, neste caso, em vez de medidas concretas (talvez já esgotadas num país próximo da socialização) a reação passou para [o] plano da ideologia. Não há dúvida de que a ‘Declaração’ estava preparada há tempos, pelo menos em suas linhas gerais. Creio, também, importante notar, que, desde o início da Reunião de Consulta os elogios ao Brasil e aos outros países desapareceram da imprensa e dos discursos, em forte contraste com os que disse Fidel Castro em 2 de janeiro [de 1962].”

27 Luiz Leivas Bastian Pinto ao MRE, Telegrama 74 (Confidencial-urgente), Havana, 7.2.1962, AHMRE.

Mesmo após a conferência de Punta del Este a questão cubana continuou provocando significativas repercussões sociais e políticas ao interior de numerosos países latino-americanos, sendo o caso argentino, e especificamente a queda do governo democrático de Arturo Frondizi (em 29 de março de 1962), o primeiro de uma série de golpes que abalaram a democracia no continente nas décadas de 1960 e 1970 (Llairó e Siepe, 2003).

Ainda que Frondizi, já bastante pressionado pelos militares desde antes da conferência de Punta del Este, determinasse o rompimento das relações diplomáticas com Havana e a saída de diplomatas ligados ao denominado “frigerismo” – isto é, ligados ao controverso político local Rogelio Frigerio –, a governabilidade democrática do país ficou comprometida após as eleições legislativas e provinciais de março de 1962. Paradoxalmente Frondizi, que pretendia renovar seu prestígio político nos comícios, acabou perdendo as eleições e, ao negar-se a desconhecer o pleito, também acabou sendo derrubado pelos militares e substituído por José Maria Guido – homem de confiança daqueles. Certamente a delicada situação interna do país acabou incidindo na discreta e moderada posição Argentina na Oitava Reunião de Consulta. E poucos dias após o conclave a Embaixada brasileira em Buenos Aires informou ao Itamaraty, por exemplo, o seguinte:

A crise militar provocada pela atuação da Delegação Argentina à Conferência de Punta del Este entrou em compasso de espera na sexta-feira, com o comunicado dado a conhecer pelo Governo, no qual afirma sua firme disposição de cumprir todas as resoluções acordadas naquela Conferência, devendo em consequência proceder cuidadosamente ao estudo das relações argentino-cubanas, para o que foi determinado o regresso do Embaixador da Argentina em Cuba.

[...] Nas conversas que mantive hoje com o Chanceler [Miguel Angel] Cárcano e o Subsecretário [Oscar] Camilión, depreendi que reputam grave a atual crise militar. A crise tem raízes muito profundas na política interna, na cerrada e permanente oposição militar ao Presidente Frondizi, na suspicácia dos altos Chefes militares a uma política considerada neutralista e a reboque da diplomacia brasileira e no seu desejo de liquidar politicamente o atual Governo antes das importantes eleições de março, e ainda no temor que suscitou a possibilidade da volta do Perón ao cenário político. Nessa ordem de ideias, Cuba constituiria um pretexto para derrubar o Governo e a atuação da Delegação argentina em Punta del Este propiciaria a oportunidade de fazê-lo.<sup>28</sup>

Seja como for, dois meses depois da conferência de Punta del Este o governo de Frondizi foi derrubado. E nos meses e anos seguintes foram observados golpes mais ou menos semelhantes no Peru, Guatemala, Equador, República Dominicana, Honduras, Brasil, Bolívia, Panamá, Uruguai e Chile. Uma verdadeira onda autoritária, inspirada quase sempre na Doutrina da Segurança Nacional, acabou deixando um rastro de repressão na região latino-americana. O projeto democrático latino-americano somente recuperaria impulso no início da década de 1980. Em consequência, parece provável que a própria democracia tenha sido outra das vítimas – indiretas – das resoluções de Punta del Este e de seus desdobramentos (Tickner, 2000; Cervo, 2001).

A Oitava Reunião de Consulta também provocou alguns impactos nas relações bilaterais brasileiro-cubanas (Bezerra, 2010). Mesmo que o voto de abstenção da Delegação brasileira foi

<sup>28</sup> Aguinaldo B. Fragoso ao MRE, Telegrama 46 (Confidencial), Buenos Aires, 6.2.1962, AHMRE.



significativo, e que nos meses seguintes o governo brasileiro trabalhou no sentido de tentar uma reincorporação do governo cubano ao convívio hemisféricos – além de assumir a representação de interesses cubanos em terceiros países que tinham rompido relações diplomáticas com Havana –, também tornou-se evidente que Brasília reconheceu – tacitamente – a orientação socialista da elite revolucionária cubana, constatação sumamente relevante no conturbado contexto Leste-Oeste vigente naquela época. Outrossim, a proposta brasileira de procurar uma “finlandização” – isto é, uma neutralização – de Cuba também não prosperou. E certas iniciativas panfletárias da representação diplomática cubana no Brasil, dirigidas a setores esquerdistas e outras minorias do país, terminaram provocando irritação no governo. Nesse contexto, logo após o golpe militar que derrubou o presidente Goulart, em abril de 1964, seguiu-se o rompimento das relações brasileiro-cubanas, situação que se manteve até o ano de 1986, no contexto da redemocratização brasileira. Assim, parece pertinente verificar que Punta del Este foi um dos momentos mais importantes da denominada época da Política Externa Independente, implementada durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart. Sendo que a questão cubana era tópico particularmente relevante da agenda político-diplomática brasileira do período (Vizentini, 2008).

## 6. Considerações finais

A determinação de excluir ao governo revolucionário cubano da OEA foi essencialmente de natureza política e ideológica. Sua base de sustentação jurídica é discutível, devido a que a Carta do foro hemisférico não contemplava a possibilidade de exclusão dos seus Estados-membros. Mesmo assim, afinal predominou a vontade da maioria qualificada dos países contrários à presença cubana nesse foro. Naturalmente, essa decisão da conferência de Punta del Este também refletiu as circunstâncias econômicas, políticas, sociais, estratégicas e ideológicas próprias do sistema interamericano no início da década de 1960. Seja como for, o isolamento cubano no continente americano foi, em certo sentido, compensado pelo diálogo de Havana com o campo socialista, com o mundo afro-asiático, com os não-alinhados e com grupos insurgentes latino-americanos.

Cumprе acrescentar que a exclusão cubana da OEA continuou vigente até o XXXIX período de sessões da Assembleia Geral da instituição, evento realizado na cidade hondurenha de San Pedro Sula, em junho de 2009. Nessa oportunidade, os representantes do continente reverteram a determinação de Punta del Este ao instruir o seguinte: “Que a Resolução VI adotada em 31 de janeiro de 1962 na Oitava Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, mediante a qual se excluiu ao Governo de Cuba de sua participação no sistema interamericano, fica sem efeito na Organização dos Estados Americanos (OEA).”<sup>29</sup> Cumprе acrescentar que, segundo o documento em apreço, uma eventual incorporação de Cuba à OEA deverá ser realizada por iniciativa de Havana e “de conformidade com as práticas, os propósitos e princípios da OEA.” Contudo, no mesmo dia, o presidente Raúl Castro afirmou que Cuba jamais voltará ao foro hemisférico.<sup>30</sup>

29 “Resolución sobre Cuba”, XXXIX Período da Organização dos Estados Americanos, San Pedro Sula, 3.6.2009, disponível em: <http://www.oas.org/columbus/docs/CubaAGSpa.doc>, consulta em: 24 de junho de 2011.

30 “Cuba confirmó que no volverá jamás a la OEA, donde fue expulsada tras la Revolución”, Kaosenlared, 3.6.2009, disponível em: <http://www.kaosenlared.net/noticia/cuba-confirmando-no-volvera-jamas-oea-donde-fue-expulsada-tras-revolucion>, consulta em 25 de junho de 2011.

## 7. Referências

BEZERRA, Gustavo. *Brasil-Cuba: Relações político-diplomáticas no contexto da Guerra Fria (1959-1986)*. Brasília: FUNAG, 2010.

CERVO, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina/ Velhos e novos paradigmas*. Brasília: FUNAG e IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. "Latin America and the Cold War", *Via Mundi/ Boletim de Análise do Estado da Arte em Relações Internacionais*, Vol. 2, 2000, pp. 2-4.

BLASIER, Cole. *The Giant's Rival/ The USSR and Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1989.

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de América Latina*. 6ª ed. Caracas: Grijalvo, 2007.

GADDIS, John Lewis. *The Cold War A new history*. Nova York: Penguin Books, 2005.

LLAIRÓ, Maria de Monserrat, e SIEPE, Raimundo. *Frondizi/ Un nuevo modelo de inserción internacional*. Buenos Aires: Eudeba, 2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *De Martí a Fidel/ A Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

FRANCHINI NETO, Hélio. "A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48, No 2, 2005, pp. 129-151.

TICKNER, Arlene (organizadora). *Sistema Interamericano y Democracia*. Bogotá: Uniandes, 2000.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. "A Política Externa Independente (1961-1964): história e diplomacia." In: Alvaro da Costa Franco (organizador). *Documentos da Política Externa Independente. Volume II*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 17-31.

\_\_\_\_\_. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis: Vozes, 2004.

# Discussão e aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL

## Discussion and approval of the Protocol of Venezuela's Adhesion to the MERCOSUL

Matilde de Souza\*

Bernardo Ramos Bahia\*\*

### Resumo

Este artigo discute o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, com foco para o debate no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, do Senado Brasileiro. O Protocolo de Adesão, assinado em 04/06/2006 por Nestor Kirchner, Lula, Frutos Nicanor, Tabaré Vázquez e Hugo Chávez está de acordo com as diretrizes da política externa brasileira da década de 1990 e 2000. Pretende-se compreender o processo de discussão do Protocolo no âmbito do Legislativo brasileiro, no intuito de lançar luz sobre os constrangimentos e oportunidades domésticos para a política regional brasileira. A título de conclusão, será considerada a diplomacia presidencial como uma estratégia importante para a implementação da política regional do Brasil e os entraves que tal estratégia coloca para a atuação mais assertiva do Congresso Nacional em assuntos relativos à política externa.

**Palavras chave:** Integração Regional; Mercosul; Política Externa Brasileira; Venezuela.

### Abstract

This paper discusses the process involving the accession of Venezuela to MERCOSUR, focusing on the discussions held in the Foreign Affairs and National Defense Committee in the Brazilian Senate. The Protocol of Accession signed on 06/04/2006 by Nestor Kirchner, Lula, Nicanor Frutos, Tabaré Vázquez and Hugo Chavez is in accordance with the guidelines of the Brazilian foreign policy of the 1990's and 2000's. The paper aims to understand the discussions of the Protocol under the Brazilian legislature in order to shed light on the domestic constraints and opportunities for Brazilian regional policy. In conclusion, the presidential diplomacy will be considered as an important strategy for the implementation of regional policy in Brazil and the obstacles that such a strategy offers for a more assertive role of the Legislatives on matters relating to foreign policy.

**Key Words:** Regional Integration; Mercosur, Brazilian Foreign Policy; Venezuela.

\* Professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PUC Minas, e-mail: <souzapuc5@gmail.com>.

\*\* Mestrando do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PUC Minas, e-mail: <brbahia@uol.com.br>.

## Introdução

A virada dos anos 1970 foi de grande importância para as relações internacionais no âmbito do Cone Sul: Brasil e Argentina iniciavam esforços de reaproximação. Solucionara-se em 1979 o duradouro conflito sobre o uso dos recursos hídricos da Bacia do Prata entre esses dois países e o Paraguai (GARCIA, 2005) e em 1982, as relações bilaterais se fortaleceram ainda mais com o apoio, embora superficial, do Brasil à Argentina durante a Guerra das Malvinas. Dois outros fatores influenciaram a integração: a crise da dívida e a redemocratização. O primeiro acabou unindo a ambos em torno da demanda por mais oferta de crédito internacional e juros mais baixos. O segundo marcou o fim da desconfiança que perdurava entre os governos militares desses países (COUTO, 2006). As duas últimas décadas do século XX trouxeram grandes mudanças para as relações regionais e viram nascer o eixo central da integração regional liderada pelo Brasil: o Mercosul.

Os acordos preliminares foram selados em 1985. A partir desse momento, intensificaram-se essas relações, culminando com o Tratado de Assunção em 1991, que previa a criação do MERCOSUL, Paraguai e Uruguai já incluídos. Este tipo de regionalismo foi considerado uma boa maneira de superar as vulnerabilidades da nova ordem econômica. Ao unir esforços, os países poderiam ter uma inserção mais competitiva na nova economia globalizada (LIMA; COUTINHO, 2006).

O MERCOSUL foi depositário de grande otimismo inicial, contribuindo para a ampliação do comércio intrabloco, aumentando em 312% o fluxo comercial e chegando a representar, em 1997, 23% do comércio total dos Estados parte. Entretanto, após 1997, com o início das crises financeiras mundiais, observaram-se instabilidades internas aos países membros, gerando um entrave ao processo de integração. Por exemplo, o comércio intrabloco caiu para 14% do comércio total dos membros (GARCIA, 2005; COUTINHO, HOFFMAN e KFURI, 2007).

A expansão das iniciativas brasileiras de integração para todo o continente se deu na presidência de Fernando Henrique Cardoso, com o lançamento da Cúpula Sul-americana de Presidentes em 2000. A partir daí o Brasil ampliou esforços no sentido do aprofundamento da orientação regional de sua política externa.

No que diz respeito aos propósitos deste artigo, três tópicos são de interesse essencial: a integração econômica, política, e física (ou estrutural). Estes tipos de integração foram enfatizados na expansão de círculos concêntricos de influência brasileira. O primeiro e o segundo tipos de integração estão presentes em 2004, durante a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSAN), que se tornou União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008 e foram consequência direta das Cúpulas presidenciais que envolveram os doze Estados independentes da região. O conteúdo político da UNASUL acabou por ser algo de grande importância. No mesmo ano de sua criação, a instituição foi transformada em uma esfera de consulta política durante a crise boliviana<sup>1</sup>.

Concomitantemente, a ideia de se criar uma arena comercial na UNASUL tem sido uma maneira de fortalecer econômica e politicamente os Estados da região, unindo os dois acordos

<sup>1</sup> A Bolívia passava por um período de grande instabilidade interna, com algumas de suas províncias dispostas a declarar autonomia com base em Referendo. Evo Morales invocou a UNASUL para atuar como árbitro entre governo e oposição.

comerciais sub-regionais: Mercosul e Comunidade Andina. Uma nova interpretação do (neo) liberalismo econômico se fazia necessária, especificamente no que concerne ao papel que o Estado desempenha no desenvolvimento econômico (LIMA; COUTINHO, 2006).

A integração física, ou estrutural, tem sido outro ponto focal na política externa brasileira no século XXI. Integração física diz respeito à interligação da infra-estrutura física – telecomunicações, energia e transportes – de diferentes países, com o objetivo final de desenvolver, de forma integrada, as novas economias. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) é a instituição responsável pelo planejamento e execução dessas atividades (SILVA, 1992; IIRSA, 2011). O Brasil teve, novamente, um papel muito importante na congregação de todos os países sul-americanos para discutir o tema e criar a IIRSA, que também foi um produto da Cúpula Presidencial de 2000.

É na esteira dessas ações que a adesão da Venezuela ao MERCOSUL ganha relevância.

## O debate no Congresso Nacional sobre a entrada da Venezuela no MERCOSUL

Convidada a aderir ao MERCOSUL pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o processo formal de inclusão se deu através do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em Caracas em 4/6/2006, pelos Presidentes dos quatro países membros e pelo Presidente da Venezuela. A ratificação do Protocolo pelos respectivos Congressos Nacionais dos Estados membros do MERCOSUL determina a inclusão daquele país, que participará do Bloco a partir da aprovação de tal adesão, e que compartilhará todos os direitos e obrigações com os demais parceiros, conforme as normas do Bloco.

Sobre o que se deveria decidir? Dado o detalhamento do Protocolo quanto aos compromissos que a Venezuela deveria cumprir para se integrar ao Bloco, o Senado brasileiro deveria examinar se poderia “considerar o procedimento completado ou, pelo menos, apto a receber a chancela do Congresso em razão de justificativas e perspectivas favoráveis” (SENADO FEDERAL, 01/10/2009, p. 5).

No período em que o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL esteve sob análise e decisão do Congresso Nacional, Argentina e Uruguai já o haviam aprovado. Importante frisar que, nos termos do Art. 1 do referido Protocolo, a Venezuela já adere naquele momento ao Tratado de Assunção<sup>2</sup>, ao Protocolo de Ouro Preto<sup>3</sup> e ao Protocolo de Olivos<sup>4</sup>. O Art. 2 informa que a solução de controvérsias se relaciona às normas do MERCOSUL anteriores à adesão desse país e que se aplicará *à medida que a República Bolivariana da Venezuela adote progressivamente tais normas*. Tal adoção se dará, conforme previsto no Art. 3, de forma gradual, a partir da vigência do Protocolo de Adesão, cumprindo cronograma a ser estabelecido por um Grupo de Trabalho (GT), conforme definido no Art. 11 do mesmo Protocolo. Foram concedidos 4 anos, contados a partir da entrada em vigor do Instrumento, para que o país adotasse a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e

2 Tratado de Assunção, de 26/03/1991: Constituição do Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

3 Protocolo de Ouro Preto, de 16/12/1994: Adicional ao Tratado de Assunção, estabelece a estrutura institucional do Mercosul.

4 Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no âmbito do Mercosul, de 18/02/2002. Foi alterado pelo Protocolo Modificado do Protocolo de Olivos, de 19/01/2007.

a Tarifa Externa Comum (TEC). Também neste caso, o GT irá estabelecer o cronograma de adoção da TEC (Art. 4). No Art. 5 são previstos prazos para o alcance do livre comércio entre os países, definido de forma bilateral. Considerando as exceções, praxe no Bloco, o GT irá estabelecer *um programa de liberalização comercial com seus respectivos cronogramas*. Durante a transição do programa de liberalização comercial e antes que o país adote o Regime de Origem do MERCOSUL, será aplicado o regime definido no Acordo de Complementação Econômica N° 59<sup>5</sup> (ACE 59); as normas do ACE 59 perderão o efeito em janeiro de 2014. Pelo Art. 8 do Protocolo de Adesão, a Venezuela já integra as delegações do MERCOSUL para negociações com terceiros. O Art. 11 define a criação do GT, integrado por representantes das Partes, que deveria concluir suas tarefas em 180 dias a partir da realização da primeira reunião, que deveria ocorrer em 30 dias contados a partir da assinatura do Protocolo.

A discussão que teve como cenário a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado brasileiro será pautada por três questões centrais: as de natureza econômica; de natureza técnica, referentes às lacunas identificadas pelos Senadores no cumprimento das tarefas do GT, conforme estabelecido pelo Protocolo. A terceira, de natureza política, diz respeito à observância da cláusula democrática, conforme reza o Protocolo de Ushuaia<sup>6</sup>. Este último tema irá alimentar uma ampla discussão acerca da democracia naquele país e no continente sul-americano. De fato, essa questão foi crucial no processo de discussão, expôs mais claramente as preferências dos membros da CRE porque envolveu, embora não explicitamente, uma discussão acerca do conceito de democracia, seus princípios e instituições.

Há que se considerar, ainda, que a aprovação do Protocolo de Adesão era de grande interesse do governo brasileiro. Segundo intervenções do Ministro Celso Amorim na 2ª Audiência Pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (SENADO FEDERAL, 30/04/2009), a política de integração do governo Lula tinha o MERCOSUL como motor da integração latino-americana e caribenha e a adesão da Venezuela contribuiria fundamentalmente para que fosse superada a ideia de que a integração se limitaria ao cone sul e à região sul do Brasil. Além desse aspecto, acentua o valor econômico, estratégico e simbólico da Venezuela e o efeito de sua adesão tanto em outros países, quanto nos estados das regiões norte e nordeste do Brasil, bem como para a opinião pública. Ainda, entende que a busca de maior protagonismo do Brasil nas relações internacionais exigiria do país uma ação mais efetiva quanto à integração regional e na liderança em processos de negociação em situações de crise ou contenciosos na região.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) é um órgão permanente do Senado Federal, que trata de matérias no âmbito da política externa, afetas ao poder legislativo ou dependentes de sua ratificação. À época das discussões do Protocolo de Adesão, a CRE era formada por 38 Senadores: 19 titulares e 19 suplentes. Sua composição partidária incluía 10

5 Acordo de Complementação Econômica N° 59, de 16/12/2003: assinado entre os países membros do Mercosul e os países membros da Comunidade Andina; objetivos: estabelecer o marco jurídico e institucional para a cooperação econômica e física com vistas a facilitar a livre circulação de bens e serviços, bem como a plena utilização dos fatores produtivos entre as partes contratantes e formar uma área de livre comércio entre elas, através da expansão e diversificação do intercâmbio comercial e eliminação de restrições tarifárias e não tarifárias (Art. 1).

6 Protocolo de Ushuaia, de 24/07/1998: trata do compromisso democrático das Partes do Mercosul. Em seu Art. 1 estabelece que *a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo*. Em seus termos, o Protocolo permite sanções ao Estado que romper com a ordem democrática. É assinado pelas Partes e também por Bolívia e Chile.

Senadores do Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PC do B, PRB); 10 Senadores do Bloco da Maioria (PMDB, PP); 14 Senadores do Bloco da Minoria (PSDB, DEM); 2 Senadores do PTB e 2 Senadores do PDT<sup>7</sup>.

O Protocolo foi inicialmente apreciado e aprovado pela Câmara dos Deputados e também pela Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, cuja aprovação encontra-se registrada no Parecer N° 4/2009 (CONGRESSO NACIONAL, 13/03/2009). Foi recebido pela CRE em 25/03/2009 onde teve como relator o Senador Tasso Jereissati, PSDB-CE. O Senador Jereissati requereu, e foi aprovada, a realização de Audiências Públicas. Solicitou, ainda, informações ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) acerca do processo de negociação e do cumprimento das tarefas previstas para o GT.

A discussão da matéria na CRE se deu tanto nas suas reuniões ordinárias, quanto nas audiências públicas. Estas tiveram por objetivo ampliar as informações da Comissão e contribuir para fundamentar a tomada de decisão quanto à aprovação ou não do Protocolo de Adesão. No caso específico da discussão desse Protocolo, foram realizadas 5 audiências, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1:** Participantes das Audiências Públicas

Data da Audiência	Participantes Convidados	Atividade/Função
1ª - 18/04/2009	Rubens Barbosa Sérgio Amaral Paulo Tarso Flecha de Lima José Augusto Coelho Fernandes	Embaixador Embaixador Embaixador Diretor Executivo da CNI
2ª - 30/04/2009	Celso Amorim Antônio José Ferreira Simões José de Anchieta Júnior Reginaldo Braga Arcuri	Ministro das Relações Exteriores Embaixador do Brasil na Venezuela Governador do Estado de Roraima Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI
3ª - 09/06/2009	Celso Lafer Ives Gandra da Silva Martins Maria Regina Soares de Lima Antonio José Ferreira Simões	Professor e jurista Professor e jurista Professora e Pesquisadora IUPERJ Embaixador do Brasil na Venezuela
4ª - 09/07/2009*	Darc Costa Neudo Campos Leopoldo Lopez Gustavo Tovar-Arroyo Samuel Pinheiro Guimarães Neto Luiz Felipe Lampreia Carlos Pio	Presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul Deputado Federal e ex-Governador do Estado de Roraima Ex-prefeito do Município de Chcao (RM Caracas) Escritor Secretário Geral das Relações Exteriores Ex-Ministro das Relações Exteriores Professor da UNB
5ª - 10/27/2009	Antonio Ledezma Régis Arslanian	Prefeito de Caracas Representante Permanente na ALADI

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de SENADO FEDERAL, 16/04/2009; 09/06/2009; 09/07/2009 e 01/10/2009.

7 PT - Partido dos Trabalhadores; PR - Partido da República; PSB - Partido Socialista Brasileiro; PC do B - Partido Comunista do Brasil; PRB - Partido Republicano Brasileiro; PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PP - Partido Popular; PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira; DEM - Partido Democratas; PTB - Partido Trabalhista Brasileiro; PDT - Partido Democrático Trabalhista.

Pode-se dizer que a primeira Audiência dá o tom do debate que se processará nos meses seguintes. Uma relevante contribuição dos convidados, além das análises elaboradas sobre o assunto e que fundamentaram o seu ponto de vista sobre a matéria, foi a sistematização das principais questões e pontos de vista apresentados pelos Senadores durante os debates. Os autores deste Artigo aproveitaram a classificação dos temas centrais, conforme sugestão dos convidados das Audiências Públicas, para organizar o material e torna-lo acessível aos leitores.

O primeiro tema contemplado serão os aspectos econômicos e estratégicos da adesão da Venezuela. Nesse tema, uma questão preliminar foi apresentada nos debates: se a prioridade para o MERCOSUL seria a sua ampliação, com a aceitação de novos membros, ou a consolidação das suas instituições. A organização dos quadros abaixo observou os argumentos favoráveis à adesão e os problemas, lacunas e dificuldades interpostos a ela, conforme opiniões tanto dos convidados das Audiências quanto dos Senadores.

**Quadro 2:** Síntese do Debate: aspectos econômicos e estratégicos.

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À ADESÃO	IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, LACUNAS E DIFICULDADES QUE SE INTERPÕEM À ADESÃO
Importância estratégica da Venezuela para o MERCOSUL: terceira economia da América do Sul e comércio pujante com o Brasil. Fronteira com estados da Região Norte. Será contribuinte do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM).	MERCOSUL não avança em termos de livre comércio e em termos de TEC; registram-se alguns retrocessos; setores como bens de capital e informática estão fora da TEC; esta se aplica a 35% dos produtos;
No MERCOSUL, participação notável da Venezuela no comércio exterior: dos US\$21.74 bilhões exportados para o conjunto do MERCOSUL, US\$5,15 bilhões foram para a Venezuela. Potencial importador.	Crescimento do comércio intrabloco não tem sido tão expressivo, se comparado com o comércio do Brasil com o resto do mundo.
Relações bilaterais como o Brasil: aumento do volume do comércio - 885% em 10 anos; maior colaborador para o superávit comercial em 2008: 18% do saldo. Aumenta capacidade de competir com investimentos chineses; atuação de empresas brasileiras na Venezuela com contratos bilionários, importante criar condições para mantê-los.	Insegurança jurídica: adoção de medidas protecionistas e alterações de regras para o comércio; não garantia de continuidade das atividades comerciais.
Brasil herda preferências que pertenciam ao Pacto Andino e que deixaram de existir com a saída da Venezuela da Comunidade Andina; estas terminam em 2011 e poderá haver lacuna caso o país não esteja no MERCOSUL.	Ingresso da Venezuela agrava essa situação: país adota medidas impróprias como restrição de importação de alguns produtos, atraso de pagamento a empresas exportadoras (autorização para liquidação cambial)
Possibilidade de entendimento regional para a integração energética: reservas de petróleo.	Consequência da crise financeira, o MERCOSUL encontrava-se fragilizado.
Adesão expande MERCOSUL para o norte do continente e do Brasil: caráter continental da integração e pode estimular ingresso de outros países	
Inclusão do país aumenta a importância do Bloco.	
A liderança do Brasil no continente demandaria articular a integração, no que a inclusão da Venezuela poderia trazer ganhos estratégicos.	
Eventual recusa ao Protocolo poderia comprometer acordos e investimentos já existentes	

Fonte: Elaborado pelos Autores a partir de SENADO FEDERAL, 16/04/2009; 09/06/2009; 09/07/2009 e 01/10/2009; JEREISSATI, S/D.



Em geral, convidados das Audiências e Senadores reconhecem os aspectos positivos de natureza econômica e estratégica, mas reconhecem também as dificuldades enfrentadas pelo MERCOSUL, exceto os argumentos sobre a insegurança jurídica e sobre o possível agravamento da fragilidade do Bloco com a inclusão da Venezuela. Esses dois argumentos foram proferidos por Senadores do Bloco da Minoria, PSDB e DEM, mas não expressavam consenso do Bloco. Quanto às demais dificuldades, os Senadores do Bloco de Apoio ao Governo e alguns do Bloco da Maioria, embora as reconheçam em linhas gerais, consideram: que o processo inicial de negociação entre as Partes foi mais rápido e, posteriormente, em função das assimetrias econômicas entre os países, alguns acordos tiveram de ser revistos; que a relação com a Argentina tem sido complexa, mas profícua; que o comércio no âmbito do MERCOSUL certamente pode melhorar, mas tem crescido e se tornado cada vez mais expressivo. Como conclusão preliminar desse tema, admite-se que as vantagens econômicas e estratégicas da adesão seriam maiores do que as desvantagens.

O segundo tema refere-se aos aspectos formais do processo de adesão e diz respeito aos procedimentos técnicos para viabilizá-la: as condições negociadas com a Venezuela incluíam a fixação de programas e cronogramas para a incorporação do acervo normativo do MERCOSUL, a adoção da nomenclatura de linhas tarifárias e a liberalização da sua economia. O Senado, então, teria de observar, discutir e decidir se os critérios exigidos teriam sido cumpridos, sendo esta uma condição para a inclusão da Venezuela no Bloco.

Tendo em vista os procedimentos técnicos, foi concedido um prazo de 180 dias para que, sob a coordenação do GT, fossem concluídas as negociações sobre: (1) cronograma de adesão ao acervo normativo do MERCOSUL, que deve figurar no ordenamento jurídico da Venezuela; (2) cronograma de adesão à tarifa externa comum (TEC) e à nomenclatura comercial do MERCOSUL; além do cronograma, a definição da cesta de produtos que comporia cada uma das etapas previstas; (3) cronograma para implementação do livre comércio entre os quatro países e a Venezuela; (4) adesão aos acordos negociados com terceiros países.

Considerando esses quatro pontos, as informações prestadas pelo MRE davam conta de que: não havia sido definida a cesta de produtos para cada etapa do cronograma; as negociações do cronograma para implantação do livre comércio não foram concluídas e não houve definição a respeito dos acordos com terceiros países, item para o qual foi dado um prazo adicional para a conclusão das negociações.

Após 18 anos de existência do MERCOSUL, a Venezuela seria o primeiro país a se associar ao Bloco. Nos documentos consultados registra-se uma percepção, por parte de alguns dos convidados das Audiências Públicas e de alguns Senadores, de que as regras e critérios para essa adesão não estavam bem definidos pelas normas do MERCOSUL. O Tratado de Assunção, em seu Cap. IV, Art. 20, trata a questão de forma muito sucinta: afirma que o Tratado está *“aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros [...] cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado. [...] A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.”* Posteriormente, o Conselho do Mercado Comum, em sua decisão de N° 28/2005, regulamenta o Art. 20 do Tratado e especifica, em seu Art. 3, as condições da adesão:

I - a adesão ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias do MERCOSUL; II - a adoção da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, mediante a definição, em seu caso, de um cronograma de convergência para sua aplicação se for o caso; III - a adesão do Estado aderente ao Acordo de Complementação Econômica N° 18 e seus Protocolos Adicionais através da adoção de um programa de liberalização comercial; IV - a adoção do acervo normativo do MERCOSUL, incluindo as normas em processo de incorporação; V - a adoção dos instrumentos internacionais celebrados no marco do Tratado de Assunção; e VI - a modalidade de incorporação aos acordos celebrados no âmbito do MERCOSUL com terceiros países ou grupos de países, bem como sua participação nas negociações externas em curso.

Nesse mesmo Documento prevê-se a criação de um grupo *ad hoc*, com a tarefa de realizar a negociação. Prevê-se, no Art. 7, que o Estado em processo de adesão poderá participar das reuniões de fóruns e órgãos do Bloco, com direito a voz. Significa que já se observa, em algum grau, a adesão do país pretendente, embora esta não se dê, ainda, de forma plena. Há que se considerar que o direito a voz confere capacidade de influenciar decisões, muito embora tal influência não possa se expressar através do voto. Além disso, esse mesmo Documento define que o Protocolo de Adesão deveria consagrar os resultados das negociações, documento que será incorporado ao ordenamento jurídico dos Estados signatários (Art. 6). Note-se que a Decisão N° 28/2005 estabelece que os termos do Protocolo são o resultado da negociação e não seu ponto de partida. Observados esses termos e, sem entrar no mérito da questão, verificam-se, de fato, elementos que podem suscitar um longo debate técnico quanto ao próprio processo de adesão, independentemente de outras questões pertinentes: como dito, o direito de voz a um membro cuja adesão ainda depende de ratificação tem consequências para as Partes; se a Resolução orienta que o Protocolo de Adesão deve conter os termos dos resultados da negociação, por que teria sido elaborado um protocolo sem que se tenham concluído essas negociações?

Tendo em vista essas questões, as discussões pontuaram argumentos contrários e favoráveis à adesão, conforme o Quadro 3. Houve, por parte do Ministro das Relações Exteriores, reconhecimento dos atrasos quanto às negociações previstas pelo Protocolo. O Ministro também admitiu que, embora os cronogramas já estivessem acertados, faltava ainda definir os produtos que comporiam cada cesta relativa às etapas previstas pelo cronograma de liberalização.

Quadro 3: Síntese do Debate: aspectos formais/técnicas.

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À ADESÃO	IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, LACUNAS E DIFICULDADES QUE SE INTERPÕEM À ADESÃO
Já havia acordo entre Brasil e Venezuela para desgravação tarifária no comércio bilateral, com definição de cronograma e critérios de implementação.	O GT constituído concluiu seu trabalho, aprovado pelas Partes, mas deixou pendências. A Decisão N° 12/07 do Conselho do MERCOSUL, constituiu GT ad hoc, com prazo de 180 dias para concluir o processo. Prazo terminara em maio de 2008 e até as discussões no Senado não havia informações sobre se as negociações ainda estão inconclusas (abril 2009)
Foram estabelecidos os cronogramas de adesão ao ACN, à TEC e à nomenclatura comum do MERCOSUL (NCM)	Entendimento do Itamaraty que sem a conclusão das negociações haveria dificuldades de aprovação do Protocolo no Congresso Nacional
Cronograma aprovado em negociações entre Brasil e Venezuela durante o processo de discussão do Protocolo pelo Senado (reunião realizada em maio/2009), incluía elementos centrais da negociação bilateral prévia à entrada da Venezuela no Bloco.	Lacunas de informações sobre o andamento das negociações.
Caso o Itamaraty assegurasse o avanço das negociações e o governo brasileiro estivesse satisfeito com o seu andamento, ficaria cumprido o requisito técnico, uma vez que se atenderia a um interesse expresso do governo.	Ao setor privado faltariam informações sobre o andamento das negociações, cronograma, definição de liberalização e outras questões de natureza técnica. Sem essas informações o setor não teria como orientar suas decisões.
O aspecto formal é importante, mas é matéria para negociação e não deveria ser impeditivo à adesão se a Venezuela oferecesse alguma garantia de que observaria as regras acordadas.	Não foi entregue a lista de produtos inseridos em cada item da Nomenclatura; não foram concluídos os cronogramas de liberalização com Brasil e Argentina; não foi apresentada a lista de produtos de exceção.
Presidente Hugo Chávez, em declaração pública, expressa a disposição da Venezuela em aderir ao Bloco e negociar as questões previstas pelo Protocolo de Adesão.	Apesar de todos os atrasos, ainda teria sido concedido à Venezuela prazo adicional de 270 dias para exame dos acordos externos do MERCOSUL.
	Negociações entre Brasil e Venezuela, realizadas durante o processo de discussão do Protocolo pelo Senado conferiram prazo de mais 4 anos para a adequação do país, prazo não previsto pelo Protocolo e que adiará ainda mais a liberalização do comércio.
	Descumprimento da Decisão N° 28: negociações <i>a posteriori</i> . O Congresso teria de se pronunciar sobre um Protocolo que iria fazer parte da ordem jurídica interna, sem ter todas as informações acerca das negociações previstas e sem a certeza de que os seus resultados atenderiam ao interesse nacional

Fonte: Elaborado pelos Autores a partir de SENADO FEDERAL, 16/04/2009; 09/06/2009; 09/07/2009 e 01/10/2009; JEREISSATI, S/D.

As informações comunicadas ao conjunto dos membros da CRE acusavam um conjunto de lacunas e problemas quanto aos aspectos formais do processo. Na opinião de Celso Lafer,

O ingresso da Venezuela, sem a prévia conclusão das negociações do seu acesso, representa um alargamento tendencialmente comprometedor do aprofundamento do MERCOSUL e da sua identidade, não está em sintonia com os habituais cuidados do Brasil no trato e na preservação dos compromissos internacionais do nosso país, e muito especificamente com o projeto MERCOSUL, que é a expressão de uma política de Estado que vem sendo levada adiante por distintos governos, como lembraram nessa Comissão o Senador Pedro Simon e o Ministro Celso Amorim. (SENADO FEDERAL, 09/06/2009, pág. 4).

Apesar disso, é do Senador Pedro Simon (PMDB-RS) a opinião mais frontal sobre o que considerou irrelevância das questões levantadas. Ele afirma, após a leitura do Voto do Relator e de um intenso e acalorado debate acerca do seu conteúdo, que era “*favorável a fazer qualquer tipo de concessão para a Venezuela entrar no MERCOSUL*” (SENADO FEDERAL, 01/10/2009, P. 31). Essa afirmação não foi proferida apenas com relação às lacunas formais do processo, mas também quanto aos problemas políticos levantados pelo Relator, e que serão objeto de considerações neste Artigo. A citação resume, de forma mais crua, um conjunto de opiniões proferidas por Senadores da Base de Apoio do Governo que, apesar de não tê-lo dito com tanta clareza, não pouparam comentários ao seu entendimento dos aspectos formais como irrelevantes. É importante recordar também que, mesmo com tais problemas, o Protocolo já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados e pela Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL. De toda maneira, a afirmação do Senador Pedro Simon tira um pouco o brilho democrático do processo, uma vez que parece deixar transparecer que a tramitação do Protocolo no Congresso Nacional apenas cumpria um ritual, que o protagonismo presidencial deveria prevalecer, independentemente da opinião do Congresso nesta matéria, e que os problemas eventualmente identificados não seriam impeditivos de uma decisão favorável à adesão.

O terceiro tema identificado nos debates diz respeito aos aspectos políticos da inclusão. Seria impossível reproduzir aqui o conjunto de questões e problemas levantado pelos participantes do processo a respeito do tema, que foi, sem dúvida alguma, o ponto central da discussão e o elemento principal da discordância. Esse aspecto tratou exclusivamente da cláusula democrática e se o regime político da Venezuela atenderia aos requisitos de um regime democrático.

Segundo Celso Lafer (SENADO FEDERAL, 01/10/2009), a inclusão de novos membros, considerando a proposta de regionalismo aberto do MERCOSUL, se fundamenta em dois requisitos básicos: a democracia e a liberdade de comércio. A preocupação com a preservação da ordem democrática está expressa em vários documentos do MERCOSUL, o que consolida a compreensão de que a integração abrange outros aspectos além do econômico ou comercial. As discussões em análise abordaram como, no entendimento dos oradores, esses dois princípios encontram-se observados na Venezuela, expressando divergências de fundo entre eles acerca do que é democracia, se as instituições políticas venezuelanas seriam democráticas e a disposição do país para aderir aos princípios de uma economia de mercado. Além disso, a figura e o estilo do seu presidente provocaram diversas manifestações dos oradores.

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À ADESÃO	IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, LACUNAS E DIFICULDADES QUE SE INTERPÕEM À ADESÃO
Protocolo de Ushuaia diz respeito a ruptura com a ordem democrática, embora não apresente uma definição de democracia. Não se observa ruptura da ordem democrática na Venezuela.	Questiona-se a ordem democrática do país: Congresso submetido aos interesses do Presidente; reforma do Judiciário que leva a maior controle desse Poder; controle dos meios de comunicação; dúvida sobre a legitimidade das eleições: dificuldades da oposição em concorrer; oposição proibida de realizar comícios nos mesmos lugares que o governo; governantes opositoristas com dificuldades no exercício do cargo.
Afirmação da legitimidade das eleições: foram realizadas 14 eleições em 10 anos; verificou-se a competição e algumas eleições contaram com observadores externos, o que as legitima.	Caráter plebiscitário do processo eleitoral; restrições à competição; existência das milícias que cerceariam a expressão da vontade popular.
Pela Constituição Venezuelana, país seria democrático: a Constituição garante os três poderes e são instituídos outros dois: o poder Eleitoral e o Poder Cidadão.	A Constituição apresentaria apenas dois poderes: O Executivo e o Poder Cidadão que é o poder do povo; os poderes Legislativo e o Judiciário estariam com suas funções restringidas. O poder do povo é facilmente manipulável.
Órgãos da imprensa não estariam sendo cerceados: a maior parte deles faria forte oposição ao governo e não haveria restrições à sua atuação; as demais liberdades democráticas estariam sendo normalmente observadas.	Restrição à liberdade de opinião e de expressão; constrangimento causado ao escritor Gabriel Garcia Marques e posterior restrição à sua liberdade de expressão; perseguição aos órgãos da imprensa.
Fatos assinalados a respeito do comportamento errático do Presidente Hugo Chávez poderiam ser objeto de negociação e/ou entendimentos diretamente entre os presidentes do Brasil e da Venezuela.	Aspectos das ações do Presidente da Venezuela na América do Sul: ofensas verbais ao Senado Federal; apoio à nacionalização de refinarias da Petrobrás pela Bolívia; provocação aos “brasiguaios”; possível participação no conflito no Panamá envolvendo o ex-presidente Manuel Zelaya; dedicação a um “projeto de poder” que não se coadunaria com os interesses brasileiros, dentre outros. Entendimento de que essa atuação em diversos episódios, principalmente em situações de tensão, estimula mais a discórdia do que a integração.
Considerando possibilidade de fragilidades e dificuldades na constituição da democracia naquele país, a sua inclusão no MERCOSUL poderia contribuir para preservar e aprofundar a ordem democrática.	Ações do governo da Venezuela iriam no sentido da confrontação e divisão, o que é contrário ao espírito da integração; insegurança quanto ao compromisso do governo venezuelano no cumprimento de acordos. Críticas expressas do Presidente Hugo Chávez ao MERCOSUL: este seria expressão do neoliberalismo, um espaço das elites e empresas transnacionais.

Fonte: Elaborado pelos Autores a partir de SENADO FEDERAL, 16/04/2009; 09/06/2009; 09/07/2009 e 01/10/2009; JEREISSATI, S/D.

O Bloco de Apoio ao Governo, o PDT e alguns Senadores do Bloco da Maioria argumentaram em defesa do regime político venezuelano e, embora não apoiem todas as ações do Presidente Hugo Chávez, não as consideram prejudiciais nem ao MERCOSUL nem à América Latina. Alguns

membros desses grupos manifestaram mais do que apoio irrestrito ao processo político da Venezuela, expressaram sua admiração pelas ações do Presidente Chávez e consideraram que elas representam um avanço do ponto de vista da construção democrática na América do Sul. Por outro lado, o Bloco da Minoria, alguns Senadores do Bloco da Maioria e um Senador do PTB não reconhecem o regime político da Venezuela como uma democracia; entendem que as restrições às liberdades democráticas e o desrespeito aos Direitos Humanos no país não autorizam a denominação do regime como democrático e entendem que a adesão da Venezuela ao MERCOSUL nessas circunstâncias, feriria o Protocolo de Ushuaia. Algumas opiniões isoladas concordam com os problemas e dificuldades à adesão em função dos aspectos democráticos, mas entendem que tratar da questão seria ingerência na política doméstica daquele país; caso o Protocolo fosse aprovado e se verificassem indicativos de ruptura da democracia naquele país, o Protocolo de Ushuaia poderia ser acionado.

Após a realização das Audiências, o Relator apresentou seu Relatório e seu Voto. Nele, o Senador Tasso Jereissati pondera e reconhece argumentos positivos apresentados quanto aos três aspectos da discussão (Quadros 2, 3 e 4). Contudo, admite que *“um componente subjetivo e de difícil ponderação sobressaiu-se visivelmente durante o processamento de sua apreciação no Congresso Nacional”* (SENADO FEDERAL, 01/10/2009, p. 18). Esse fator foi ganhando força, assumindo uma *“posição central na fundamentação deste Voto”* (Idem). Apesar do argumento de que os governantes são passageiros e os Estados permanentes, a não observância das liberdades democráticas naquele país objetivam a perpetuação do Presidente Hugo Chávez no poder e a expansão de um projeto político ideológico que teria como uma de suas características a *“constante intervenção provocativa em assuntos internos de outros países”* (Idem). O Relator informa que ouviu opiniões favoráveis à adesão da Venezuela ao MERCOSUL e mesmo estas demonstravam reservas em relação ao comportamento do Presidente Chávez, embora confiassem na capacidade do Brasil em lidar com tal problema. O Relator, no entanto, expressou sua não concordância com esse pensamento porque entendia que o Presidente Chávez demonstra *“pouca consideração a acordos e contratos”* (Idem, p. 19). Desse modo, o Relator dá o seu Voto: *“por todas as razões expostas ao longo deste parecer, entendemos que não deve ser aprovada a adesão da Venezuela ao MERCOSUL e, portanto, somos pela rejeição do Projeto do Decreto Legislativo nº. 430, de 2008”* (Id. ibid.).

O Voto contrário do Relator se, por um lado, expressa busca de autonomia decisória, por outro provocou forte reação e o pedido de vistas coletivas ao processo. O Senador Romero Jucá (PMDB-RR), líder do governo, apresentou Voto em Separado, favorável a adesão, durante a 47ª Reunião da CRE, em 29/10/2009. O Voto em Separado foi assinado por 11 Senadores, 5 membros do Bloco de Apoio ao Governo, 5 membros do Bloco da Maioria e 1 membro do PDT. Neste, o Senador Romero Jucá rebate os argumentos arrolados pelo Relator a partir de seis pontos: “Ótica de Estado X ótica de governo”; “Interesses do Estado Brasileiro”; “Interesses do MERCOSUL”; “Requisitos técnicos”; “Concepções equivocadas sobre o relacionamento da Venezuela na América do Sul”; “Democracia e Direitos Humanos”. O Senador fundamenta seu voto contrário, em linhas gerais organizando nesses itens o conjunto de argumentos favoráveis à adesão da Venezuela ao MERCOSUL. E, sem negar frontalmente os problemas verificados quanto a questão democrática, o Senador Jucá, sugere: *“Como pretendemos ajudar a causa democrática na Venezuela rejeitando*

*sua adesão ao Mercosul, quando até mesmo a oposição venezuelana nos pede que aprovemos essa adesão? Estaríamos fazendo um desserviço à democracia e contradizendo nosso próprio discurso*” (SENADO FEDERAL, 29/10/2009, p. 30). Caso fora do MERCOSUL, ao país não se aplicaria o Protocolo de Ushuaia, o que excluiria o MERCOSUL como marco para a defesa da democracia naquele país. Essa conclusão se pauta, dentre outros argumentos, num posicionamento público do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso acerca da questão. Segundo o ex-presidente, *“Chávez é muito mais perigoso isolado. Para nós, a oposição, é importante que Chávez esteja na Comunidade Andina, na OEA, no MERCOSUL e em tantos outros fóruns internacionais que possam pôr limites às suas ações. Essa seria uma medida muito positiva para a democracia venezuelana”* (Idem). Na votação, o Relatório do Senador Tasso Jereissati foi derrotado: 11 votos contrários, 5 votos favoráveis e 1 abstenção. O Voto em Separado foi aprovado com 12 votos favoráveis e 5 contrários.

## Diplomacia presidencial: estratégias na formulação e implementação da política externa brasileira

A participação direta do presidente em assuntos internacionais tem sido uma característica quase que constitutiva da agenda internacional de um Estado. Na recente história da PEB observa-se crescente influência do presidente. A partir do processo de democratização, e mais intensamente a partir de meados dos anos 1990, os presidentes têm envidado grandes esforços para personalizar a política externa (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009). Após leitura dos registros dos debates na CRE do Senado, percebe-se papel fundamental do presidente na decisão sobre a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL, o que leva a um foco na questão da diplomacia presidencial. Esta pode ser definida como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina, ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou chefe de governo” (DANESE, 1999, p. 51). A diplomacia de cúpula pressupõe algumas características comuns às democracias modernas: uma política externa com certo grau de capilaridade interna, envolvendo o Legislativo, o grande público e a imprensa.

Ao contrário da diplomacia tradicional, a diplomacia presidencial representa a diplomacia do poder através da imagem do soberano, do mandatário. Ela é, antes de tudo, uma estratégia instrumental, levada a cabo pela figura mais importante de um Estado, a fim de promover internacionalmente os interesses do país. De acordo com essa perspectiva, a nação é personificada na imagem do presidente.

A diplomacia presidencial também pode ser abordada como um fenômeno político, ligado diretamente ao projeto político do presidente. Além de representar a nação e seus interesses no exterior, o presidente tem a oportunidade de personalizar a diplomacia e conduzir a política externa de acordo com suas propostas ideológicas e interesses instrumentais.

Em ambas as abordagens, a diplomacia presidencial traz importantes repercussões domésticas e internacionais. Internamente, ela contribui para trazer a política externa para mais perto da sociedade civil e da imprensa (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009). Ademais, uma diplomacia presidencial “estabelece um diálogo político muito mais intenso com o Legislativo e a

opinião pública” (DANESE, 1999, p. 52), introduzindo a lógica da competição eleitoral no processo de tomada de decisão em política externa. Externamente, a diplomacia presidencial é notável pelo seu caráter estritamente pragmático.

Há bastante consenso na literatura especializada quanto ao uso dessa estratégia na condução da política externa brasileira, desde Fernando Collor de Melo. Os indicadores utilizados são, em geral, o número de viagens do Presidente ao exterior em missões diplomáticas, a extensão e intensidade da agenda presidencial nessas missões, rearranjos institucionais como a criação de conselhos e uma farta produção de discursos acerca do tema (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009). Este artigo lança mão do registro da atividade legislativa sobre matéria pertinente à política externa e de relevância para o país na tentativa de demonstrar que há, por parte do poder legislativo, esforços no sentido de ampliar sua atuação nesse campo e que, pelo menos na matéria em análise aqui, esses esforços ainda se quedam a interesses expressos do poder executivo.

Apesar do rico debate que o tema suscitou na CRE do Senado, conforme demonstrado, o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL pode ser considerado um caso interessante da prática da diplomacia presidencial. O que se observa, desde 1998, é uma priorização da agenda presidencial para assuntos relativos à política regional. Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso lançou a Cúpula de Presidentes em 2000 e fez o convite à Venezuela para integrar o MERCOSUL. O presidente Lula da Silva, intensificou ainda mais sua agenda pessoal para assuntos relativos à América do Sul. É sob seu governo que a UNASUL é constituída, inicialmente como fórum político com ambições de absorver arranjos sub-regionais de comércio, como a Comunidade Andina e o MERCOSUL.

A incorporação da Venezuela ao MERCOSUL pode representar uma antecipação da expansão dos arranjos de livre-comércio sob a UNASUL. Trazendo a Venezuela para o MERCOSUL, o Brasil sinaliza que seu projeto regional não se restringe ao Cone Sul. Pelo contrário, como se viu, o presidente e os partidos políticos de apoio ao seu governo se alinham no Congresso Nacional através da CRE para ratificar a entrada do novo membro no MERCOSUL, desconhecendo sérios argumentos contrários apresentados durante os debates. Por outro lado, a regra do MERCOSUL para inclusão de novos membros exige posicionamento do poder executivo, o que permite apresentar uma hipótese intensificação da diplomacia presidencial: a natureza intergovernamentalista dos arranjos regionais.

A aprovação pelo Legislativo, nesse caso, teria mais o papel de um referendo ou chancela. A trajetória do protagonismo presidencial, neste caso específico, remonta ao convite feito pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso à Venezuela. Era, portanto, uma decisão já tomada, praticamente fechada, politicamente expressa tanto no convite como na assinatura inicial do documento a partir do qual todo o processo de discussão se desenrola. Portanto, mesmo considerando os diversos problemas apontados pelos senadores, não aprovar a adesão daquele país significaria desautorizar o Presidente da República, provocando constrangimento político bastante relevante.

Nesse sentido, argumenta-se que a diplomacia presidencial serviu como estratégia, dentro de um arranjo intergovernamentalista, para blindar a politização da adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Apesar dos fortes embates da comissão temática do Senado, em nada se poderia interferir em uma decisão já tomada. Assim, a relevância do debate no âmbito da CRE deve-se



à explicitação do posicionamento de parlamentares brasileiros a respeito tanto da condução da política externa, quanto do papel do Brasil na constituição e consolidação de processos de integração regional, bem como um debate acerca da natureza da democracia e da prática democrática em países do nosso continente.

## Referências

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CONGRESSO NACIONAL. **Parecer N° 4, de 2009/CN**. Brasília: Diário do Senado Federal, 13/03/2009.

COUTO, Leandro Freitas. **O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília.

COUTINHO, Marcelo V.; HOFFMAN, Andréa R.; KFURI, Regina. Raio X da Integração Regional. **Estudos e Cenários OPSA**, Rio de Janeiro, mai. 2007. <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1\\_estudosecenarios\\_Estudos\\_Coutinho\\_Ribeiro\\_Kfuri.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1_estudosecenarios_Estudos_Coutinho_Ribeiro_Kfuri.pdf)>. Acesso on 18 Dec. 2010.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

GARCIA, Eugênio V. **Cronologia das Relações Internacionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

IIRSA. **Institucional: acerca de IIRSA**. <<http://www.iirsa.org/acercadeiirsa.asp?CodIdioma=ESP>>. Access on 15 Jan. 2011.

JEREISSATI, Tasso. **Relatório**. Brasília, Senado Federal, S/D. <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/66543.pdf>>.

LIMA, Maria R. S. de; COUTINHO, Marcelo V. Integração moderna. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 1-15, jan. 2006. <[http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/integracao\\_moderna.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/integracao_moderna.pdf)>. Access on 18 Dec. 2010.

MAIA, C. C. M.; CESAR, S. E. M. A Diplomacia congressual: análise comparativa dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, v.41, n.163, p. 363-388, jul./set. 2004.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul**.<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos>.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. **Declaração N° 28/05**: Regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção. [http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2005/mercosul-cmc-dec-no-28-05/?searchterm=Decisão do Conselho do Mercado 28/05](http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2005/mercosul-cmc-dec-no-28-05/?searchterm=Decisão%20do%20Conselho%20do%20Mercado%2028/05).

SENADO FEDERAL. **8ª Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Brasília, 16 de abril de 2009.

SENADO FEDERAL. 11ª Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Brasília, 30 de abril de 2009.

SENADO FEDERAL. 18ª Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores. Brasília, 9 de junho de 2009.

SENADO FEDERAL. 40ª Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Brasília, 1 de outubro de 2009.

SENADO FEDERAL. 47ª Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Brasília, 29 de outubro de 2009.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Comissões. Pauta da Reunião da 25ª Reunião Ordinária: 4ª Audiência Pública. Brasília, 09 de julho de 2009.

SENADO FEDERAL. Secretaria Geral da Mesa. Tramitação de Matérias: Projeto de Decreto Legislativo (SF) Nº 430, de 2008. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Consulta em 26/09/2010.

SENADO FEDERAL. Voto em Separado: Apresentado na 47ª Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. <http://legis.senado.gov.br>

SILVA, Eliezer Batista da. *Infra-estrutura para Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

# Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes

Federative diplomacy:  
the brazilian State and the international  
relation of brazilian Subnational Units

Manoela Salem Miklos\*

## Resumo

Desde os anos 1990, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização estremece a ordem internacional centrada no Estado. As relações internacionais exigem novas práticas e a recomposição de paradigmas teóricos. Neste contexto, unidades subnacionais buscam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros desenvolvendo iniciativas de inserção internacional frequentemente independentes das políticas do Estado. A chancelaria brasileira, diante deste cenário, mostra-se preocupada: busca responder aos novos desafios que a cercam e, pela primeira vez, reconhece a necessidade de considerar a dimensão subnacional no processo decisório da política externa brasileira. Este trabalho pretende analisar o processo que culmina, em 1995, na criação da Diplomacia Federativa, política de Estado concebida para aproximar a chancelaria brasileira de governos subnacionais; incorporar a dimensão subnacional na elaboração e execução da política externa brasileira e permitir a coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais; Política Externa; Paradiplomacia.

## Abstract

Since the 1990s, the end of the Cold War and the rise of globalization have dealt a severe blow to the international order centered on the nation-state. In this context, subnational actors have sought to establish contact with foreign entities with growing intensity, devising international initiatives that are often unrelated to state policy and posing challenges to foreign policy instruments and diplomatic routines. The Brazilian foreign office, confronted with this scenario, has expressed concern: it has sought to respond to the new challenges it faces, while also recognizing the need to consider the subnational dimension in the decision making process of Brazilian foreign policy; and it has struggled to develop institutional mechanisms in order to grant, albeit unenthusiastically, a more significant role to subnational

\* Doutoranda em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (NESP, UNICAMP, PUC-SP). Email: <manoela.miklos@gmail.com>.

governments in Brazilian foreign policy. This article intends to analyze the process that culminated, in 1995, in the creation of Federative Diplomacy, a state policy conceived to help the Brazilian foreign office work more closely with subnational governments, to incorporate the subnational dimension into the formulation and execution of foreign policy and to allow the state to coordinate the international activities of Brazilian subnational units.

**Key words:** International Relations; Foreign Policy, Paradiplomacy.

## 1. Considerações iniciais

A nova ordem mundial, ou o conjunto de fenômenos que definem os contornos do mundo contemporâneo, imprimiu novas dinâmicas às relações internacionais. Desde o final da Guerra Fria acentuam-se processos por vezes dicotômicos que determinam, simultaneamente, a integração e a fragmentação do sistema internacional. Inauguram-se, no bojo de movimentos dialéticos, novos espaços de interação, palcos para novas modalidades de relacionamento entre novos atores internacionais (ROSENAU, 1997).

A emergência de tais atores pede rearranjos de forças que, por vezes, parecem colocar em xeque a soberania do Estado nacional, bem como as categorias de pensamento que explicam a realidade e a institucionalidade construídas em torno dela. Conceitos que serviram de alicerce para o mundo westfaliano começam a ser revistos à luz de novas teorias.

A valorização do potencial transformador e revolucionário desta nova realidade, presente na obra de muitos autores que escreveram sob o impacto do pós-Guerra Fria, é altamente discutível. No entanto, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização representaram, de fato, evidentes transformações de estruturas de autoridade, permitindo o questionamento de uma ordem centrada no Estado nacional. Tais transformações vêm conferindo crescente complexidade às relações internacionais, impondo novas práticas e pedindo a recomposição dos termos e temas do debate teórico, assim como a construção de novos paradigmas.

Nesse contexto, unidades subnacionais (cidades, estados, províncias, cantões, *länders* e outras unidades constituintes de federações) buscam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros – públicos e privados – e desenvolvem iniciativas de inserção internacional frequentemente independentes das políticas do Estado nacional. Bogéa (2001, p. 4) resume: “*envoltos no complexo processo de globalização, esses atores vêm gradualmente disputando – e conquistando – espaços na agenda internacional com os governos centrais e se consolidando como agentes de dinâmica internacional*”.

As estratégias de inserção internacional desenvolvidas por unidades subnacionais apresentam novos desafios tanto para o Estado quanto para a academia. Ao Estado, a questão colocada diz respeito ao seu protagonismo externo, ou seja, o direito de atuar como porta-voz único de sua população no plano internacional. O controle exclusivo do Estado nacional sobre a elaboração e execução da política externa para o seu território é percepção fundante do mundo westfaliano e princípio orientador das correntes teóricas que compõem o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais. Uma vez questionada tal prerrogativa, o Estado se vê diante do desafio de compreender tal processo, seja incorporando-o ou combatendo-o.

Trata-se, portanto, daquilo que Keating (2004, p. 58) define como a *“ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores”*. Nas palavras de Hocking (2004, p. 97): *“a importância da localização da política externa reside no desafio que esta apresenta às concepções tradicionais sobre as relações internacionais, particularmente no caso dos pressupostos estatocêntricos”*.

Kincaid (1990) resume:

*“Constituent diplomacy, coupled with the global activities of non-governmental constituents – such as people-to-people organizations, businesses, and labour unions – does not require abolition of the nation-state, but a redefinition of the nature and role of the nation-state and a recognition of the fact that the cartelistic international arena is a pluralistic interorganizational arena.”* (KINCAID, 1990, p. 71)

As comunidades científicas, por sua vez, têm a tarefa de traduzir tais fenômenos e, nesse sentido, precisam rever conceitos e paradigmas. Trata-se do esforço de transcender as teses que definem as escolas teóricas que compõem o *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais na busca por interpretações e análises mais abrangentes. A esse respeito, McMillan (2007) aponta que

*“International relations theory still suffers from a realist bias of treating nation-states as unitary actors and has been slow to look beneath the national level. [...] Perhaps realist and liberal theory have encouraged scholars to look at the extremes—from the unitary state to individuals—thereby leaving out middle-level actors such as subnational governments”*. (MCMILLAN, 2007, p. 233)

E Cornago (2004) conclui:

*“o crescente envolvimento subnacional em questões internacionais é, sem dúvida, um fenômeno efetivamente mundial. [...] mesmo nos contextos mais díspares, a governança subnacional vem adquirindo uma dimensão claramente internacional, o que merece mais atenção e mais recursos”*. (CORNAGO, 2004, p. 273)

Mariano e Barreto (2004) fazem afirmações semelhantes:

*“No contexto atual, marcado pelo fenômeno da globalização econômica, política, social e cultural que afeta a soberania do Estado nacional, a investigação sobre a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais adquire cada vez maior significado. A intensificação desses processos e o acirramento da competição internacional – ocorridos, sobretudo, a partir dos anos 90 –, ao mesmo tempo em que impulsionaram o avanço das iniciativas de integração regional, alteraram as condições de gestão dos Estados nacionais”*. (MARIANO e BARRETO, 2004, p.21)

Cornago (2010), enfim, define com competência os desafios que a atuação internacional de unidades subnacionais impõe tanto ao Estado nacional quanto à disciplina de relações internacionais:

*“Sub-state diplomacy is frequently controversial, not because of its material scope or its supposedly undesirable legal consequences for the affected states, but to the extent that it appears as symbolically relevant – significant expressions of certain values that seem to question precisely those other values that sustain the centralization of international relations as optimum.”* (CORNAGO, 2010, p. 31)

Lecours (2008) afirma que a intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais implica num processo adaptativo que exige novos arranjos institucionais e administrativos locais e centrais:

*“Within the region, paradiplomacy involves establishing structures to give directions to international action and administer programs. At the state-wide level, paradiplomacy means creating some channels (or exploiting existing ones in new ways) with the central government to exchange information and coordinate action.”* (LECOURS, 2008, p. 14)

A literatura analisada no presente esforço de pesquisa, bem como os estudos empíricos desenvolvidos, permitiram a identificação dos seguintes movimentos relevantes no interior do Estado brasileiro, no que diz respeito às iniciativas de acomodação do tema da inserção internacional subnacional na agenda de política externa brasileira. Os três primeiros movimentos desenvolveram-se durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e correspondem às primeiras iniciativas, por parte da chancelaria brasileira, implementadas com o objetivo de lidar com a cada vez mais intensa atuação internacional de municípios e estados brasileiros. Os últimos cinco movimentos deram-se sob a gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e podem ser entendidos como a materialização de um processo de amadurecimento da percepção do Estado brasileiro diante da inserção internacional crescente de suas unidades subnacionais.

- 1) A construção do conceito *diplomacia federativa* e sua implementação como **política de Estado**, a partir de 1994.
- 2) A criação, em junho de 1997, da **Assessoria de Relações Federativas (ARF)** do Ministério das Relações Exteriores (MRE).
- 3) A abertura, a partir de 1997, dos **Escritórios de Representação Regional do MRE**.
- 4) A fusão, em junho de 2003, da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à **Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)**.
- 5) A atuação, a partir de 2003, da unidade da **Subchefia de Assuntos Federativos** responsável por questões internacionais junto aos governos subnacionais, a formulação do conceito *cooperação internacional federativa* e sua implementação como **política de Estado**.
- 6) A criação, em 2003, do **setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires** e a nomeação, em 2004, de um diplomata com **mandato específico para cuidar de articulações federativas entre o Brasil e Argentina**.
- 7) Iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo: a **elaboração, em 2005, da Proposta de**

**Emenda Constitucional 474/2005, conhecido como a PEC da Paradiplomacia**, de autoria do Deputado André Costa; e **a elaboração do Projeto de Lei do Senado 98 de 2006**, de autoria do Senador Antero Paes de Barros e modificado pelo Senador Arthur Virgílio.

- 8) A atuação recente da **Agência Brasileira de Cooperação (ABC)** no que diz respeito à cooperação que envolve unidades subnacionais.

Os movimentos descritos acima indicam que há, por parte do Estado brasileiro, a percepção da necessidade de incorporar, de algum modo, a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa brasileira. Diante do incremento da atuação internacional de suas unidades constituintes percebem-se no Estado nacional brasileiro indicativos da preocupação em acomodar tal processo. Trata-se, evidentemente, de um processo adaptativo que exige novos arranjos institucionais e administrativos locais e centrais, tal qual afirma Lecours (2008).

*“Essa relação entre a esfera subnacional e a federal, no tocante às questões da integração regional e da política externa, em geral, está em construção no Brasil”* (PASQUARIELLO MARIANO, 2002, p. 95). Faz-se necessário, portanto, avaliar qualitativamente tal incorporação e em que medida a teoria é capaz de explicá-la.

O presente artigo, enfim, tratará dos primeiros três movimentos citados acima a fim de compreender como, sob a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a chancelaria brasileira deu os primeiros passos rumo ao desenvolvimento de uma institucionalidade dedicada ao diálogo federativo no âmbito da política externa.

## 2. A diplomacia federativa como política de Estado

As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos subnacionais brasileiros para o desenvolvimento de ações internacionais datam da década de 1980 e são empreendidas por governos estaduais: o Estado do Rio de Janeiro – em 1983 – e Estado do Rio grande do Sul – em 1987 – são exemplos citados com frequência. A atuação do Governo do Estado do Amapá, em meados da década de 1990, junto à Guiana Francesa, o Estado francês e a União Européia também é frequentemente citada como exemplo da intensificação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

A chancelaria brasileira, diante deste cenário, mostrou-se preocupada: no início dos anos 1990, buscou entender os novos desafios impostos à política externa brasileira e reconheceu a necessidade de rever seus procedimentos a fim de contemplar novos temas e atores. Neste momento, pela primeira vez, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro se propôs discutir a necessidade de considerar a dimensão subnacional e federativa como elemento importante na equação do processo decisório da política externa brasileira. O debate culminou, em 1995, com a criação da Diplomacia Federativa, política de Estado concebida para aproximar o a chancelaria brasileira de governos estaduais e municipais e permitir a coordenação – e, no limite, o controle – da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.

Rodrigues (2004) observa que o tema da reforma do Estado, tendo em vista a descentralização e a diversificação que articulava as esferas de poder local e central, já estava presente nas agendas e discursos do Itamaraty desde 1994, bem como estava presente a percepção da necessidade se

repensar posturas perante os novos contornos e as novas dinâmicas do cenário internacional. O discurso de posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, confirmava a relevância de tal perspectiva: “*É tempo de debater às claras qual deve ser o perfil do Brasil, como nação soberana, neste mundo em transformação, envolvendo no debate a chancelaria, o Congresso, a universidade, as empresas, as organizações-não governamentais*”.

Tratava-se do reconhecimento de um contexto internacional que se distingue pela emergência de novos espaços de interação, novos atores e novas modalidades de relacionamento (ROSENAU, 1997). Tratava-se, ainda, do reconhecimento dos desafios que este contexto impõe à formulação de política externa.

Em meio a tal debate, a percepção da necessidade de incorporar dimensão subnacional à formulação e execução da política externa brasileira apareceu, pela primeira vez, como elemento determinante de uma política de Estado em janeiro de 1995, no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia:

*“Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo como exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através de sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não-Governamentais, dos governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação de nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior”.* (LAMPREIA, 1999, p. 39, grifo nosso)

Tratava-se, neste primeiro momento, de uma idéia ainda incipiente. Não havia diretrizes claras para a incorporação da dimensão federativa na composição da agenda de política externa. Não havia menção à construção de novos canais de interação e novos padrões de relacionamento. No entanto, criou-se a expectativa de fazê-lo, uma vez que o Chanceler Luiz Felipe Lampreia afirmava explicitamente a intenção de contribuir para aprofundar o processo de construção de uma diplomacia pública que passaria pelo diálogo regular com atores de naturezas diversas, dentre os quais estariam as unidades subnacionais.

Vale dar atenção especial a duas expressões empregadas pelo Chanceler brasileiro em seu discurso de posse: *diplomacia pública* e *capilaridade*. Quanto à *diplomacia pública*, cabe registrar que, nesse momento de início de mandato, a proposta de uma maior aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades constituintes do Estado brasileiro não era apenas uma resposta à atuação internacional subnacional. Tal proposta, permeada pelos processos de democratização e descentralização que dominavam o cenário político à época, deu-se no bojo de um processo que culminou na percepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, da necessidade de uma diplomacia pública, transparente. É inserido neste contexto que se dá o entendimento de que uma diplomacia pública só poderia ser realizada por um Itamaraty capaz de dialogar com atores sociais e políticos, dentre os quais figuravam os governos estaduais e municipais.



Quanto à *capilaridade*, trata-se de uma noção importante que implica a expansão e aprofundamento presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais. São dois conceitos relevantes, pois nortearão, como veremos adiante, a criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores e de Escritórios de Representação Regional em diversas cidades brasileiras.

A intenção da Chancelaria brasileira de construir uma relação mais próxima com as unidades subnacionais brasileiras, que no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia era ainda uma idéia embrionária, ficou clara meses depois, em 5 de abril de 1995, à ocasião do discurso apresentação do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

A incorporação da dimensão subnacional na formulação da política externa ganhou publicamente, então, contornos de política de Estado. Ao falar aos presentes das “*linhas gerais que orientam a política externa do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso*”, o Chanceler apresentou o conceito que orientaria tal proposta, a *diplomacia federativa*.

*“É também diretriz do Presidente Fernando Henrique que a essa vertente da diplomacia pública, da diplomacia de interação, se some outra vertente igualmente fundamental em função do nosso sistema político, que é a diplomacia federativa. Os Estados e mesmo os municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país. Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. Governadores e prefeitos, membros do Congresso Nacional em representação de um Estado ou uma região, associações e sindicatos, a imprensa e os meios de comunicação locais têm procurado com intensidade cada vez maior o Itamaraty para tratar de assuntos internacionais de seu interesse imediato. O Itamaraty, por sua vez, tem procurado, dentro dos limites dos seus recursos escassos, criar canais diretos de contato com os Estados, inclusive mediante a criação de formas de presença permanente em algumas capitais.”*

Em seu discurso perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o Chanceler brasileiro tornou pública a intenção do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso de desenvolver, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, canais de interlocução com as unidades subnacionais brasileiras. Noutras palavras, havia orientação clara do Presidente da República para que se estudasse criação de estruturas, ligadas à Chancelaria brasileira, para mediar a relação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos estaduais e municipais (BOGÉA, 2001).

É este o contexto político e institucional que permite definir a *diplomacia federativa*, construída no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, como uma política de Estado: uma modalidade de diplomacia empreendida pelo Estado nacional brasileiro que se traduz na atuação mais próxima do Ministério das Relações Exteriores junto a governadores, prefeitos, parlamentares estaduais e municipais.

Tratava-se, por fim, de uma iniciativa cujo objetivo era contemplar a dimensão subnacional – federativa – na composição a política externa brasileira. Tal objetivo seria alcançado por meio

do apoio e coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileira, bem como da promessa da abertura de canais de participação para que tais unidades pudessem tomar parte no processo decisório e ter suas demandas contempladas pela política externa do Estado nacional brasileiro (SALOMÓN, 2008).

Ao desenvolver, apresentar e implementar uma política concebida para aproximar o Ministério das Relações Exteriores dos governos locais e permitir a coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras, o Estado nacional brasileiro deu passo importante: tal movimento, por parte do Estado nacional, conferia legitimidade à inserção internacional de suas unidades constituintes.

No entanto, se, no primeiro momento, a diplomacia federativa não foi apresentada como uma política que visava a coordenar – e, no limite, constranger – a ação internacional subnacional, tal intenção pode ser percebida como objetivo subjacente em discursos oficiais e nos relatos daqueles que acompanharam o processo de formulação do conceito.

Ao definir a diplomacia federativa como a “*proposta política do poder central de incentivar, coordenar e apoiar as ações externas dos entes federativos no intuito de ajudá-los a identificar oportunidades internacionais de cooperação, de comércio, de atração de financiamentos e de inovações tecnológicas*”, Bogéa (2001, p. 3, grifo nosso), que integrou a equipe da Assessoria de Relações Federativas, deixa transparecer a intenção que permeia tal política: coordenar a ação externa de unidades subnacionais brasileiras e, ao propor ajudar tais unidades a identificar oportunidades internacionais, garantir o controle da definição da pauta de interesses que orienta a atuação internacional de governos estaduais e municipais.

A mesma compreensão da diplomacia federativa como instrumento de coordenação e, enfim, o controle está presente nas palavras da diplomata Márcia Abreu (1997), que é ainda mais clara:

*“Essa ação das unidades federadas – ação externa, vejam bem, não política externa – deve ser conduzida em estreita coordenação com o Itamaraty. Não só porque podemos facilitar, utilizando nossa rede de postos no exterior, a circulação internacional de cidades e estados. Também, e, sobretudo, para assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira”*. (ABREU, 1997, grifo nosso)

Está, na fala de Abreu (1997), presente de maneira explícita o receio, por parte do Estado nacional brasileiro, de que a atuação internacional subnacional ameace a política externa nacional e a prerrogativa do Estado nacional brasileiro de formulá-la e executá-la. Fica, portanto, evidente que a diplomacia federativa pode ser compreendida como uma ferramenta política concebida pelo Estado nacional brasileiro, em especial pelo Ministério das Relações Exteriores, para coordenar a ação de unidades constituintes da federação no plano internacional, bem como controlar a pauta de interesses que norteia tal ação.

Os trechos citados demonstram que, ainda que a diplomacia federativa, inaugurada no início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e primeiro apresentada publicamente pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia, tenha formalmente o objetivo de promover um diálogo mais próximo entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, há evidências de que a intenção subjacente que permeou a concepção de tal política

tenha sido a de proteger seu *status* de porta-voz único dos interesses de sua população no exterior. A atuação internacional subnacional, em tese, faria o Estado nacional temer o prejuízo de sua política externa e, no limite, o comprometimento de sua soberania. Daí a percepção da necessidade de uma política capaz de evitar dissonâncias nas atuações internacionais das esferas nacional e subnacional e coordenar – e, portanto, controlar, tutelar – tal modalidade de inserção internacional.

A criação, à época, de uma política de Estado desenhada para coordenar e, em boa medida, controlar a atuação internacional de unidades subnacionais condiz, enfim, com o que afirma a literatura: o poder central avalia, a princípio, as atividades de unidades subnacionais no exterior como iminente perda de sua autoridade exclusiva na representação de seu território e sua população no nível internacional (KINCAID, 1990; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; HOCKING, 2004; LECOURE, 2008; CORNAGO, 2010; dentre outros).

O entendimento do significado da diplomacia federativa pede, ainda, duas observações importantes pertinentes. A primeira, diz respeito ao caráter reativo da diplomacia federativa. À época da concepção, por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, da diplomacia federativa, já havia registros da atuação internacional unidades subnacionais brasileiras. As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos locais brasileiros para desenvolver ações internacionais datam, como vimos, da década de 1980. Portanto, pode-se afirmar que a definição, em 1995, de uma diretriz política que garantia a inclusão da dimensão subnacional na elaboração execução da política externa brasileira tem caráter evidentemente reativo, e não propositivo e diligente – como muitas vezes afirma o discurso oficial.

A segunda observação pertinente para a compreensão da diplomacia federativa é de cunho teórico: é preciso diferenciar a *diplomacia federativa* da qual falam os Chanceleres Lampreia e seu sucessor Celso Lafer daquela que aparece com frequência na fala dos que, no Brasil, se dedicam ao estudo da inserção internacional subnacional.

Não é raro encontrar autores que definam *diplomacia federativa* como sinônimo da *ação internacional de unidades subnacionais*, apresentando-a como termo equivalente a outros como *paradiplomacia* e *multilayered diplomacy* (BARRETO, 2005; BOGÉA, 2001; RODRIGUES, 2008.). Tal definição pode ser entendida como uma variação do conceito *constituent diplomacy*, elaborado por Kincaid (1990) e oferece vantagens para a compreensão da atuação de unidades subnacionais brasileiras, em especial: *diplomacia constituinte* se refere à ação internacional de unidades políticas constituintes de um governo federal. Trata-se de uma noção importante uma vez que a *diplomacia constituinte* implica a idéia de que as unidades políticas em questão têm autonomia e, ao compor um governo federal, delegam parte de seu poder ao governo central. Não seriam, portanto, unidades subalternas, como poderia dar a entender o termo *subnacional*, mas unidades políticas de soberania compartilhada. A intenção de substituir o conceito de unidade subnacional por outro mais próximo ao conceito de Kincaid e à realidade brasileira – uma república federativa – pode ter levado muitos autores a adotar o termo *diplomacia federativa* para designar a atuação internacional de unidades subnacionais.

No entanto, a diplomacia federativa apresentada pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia e desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores a partir de 1995 não é sinônimo da atuação

internacional de unidades constituintes da federação brasileira. Trata-se de uma política de Estado cujo objetivo era promover uma maior aproximação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras, incluindo a dimensão federativa no processo de construção da política externa brasileira.

### 3. A diplomacia federativa e sua institucionalidade

Dois mecanismos institucionais compuseram a institucionalidade construída para permitir o desenvolvimento da política de Estado que recebeu o nome de diplomacia federativa.

#### 3.1 A Assessoria de Relações Federativas (ARF)

Em junho de 1997, criou-se a Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores. A criação de uma nova estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para mediar a relação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras pode ser considerada a primeira iniciativa empreendida pelo Estado nacional brasileiro orientada pela diplomacia federativa, consolidando-a como política de Estado.

A Assessoria de Relações Federativas pode ser entendida com uma instância de coordenação, ou orientação, da atuação internacional de unidades subnacionais. Era necessário o desenvolvimento de estruturas responsáveis pelo controle das ações externas das unidades constituintes do Estado brasileiro e a Assessoria de Relações Federativas pode ser compreendida como o mecanismo criado para garantir ao Ministério das Relações Exteriores o exercício deste controle.

A abertura de um canal de comunicação para possibilitar a maior aproximação entre o Itamaraty e unidades subnacionais brasileiras foi anunciada pela primeira vez em abril de 1995. À ocasião, o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, em audiência na Câmara dos Deputados, apresentou as diretrizes da diplomacia federativa e, ao final, anunciou a instrução recebida do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso para criação de uma nova estrutura no âmbito do Ministério das Relações Exteriores capaz de mediar a relação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos de unidades subnacionais brasileiras.

A iniciativa de criação da nova estrutura se concretizou apenas em junho de 1997, quando o Decreto 2.246 de 1997 criou a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores (ARF). O órgão, ligado ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores, pretendia fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas. A ARF, chefiada neste primeiro momento pelo Embaixador Cesário Melantonio Neto, buscava promover a interlocução entre governos subnacionais e o Estado nacional nas matérias relacionadas à política externa e era responsável pela coordenação das atividades dos Escritórios Regionais do Itamaraty.

Em 10 de junho de 1997, dias após a criação da Assessoria de Relações Federativas, o Ministro Luiz Felipe Lampreia foi ao Senado Federal falar à Comissão Especial Temporária de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste sobre integração regional e seu impacto na região

nordeste brasileira – tal qual consta do Diário do Senado Federal. À ocasião, o Ministro Lampreia afirmou aos presentes:

*“Antes de tecer algumas considerações sobre o papel que o Nordeste ocupa na agenda externa brasileira, é importante destacar a prioridade que o Itamaraty tem concedido às relações com os Estados da Federação. Justamente por ser um Ministério voltado para a ação externa, o Itamaraty deve manter os pés muito plantados no chão do Brasil, para a realidade nacional. Não pode se dar ao luxo de olhar mais para fora do que para dentro. [...] Considero absolutamente essencial que o Itamaraty tenha esse tipo de entrosamento.”*

O Ministro Lampreia diz ainda:

“Acabo de dar posse ao ocupante do novo cargo que foi criado. Trata-se do cargo de assessor de relações federativas, diretamente vinculado ao gabinete do Ministro, e que deverá ocupar-se dessa relação com os Estados e com os municípios também. E espero que isso faça com que o diálogo do Itamaraty com as diversas Regiões do País, em particular com o Nordeste, seja cada vez mais fluente.”

O Embaixador Rego Barros (1998) afirma que o objetivo da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores era ser um canal de interlocução entre o MRE e os governos subnacionais brasileiros para que os interesses subnacionais de âmbito internacional fossem atendidos em consonância com a política externa do País. Fica clara, em tal afirmação, a preocupação com a possibilidade de que a atuação internacional de unidades subnacionais fugisse ao controle do poder central e oferecesse risco à política externa nacional. Há, por parte do Ministério das Relações Exteriores, a percepção de que a inserção internacional subnacional representa ameaça à política externa por ele desenvolvida e, no limite, à estabilidade interna e externa.

Tal percepção é definida com competência por Lecours (2008):

*“Paradiplomacy is an activity that typically falls in a legal and constitutional grey zone because constitutions almost always give exclusive powers over foreign affairs to the state. In addition, state officials are likely to view with some suspicion regions (and municipalities) developing relationships with governments abroad. Part of this suspicion simply comes from the belief that everything international should be handled by the state as opposed to sub-state governments. A more pragmatic concern is that paradiplomacy will undermine the international coherence of the country or, in other words, that the country will no longer speak with one voice on the international stage. Most cases of paradiplomacy in Western countries encounter this type of issue.”* (LECOURS, 2008, p. 6)

Diante de tal percepção, se fez necessário um instrumento de coordenação capaz de garantir ao Ministério das Relações Exteriores a capacidade de controlar a atuação internacional de unidades subnacionais para que esta não se dê em dissonância com a política externa do Estado nacional brasileiro. *“To minimize potential issues of incoherence in foreign policy, Western crafted channels and mechanisms of intergovernmental consultation and coordination”* (LECOURS, 2008, p.7).

As palavras do Embaixador Rego Barros confirmam, por fim, que a diplomacia federativa e a Assessoria de Relações Federativas seriam instrumentos de coordenação e controle das atividades das unidades subnacionais brasileiras no exterior.

Em artigo publicado pelo Ministro Hélio Vitor Ramos Filho em 2002 – quando este ocupava o cargo de chefe da ARF – a Assessoria de Relações Federativas é descrita como um mecanismo cuja missão é assessorar estados e municípios brasileiros em suas iniciativas externas “*tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não governamentais*” (RAMOS FILHO, 2002, p. 1). Ainda sobre o objetivo da ARF, Ramos Filho (2002, p. 1) afirma: “*A Assessoria tem por objetivo sistematizar os contatos entre Governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos em várias áreas substantivas da Secretaria de Estado.*”

O artigo de Ramos Filho (2002) ressalta que a articulação de uma mesma estratégia global capaz de compreender as oportunidades para a União, estados e municípios teria maior probabilidade de sucesso do que uma atuação internacional fragmentada em iniciativas isoladas. Tais argumentos servem de alicerce para a defesa que Ramos Filho faz da importância da ARF, definida pelo Ministro como uma instância de coordenação, um “*órgão de apoio, incentivo e orientação aos poderes municipais e estaduais*”.

O mesmo termo – orientação – é empregado por Bogéa (2001), que também integrou a equipe da ARF:

*“Em suma, com a criação da Assessoria de Relações Federativas, os poderes públicos estaduais e municipais e toda uma gama de atores não-convencionais da sociedade brasileira passaram a contar com uma interlocução direta e específica, destinada a orientar sua ação e presença internacionais.”* (BOGÉA, p. 48, grifo nosso)

Ao definir a Assessoria de Relações Federativas como um órgão de orientação aos poderes municipais, Ramos Filho (2002) e Bogéa (2001) corroboram a idéia de que a ARF foi criada para pautar, coordenar e, quando necessário, controlar a atividade internacional de unidades subnacionais brasileiras.

### 3.2 Os escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores

A abertura, a partir de 1997, de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores em diversas capitais brasileiras é um movimento importante percebido no interior do Estado brasileiro que permite a compreensão de como este percebia, à época, a atuação internacional de suas unidades constituintes. Com o objetivo de avançar na expansão e no aprofundamento da presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais, a abertura de escritórios de representação regional do MRE representa mais uma iniciativa do Ministério das Relações Exteriores tendo em vista a diminuição das distâncias entre o Estado nacional e as unidades subnacionais formulada à luz do conceito de diplomacia federativa.

Os escritórios de representação regional do MRE, por sua vez, são, tal qual a Assessoria de Relações Federativas à qual eram subordinados, instrumentos construídos para viabilizar o desenvolvimento da diplomacia federativa – a política de Estado concebida no início dos anos 1990 pelo Estado brasileiro para permitir uma maior aproximação entre o Ministério das Relações Exteriores e as unidades subnacionais brasileiras, bem como a coordenação da atuação internacional de tais unidades.

Portanto, inseridas no contexto da diplomacia federativa e inauguradas na gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia, as representações regionais do Ministério das Relações Exteriores foram constituídas para coordenar e apoiar ações da chancelaria brasileira junto às unidades subnacionais. Instalada em diversas capitais estaduais brasileiras, a rede de escritórios regionais, cujas atividades eram inicialmente coordenadas pela Assessoria de Relações Federativas, foi concebida para promover a aproximação entre governos locais e o poder central, permitindo uma maior interlocução a respeito das estratégias de inserção internacional empreendidas.

No momento da criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, em 1997, já existiam os escritórios de representação do MRE no estado do Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, este último responsável pela região nordeste. No entanto, só a partir de 1997, com a criação dos escritórios de representação do MRE em São Paulo e Manaus a abertura de escritórios de representação regional se tornou uma política sistemática vinculada à diplomacia federativa.

Em entrevista à revista *Federations*, realizada em 2001, o Embaixador Cesário Melantônio Neto, primeiro chefe da Assessoria de Relações Federativas do Ministério de Relações Exteriores definiu da seguinte maneira a motivação do Estado brasileiro no momento da criação de escritórios de representação regional do MRE e cidades brasileiras:

*"I think it came from globalization, because with globalization the constituent units of the federation have a tendency—and it's perfectly natural—to develop more contacts abroad. And it's very important for a Minister of Foreign Affairs to know at least a little bit about the priorities of the country's regions. In such a big country it's impossible to know everything. We have almost 6,000 cities and 27 states, but at least we should know of the most important actions abroad of the constituent units of our federation. Otherwise, since we are in the middle of the country in Brasilia—a kind of no-man's land lost in the middle of a big country—we could easily lose contact with the main regions of the country. We have ten big cities with more than one million inhabitants and a number of big states. The Foreign Ministry has to be sensitive to their concerns."* (MELANTONIO NETO, 2001, p. 1)

Criada em junho de 1997, como vimos, a Assessoria de Relações Federativas era responsável pela realização da interface do Itamaraty com os estados e municípios brasileiros e coordenar a inserção internacional das unidades subnacionais brasileiras. Os escritórios regionais, por sua vez, operavam como instâncias descentralizadas do Itamaraty, subordinados à ARF, para a implementação de iniciativas do interesse de estados e municípios em sua área de influência.

Cada escritório de representação regional tinha, desde a sua criação, competências próprias, específicas, estabelecidas pelo Regimento Interno da Secretaria de Estados das Relações Exteriores. Tais competências eram estabelecidas de acordo com a região em que cada escritório encontrava-se instalado e suas demandas. No entanto, ainda que a localização de cada escritório determinasse sua vocação, todos os escritórios de representação regional do MRE operavam, coordenados pela Assessoria de Relações Federativas, como instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia federativa.

Por fim, cabe uma observação sobre as competências dos escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores no que diz respeito à coordenação da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras. Mais uma vez, tal qual no momento da

criação da Assessoria de Relações Federativas, percebe-se no desenho da rede de escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores a intenção de coordenar – e, quando necessário, controlar – a atuação internacional de unidades subnacionais, intensificando a presença do Estado junto aos governos locais e possibilitando uma maior capilaridade nacional à chancelaria brasileira (BOGÉA, 2001).

No entanto, ainda que não houvesse, por parte do Ministério das Relações Exteriores, a intenção declarada e explícita de controlar a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por meio da abertura de escritórios de representação regional do Itamaraty em cidades brasileiras, não se pode esquecer que tais representações regionais foram criadas para operar como instrumentos da diplomacia federativa, política de Estado concebida para ser essencialmente um mecanismo de coordenação e, se necessário, de controle (ABREU, 1997; REGO FILHO, 1998; BOGÉA, 2001).

Resultado de um debate que teve início em 1993, permeado pela noção de que os processos de globalização e democratização imporiam novas dinâmicas ao processo decisório da política externa brasileira, a diplomacia federativa foi, enfim, o primeiro movimento relevante percebido no interior do Estado brasileiro provocado pela intensificação da atuação externa de unidades subnacionais brasileiras. Trata-se do reconhecimento, por parte da cancelaria brasileira, da necessidade de incorporar, de algum modo, a dimensão subnacional na elaboração e execução de sua política externa brasileira. Em conclusão, a criação, à época, de uma política de Estado desenhada para coordenar e, em boa medida, controlar a atuação internacional de unidades subnacionais condiz, enfim, com o que afirma a literatura: o poder central avalia, a princípio, as atividades de unidades subnacionais no exterior como iminente perda de sua autoridade exclusiva na representação de seu território e sua população no nível internacional.

#### 4. Considerações finais: um processo de acúmulo de experiências

Soldatos (1990) desenvolveu a seguinte representação gráfica dos processos políticos que permeiam a atuação internacional de unidades subnacionais – por ele definida como paradiplomacia:

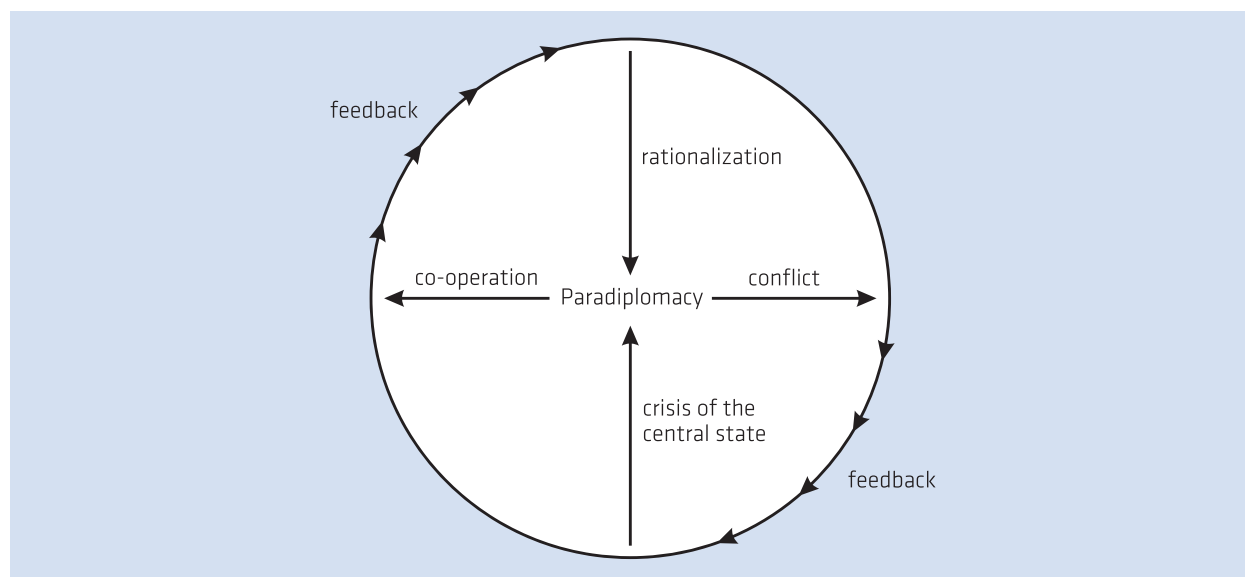


Figura 1: A Atuação Internacional de Unidades Subnacionais e o Processo Político por Soldatos (1990)



Sobre tais processos, Soldatos (1990) firmava, à época:

*“So far, no political system has developed new effective processes or institutions to handle the new subnational governmental initiatives or responses as they traverse the national boundaries, coming from both within and without. We observe that, in response to these various percolations of national sovereignty, some national elites, as could have been expected, advocate a tighter centralization in the conduct of all external relations to prevent predominance of one territorial sector at the expense of another. Some other elites, taking into account the inevitability of the contemporary porousness of sovereign boundaries, appear resigned to the concept of inevitable segmentation of the conduct in non-security fields of foreign policy.”* (SOLDATOS, 1990, p. 3)

É possível verificar que as dinâmicas que se estabelecem entre o Estado nacional brasileiro e as unidades subnacionais brasileiras diante da intensificação da atuação internacional subnacional tendem à cooperação e à racionalização em detrimento da crise e do conflito. A diplomacia federativa deve ser entendida como uma política elaborada e implementada sob a sombra do receio do Estado nacional brasileiro diante da atuação paradiplomática. Portanto, tratou-se de uma política que visava coordenar – e, no limite, constranger – a ação internacional subnacional. Contudo, é preciso ressaltar que este receio vem sendo paulatinamente superado.

Pode-se ainda concluir que, diante do cenário descrito por Soldatos (1990), a posição do Estado brasileiro é, hoje, significativamente próxima àquela advogada pelas elites que, resignadas diante dos processos transnacionais contemporâneos que desafiam fronteiras nacionais, reconhecem a atuação internacional subnacional como prática válida e legítima em matéria que não interferem na estratégia internacional do governo central, não se opõem às opções econômicas do Estado e não tocam em questões sensíveis do ponto de vista da segurança nacional.

Procurando avançar no entendimento de como o Estado brasileiro percebe a inserção internacional de unidades subnacionais e quais as dinâmicas que se estabelecem entre o Estado brasileiro e suas unidades constituintes neste contexto, constatamos que o receio diante da ação de unidades subnacionais no exterior que definiu a elaboração e execução da primeira política de Estado brasileira concebida para lidar com atuação internacional subnacional, por fim, vem sendo paulatinamente superado em função de um acúmulo gradual de experiências em todos os níveis de governo. Este acúmulo se dá em dinâmicas de stop and go e é determinado por dois fluxos simultâneos de experiências: a intensificação da atuação internacional empreendida pelas unidades subnacionais brasileiras, de um lado, e as sucessivas tentativas de acomodação desse processo desenvolvidas pelo Estado nacional brasileiro, de outro.

Por fim, o estudo do processo adaptativo que culmina no paulatino amadurecimento da percepção do Estado brasileiro frente à inserção internacional de suas unidades constituintes permite duas conclusões importantes.

Quanto à primeira conclusão, Cornago (2010) afirma que o processo mútuo de ajuste e adaptação entre as os governos central e locais pode ser descrita nos termos utilizados para descrever o processo de socialização internacional – tal qual definido por Checkel (2007). Ou seja, o Estado nacional, inicialmente, calcularia custos e benefícios, meios e fins e – seguindo uma logic of consequences – reconheceria a atuação internacional de unidades subnacionais como uma prática válida. Em seguida, o Estado nacional adotaria uma nova postura e agiria de acordo com

novas regras, normas e protocolos – seguindo uma *logic of appropriateness* (CORNAGO, 2010; CHECKEL, 2007).

Para o caso brasileiro, enfim, podemos constatar que a percepção de que a atuação internacional subnacional implicaria necessariamente riscos à eficiência da política externa brasileira e, no limite, à unidade federativa vem sendo, em suma, superada e, em setores relevantes do Estado brasileiro, substituída pela percepção de que tal modalidade de atuação oferece mais oportunidade que riscos e deve, portanto, ser apoiada ao invés de constrangida. No entanto, a falta de consenso a respeito de questões centrais ligadas à atuação internacional de unidades subnacionais em setores relevantes do Estado brasileiro, permite concluir o amadurecimento da percepção de tal Estado diante da intensificação da inserção internacional subnacional não corresponde, ao menos até o momento, à adoção de uma *logic of appropriateness*. Ao contrário, tal amadurecimento corresponde, enfim, a um processo adaptativo que, em função do acúmulo de experiências, obedece a uma *logic of consequences*.

Quanto à segunda conclusão, por fim, verificamos que o processo adaptativo que culmina no amadurecimento da percepção do Estado brasileiro frente à inserção internacional subnacional não se trata de um processo que obedece a uma lógica de causalidade – não há um elemento determinante que resulta em tal amadurecimento. Trata-se, em oposição, de um processo definido por elementos contingentes cuja resultante é a maturação da percepção do Estado brasileiro diante da atuação internacional subnacional; a adoção de novas posturas; a construção e multiplicação de novos discursos e o desenvolvimento de novos arranjos administrativos e novos instrumentos institucionais. O presente trabalho buscou, finalmente, documentar e examinar os eventos que desempenharam papel catalisador em tal processo para compreender os mecanismos de diálogo, mediação – e, por vezes, controle – federativo concebidos pelo Estado brasileiro no que diz respeito à inserção internacional subnacional; avançar no entendimento de como a atuação internacional de unidades subnacionais é percebida pelo Estado nacional brasileiro e contribuir para o desenvolvimento da agenda de pesquisa a respeito da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras e da política externa brasileira; bem como contribuir para a consolidação do tema da inserção internacional de governos subnacionais na agenda científica das relações internacionais.

## Referências

ABREU, Márcia Donner. “O Município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais”, Apresentado em: Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí, Blumenau, 13-14 de outubro de 1997.

BARRETO, Maria Inês. “A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais”. Apresentado em: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 de outubro de 2005.

BRASIL. Decreto-Lei 2.246/1997, de 6 de junho de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 1997.

BOGÉA, Antenor Américo Mourão. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais*. Brasília: MRE, 2001. (Tese, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001)

CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CORNAGO, Noé. "O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

\_\_\_\_\_. "On the Normalization of Sub-State Diplomacy". *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, 2010, pp. 11-36.

DUCHACEK, Ivo D. "Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations". In: MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

HOCKING, Brian. "Regionalismo: uma perspectiva as relações internacionais". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

KEATING, Michael. "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

KINCAID, John. "Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation". In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LECOURS, André. "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World". *Discussion Papers in Diplomacy*. Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2008.

MARIANO, Marcelo Passini e BARRETO, Maria Inês. "Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

MCMILLAN, Samuel Lucas. "Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy". *Foreign Policy Analysis*, International Studies Association, vol. 4, 2007, pp. 227-253.

MELANTONIO NETO, Cesário. "How to Involve the States in Foreign Policy". *Federations*, 2001, vol. 1, nº 5.

PASQUARIELLO MARIANO, Karina. "O Estado de São Paulo como um ator internacional". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, June, 2002.

RAMOS FILHO, Hélio Vitor. “O Itamaraty e as Relações Federativas”, *Revista Estados e Municípios*, março, 2002. Disponível em: <<http://www.subdere.gov.br>>. Acesso em: 22 de novembro de 2009.

REGO BARROS, Sebastião. “A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, 1998, pp. 18-28.

RODRIGUES, Gilberto M. A. “A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

\_\_\_\_\_. “Relações internacionais federativas no Brasil”, *Dados*, vol. 51, no. 4, 2008, pp. 1015-1025.

ROSENAU, J.. “Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world”. *Cambridge Studies in International Relations*, 1997.

SALOMÓN, Mónica. “El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL en el Contexto de La Política Exterior Brasileña”. Apresentado em: Seminário sobre el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL, CARI, Buenos Aires, Argentina, 19 e 20 de novembro de 2008.

SOLDATOS, Panayotis. “No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”. In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

# Excepcionalismo americano e as violações de direitos humanos no pós-11 de setembro

## American exceptionalism and human rights violations after 9/11

Matheus de Carvalho Hernandez\*  
William Torres Laureano da Rosa\*\*

### Resumo

A noção de nação norte-americana tem sua pedra de toque na atuação dos pais fundadores e no modo como estes pensaram o país segundo sua base valorativa. Segundo esse assim chamado “credo americano”, a sociedade norte-americana seria dissociada e superior às demais pelo fato de ter sido construída por aqueles que desejavam se apartar das condições contrárias aos ideais cristãos da sociedade europeia para constituir um “farol entre os povos.” Tal particularismo cultural, apontando para o que são os EUA e o ser norte-americano, está presente em diversos âmbitos da sociedade, como por exemplo, na construção da ordem constitucional, nos significados dos direitos humanos e na postura e aplicação da política externa. A realidade do 11 de setembro demonstrou, entretanto, violações de direitos humanos cometidas pela administração federal, seja pela promulgação de leis, seja pela atuação de suas agências. O presente trabalho, dessa forma, pretende compreender a política externa norte-americana para os direitos humanos do ponto de vista do excepcionalismo e tendo como pergunta central qual tipo de relação – de consonância ou de contradição – existente entre as violações aos direitos humanos ocorridas no âmbito do combate ao terror no pós-11/09 e esse excepcionalismo.

**Palavras-chave:** Excepcionalismo americano. Direitos humanos. Terrorismo. EUA.

### Abstract

The notion of American Nation has been developed using the images of the Founding Fathers, how they acted and thought the nation, based on their own values. According to this so-called “American’s Creed”, American society would be different and superior to the others, due to the fact that it was built by those who desired to be separated from the European Society and developed a Christian view of a “light

\* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Doutorando em Ciência Política pela Unicamp. Mestre em Ciências Sociais pela Unesp. Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp. <matheuschernandez@gmail.com>.

\*\* Doutorando em Relações Internacionais pela University of Sussex, Inglaterra. Bolsista CAPES – Programa Doutorado Pleno no Exterior. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI “San Tiago Dantas” (Unesp, Unicamp, Puc-SP). Bacharel em Direito Pela Usp e em Relações Internacionais pela Puc-SP. <wlaureano@gmail.com>.

among nations”. This cultural particularism, pointing for what would be the USA and the American as an individual, can be identified in a wide range of the society, such as the constitutional order, foreign policy and in the meaning of human rights. From the perspective of the American Exceptionalism, this paper aims to think about how human rights are presented in the USA. The main question is: what is the type of relation – of consonance or contradiction – there are between the human rights violation during the counterterrorism measure after 9/11 and this exceptionalism.

**Keywords:** American exceptionalism. Human rights. Terrorism. USA.

## Introdução

Os eventos ocorridos em 11 de Setembro de 2001 trouxeram conseqüências até hoje visíveis na sociedade estadunidense. Ainda há casos contra cidadãos e não-cidadãos acusados de terroristas transitando nos tribunais e os reflexos de casos julgados ainda produzem efeitos, limitando ou abrangendo o poder do Executivo. As invasões de Iraque e Afeganistão atentaram contra uma série de normativas internacionais, especialmente no campo dos direitos humanos. Além disso, a guerra contra o terror instaurou o medo na sociedade estadunidense, que viu a regressão de uma série de direitos civis tradicionalmente defendidos pelos EUA internacionalmente<sup>1</sup>.

Tendo em vista que as violações aos direitos humanos também ocorreram em outras administrações, o que tornaria o pós-11/09 um momento peculiar? A peculiaridade parece se localizar no fato de que, para além da estigmatização do “outro” (especialmente o “outro muçulmano”) – característica fortemente presente em algumas visões de excepcionalismo –, a supressão de garantias, além de ter atingido direitos centrais tradicionalmente defendidos interna e externamente pelos EUA, generalizou-se para toda a sociedade estadunidense a partir da idéia de guerra contra o terror<sup>2</sup>.

A peculiaridade desse período pós-11/09 trouxe a tona, assim, a importância de se investigar como a guerra contra o terror tentou se justificar tanto externa quanto internamente. A partir disso, a noção de excepcionalismo ganha destaque na análise, uma vez que ela foi recorrentemente usada pela administração Bush para justificar o combate ao terrorismo e as suas medidas e está fortemente presente no pensamento político dos EUA.

Assim, o presente artigo parte do seguinte problema: qual o lugar do excepcionalismo na política externa em direitos humanos no pós-11/09? A esse problema de análise política precede outro, de caráter mais histórico-conceitual, com o qual teremos que lidar também: haveria uma

1 Entre esses eventos é possível observar o acontecido em *tais casos*: a) no intenso uso de ordens executivas, como é o caso da Executive Order 13233 denominada “ Further Implementation of the Presidential Records Act” de novembro de 2001 e que permitiu a retenção dos documentos relativos à “guerra contra o terror”, Abu Ghraib e Guantánamo, escondendo os já inúmeros casos de irregularidades e violações de direitos humanos, incluindo a tortura dos primeiros, justificadas pelos juristas Jay Bybee e John Yoo, uma vez que a Convenção de Genebra sobre prisioneiros de Guerra foi considerada obsoleta e o presidente foi alçado ao posto de acima da lei pelo Departamento de Defesa, e da Military Order, permitindo a detenção de qualquer pessoa suspeita e na criação de tribunais militares *ad hoc* para julgamento desses suspeitos sem atender aos direitos anteriormente consagrados e impossibilitando-os de procurar defesa nos Tribunais Federais e nem de procurar a Suprema Corte por meio do *judicial review*. Além disso, restringiu direitos humanos da população por meio de alterações legislativas, principalmente na concessão de poderes ilimitados ao Department of Homeland Security e na aprovação do USA Patriot Act em 2001, assim como nas suas modificações posteriores.

2 “After 9/11, the Bush Administration had declared the United States to be at war. This declaration of war once again justified the emergency measures that would limit not only the rights and liberties of enemies and foreigners, but also those of American citizens.” (APODACA: 2006, p. 173).

visão única de excepcionalismo? Como essa noção é abordada por diferentes autores? E como alguns desses autores vêem a relação entre excepcionalismo, política externa e direitos humanos, especialmente no governo Bush?

Na tentativa senão de responder, mas de problematizar tais questões, o presente estudo tentará, ainda que de maneira introdutória, analisar o papel dos direitos humanos no ideário político estadunidense. Por meio de análise da conturbada e polêmica “noção” de excepcionalismo americano, buscará visualizar quais as bases sobre as quais a ideia de “ser americano” é continuamente construída, influenciando no relacionamento dos EUA consigo mesmo e com o mundo. Por fim, pretende compreender como o governo Bush vinculou a narrativa do excepcionalismo com os direitos humanos em sua política externa de combate ao terrorismo. O presente trabalho entende que o momento de “guerra contra o terror” levada a cabo pela Administração Bush pôde, ao mesmo tempo, ressaltar a excepcionalidade política estadunidense e destruir as bases nas quais essa mesma excepcionalidade foi construída e, por isso, quer compreender e ressaltar como foi possível utilizar-se da noção de excepcionalismo com base nos direitos humanos para violar esses mesmos direitos no plano doméstico.

Subjacente a esse objetivo principal, nos preocupa também a questão da viabilidade da noção de excepcionalismo enquanto ferramenta metodológica de análise da política externa dos EUA, especialmente no campo dos direitos humanos.

## O lugar peculiar dos direitos humanos nos EUA pós-11/09

Haveria, segundo Mertus, no pós-11/09, três fatores que tornaram a luta pelos direitos humanos extraordinariamente difícil: a supremacia econômica e militar dos EUA e seu uso unilateral para o avanço dos interesses norte-americanos; o desprezo (sem precedentes) por parte dos EUA em relação às instituições e normas internacionais; e a cooptação do discurso dos direitos humanos pelo governo norte-americano como instrumento para a satisfação de interesses dos EUA contrários aos princípios dos direitos humanos<sup>3</sup>.

Há, portanto, na visão de Mertus, uma peculiaridade do período pós-11/09 com relação a períodos anteriores. A partir da década de noventa, o tema dos direitos humanos esteve muito mais presente na agenda política e teve papel muito mais relevante na tomada de decisão do que em momentos anteriores. Entretanto, a partir da gestão Bush, parece que os direitos humanos não conseguiram superar o clima de medo que asfixiou as liberdades civis e as políticas imperiais que tornaram isso possível<sup>4</sup> (MERTUS, 2005: p. 320).

Trabalhos mostram que os EUA se declaravam promotores dos direitos humanos internacionalmente ao mesmo tempo em que não só mantinham relações com países autoritários, mas também promoviam esses regimes (SIKKINK, 2004; APODACA, 2006; MERTUS, 2004).

3 Havia uma grande dificuldade de obtenção de informações pelos defensores dos direitos humanos diante do quadro de restrição e classificação de documentos, por exemplo (MERTUS, 2005: p. 318). Além disso, a administração Bush exerceu grande pressão junto aos grupos defensores dos direitos humanos, exigindo que as organizações diminuíssem a publicização dos abusos ocorridos internamente. Inclusive, uma questão pouco divulgada é de que aquelas organizações que recebiam financiamento federal passaram a ter que verificar se entre seus empregados não havia os que estavam na então criada lista-negra do governo (MERTUS, 2005: p. 319).

4 Estudos prévios mostram que nesse ínterim, a parte da sociedade civil que busca a proteção do direito internacional dos direitos humanos teve reações diversas (MEZAROBBA, G.; HERNANDEZ, M.; ROSA, W., 2010).

A partir da guerra contra o terror, essa equação tornou-se mais complexa. Isso porque a já estudada ambivalência se misturou com a dificuldade de compreensão do papel que os EUA se rogam frente aos demais países ao mesmo tempo em que violam sistemática e deliberadamente esses direitos internamente.

Diante dessa peculiaridade do pós-11/09, é plausível argumentar, tal como faz Apodaca, que a guerra contra o terror tornou os direitos humanos uma vítima calculada da campanha anti-terror, a qual teria praticamente erradicado a pauta de direitos humanos da política externa dos EUA. Os críticos desses direitos e os formuladores da política externa de Bush argumentaram que os EUA deveriam abandoná-los temporariamente em nome de objetivos mais urgentes.

A retórica de Bush era restritiva, dicotômica e maniqueísta: Bem X Mal, Aliado X Inimigo. A partir do 11/09, os EUA voltaram a ter um inimigo e, dessa vez, diferentemente da Guerra Fria, um inimigo difuso e ambíguo. Sendo assim, esse inimigo podia ser personificado em um terrorista e suas organizações (al Qaeda e Bin Laden), em líderes tiranos (Saddam Hussein) ou ainda em regimes “desobedientes” (Eixo do Mal – Irã, Iraque e Coreia do Norte).

Diante da “nebulosidade” do inimigo, a guerra contra o terrorismo de Bush favoreceu regimes militares autocráticos, uma vez que eles não necessitavam responder a seus cidadãos, mas apenas às demandas dos EUA. É neste sentido, portanto, que a autora coloca os direitos humanos como uma vítima calculada do governo Bush, isto é, como intencionalmente instrumentalizado por essa gestão:

Human rights violations could now be justified by the global fight against terrorism, particularly if the institution of democracy and the respect for human rights would bring to power a political party that did not support U.S. hegemony and influence in the region (APODACA, 2006: p. 184).

Outras administrações também foram acusadas de dar suporte a regimes que não respeitam os direitos humanos, no entanto, a administração Bush foi acusada de ter colocado violações desses direitos (torturas, etc) como política governamental. Além da gravidade dessa situação, essa postura de Bush, segundo a autora, violou os próprios valores norte-americanos, os direitos básicos e as leis internacionais.

O contraste, portanto, não está mais com a violação aos direitos humanos em outros países simplesmente, mas sim, com a violação de direitos humanos na própria sociedade estadunidense. Sua política externa para os direitos humanos, assim como a imagem de promotor desses direitos, perdeu legitimidade no momento em que a proteção dos direitos humanos deixou de ser garantida internamente.

## Visões do Excepcionalismo Americano e a Administração Bush

Pode-se dizer que, de certa forma, a política externa americana seria expressa pela ideia de excepcionalismo, referindo-se à (auto)percepção de que os EUA diferem qualitativamente das outras nações desenvolvidas por percepção esta fundamentada na ‘origem única’ do país, em seu credo nacional, sua evolução histórica e em suas distintivas instituições políticas e religiosas.



Refere-se ainda às qualidades distintivas que procederiam de sua “ímpar” comunidade política definida pelos valores liberais-democráticos.

Internacionalmente, esse excepcionalismo exige que as ações do governo estadunidense sejam reflexos dos valores políticos liberais que definem os EUA como uma estrutura e um ambiente político significativamente distinto dos outros países. A política externa expressa, segundo Montén, a crença de que os estadunidenses são o povo eleito, uma nação escolhida guiada pela providência para demonstrar a viabilidade da propagação dos valores e instituições democráticas e liberais conforme o experimento americano (MONTÉN, 2005, p. 120).<sup>5</sup>

Nesse sentido, o autor, a promoção dos direitos humanos seria um objetivo de política pública independente das demais, mesmo que poucos recursos sejam efetivamente disponibilizados com esse intuito. Segundo Hancock, os oficiais da administração Bush colocaram, através de seus discursos, tal como em outros momentos da história dos EUA, os direitos humanos como um objetivo independente de política externa. Hancock também aponta para o caráter vago desses discursos, os quais não definem de quais direitos se fala e tampouco referem-se às condições de realização de tais direitos. Observa-se, com essa separação entre os diversos objetivos da política externa estadunidense, que os direitos humanos são instrumentalizados, justificando os atos do governo nas outras áreas, haja visto que no plano retórico a proteção a esses direitos são garantidos.

Desde já, vale ressaltar a dificuldade em apresentar uma visão única do excepcionalismo americano e, a partir dela, analisar o período pós-11/09, uma vez que diferentes visões coexistem e tentam explicar partes significativas da experiência política estadunidense. Isso nos leva à escolha não só de apresentar essas diversas visões do excepcionalismo, mas também de detalhar as análises do período confrontando-as, sem necessariamente adotar previamente uma dessas visões.

A terminologia “excepcionalismo americano” foi cunhada no meio do século XX como parte de uma tentativa dos cientistas sociais de explicar a ausência de uma resposta revolucionária socialista americana à decadência do capitalismo industrial na Grande Depressão. A natureza da noção de excepcionalismo americano é visto de forma diferente por cada autor que busca equiparar a sua definição ora como um distintivo cultural, ora como identidade política. O excepcionalismo norte-americano, de acordo com Schmidt (2006), é uma narrativa que oscila em colocar os EUA como singularmente sagrado, brutalmente secular, hiper-individualista, conformista e profundamente violento.

Os EUA, segundo Hartz (1991), diferem da Europa por não possuir um passado feudal ou um pensamento marxista que pudesse ter estimulado a construção de uma alternativa revolucionária ao discurso político do New Deal. Isso chama a atenção nos EUA, pois toda uma geração de políticos e intelectuais insiste que os EUA teriam uma “alma americana essencial e singular”, sintetizada por algumas virtudes e uma missão de alcance global, posto que os EUA seriam um modelo para o restante da humanidade.

<sup>5</sup> Nesse sentido, o interesse dos EUA com a promoção da democracia seria um compromisso moral com os valores liberais, mais do que com uma maximização de interesses materiais, e derivaria de três fontes: calvinismo, iluminismo e necessidade funcional ou histórica (MONTÉN, 2005, p. 121).

Nas décadas posteriores à metade do séc. XX, a ideia de “excepcionalismo” passou a ser usada mais amplamente nas ciências sociais, empregada para referir-se à crença de que a história política dos EUA seria radicalmente diferente das experiências de qualquer outra nação e que, de fato, sua experiência seria exemplar para as outras nações.

Um dos primeiros elementos que conformou a idéia de excepcionalismo decorre de John Locke: o chamado *American wilderness*. Segundo Locke, os EUA representavam tanto uma possessão da Inglaterra quanto uma representação da vida humana sem o advento do dinheiro.

Os puritanos, contudo, tinham outro entendimento a respeito do que seria esse excepcionalismo. Para eles, as colônias da Nova Inglaterra eram repúblicas teocráticas, pondo em prática sua fé e seus princípios políticos nos “desertos” do Novo Mundo<sup>6</sup>. John Winthrop foi quem caracterizou tal pensamento afirmando que a colônia deveria ser: “[...] as a city upon a hill, and the eyes of the world shall be upon us” (MILLER, 1956: p. 79). As colônias da Nova Inglaterra, segundo essa visão puritana, eram vistas como se fossem um laboratório de Deus antes de ele estender todo seu pacto com o restante do mundo.

Os flagelos impostos por Deus aos puritanos seriam representados, segundo eles, pelas guerras de redenção travada contra os nativos americanos, os quais, ao serem considerados pagãos, se constituiriam no elemento de alteridade a partir do qual os americanos definiriam sua identidade e sua missão. Ou seja, a ideia de “outro pagão” era fundamental à definição e consolidação do excepcionalismo americano. Assim, a natureza excepcional dos EUA seria definida por suas guerras sagradas, narrativa esta que, de certa forma, permanece sendo a estrutura básica de algumas das versões da história excepcionalista da república americana (FONSECA, 2007).

Interessante destacar que, ao incorporar essa idéia de povo eleito a partir da referência aos puritanos, os EUA criaram gradativamente uma história nacional que privilegiou alguns temas e negligenciou outros. Nesse sentido, ao destacar o papel central dos puritanos na formação da cultura da Nova Inglaterra, excluiu-se, por exemplo, a contribuição do Sul dos EUA na formação da nação e negligenciou-se a atuação de outros grupos religiosos, que não os puritanos (JUNQUEIRA, 2003).

Há uma interpretação alternativa da fundação da Nova Inglaterra, invocada pela primeira geração de acadêmicos na tentativa de explicar as políticas dos EUA a partir da noção de excepcionalismo americano (SCHMIDT, 2006). Nessa interpretação, que decorre de Locke, o Novo Mundo seria um espaço de indivíduos orientados por uma racionalidade econômica e que tiveram a chance de estruturar todos os aspectos daquela nova sociedade. Não haveria espaço para um pensamento revolucionário nos EUA, mesmo diante das crises, por conta dessa tradição excepcional e de longo prazo baseada no individualismo lockeano.

Turner (1996), na virada do século XX, sugeriu uma outra interpretação a respeito do que conformaria o excepcionalismo americano. Seria a contínua e perpétua expansão americana para o oeste (no binômio civilização-barbárie) que singularizariam os EUA, e não o retorno ao *American wilderness*, como sugeriam os puritanos. Esse padrão expansivo, segundo Turner, fez com que os EUA fossem obrigados a evoluir e a adaptar suas instituições de maneira contínua, dando origem a instituições singulares, não copiadas da Europa.

<sup>6</sup> Essa posição puritana era de grande significado, pois ser um modelo para as outras nações implicava em pagar os “altos custos” de pactuar com Deus, a constante responsabilidade de viver como uma comunidade pedagógica, sendo testada e até flagelada por uma divindade “ciumenta”.

Para Hartz, essa busca incessante por um excepcionalismo americano, esse desejo de ser capaz de identificar o que é a república e quem são seus amigos e inimigos transformariam a cultura democrática americana em ameaça aos seus próprios cidadãos. Isso ocorreria, segundo ele, por que a matriz lockeana cria um dilema na sociedade norte-americana (e no Direito), pois ao mesmo tempo em que ela localiza o excepcionalismo no individualismo liberal e racional, ela produz uma explicação macro para a definição do que é ser americano. Com isso, o excepcionalismo exige que os americanos tenham consciência de sua “alma essencial”, no entanto, essa “alma” compartilhada entraria em choque com a singularidade que caracteriza o individualismo racional.

O que acontece, segundo Hartz, é que, por conta desse complexo “dilema identitário”, os liberais americanos transferiram sua insegurança e irracionalidade aos “outros” excluídos e, com isso, eles conseguiriam manter sua crença em seu pertencimento a um rol de indivíduos autogovernados. Mas o preço dessa segurança é a demonização do “outro” que fica de fora da conformidade democrática liberal<sup>7</sup>.

Nesse sentido, Junqueira afirma que a construção da nação norte-americana calcada no excepcionalismo situa os EUA como uma sociedade exclusiva e excludente:

Segundo essa perspectiva, eles criavam não só uma sociedade única, mas um modelo de organização universal, que deveria ser seguido por todos; qualquer outra alternativa estaria caminhando na direção errada. Dentro dessa ordem de idéias, construíam um modelo de sociedade profundamente excludente: no plano doméstico eram excluídos índios, negros, católicos e imigrantes (iniciou-se depois da Independência a versão de que os Estados Unidos, a “América profunda”, era formada pelo homem branco, anglo-saxão e protestante), e tratava-se de uma sociedade excludente também no plano internacional, pois a idéia de povo e de sociedade exclusiva que montavam tornou difícil reconhecer culturas diferentes da cultura protestante (JUNQUEIRA, 2003: p. 167).

Moravcsik (2005) é altamente crítico a essa visão de excepcionalismo construída em bases religiosas que se transpõe para o âmbito político. Inicialmente, ele argumenta que o excepcionalismo americano, no que concerne ao campo dos direitos humanos, pode ser entendido como a aversão a qualquer aceitação formal das normas e de enforcement de direito internacional dos direitos humanos (DIDH). Isso põe uma questão paradoxal: a resistência em aceitar essas normas de direito internacional por um lado e, por outro, a longa tradição de promoção dos direitos humanos, tanto judicialmente no âmbito interno, quanto politicamente no plano externo.

Nesse caso, o excepcionalismo americano pode se desdobrar em não conformidade e não ratificação dos documentos internacionais de direitos humanos ou ainda em padrões duplos. Independentemente disso, todas essas decorrências podem ser vistas como padrões de um mesmo fenômeno, qual seja, a falta de vontade de impor a si mesmo regras gerais de direito internacional que o governo estadunidense considera em princípio como justas. Deve-se recordar

7 Rogin (1998) não se opõe à abordagem de Hartz. No entanto, para Rogin, além do aporte lockeano e individualista, o excepcionalismo se reveste da questão racial e nacionalista. Além disso, Rogin agrega um importante elemento ao excepcionalismo americano: o *self-made man*. Hannah Arendt (1990) afirma que a insistência norte-americana sobre “verdades auto-evidentes”, pretensão presente na Declaração de Independência, demonstra um desejo coercivo e apolítico de encontrar uma fundação apriorística que estabeleça indubitavelmente a identidade e a missão norte-americanas.

que nos poucos casos em que os EUA ratificam uma convenção internacional de direitos humanos, o fazem com a inclusão de mais reservas do que qualquer outra democracia<sup>8</sup>.

Com relação à ideia de “direitos culturais” dos EUA, as explicações culturalistas veem o excepcionalismo americano para os direitos humanos como o resultado de valores culturais amplamente difundidos e de longa data sobre a legitimidade de procedimento que torna as normas internacionais intrinsecamente não atrativas para os americanos. Moravcsik não concorda com esse tipo de explicações do excepcionalismo norte-americano<sup>9</sup>. Nesse sentido, ele refuta, por exemplo, análises que adotam elementos culturais como explicativos da relação extremamente tensa entre os EUA e o direito internacional dos direitos humanos. Comumente, os elementos culturais explicativos referidos – e dos quais Moravcsik abertamente discorda – são os seguintes: a) as obrigações internacionais violariam a ampla reverência para com a Constituição dos EUA e instituições políticas como símbolos sagrados entre a elite legal e os cidadãos. b) a duradoura crença norte-americana na soberania popular e no governo local predisporia americanos a se opor a normas judiciais centralizadas. c) uma cultura norte-americana popular de direitos negativos enraizadas em uma visão de mundo individualista seria incompatível com obrigações de direito internacional dos direitos humanos.

Essas afirmações, segundo Moravcsik, têm grandes dificuldades de comprovação. Aqueles que compartilham de uma visão que “santifica” a Constituição dos EUA, como a atual dispersão da interpretação legal chamada de “originalismo” sugere, são os maiores críticos da aplicação das normas de direitos humanos. Entretanto, Moravcsik afirma que a opinião pública estadunidense tem visto mais positivamente os tratados de direitos humanos e as ações multilaterais, quando comparada aos decision makers, particularmente aqueles do Senado. Ademais, o autor alerta para o fato de que as pesquisas acadêmicas sobre políticas de direitos humanos vêm mostrando que é majoritariamente a elite e não a opinião pública que guia as políticas de direitos humanos.

Aceitar o DIDH também traria problemas de déficit democrático, segundo aquelas críticas que apontam a falta de legitimação da burocracia internacional não eleita em contraste com o sistema democrático nacional. A forte relação com a soberania popular seria um empecilho para a aplicação de normas de DIDH. Entretanto, para o autor, o procedimento através do qual a burocracia das organizações internacionais é eleita não seria a grande preocupação daqueles que se opõe à observância dos EUA em relação ao DIDH. O problema, de acordo com Moravcsik, está na ideia de localismo das instituições políticas.

O ceticismo com relação à implementação de tais normas viria, segundo Moravcsik, da posição geopolítica norte-americana, de sua posição como democracia estável, de uma ativa minoria conservadora de instituições políticas descentralizadas e fragmentadas. Seriam

8 Essa postura de recusa às normativas internacionais de direitos humanos, tal como a de construção de uma ordem internacional à luz dos valores norte-americanos, é justificada, segundo Ruggie, nas bases do excepcionalismo americano e em um elemento chave da identidade norte-americana: o nacionalismo cívico, definido pelas instituições e práticas que vinculam os norte-americanos, cuja expressão máxima seria a Constituição. Esse “*exemptionalism*” é tradicionalmente vinculado ao Congresso. Esse *exemptionalism* se pronuncia, de acordo com o autor, principalmente nas áreas dos direitos humanos e de questões sociais, nas quais o discurso se estrutura em termos de proteção dos direitos dos estados (unidades federativas) contra as incursões de tratados internacionais, negociados em nível federal.

9 Nesse trecho fica claro como Fonseca coloca o excepcionalismo fora do âmbito material, diferentemente de Moravcsik: “O conceito de “excepcionalismo” é o principal determinante da identidade nacional norte-americana tal como expressa em política externa. Nesse sentido, ele pode importar tanto quanto os interesses materiais que porventura conduzam o país a essa ou àquela posição”. (FONSECA, 2007: p. 156).

quatro características importantes: o superpoder externo, estabilidade democrática, minorias conservadoras e políticas de veto-group. O autor argumenta que exatamente por ter essas quatro características exacerbadas é que os EUA são céticos em implementar as normas internacionais no plano doméstico. Embora Moravcsik veja os EUA como uma democracia com histórico de intensa preocupação com os direitos civis internamente e grande senso de solidariedade com outras democracias liberais, essa seria uma explicação mais plausível para a ambivalência com relação ao DIDH do que as explicações de cunho cultural. Seria essa, portanto, a verdadeira excepcionalidade dos EUA, na visão de Moravcsik.

As visões pluralistas, das quais Moravcsik compartilha, reforçam as relações de interesse, as instituições e a “lógica da consequência”. Moravcsik dá forte atenção ao papel das instituições na formação da política estadunidense para os direitos humanos. Dessa forma, entram no cálculo do pluralismo: estruturas institucionais, posições substantivas de formação de políticas e a distribuição do poder político.

A explicação mais convincente e coerente, segundo Moravcsik, com a história política norte-americana e que está em acordo com o procedimento constitucional dos EUA estaria na natureza fragmentada das instituições políticas norte-americanas. Conforme o autor, partindo da representação política madsoniana do governo norte-americano baseado em um esquema de “checks and balances” e de separação dos poderes, tudo o mais estando constante, o que vai determinar a aprovação ou não dos tratados e demais obrigações internacionais é o chamado “veto players”, considerados como aqueles que podem impedir ou bloquear uma ação governamental. Quanto maior o número de “veto players”, maior a possibilidade de não obter sucesso na aprovação de normas de direitos humanos. O sistema descentralizado das instituições norte-americanas geraria, assim, um número grande de “veto players”<sup>10</sup>

Pensando-se nas decorrências externas dessa percepção excepcionalista observa-se o National Security Strategy de 2002. Tal documento, elaborado no âmbito da guerra contra o terror, sustenta que a posição de primazia estadunidense criou um momento oportuno para estender os benefícios de liberdade por todo o globo. Os EUA passariam assim, a trabalhar ativamente para trazer esperança de direitos humanos, democracia, desenvolvimento, livre mercado e livre comércio para cada canto do mundo. Essa expectativa do governo dos EUA acerca de seu próprio papel “civilizador” parece estar altamente relacionada com a narrativa excepcionalista, qual seja, a crença de que o poder americano é o único pilar sustentando uma ordem mundial liberal que é conduzida justamente pelos princípios que eles acreditam.

Monten (2005) argumenta que a promoção da democracia e dos direitos humanos e a relação com os valores liberais fazem parte do nacionalismo americano, assim como a sua expansão pelo globo. Nesse sentido, o autor percebe, tal como Fonseca (2007), que há duas perspectivas para a promoção da democracia e dos direitos humanos no longo prazo que são baseadas no mesmo espírito de excepcionalismo. A primeira é caracterizada como “exemplarismo,” concebendo os EUA como uma nação fundada em separado da política do Velho Mundo e do sistema de equilíbrio de poder. Sugere que as instituições e valores americanos deveriam ser perfeitos e preservados

<sup>10</sup> Haveria pelo menos três características principais para o entendimento da questão: (1) as regras de votação super majoritárias (necessidade de maioria qualificada para a aprovação de normas desse tipo) e a estrutura de comitê do Senado, (2) federalismo e (3) o saliente papel do judiciário em adjudicar questões de direitos humanos.

(freqüentemente, mas não exclusivamente,) por meio do isolacionismo. A segunda perspectiva, “vindacionismo,” também compartilha a ideia da “cidade no alto da montanha”, mas argumenta que os EUA deveriam mover-se para além do exemplo e tomar medidas ativas para propagar seus valores políticos universais e instituições, ou seja, serem tais como evangelistas e missionários.

O neoconservadorismo, descrito como alarmista e ocasionalmente conspiratório, está situado, de certa forma, no interior dessa tradição vindacionista. Monten argumenta que o vindacionismo não é uma aberração, mas sim, consistente com uma história de ideologia nacionalista enraizada no excepcionalismo liberal. Portanto, a peculiaridade do período pós-11/09 estaria justamente na exacerbação dessa doutrina vindacionista, mobilizada pelos neoconservadores no combate ao terrorismo, alinhado à narrativa do excepcionalismo e justificada pela evocação de valores, como democracia e direitos humanos. Segundo Ruggie, realmente o governo de Bush representa a grande inflexão política em favor de uma postura avessa ao DIDH:

But what may be the politically most significant shift, the Bush administration has been far more hospitable to the exemptionalist agenda than any of its predecessors. Indeed, in its vigorous opposition to the ICC it may end up sabotaging what most American allies consider the crowning achievement of the postwar move toward global governance (RUGGIE, 2005: p. 306).

A presença de elementos decorrentes da narrativa excepcionalista na guerra contra o terror pôde ser observada claramente nos discursos de Bush. Momentos depois dos atentados, ele se dirigia à nação por meio de um discurso contundente se valendo de expressões altamente emblemáticas, tais como: “a liberdade foi atacada”, “a democracia foi atacada”, “esta é uma guerra do bem contra o mal”, “a América está sendo testada”. E isso se repetiu nas justificativas, por exemplo, de invasão ao Iraque, quando Bush apresentou a operação como uma missão de salvação aos iraquianos, ou seja, um discurso em estreita consonância com a idéia de que os EUA são tão únicos e excepcionais que são dotados de uma missão civilizatória em relação ao restante do mundo (JUNQUEIRA, 2003).

É importante finalizar dizendo que esses discursos de Bush tinham como meta mobilizar a opinião pública norte-americana e destacar a posição preponderante dos EUA no pós-Guerra Fria. Os direitos humanos foram evocados em tais discursos devido justamente a seu poder de representação junto aos norte-americanos, isto é, codificar os discursos políticos por meio de uma linguagem – ainda que muito vaga e nebulosa – dos direitos humanos “lembrou” aos norte-americanos que todos eles faziam parte de uma comunidade única e exclusiva e, portanto, legítima para levar tais direitos ao resto do mundo. Portanto, por último, deve-se ressaltar que isso não significa que toda a população dos EUA concordasse com Bush naquele momento, mas que todos conheciam aquelas expressões como manifestações de identidades minimamente compartilhadas (JUNQUEIRA, 2003).

## Considerações finais

A influência do excepcionalismo americano na política externa dos EUA é muito grande, principalmente do ponto de vista do discurso construído sobre os direitos humanos. Moravski

argumenta que a posição dos EUA e os acontecimentos internos e externos de violação dos direitos humanos minaram a legitimidade das ações desse Estado internacionalmente, dando a sensação de que o país não defende os direitos humanos internamente. Para ele, alguns acreditam que essa postura minou até mesmo a “guerra contra o terror” por confundir princípios distintivos entre terrorismo e contraterrorismo, por exacerbar condições políticas e sociais que reproduzem o terrorismo e por minar a cooperação internacional.

O próprio Presidente Bush declarou que a invasão do Iraque foi parte de uma lição democrática baseada na ideia de singularidade e excepcionalidade dos EUA. As declarações de Bush sobre segurança nacional, como mostra Schmidt, deixam claro que só há, na concepção do ex-presidente, um único modelo de sucesso que sobreviveu ao século XX – o estadunidense – e que, por conta disso, os EUA seriam unicamente responsáveis por dar o exemplo e por expandir esse modelo pelo mundo. Como pôde ser visto até aqui, o lugar peculiar do excepcionalismo na política externa de combate ao terrorismo no pós-11/09 foi de extrema importância para a mobilização do discurso dos direitos humanos para as ações internacionais dos EUA. Como já dito, esse tipo de mobilização não é inédita na história da política externa dos EUA, porém, a peculiaridade do pós-11/09 estaria na exacerbada vinculação entre o excepcionalismo e o vindicacionismo advogado pelos neoconservadores.

A peculiaridade do período não se esgota aí. Ele também se singulariza por conta do grau de violação interna de direitos tradicionalmente defendidos pelos EUA. Esse grau de violação colocou a própria noção de excepcionalismo em contradição, uma vez que as práticas que atentaram contra os direitos constitutivos da noção de excepcionalismo foram mobilizadas e justificadas a partir de um discurso que se ancorou no mesmo excepcionalismo.

Tamanho grau de contradição e ambivalência – entre a existência de um forte discurso identitário identificando a nação como promotora dos direitos humanos e as violações de direitos constitucionais básicos – só conseguiu se acomodar devido ao desconhecimento e à instauração do medo e de técnicas de vigilância extremamente invasivas.

Segundo Mertus, a população dos EUA não tem desenvolvida uma cultura de direitos humanos. A autora, se reportando a uma pesquisa da Anistia Internacional (MERTUS, 2005, p. 326), afirma que 94% dos norte-americanos adultos e 96% dos jovens não têm nem consciência da existência da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa lacuna contribuiu para que os governos norte-americanos, com forte destaque para o governo Bush, consigam suprimir direitos internamente enquanto se valem de denúncias de violações ocorridas externamente para a imposição de sanções e até de invasões. Além disso, de acordo com Mertus, desprovidos dessa cultura, os cidadãos norte-americanos não dispõem plenamente de instrumentos e ferramentas em matéria de direitos humanos para avaliar e criticar as decisões de política externa do governo.

O clima de medo criado no pós- 11 de Setembro, principalmente pelo constante estado de alerta a que a população foi obrigada a se manter, permitiu que a população apoiasse a administração Bush nas violações de direitos humanos que foram cometidas por ela, aceitando no plano retórico a valorização do excepcionalismo americano ainda que as medidas tomadas violassem o cerne desse mesmo excepcionalismo que são os direitos humanos em sua dimensão civil e política.

Finalmente, chega-se ao problema metodológico a que esse estudo se propôs a problematizar. Observada a diversidade de visões que tentam definir o excepcionalismo e a elasticidade que permite que ele seja constantemente mobilizado em discurso argumenta-se aqui que o excepcionalismo não possui uma concatenação interna suficientemente lógica e uma coerência formal a ponto de ser considerado um conceito e tampouco uma ferramenta de análise da política externa dos EUA. Essa multiplicidade de definições inviabilizaria a utilização do mesmo como ferramenta analítica. Entretanto, permite observar os termos da retórica política na construção da política doméstica e, assim, leva a entender a valorização dada a determinados conceitos em detrimento de outros.

Apesar dessa possibilidade de recorrente instrumentalização a serviço dos interesses que circundam a formulação e a execução da política externa dos EUA, o excepcionalismo não pode ser, por outro lado, considerado uma mera ferramenta retórica das elites políticas estadunidenses. O que se percebeu com o presente estudo é que o excepcionalismo, mais do que uma noção, é uma auto-percepção que encontra ressonância tanto na esfera social e política quanto na academia norte-americana.

Devemos lembrar que a tentativa excepcionalista de sintetizar a alma americana essencial é muito penetrante, sendo insuficiente querer simplesmente superá-la ou apontá-la como mero discurso vazio. O excepcionalismo americano é absolutamente central ao pensamento político estadunidense para ser erradicado. Segundo Schmidt, é possível, como observado ao longo do texto, que sua forma seja alterada, mas a narrativa em si é a modalidade favorita de autobiografia nacional estadunidense (SCHMIDT, 2006).

Cabe, portanto, ao pesquisador não tentar reverter ou redimir o excepcionalismo, mas sim confrontá-lo, na tentativa de encontrar novas maneiras de analisar o papel dos EUA no novo século. Mais ainda, cabe também ao pesquisador tomar os devidos cuidados metodológicos para não adotar como pressuposto – consciente ou inconscientemente – a ideia de que existe, de fato, uma verdadeira alma americana essencial.

## Bibliografia

APODACA, C. *Understanding U.S. Human Rights Policy: a paradoxical legacy*. New York: Routledge, 2006.

ARENDRT, H. *On Revolution*. New York: Penguin Books, 1990.

FONSECA, C. “Deus está do nosso lado”: excepcionalismo e religião nos EUA. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 1, 2007, p. 149-185.

GARDBAUM, S. The Myth and the reality of American Constitutional Exceptionalism. *Michigan Law Review*, v. 107, n. 39, Dez. de 2008.

HANCOCK, J. Woodrow Wilson revisited: Human rights discourse in the foreign policy of the George W. Bush Administration. *European Journal of International Relations*, vol 16, n. 1, 2010.

HARTZ, L. *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*. New York: Harcourt, Brace, 1991.



JUNQUEIRA, M. A. Os discursos de George W. Bush e o excepcionalismo norte-americano. *Margem*, n. 17, 2003, p. 163-171.

MERTUS, J. *Bait and Switch: human rights and U.S. foreign policy*. Nova York: Routledge, 2004.

\_\_\_\_\_. Human rights and civil society in a new age of American exceptionalism. In: WILSON, R. A. *Human rights in the "War on Terror"*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 317-334.

MEZAROBBA, Glenda; HERNANDEZ, Matheus C.; ROSA, William T. L. A Guerra contra o Terror e a Agenda de ONGs Internacionais de Promoção dos Direitos Humanos nos Governos Bush e Obama. *Cadernos CEDEC*, n. 89, São Paulo: CEDEC, 2010.

MILLER, P. *The American Puritans: Their Prose and Poetry*. Garden City, NY: Anchor, 1956.

MONTEN, J. The Roots of the Bush Doctrine: power, nationalism, and democracy promotion in U.S. Strategy. *International Security*, v. 29, n. 4, 2005, pp. 112-156.

MORAVCSIK, A. The Paradox of U.S. Human Rights Policy, in: IGNATIEFF, M. *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton University Press, 2005.

ROGIN, R. *Ronald Reagan: The Movie and Other Episodes in Political Demonology*. Berkeley: University of California Press, 1988.

RUGGIE, J. American exceptionalism, exemptionalism and global governance. In: IGNATIEFF, M. (Ed.). *American exceptionalism and human rights*. New Jersey: Princeton University Press, 2005, p. 304-338.

SCHMIDT, R. J. In the beginning, all the world was America: American exceptionalism in new contexts. In: DRYZEK, J. S.; HONG, B.; PHILLIPS, A. (eds.). *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p.281-296.

SIKKINK, K. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

# Análise da crise política jurídica na Líbia e a situação dos refugiados

## Analysis of the political crisis in Libya and the legal situation of refugees

Danielle Annoni\*

Márcia Marcondes Diniz de Freitas\*\*

### Resumo

O artigo aborda sobre a situação dos refugiados da Líbia, no que concerne a sua dignidade humana e a garantia de seus direitos fundamentais conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Assenta-se na análise desde a formação do conflito interno, a resistência de Mummar Kadaffi, as interferências políticas de Instituições e países estrangeiros frente ao conflito e sobre aspectos específicos da migração como as mortes nas travessias de fronteiras, a abertura dos países receptores, a demanda enfrentada pelos países destinatários não só emergencial como em longo prazo e por fim, a (in) segurança jurídica dos refugiados que verificam a relativização estatal de seus direitos frente às crises mundiais.

**Palavras-chave:** Líbia, direitos humanos, refugiados.

### Abstract

The article focuses on the situation of refugees from Libya, with respect to their human dignity and fundamental rights guaranteed under the Convention of the Status of Refugees of 1951. Behind the analysis since the formation of internal conflict, resistance Kadaffi Mumma, political interference in institutions and foreign countries before the conflict and is based on specific aspects of migration as the deaths in border crossings, the opening of countries, demand faced by recipient countries not only as an emergency long-term and finally, the (in) legal refugees state that verify the flexibility of their rights in the face of global crises.

**Key words:** Libya, human rights, refugees.

\* Doutora em Direito. Professora Adjunta II da UFSC. Professora dos Programas de Mestrado em Direito e Relações Internacionais da UFSC; <danielle.annoni@gmail.com>.

\*\* Especialista em Docência no Ensino Superior pela União Dinâmica de Faculdades Cataratas em Foz do Iguaçu, Paraná (2004); Graduada em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina em Joaçaba, SC (2010); <marciadinfreitas@hotmail.com>.

## Introdução

Este artigo visa discutir a situação dos refugiados frente à recente crise política jurídica da Líbia devido ao levante popular organizado por rebeldes contrários ao regime do governo de Muammar Kadaffi e pelos próprios cidadãos que buscam maior participação política e liberdades individuais mais alargadas.

O artigo aborda aspectos históricos, composição sociológica e religiosa da região, sobretudo por sua posição estratégica, que são incidentes e relevantes para a formação da crise e da identidade árabe. Busca levantar aspectos contraditórios das relações internacionais postas, valendo-se de fatos, história, teoria e inferências sobre a questão, buscando o equilíbrio entre as questões islâmicas e incursões teóricas democráticas do ocidente, de modo a evidenciar uma nova democracia, a oriental, permeada por conceitos religiosos islâmicos, bem ao ponto do mundo árabe com maioria muçulmana.

Assim, foram utilizadas ferramentas conceituais e metodológicas de várias áreas da ciência como o direito, em especial o direito internacional, as relações internacionais, a história, a sociologia e a ciência política.

Em termos de organização, este trabalho é dividido em três partes. A primeira trata do que originou os levantes populares em si e seus objetivos políticos jurídicos de forma geral, o que necessariamente há que se tratar da evolução histórica, indivisível, de toda a região árabe, especialmente Oriente Médio e África do Norte. Trata do desenvolvimento do islamismo e do nacionalismo frente às invasões e colonização, do processo de Independência em relação às potências e o valor da posição estratégica da região, dessa forma traçando o perfil dos interesses que têm permeado as relações entre esses países. Trata da interferência dos EUA e países europeus nos conflitos regionais como causa de desfragmentação política entre os países da região.

A segunda parte são informações sobre a Líbia, a colonização italiana, a independência, o desenvolvimento político pós-independência, a ascensão de Muammar Kadaffi ao poder como ditador por meio de um golpe militar de Estado. Trata sobre o que levou a população a ansiar por uma alteração no paradigma político e jurídico. Buscou-se traçar um perfil do líder quanto a sua definição política, religiosa e ideológica. Tratar de questões contemporâneas como alianças político-econômicas relevando as relações internacionais, e discutir sobre o sistema de governo efetivamente usado e o nominal.

A terceira parte busca explicar sobre os refugiados e os mecanismos determinantes de seu (não) acolhimento pelo país destinatário e as problemáticas que enfrentam no decorrer desse processo. E, como está sendo a administração dos campos de refugiados líbios, como a ONU e a comunidade internacional tem reagido e qual a perspectiva desses indivíduos frente às atuais crises mundiais.

### 1 A crise no Oriente Médio e a intifada popular em prol de mudanças político-jurídicas

Este tema envolve um desafio por tratar não somente de questões políticas ou econômicas, mas, sobretudo questões religiosas e culturais. Por isso, a importância de buscar conceitualmente

a história árabe e muçulmana<sup>1</sup> é eminente para o discernimento da crise que o Oriente Médio tem enfrentado, sobretudo após a II Guerra Mundial.

Primeiramente, em relação ao conceito de “ser” árabe, o qual ainda é indefinido por que não corresponde a uma unicidade de país, ou uma nação, e não existe legalidade alguma, mas a real existência da identificação principalmente cultural e religiosa. Essa região é milenarmente composta por várias tribos, etnias, religiões, línguas, invasões territoriais, políticas e comerciais. Sabiamente, Guibernau (1997) a traduz como um “mosaico”, ou seja, diversos grupos étnicos em um mesmo território.

Segundo fator é a influência do islamismo que tem papel fundamental e permeia em maior ou menor grau toda a história dos países árabes no decurso dos tempos. Lewis (1982, p.151) define que “O Islão – fruto da Arábia e do Profeta árabe – não foi apenas um sistema de fé e culto. Foi também um sistema de estados, de sociedade, de lei, de pensamento e de arte – uma civilização em que a religião foi o seu factor unificador, e eventualmente dominante”.

Contudo, o Islamismo sofre uma divisão no processo político e religioso em sunitas e xiitas, estes minoria, por uma disputa em substituição ao lugar de Maomé. Conforme Lewis (1982, p.83) a criação do Xiismo foi devido à diferença social e econômica entre os Árabes e os ditos não árabes (os Mawali), juntos aos árabes mais pobres do Iraque e Bahrein. É em parte responsável pelos conflitos atuais, no sentido de que esse enfrentamento não designa unidade aos países árabes e em regra, um grupo submete o outro social e politicamente.

E o terceiro fator é a grande movimentação política, consequência das invasões e dominações propostas na região. É inegável que a região possui características privilegiadas, primeiramente por ser uma rota de passagem comercial, e depois a partir do século XX, por descobrir-se a maior reserva mundial de petróleo. Barrucho e Otama (2011, p.85) esclarece que o Oriente Médio possui 56% das reservas petrolíferas do mundo. Sendo que os EUA apresentam reservas petrolíferas de 19,12 bilhões de barris em 2009, enquanto somente a Líbia possui uma reserva de 43,66 bilhões de barris (EIA, 2010).

E, por fim, a localização da região é a divisão e/ou união entre vários continentes. Posto isto, pode-se inferir os tipos e níveis de interesses estrangeiros desde sempre nesta região, não por acaso sofreu invasões desde 1600 a.C. A Grã-Bretanha, França, Áustria e Itália, a partir de 1800 d.C., perceberam o grande valor comercial de uma possível conquista das rotas marítimas e terrestres pelo Oriente Médio, tendo o controle direto ou indiretamente dos recursos e serviços, sobretudo as comunicações da região. Lewis (1982, p. 192) ressalta que “todo esse vastíssimo desenvolvimento visava, sobretudo o tráfego, com efeitos muito restritos sobre as economias dos países em causa”. Em torno de 1920, a partir da colonização, foram além, dominando e se apropriando de terras das tribos, criando grandes propriedades e massificando a mão-de-obra camponesa.

Surge, então, a quarta variável relevante na crise política jurídica atual, o nacionalismo árabe, como resultado do crescimento populacional na região, e, das várias atividades praticadas

1 Comunidade linguística, o árabe, é a língua oficial de 22 países árabes (Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Comoros, Djibuti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Qatar, Somália, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos, Iêmen). Muçulmanos advêm da comunidade de religião islâmica. Existem países não árabes que possuem parcelas de islâmicos ou muçulmanos como Nigéria, Chad, Costa do Marfim, Níger, Mali, Afeganistão, Irã, Paquistão e Turquia. Existem países árabes que possuem partes de muçulmanos, como Líbia, Egito, Tunísia, Marrocos, Sudão, Argélia, Palestina, Arábia Saudita, Qatar, Iêmen, Emirados Árabes, Iraque, Síria, Bahrein, Kuwait e Líbano. Disponível em: <<http://www.hanifaponte.net/muculmanos.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

que tiveram como consequência uma estratificação social bem definida, impactando nas forças sociais. Para Hourani (2006, p. 404), apesar do acultramento europeu com certa disseminação do cristianismo, destacava-se uma parcela de nativos que estudaram na Europa e internalizaram os princípios de independência, justificando mudanças necessárias para a modernidade debaixo da fidelidade ao islamismo. Sabiamente, Hobsbawm (1995, p. 201) assevera: “é a história de minorias de elite, às vezes relativamente minúsculas, pois – além da quase total ausência de instituições de política democrática – só uma minúscula camada possuía o necessário conhecimento, educação, ou mesmo alfabetização elementar”. Houve questionamentos morais sobre a colonização, o controle político de uma pequena elite colonizadora e o objetivo de substituir o Alcorão e as leis islâmicas por codificadas europeias, embora em muitas colônias já tivessem uma hibridação legal.

Inclusive, a expansão do Islamismo na África, busca dos próprios africanos, deu-se em função da necessidade de encontrar bases para promover os movimentos nacionalistas, que reuniram não só árabes, mas, cristãos. Assim, o nacionalismo foi emergindo frente aos desafios econômicos, políticos e religiosos da região, que num primeiro momento referia-se a identidade e organização do Império e depois contra as intrusões dos europeus. Para Lewis (1982, p.194-195): “À antiga antipatia árabe pelos Turcos e insistente desconfiança contra o Ocidente estranho e usurpador, veio acrescentar-se a noção europeia de nacionalidade e o renascer da língua e da cultura árabes”.

Embora o colonialismo se apresentasse em seu apogeu, as reservas petrolíferas recém-descobertas sendo exploradas, refinadas e exportadas por empresas britânicas, francesas, americanas e holandesas. O avanço colonial da Itália e Alemanha ameaçavam as conquistas da França e Grã-Bretanha, direcionando a história para o desmantelamento da colonização, nas palavras de Hourani (2006, p. 421).

Após a 1ª Guerra, os árabes e muçulmanos ainda ansiavam por uma determinação política, em construir uma identidade e sua representação política na comunidade. Em contrapartida, a cada novo fato histórico no mundo, por exemplo, a 2ª Guerra Mundial, e depois na Guerra Fria com a emergência das potências URSS e EUA, embora os árabes não estivessem diretamente envolvidos eram afetados por sua posição estratégica. Finalmente, a independência dos países de toda a região foi ocorrendo paulatinamente, sendo instalados regimes ditatoriais e populistas como Egito, Sudão, Arábia Saudita, Afeganistão, entre 1950 e 1970.

Ocorre depois a grande crise mundial do petróleo em 1973, que agravou a situação regional, conforme Gelvin (2005, p. 5) expõe sobre o aumento das diferenças sociais e do despotismo. E, na década de 80, em toda a região do Oriente Médio e Norte da África, reforça-se a lealdade ao Islã, ao nacionalismo e ao objetivo de justiça social. O fundamentalismo foi muito debatido, restando uma divisão entre os que pensam ser o fundamentalismo uma justificativa para defesas agudas (KOLTAL, 2002), determinante para os conflitos, e outros que pensam ser apenas uma forma de defender suas tradições (GIDDENS, 2002, p.58).

Para Zizek (2011) não há fundamentalismo nos levantes da Tunísia e Egito, ao contrário, é uma revolta “contra um regime opressivo, sua corrupção e pobreza, e demandaram liberdade e esperança econômica”, expressando o mais puro dos princípios democráticos, a liberdade de um povo em definir por si a sua direção.

Outro fator relevante e mais recente na crise regional é o apoio americano ao Estado de Israel, que enfraqueceu os ideais egípcios da democracia socialista, afastou a influência da antiga

URSS e enfraqueceu a união dos Estados árabes, dessa forma, garantindo às potências mundiais a manutenção do conflito na região<sup>2</sup>, a divisão dos países com características comuns e a abertura de fronteiras dos países para a penetração de empresas multinacionais, do capital estrangeiro e impondo a manutenção da presença militar na região.

Mesmo com o fim da Guerra Fria, na década de 80, e a manutenção das alianças entre EUA e alguns países, a região continuou num quadro de instabilidade econômica, social e política que têm afastado qualquer possibilidade de equilíbrio político-institucional. E continuam complicadas as relações não somente intra, mas, entre Estados regionais, isto por que há duas variáveis constantes nestes conflitos: a ditadura nos países e a interferência direta dos EUA e potências européias. Os órgãos internacionais, como FMI, Banco Mundial, entre outros, têm sido usados como instrumentos de manipulação desses países, e não há um combate direto destes, ao contrário, derruba-se o ditador visível, mas, não o oculto, conforme diz Chossudovski (2011).

Os levantes no Egito<sup>3</sup> e Tunísia diferem-se substancialmente do da Líbia e Bahrein, enquanto naqueles há busca por melhores condições de vida e emprego, nestes não têm como objetivo principal esses pleitos, pois em termos médios regionais a Líbia e Bahrein possuem saúde, educação e qualidade de vida acima das médias regionais, o pleito refere-se à liberdade, a participação política, o que há de ser conseguida por meio do viés democrático. Para Rossi (2011) denota-se que há um descompasso entre o desenvolvimento econômico e a modernidade tecnológica/intelectual com o tipo de regime adotado nestes países.

Vale ressaltar a significância histórica universal desses levantes à medida que reforça a importância estratégica da região, a simbologia e a tendência mundial da evolução dos sistemas ou regimes, e subliminarmente políticas anti-imperialistas e anticapitalistas. Embora a interferência estrangeira<sup>4</sup> seja um obstáculo perene para se atingir o objetivo de estabelecer um governo soberano, há elementos comuns em maior ou menor grau como a insatisfação com a situação político-econômica do país e o objetivo de liberdade. No entanto, os levantes na região se projetam com contornos próprios em cada país conforme suas diferenças políticas, culturais e sociais.

A situação atual é que os muçulmanos estão politicamente mais fortes, à medida que derrubam os ditadores, com base nas suas convicções religiosas e políticas. Contudo, as coligações<sup>5</sup> entre os grupos religiosos e políticos tem se dado de maneira transversa, ou seja, não há impedimento moral ou religioso desde que os objetivos políticos sejam comuns a determinado povo ou país, ao menos para quem está na liderança dos embates. Ao fundo da questão, parece um objetivo comum a busca pelo poder no mundo árabe.

2 Estava assim inscrito no estilo de vida ocidental, a dominação dos países árabes, para dispor de petróleo a preços baratos. Esse esquema encontrou seu primeiro grande obstáculo com o surgimento de regimes nacionalistas, em países fundamentais na região, como o Egito e o Irã. Os problemas convergiram na crise de 1973, em que se uniram o aumento do preço do petróleo com a reivindicação do Estado palestino e a oposição dos governos árabes unidos a Israel. Diante da crise, os EUA passaram a operar em duas direções: intensificar os conflitos que dividissem o mundo árabe – como a guerra Iraque-Irã – e buscar formas de conseguir a presença permanente de tropas norte-americanas na região – obtida a partir da primeira guerra do Iraque. (SADER, 2011).

3 Conforme Chossudovski (2011), o Egito, após 1991, tem seguido os comandos do FMI (Fundo Monetário Nacional) para anular a dívida militar durante a Guerra do Golfo, como consequência a desestabilização da economia e o empobrecimento da população. Considerado aluno modelo do FMI.

4 A eventual perda do Egito como eixo do controle político da região seria gravíssimos para os EUA – além da queda do ditador aliado na Tunísia e outros desdobramentos em países com governos similares na região. (SADER, 2011).

5 Ver Chossudovski (2011) e Zizek (2011).

Em outro viés, questões como o processo da globalização, evolução da sociedade nos termos pós-modernos, de tecnologia e desenvolvimento, o capitalismo acirrado e sem fronteiras, as crises financeiras mundiais e as conseqüências como a exclusão social e a massa de alienados da efetiva participação política, levam a reflexão acerca dos motivos reais dessa onda de levantes no Oriente Médio e norte da África. Parece lógico inferir que as motivações subterrâneas desse conflito são a guerra de poder em que figuram países ocidentais para a manutenção de sua hegemonia, não somente de dominação repetida, mas, atualmente de sobrevivência frente às crises financeira e econômica e, os próprios povos árabes que buscam um horizonte para as suas liberdades, novas perspectivas sobre o real significado de nação, e, de ser cidadão.

## 2 A História da Líbia e de Muammar Kadaffi

A Líbia, à partir de 1912, viveu um sistema de dominação italiana, que unificou o país e sobreveio em partes com diferenças raciais amenas, favorecendo continuidade nas relações contemporâneas. Foi palco de combates entre Itália e Alemanha contra a Inglaterra, durante a 2ª Guerra Mundial, sendo cedida pela ONU ao Reino Unido e França em 1943, para administração. Em seguida, Ferkiss (1968, p. 105) ressalta que a Líbia tornou-se objeto de disputa entre a URSS e a potência européia, impulsionando a ONU a tentar resolver a questão, o que lhe rendeu a independência em 1952. As descobertas das reservas de petróleo alteraram substancialmente o perfil econômico, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) passou para patamares de 0,847, considerado o melhor do continente africano, embora saliente-se a sua relatividade. Contudo, exportava 90% da produção de seu petróleo<sup>6</sup>, que eram explorados por companhias estadunidenses (GOLPE MILITAR..., 1969).

As contradições políticas, de um lado a Monarquia pró-ocidente com o Rei Idris I, os grandes proprietários e industriais, de outro os jovens oficiais do exército, pequenos proprietários e trabalhadores sindicalizados, garantiram a Muammar Abu Minyar al-Kadaffi a imposição de objetivos golpistas ao Estado da Líbia, sob a bandeira do nacionalismo árabe. Dissolve os Órgãos Legislativos e cria um Conselho Revolucionário, sob a proclamação constitucional (11 de dezembro de 1969). Teve o apoio da FPLP (Frente Popular de Libertação da Palestina), quando inclusive a Liga Árabe salientou que a disponibilidade dos recursos petrolíferos da Líbia a serviço da comunidade árabe seria um fator de fortalecimento contra Israel (GOLPE MILITAR..., 1969). Observe-se que o movimento que deu origem ao golpe de Estado na Líbia, originou-se, como este levante atual, da influência dos movimentos nacionalistas iniciados no Egito, Iraque e Síria (ON THIS DAYS).

A partir daí, o seu governo é marcado por radicalismo, principalmente aos nichos de italianos<sup>7</sup> e judeus, os quais vêem seus bens confiscados e as empresas estrangeiras são

6 Ver: QUATRO DÉCADAS de ditadura na Líbia. Estadão. 21 fev.2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/especiais/quatro-decadas-de-ditadura-na-libia,131869.htm>>. Acesso em: 10 abr.2011.

7 *E o que dizer dos italianos que expulsou da Líbia depois de confiscar todos os seus bens e de afirmar que "poderia ter massacrado todos"?* KHADDAFI – Fomos misericordiosos e humanos: deixamos os italianos partir em paz e até fomos saudá-los na partida. Eles ocuparam nossa terra depois de torturar e massacrar nosso povo. Suportamos tudo durante anos. Quando pudemos dominar a situação, retomamos o que era nosso. Não há líbio que não tenha lembranças dolorosas do imperialismo fascista. Os italianos que

encampados pelo Comando Revolucionário Líbio<sup>8</sup>. Ainda foi determinado a retirada das bases militares americanas e inglesas do país (US DEPARTMENT, 2010).

Kadafi publica o Livro Verde inspirado em seu mestre egípcio Nasser, expondo sua filosofia política e ideológica sobre a fusão entre nacionalismo árabe, socialismo e islamismo. Objetiva política anti-imperialista e a nacionalização do petróleo. A Líbia torna-se socialista popular, república com sistema político único, teoricamente uma democracia direta combinando islamismo e socialismo (CIA, 2011). Em 1977, legitima seu poder por meio de uma nova Constituição, a Declaração sobre o estabelecimento da Autoridade do Povo, reunindo Estado e religião em sua figura, por meio de seu discurso socialista islâmico e popular, propondo uma integração regional entre países de língua e civilização árabes (MRE, 2005). Já na década de 80, mostra uma nova estratégia para seu objetivo de integração árabe com as ações terroristas empreendidas na Europa e no Oriente Médio e por meio de alianças com grupos como: IRA (Exército Republicano Irlandês) e a FPLP (Frente Popular para a Libertação da Palestina). As relações com os EUA se tornam conflituosas culminando num bombardeio americano em 1986, nas cidades de Trípoli e Benghazi. Em 1988, a Líbia revida com uma bomba num avião da Pan-Am, em Lockerbie/ Escócia, o que gera imposição de embargos pela ONU, isolando o país drasticamente do cenário internacional<sup>9</sup>. Kadafi ameniza suas ações políticas.

Na década de 90, rompe com o islamismo fundamentalista do Irã, por causa do apoio do Irã a grupos extremistas líbios, corrompendo o poder do ditador, o que agradou as potências mundiais. Em 1997 ocorre um movimento de aproximação da Líbia com o Ocidente e a ONU retira as sanções sobre o país, tendo em vista a extradição dos acusados do atentado de Lockerbie. Em 2001, a Líbia troca informações com os EUA sobre o Al-Qaeda, assume responsabilidade sobre o atentado de Lockerbie e aceita suspender o Programa de produção de arma de destruição em massa. E, finalmente em 2005, as empresas petroleiras norte americanas voltam à Líbia para a exploração do petróleo, formalmente aceitas pelo ditador. EUA retira o nome do país da lista de terroristas e a União Européia realiza acordos de cooperação nuclear, industrial e militar. A Líbia assume o compromisso de combater a imigração ilegal, tendo como função ser uma barreira natural aos imigrantes africanos em direção à Europa. E Kadafi consegue o retorno do condenado pelo atentado de Lockerbie em troca de concessões de exploração de petróleo com uma empresa britânica<sup>10</sup>.

Ainda, embora a Itália tenha sido a colonizadora os dois países ainda se mantêm próximos comercialmente, uma espécie de interdependência, na medida em que a Itália usufrui dos benefícios da capitalização de algumas empresas italianas, como Unicredit (maior banco da Itália), Finmeccanica (indústria de Defesa), Eni (energia) e o Juventus Clube de Futebol (SCHELP, 2011, p. 77). Em contrapartida, por meio de um acordo em 2008, entre Silvio Berlusconi e

---

viviam na Líbia eram produto do colonialismo fascista. Mas é necessário fazer uma distinção clara entre a Itália de 1922 e a Itália de hoje (MEYER, 2003, itálico do autor).

8 KADAFI, o ditador da Líbia. 21 fev.2011. Jornal de Notícias. Disponível em: <[http://www.jn.pt/Paginalnici\\_al/Mundo/Interior.aspx?content\\_id=1789437&page=1](http://www.jn.pt/Paginalnici_al/Mundo/Interior.aspx?content_id=1789437&page=1)>. Acesso em: 25.04.2011.

9 QUATRO DÉCADAS de ditadura na Líbia. *Estadão*. 21 fev.2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/especiais/quatro-decadas-de-ditadura-na-libia,131869.htm>>. Acesso em: 10 abr.2011.

10 FACE à Líbia, França e Reino Unido “tem cadáveres no armário”. *Euronews*. 22.mar.2011. Disponível em: <<http://pt.euronews.net/2011/03/22/face-a-libia-franca-e-reino-unido-tem-cadaveres-no-armario/>>. Acesso em: 11 abr.2011.



Muammar Kadaffi, o qual destina milhões de dólares ao ano para o país por meio de projetos de desenvolvimento, como uma espécie de indenização a Líbia pelos 43 anos de colonização<sup>11</sup>.

Atualmente, o país apresenta bons índices econômicos e sociais<sup>12</sup>, o que não confere ao levante popular a causa específica de necessidades sociais, mas, ao contrário, de liberdade e participação política. Sustenta-se existir um comitê e eleições gerais diretas pelo Congresso popular, mas, essas estruturas são profundamente precárias. E os partidos políticos tem sido ilegais (US DEPARTMENT, 2010). E apesar da evolução na área diplomática<sup>13</sup> e econômica, por outro lado, em relação aos direitos civis e políticos não houve avanços significativos.

Contudo, há que se observarem os vários lados nesse conflito, a população que vislumbra um futuro melhor, participativo e com liberdade, de outro lado os grupos que apóiam a população, mas, também querem colocar as mãos no poder, existe a força econômica e militar do próprio ditador que não quer sair de sua posição e transversalmente a todos estão os interesses estrangeiros, especificamente da Europa e EUA, que por meio da OTAN legitimam seus atos, não só em defesa dos civis, mas, também dos seus interesses.

A posição política estrangeira tem sido confusa<sup>14</sup> em relação ao conflito Líbio, externando uma noção dos interesses capitalistas envolvidos. Outra questão é o que Chomsky (2011) explica sobre os bastidores da questão líbia, em que os próprios chefes dos demais Estados em conflito tinham interesse na queda de Kadaffi e o fato de que os EUA queriam controle ou ao menos clientelismo posto o medo do nacionalismo. E mais, a lamentação dos países árabes pelo controle e baixa do petrodólar. Nesse contexto, a política externa americana, que aos moldes da década de 70, é intervencionista, mostrou-se reticente depois da intervenção no Iraque tanto pelas críticas quanto pelo custo e resultado final atingido. Mas, França, Itália e Alemanha foram mais ativas nas decisões na OTAN.

Tendo em vista esse panorama e considerando as crises internas do país como deslocamentos populacionais, sistema político inadequado ou rígido, discordâncias étnicas, cristalização e sensibilidade das Instituições, o resultado é a ofensa direta aos direitos humanos que justificam medidas intervencionistas. Dessa forma, a necessidade de normatizar e regular as intervenções humanitárias no plano internacional é fator decisivo em direção à construção de relações e bases sólidas para o enfrentamento dessas situações.

Fica bastante evidente o peso das relações políticas no que concernem as reservas petrolíferas e sobre o equilíbrio financeiro do mundo, portanto a intervenção humanitária pleiteada por força militar pela coalizão ocidental ainda não se pode certificar ser a melhor opção, inclusive colaborando com baixas efetivas de civis.

11 ITÁLIA paga indenizações pela colonização na Líbia. *Euronews*. 30 ago.2009. Disponível em: <<http://pt.euro-news.net/2008/08/30/italia-paga-indemnizacoes-pela-colonizacao-da-libia/>>. Acesso em: 10 maio.2011.

12 Possui 6.545.619 hab., 77,89% em área urbana, PIB 2009 de US\$ 58.762 milhões, IDH: 0,755 (considerado elevado), Taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais: 86,8%, Renda per capita 2009: US\$ 9.153, Usuários com acesso a internet em 2005: 4,72 a cada 100 habitantes (IBGE- Países@, 2011).

13 Líbia tem servido no Conselho de Administração da Agência Internacional de Energia Atômica de Governadores 2007-2008. De 2008-2009, a Líbia tem um mandato de dois anos, não permanente no Conselho de Segurança da ONU que representa o grupo africano. Em 2009, a Líbia tornou-se presidente de um ano da União Africano e foi palco de várias cimeiras da UA. Em 2009, a Líbia assumiu a presidência da Assembleia Geral das Nações Unidas. Líbia acolheu a março e outubro de 2010 cúpulas da Liga Árabe e uma cúpula árabe-Africano, em Outubro de 2010, e detém a presidência da Liga Árabe para 2010-2011 (US DEPARTMENT, 2010).

14 Ver BLINDER (2011).

Por outro lado, Lipset (2011) esclarece sobre o caminho tortuoso da democracia, ponderando as crenças e tradições que muitas vezes não se coadunam com o “funcionamento da democracia”. Esse conflito na Líbia tem dividido os países árabes em três grupos, os que se voltam para a África, para o Irã e seu contexto radical islâmico e os que se direcionam para o ocidente, com sua ideologia democrática e de liberdade a qualquer custo.

Assim, constatando as dificuldades, o recém-designado ao Banco Central de Benghazi, Ahmed S. el-Sharif, diz a Nordland (2011): “A democracia poderia provar-se perigosa, mas, nada comparado a ameaça que todo líbio viveu durante os 42 anos de poder do Coronel Kadaffi”.

Nestes termos, verifica-se o peso da vitória sobre Kadaffi com o resultado de sua morte, mas, ao contrário do que se pode pensar, o país está apenas renascendo para uma nova caminhada que depende das decisões internas e interferências externas, sobretudo, da participação popular nesse processo.

### 3 A situação dos refugiados diante do conflito e dos países destinatários

Os deslocamentos de refugiados tem se apresentado como um problema do mundo moderno, sobretudo após a II Guerra Mundial. Nas últimas duas décadas isto tomou proporções alarmantes na medida em que houve situações extremas de conflitos internos e externos, a exemplo do Iraque, da Palestina, do Afeganistão e recentemente os levantes populares no Oriente Médio e Norte da África.

Parece totalmente distante se falar em dignidade humana a essas pessoas, designadas clandestinas, desenraizadas ou vítimas absolutas, pois forçosamente deixaram tudo para trás, perderam suas casas, sua memória, seus objetos pessoais, sua raiz, seu vínculo com o país ou a terra em que viviam. E vivem situações de extrema necessidade fisiológica e emocional, não há alimentação, água, segurança, saúde e qualquer tipo de conforto. Ao perderem-se de seus familiares instala-se uma instabilidade emocional frente a tantas situações limítrofes. São violações massivas e contínuas dos direitos humanos.

O que resta para a Instituição ou país interventor, que só percebem essas pessoas como vítimas e não como sujeitos de direitos e/ou cidadãos, é tentar amenizar e buscar a reinserção social efetiva. Mas, é certo que é uma alteração definitiva em suas vidas, a qual não foi solicitada, totalmente sem o seu consentimento. Acrescente-se que é uma situação conflituosa de demorada resolução, portanto, em geral não há previsão de repatriamento ou de volta espontânea ao país de origem.

A questão estrutural dos refugiados deve ser observada sob duas dimensões, primeira a situação dos países que recebem um grande contingente humano que demandam todos os tipos de cuidados e necessidades básicas sobrecarregando o sistema governamental e por outra a real necessidade dessas pessoas em buscar um lugar seguro, com alimento, água e medicamentos. Para tanto, existem ações de auxílio aos países que recebem os refugiados, mas, por certo que grande parte do encargo fica por sua conta e risco.

A segunda é que os refugiados trazem consigo muito mais do que a demanda material imediata, mas a médio ou longo prazo<sup>15</sup> a demanda intelectual, cultural, educacional, de empregabilidade, de reconstrução de vida. E questionamentos emergem como: lugares de alocação, o intercâmbio entre culturas diferentes, vagas de empregos, o sistema de Seguridade Social, moradias definitivas, entre outros. Então, um país ao abrir-se para abrigar refugiados deve estar ciente do compromisso e suas consequências.

Para uma noção da situação, 80% dos refugiados são acolhidos por países em desenvolvimento e 75% são recebidos em países vizinhos ao de conflito, revelando que os fatores se fortalecem (ACNUR, 2010). Também ressalta que os países desenvolvidos se mantêm a margem, rejeitando o auxílio direto. Para Agier (2006, p.198 e 199) os campos de refugiados são marginais à civilização ou a vida cotidiana e objetivam não só cuidados, mas, formas de controle e de agregar similares para o encaminhamento a países que possuem essa política internamente. Inclusive, esses espaços de exceção são passíveis de outros tipos de violência ou transgressão aos direitos humanos, mas, encobertos pela idoneidade de Instituições ou Estados.

Para Penna Filho (2004), a Europa, por questões de segurança mantém relação de cooperação com os países de maioria islâmica, do Norte da África, para deter a imigração e o fundamentalismo religioso islâmico, especificamente Inglaterra, França e Itália.

Os problemas enfrentados por estrangeiros recebidos em outros países, em especial nos Europeus, são inúmeros. Questões como o racismo, a discriminação, a dificuldade em regularizar documentos, a dependência de revalidações de documentos periodicamente possibilitando uma mudança de *status* legal a qualquer momento, a construção de uma vida econômica e social em um país que pode vir a deportá-lo independente de sua contribuição. Um sentimento perene de instabilidade do seu *status quo*.

A própria Itália enfrenta um processo na Corte Européia de Direitos Humanos por ter rejeitado 13 somalis e 11 eritreus, que foram torturados num campo de detenção na Líbia, financiado pela própria Itália, e que ao buscar abrigo na Itália, em Lampedusa, foram expulsos, inclusive deportando-os em navio italiano até a Líbia (DEL GRANDE, 2011a). A Itália também formulou uma legislação interna que legitima a detenção ou prisão de seres humanos tão somente por conta de um documento irregular ou expirado, ou nenhum documento, conforme Del Grande (2011b). Os líbios e demais pessoas dos conflitos atuais estão desassistidas, com ações contrárias aos princípios da Convenção de 1951, artigo 9.

Atualmente já se discute uma alteração das regras do Acordo de Schengen que permite livre circulação entre países signatários face ao aumento dos fluxos de imigrantes ilegais nos países europeus, apesar do Acordo só permitir a reintrodução de medidas de controle de fronteira em caso de “ameaça à segurança ou ordem pública”. A proposta é intensificar o diálogo com países do Mediterrâneo e “promover as relações com a Tunísia, Marrocos e Egito, em diálogos sobre migração, mobilidade e segurança” (BUENO, 2011).

<sup>15</sup> Refugiados em situação prolongada: Aproximadamente 7,2 milhões de pessoas estavam em situações prolongadas de refúgio (mais de cinco anos) no final de 2010, em 24 países – a maior taxa desde 2001(ACNUR, 2010).

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados em seu artigo 1º tem função inclusiva e por exceção, expressa características de exclusão<sup>16</sup>, contudo, a sua interpretação é aplicada inversamente pelos Estados. Mesmo com instrumentos como Convenção da antiga Unidade Africana (1969), em que possibilitou tratamento mais adequado às migrações africanas diante de maior vontade política dos líderes estatais, não há uma situação ideal ainda, as diretrizes formais e materiais encontram-se distantes.

Embora exista a legislação internacional sobre refugiados<sup>17</sup>, sobre o procedimento dos países para o acolhimento de estrangeiros, verifica-se por outro lado que essas pessoas são as primeiras a sentir as pressões de qualquer espécie de crise regional ou mundial que venha a ocorrer, inclusive sob a pena de voltarem compulsoriamente aos seus países de origem, deixando novamente tudo para trás, inclusive novos membros familiares como filhos e cônjuges. Novamente destituídos de seus bens e direitos. Não se trata apenas de estrutura e defesa frente às crises econômicas, mas, também de manter o poder sobre esse segmento de pessoas<sup>18</sup>. Cite-se o exemplo de Israel ou do próprio Afeganistão<sup>19</sup>, sobre vagas de trabalho, preconceito e dúvida na identidade civil. Não existe segurança jurídica internacional frente à legislação interna dos países, aos quais revelam privilégio aos nacionais, desconsiderando totalmente a posição dos estrangeiros tutelados frente ao Estado. Notadamente já o era assim em Roma antiga, em que estrangeiros (metecos) tinham direitos minimizados. Hoje, processos são propostos na Corte Internacional, mas, a efetiva resolução do problema e a garantia dos direitos ainda são precárias. A discussão resume-se a esfera formal do processo e não a esfera material da vida cotidiana das pessoas, isentando os gestores das Instituições de vontade política.

A ausência de segurança é a principal causa de êxodos ou deslocamentos forçados, inclusive no país de asilo, mas, trata-se de um direito fundamental dos refugiados, conforme Murillo (2009, p. 123) expressa. Salienta que a segurança tem como objetivo propiciar uma solução duradoura ao refugiado, na forma de repatriamento, ou na condição de asilado ou mesmo na busca de um terceiro país, possibilitando o reinício da vida social.

O caso da Líbia é, dentre os levantes, o que requer mais atenção considerando a resistência de Kaddafi, o que gerou violência de ambas as partes do conflito, resultando em mais vítimas e refugiados. Uma agravante é que o país já era centro de recebimento de refugiados da região norte e central da África, logo, essas pessoas são impelidas a procurar outro país receptor ou a voltar ao seu país de origem. E, ainda existem os refugiados estrangeiros que residiam ou transitavam pela Líbia, maioria africanos, sem cadastro oficial, em especial perigo porque eram considerados inimigos tanto dos rebeldes quanto do governo líbio. Ao mesmo passo o ditador quis mostrar

16 F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para se pensar que: a) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dado pelos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) tornaram-se culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (ONU, 1951).

17 Essa proposta, na verdade, agrupa normas que usualmente são consideradas como parte do direito internacional dos direitos humanos, do direito internacional dos refugiados, do direito internacional humanitário, do direito internacional do trabalho, do direito internacional econômico e do direito internacional penal (JUBILUT e APOLINARIO, 2010, p. 276).

18 Ver Romero (apud DANIELS, 2011).

19 Ver Hartmann (2011) e Agier (2006, p.197).

força e fez pressão com o envio de grandes massas de humanos aos países europeus, como retaliação. Assim, os dois lados organizaram uma logística dentro do caos para encaminhar essas pessoas para os países vizinhos como Tunísia, Egito, Chad e Itália (FOUTEAU, 2011).

Também quanto à questão do tipo de refugiado e da origem, existem os cidadãos líbios vítimas das consequências do conflito e aqueles que correm algum tipo de risco (mulheres, pessoas traficadas, crianças desacompanhadas), e por fim, aqueles que estrangeiros ou não, que podem ser excluídos da proteção internacional por algum tipo de envolvimento com a transgressão aos direitos humanos, ou mesmo envolvido com questões militares (ACNUR, 2011a).

O resultado inicial é mais de 500 mil refugiados (ACNUR, 2011b). Entre 2009 e 2010 houve um decréscimo significativo na migração pela rota do mediterrâneo, em todos os países europeus com exceção da Grécia. Por exemplo, Itália diminuiu em 65%, ao contrário do movimento migratório recente. Foi registrada no começo do conflito em 2011, em 1,5 meses, a chegada de 5.526 imigrantes nas Ilhas Pelágicas que abrange Lampedusa, Lampiono e Linosa<sup>20</sup>.

Houve uma coordenação da Agência autônoma da União Européia, Frontex, para coordenar esse fluxo migratório de forma a não comprometer a segurança, liberdade e justiça dos países signatários do Acordo de Schengen, inclusive com a edição de um Código de Ética para os procedimentos. Contudo, é uma situação quase impossível de administrar em face da quantidade de pessoas que buscaram as fronteiras da União Européia.

Em torno de 10% da população líbia é de imigrantes, em média 70 mil são colonos palestinos, os quais não podem voltar à Palestina ou Faixa de Gaza por que seus documentos foram revogados por Israel e estão impedidos também de sair da Líbia via Egito, por que o Egito não permite que atravessem a fronteira, liberando apenas por períodos temporários.

Foram perto de dois mil os refugiados mortos no Mar do Mediterrâneo em fugas dos países de origem em direção a Europa, especificamente Itália (ROMANELLI, 2011). A Itália que estava recusando a chegada dos refugiados reviu sua posição, acolhendo centenas e até milhares de pessoas todos os dias. Hoje, já retornaram muitos refugiados a Líbia, mas, muitos ficaram dispersos e ainda terão as consequências do conflito por muito tempo.

Embora, a Agência de Refugiados das Nações Unidas busque a imparcialidade e a apolitização, Rocha e Moreira (2010, p.18) definem: “De fato, na questão dos refugiados, as duas dimensões – humanitária e política – estão entrelaçadas de modo indissociável”, portanto, desde seu início a Instituição foi eminentemente política, até mesmo para arrecadar fundos para sua manutenção e existência. E os Estados destinatários dos refugiados sopesam o custo benefício desse acolhimento na medida em que oferece mão-de-obra barata, conforme Feller (2001, apud ROCHA e MOREIRA, 2010, p. 21). Contudo, Rocha e Moreira (2010, p.21) esclarecem que frente às crises internas, “os refugiados passaram a ser vistos cada vez mais como pesados encargos econômicos e sociais aos países de acolhimento”.

Não há como se negar que esse é o panorama atual, muitas questões econômicas e financeiras enfrentadas pelos países desenvolvidos, tidos com potências e que hoje enfrentam o questionamento do lastro de sua moeda. Em mesmo sentido, o aumento do desemprego em função da queda do crescimento econômico, a migração das indústrias para países que possuem

<sup>20</sup> FRONTEX (2011b).

mais reservas naturais e mão-de-obra barata. São questões que influenciam diretamente na análise política do custo benefício de acolher um refugiado, sobretudo quanto aos custos estatais de manutenção desse grupo.

Notadamente, observa-se que o maior desafio das pessoas que fogem desses conflitos não só na Líbia, mas, por toda a África do Norte e Oriente Médio, é encontrar países dispostos a acolher o grande contingente, sem imposição de quantificações, de espaço ou outro tipo de limitação. E oferecer condições dignas de sobrevivência e de reinício de nova vida.

Portanto, há necessidade não só de uma legislação uniforme, melhor especificada e adequada aos direitos humanos como também a vontade política dos países em acolher essas pessoas de forma temporária ou definitivamente, não somente como nichos ou depósitos humanos agregados em locais menos valorizados, mas, com respeito aos seus direitos fundamentais.

Verifica-se ser apenas o início de uma longa caminhada aos refugiados, a qual deve ser pautada pelo auxílio e solidariedade dos países interventores, da comunidade internacional como um todo em busca da dignidade humana como objetivo mínimo.

## 4 Considerações finais

Verifica-se a complexidade ao tratar do sistema político jurídico da região, na medida em que não há limites definidos entre religião, política e Estado, sobremaneira, considerando a expansão do islamismo e do nacionalismo ocorrido após a independência dos países africanos e do Oriente Médio que foram fatores preponderantes para o agravamento dos conflitos frente às consequências do processo da globalização e da interferência de outros Estados.

Por outro lado, esses movimentos religiosos políticos não podem ser vistos apenas nesse viés, mas, também como frutos de um pensamento moderno e atual sobre as questões do mundo muçulmano. Senão, correr-se-ia o risco de passar tábua rasa nas questões dessa região com a visão ocidental de mundo, o que certamente não se pode afirmar o correto. Há de se ter alternativas verdadeiramente puras em conteúdo, ao invés de adotar somente uma visão do mundo.

Mas, o que é inegável é a situação regional dos direitos humanos, precária e frustrante, nem a visão ocidental e nem a oriental os tem garantido ou efetivado, ao contrário, o que se tem visto é um discurso perdido no vácuo dos atos. Por isso, a questão dos refugiados por motivos políticos ou de conflitos internos e violência em meio aos conflitos regionais, em especial da Líbia, toma relevância nessa discussão.

O que o bom senso jurídico e humanista sinaliza é uma atenção especial a este segmento de refugiados, os quais são impelidos a fugir, contra a sua vontade, obrigados a deixar toda uma história, suas raízes e uma construção de vida para trás, diferenciando-os dos refugiados econômicos. A transgressão dos direitos humanos é contínuo, intenso e em grandes proporções humanas.

Os países destinatários dos refugiados da Líbia e região encontram-se numa situação de adequação e administração da situação. Contudo, os países da União Européia apesar do auxílio humanitário têm procurado impedir as migrações em sua direção. Observe-se que se trata de um ciclo complexo a situação dos países do Oriente Médio e norte da África, em especial da Líbia, que são objetos de interesse dos países líderes mundiais para manutenção

de sua hegemonia em função de sua posição estratégica e do petróleo. Porém, não encontram guarida humanística quando instaladas crises que muitas vezes são reflexos das intervenções políticas dessas potências.

As problemáticas enfrentadas pelos refugiados tanto no processo de cruzar as fronteiras quanto de fixação em outro país são eminentemente de direitos humanos, ao passo que os Estados devem concentrar sua atuação, com base em seu poder de império e na supremacia do interesse coletivo. Portanto, embora exista a legislação internacional para o acolhimento dos refugiados e sua manutenção, ainda assim é imperativo a vontade política dos países mais envolvidos e um auxílio efetivo em longo prazo, possibilitando um remanejamento adequado, sobretudo com qualidade de vida para esses indivíduos.

## 5 Referências

ACNUR – Agência de Refugiados das Nações Unidas (2010). **Tendências globais de 2010**: principais estatísticas. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Relatorio\\_Tendencias\\_Globais\\_2010\\_-\\_Principais\\_estatisticas](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Relatorio_Tendencias_Globais_2010_-_Principais_estatisticas)>. Acesso em: 20 jun.2011.

ACNUR – Agência da ONU para refugiados (2011a). **Considerações sobre a proteção de pessoas que fogem da Líbia** – recomendações do ACNUR. 29 mar.2011. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Consideracoes\\_sobre\\_a\\_protecao\\_de\\_pessoas\\_que\\_fogem\\_da\\_Libia](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Consideracoes_sobre_a_protecao_de_pessoas_que_fogem_da_Libia)>. Acesso em: 20 jun.2011.

ACNUR – Agência da ONU para refugiados (2011b). **Conflito na Líbia já expulsou 500 mil pessoas e afeta etnia Baber no oeste do país**. Genebra. 12 abr.2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/conflito-na-libia-ja-expulsou-500-mil-pessoas-e-afeta-etnia-baber-no-oeste-do-pais/>>. Acesso em: 21 abr.2011

AGIER, Michel (2006). Refugiados diante da nova ordem mundial. **Tempo social**, São Paulo, v. 18, n. 2, Nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=s\\_ci\\_arttex\\_t&pid=S0103-0702006000200010&lng=e n&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=s_ci_arttex_t&pid=S0103-0702006000200010&lng=e n&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jun. 2011.

BARRUCHO, Luis Guilherme; OTAMA, Erico. O fogo chega ao barril. **VEJA**. 02 mar. 2011. p. 84-85.

BLINDER, Caio (2011). O samba do árabe doido. 23 mar.2011. **VEJA**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/nova-york/>>. Acesso em: 20 abr.2011.

BUENO, Guilherme (2011). União Europeia vai reforçar controle sobre a circulação de pessoas. **Relações Internacionais**. 24 jun.2011. Disponível em: <<http://ri.net.br/mais/galeria-de-fotos/uniao-europeia-vai-reforçar-controle-sobre-a-circulacao-de-pessoas/>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

CIA – Central Intelligence Agency (2011). **The world fact book**: Libya. 03 maio.2011. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>>. Acesso em: 20 maio. 2011. ISSN 15538133.

CHOMSKY, Noam (2011). **Libya and World of Oil**. 05 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.chomsky.nl/nieuwe-artikelen-en-videos-van-chomsky/142-libya-and-the-world-of-oil>>. Acesso em: 13 abr. 2011.

CHOSSUDOVSKY, Michel (2011). **O movimento de protesto no Egito: “Ditadores” não ditam, obedecem a ordens.** 01 fev.2011. Disponível em: <[http://www.centrovictormeyer.org.br/attachments/219\\_1.2%20Ditadores%20n%C3%A3o%20ditam,%20obedecem%20-%20M.%20Chossudovsky.pdf](http://www.centrovictormeyer.org.br/attachments/219_1.2%20Ditadores%20n%C3%A3o%20ditam,%20obedecem%20-%20M.%20Chossudovsky.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2011.

DANIELS, Alfonso (2011). “Política migratória europeia é uma farsa”, denuncia especialista espanhol. **OPERAMUNDI**. 16 jan.2011. Disponível em: <[http://operamundi.uol.com.br/conteudo/entrevista/POLITICA+MIGRATORIA+EUROPEIA+E+UMA+FARSA+DENUNCIA+ESPECIALISTA+ESPAHOL\\_144.shtml](http://operamundi.uol.com.br/conteudo/entrevista/POLITICA+MIGRATORIA+EUROPEIA+E+UMA+FARSA+DENUNCIA+ESPECIALISTA+ESPAHOL_144.shtml)>. Acesso em: 26 jun.2011.

DEL GRANDE, Gabriel.(2011a) Respingimenti 2009: si chiude il processo all'Italia. **Fortress Europe**. 17 jun.2011. Disponível em: <<http://fortresseurope.blogspot.com/2011/06/respingimenti-litalia-ci-riprova.html>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

DEL GRANDE, Gabriel. (2011b) Cie: sale a 18 mesi il limite del trattenimento. **Fortress Europe**.16 jun.2011. Disponível em: <<http://fortresseurope.blogspot.com/2011/06/cie-sale-18-mesi-il-limite-del.html>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

EIA – US Energy Information Administration (2010). **U.S. Crude Oil, Natural Gas, and Natural Gas Liquids Reserves**. 30 nov. 2010. Disponível em: <[http://www.eia.doe.gov/oil\\_gas/natural\\_gas/data\\_publications/crude\\_oil\\_natural\\_gas\\_reserves/cr.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/natural_gas/data_publications/crude_oil_natural_gas_reserves/cr.html)>. Acesso em: 20 abr. 2011.

FACE à Líbia, França e Reino Unido “tem cadáveres no armário” (2011). **Euronews**. 22. mar. 2011. Disponível em: <<http://pt.euronews.net/2011/03/22/face-a-libia-franca-e-reino-unido-tem-cadaveres-no-armario/>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

FERKISS, Victor C., Ed. (1967). Trad. Donaldson M. Garschagen. **África: um Continente à procura de seu destino**. Rio de Janeiro: 1967.

FOUTEAU, Carine (2011). Refugiados: a maior catástrofe da guerra da Líbia. **Be Internacional**. Disponível em: <<http://beinternacional.eu/pt/noticias/1790-refugiados-a-maior-catastrofe-da-guerra-da-libia>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (2011a). **Situation at the External Border: JANUARY – SEPT 2010**. Disponível em: <[http://www.frontex.europa.eu/hermes\\_2011\\_extended/background\\_information/](http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/background_information/)>. Acesso em: 25 jun. 2011.

FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (2011b). **Situational Update: Migratory Influx To Southern Italy**. Disponível em:<[http://www.frontex.europa.eu/hermes\\_2011\\_extended/news\\_releases/](http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/news_releases/)>. Acesso em: 25 jun. 2011.

GELVIN, James L., Ed. (2005). **The modern middle east: A History**. New York: Oxford University Press. ISBN 0195167880.

GIDDENS. Anthony., Ed. (2002). **Mundo em descontrolo**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. 2 ed. Rio de Janeiro: Record. ISBN 8501058637.

GOLPE MILITAR derruba a monarquia na Líbia (1969). **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/arquivo/files/2011/02/1969.09.02p3.jpg>>. Acesso em: 15 abr.2011.

GUIBERNAU. Monteserrat., Ed.( 1997). **Nacionalismos: o Estado Nacional e o Nacionalismo do século XX**. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 188p.



- HARTMANN, Arturo (2011). Imigrantes ilegais em Israel viram alvo de leis severas e deportações. **OPERAMUNDI**. 11 jun. 2011. Disponível em: <[http://operamundi.uol.com.br/conteudo/especial/IMIGRANTES+ILEGAIS+EM+ISRAEL+VIRAM+ALVO+DE+LEIS+SEVERAS+E+DEPORTACOES\\_12614.shtml](http://operamundi.uol.com.br/conteudo/especial/IMIGRANTES+ILEGAIS+EM+ISRAEL+VIRAM+ALVO+DE+LEIS+SEVERAS+E+DEPORTACOES_12614.shtml)>. Acesso em: 24 jun.2011.
- HOBBSAWM, Eric J., Ed. (1995) **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras. ISBN 8571644683.
- HOLZGREFE, J. H., Ed.(2002). **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 18.
- HOURANI, Albert., Ed. (2006). **Uma história dos povos árabes**. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras. ISBN 8535908676.
- IBGE. **IBGE-Países@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em: 15 abr. 2010.
- ITÁLIA paga indenizações pela colonização na Líbia (2009). **Euronews**. 30 ago.2009. Disponível em: <<http://pt.euronews.net/2008/08/30/italia-paga-indemnizacoes-pela-colonizacao-da-libia/>>. Acesso em: 10 maio. 2011.
- JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S. (2010). A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista direito GV**, São Paulo , v. 6, n. 1, June 2010. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%C3%A7%C3%B5e/direitogv11/13.pdf>>. Acesso em: 29 jun.2011.
- KADAFI, o ditador da Líbia (2011). **Jornal de Notícias**. Disponível em: <[http://www.jn.pt/Paginalnicial/Mundo/Interior.aspx?content\\_id=1789437&page=1](http://www.jn.pt/Paginalnicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=1789437&page=1)>. Acesso em: 25.04.2011.
- KOLTAI, Caterina (2002). A tentação do bem: o caminho mais curto para o pior... **Ágora** (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, June 2002 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-14982002000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-14982002000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 maio. 2011.
- LEWIS, Bernard., Ed. (1982). **Os árabes na história**. Lisboa: Ed. Estampo, p. 224.
- LIPSET. Seymour Martin (1994). The social requisites of democracy revisited: 1993 presidential address. **American Sociological Review**. Vol. 59, fev. 1994. p. 1-22. Disponível em: <<http://www.asanet.org/images/asa/docs/pdf/1993%20Presidential%20Address%20%28Seymour%20Lipsett%29.pdf>>. Acesso em: 19 abr.2011.
- MEYER, Sandro (2003). Diplomacia é hipocrisia: entrevista com Muammar Kaddafi. **VEJA**.24 set. 2003. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/especiais/35\\_anos/ent\\_khaddafi.html](http://veja.abril.com.br/especiais/35_anos/ent_khaddafi.html)>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- MRE – Ministério das Relações Exteriores (2005). **Dados sumários sobre a Líbia**. Maio. 2005. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/deaf/daf\\_3/libia2.htm](http://www2.mre.gov.br/deaf/daf_3/libia2.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2011.
- MURILLO, Juan Carlos (2009). Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **Revista Internacional de Direitos Humanos: SUR**, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 121-137, jun. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28093>>. Acesso em: 25 mar. 2010.
- NORLAND, Rod (2011). A City in Libya Takes Halting Steps to Democracy. **The New York Times**. 17 abr.2011. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2011/04/18/world/africa/18benghazi.html?pagewanted=1&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/04/18/world/africa/18benghazi.html?pagewanted=1&_r=1)>. Acesso em: 20 abr. 2011.

ON THIS DAY: 1 september – 1969: Bloodless coup in Libya. **BBC**. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/1/newsid\\_3911000/3911587.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/1/newsid_3911000/3911587.stm)>. Acesso em: 15 maio. 2011.

ONU – Organização das Nações Unidas (1951). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e Apátridas**. Genebra: 28 jul.1951. Disponível em: <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030623152049/20030623154056/](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030623152049/20030623154056/)>. Acesso em: 20 jun. 2011.

PENNA FILHO, Pio (2004). Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 abr. 2011.

QUATRO DÉCADAS de ditadura na Líbia (2011). **Estadão**. 21 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/especiais/quatro-decadas-de-ditadura-na-libia,131869.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino (2010). Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, Oct. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 jun.2011.

ROMANELLI, Thaís (2011). Cerca de 2 mil imigrantes já morreram no Mediterrâneo em 2011. **OPERAMUNDI**. Disponível em: <[http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticia/CERCA+DE+2+MIL+IMIGRANTES+JA+MORRERAM+NO+MEDITERRANEO+EM+2011\\_12966.shtm](http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticia/CERCA+DE+2+MIL+IMIGRANTES+JA+MORRERAM+NO+MEDITERRANEO+EM+2011_12966.shtm)>. Acesso em: 24 jun. 2011.

ROSSI, Clóvis (2011). Revolta chega aos ricos, agora com violência. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/clovisrossi/878886-revolta-chega-aos-ricos-agora-com-violencia.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

SADER, Emir (2011). **A crise da hegemonia ocidental no Oriente Médio**. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/blogMostrar.cfm?startRow=11&paginaAtual=2&paginaInicio=1&blog\\_id=1&categoria\\_id=&mes=02&ano=2011](http://www.cartamaior.com.br/templates/blogMostrar.cfm?startRow=11&paginaAtual=2&paginaInicio=1&blog_id=1&categoria_id=&mes=02&ano=2011)>. Acesso em: 13 abr. 2011.

SCHELP, Diogo. (2011). Futuro Sombrio. **VEJA**. 02 mar. 2011. p. 75-80.

US DEPARTMENT of State (2010). **Diplomacy in action: Background Note: Libya**. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5425.htm>>. Acesso em: 12 maio. 2011.

ZIZEK, Slavoj (2011). **Por que temer o espírito revolucionário árabe?** Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=17357](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17357)>. Acesso em: 18 abr. 2011.

# Multilatinas e governos nacionais: estratégias para um novo lugar da América Latina no capitalismo contemporâneo?

Multilatinas and national governments: do strategies for Latin America's new place in contemporary capitalism?

Wagner Iglecias\*

## Resumo

Historicamente a internacionalização de empresas, definida sobretudo pelos fluxos de Investimento Externo Direto, se davam das economias desenvolvidas para a semiperiferia do capitalismo mundial. Nas duas últimas décadas, no entanto, têm sido crescente os fluxos de IED oriundos dos países em desenvolvimento, como se vê no caso da China, da Índia, da África do Sul, do México e do Brasil, entre outros. Neste texto pretende-se abordar o caso das multilatinas, multinacionais de origem latino-americana que têm realizado crescentes fluxos de investimento em países estrangeiros, seja na própria América Latina, seja em outras regiões do mundo. A literatura sobre o tema consagra duas interpretações para o fenômeno: a atuação do Estado, através das reformas orientadas para o mercado, para criar um ambiente econômico mais favorável ao crescimento destas empresas e as próprias reestruturações internas que elas teriam feito para poder fazer frente à crescente competição com suas concorrentes estrangeiras. O presente texto, sem desconsiderar as duas chaves explicativas, pretende chamar a atenção para um papel mais ativo do Estado como efetivo fomentador da criação ou do crescimento de corporações latino-americanas voltadas a disputar a liderança mundial em seus respectivos setores de atividade.

**Palavra-chave:** Multilatinas; América Latina; Internacionalização; Investimento Externo Direto; Estado.

## Abstract

Historically, the internationalization of companies, defined mainly by FDI flows, gave from the developed economies for the semi-periphery of the world capitalist system. In the last two decades, however, have been increasing FDI flows from developing countries, as seen in the case of China, India, South Africa, Mexico and Brazil, among others. In this paper we intend to address the case of multilatinas, multinational Latin American companies who have made increasing flows of investment in foreign countries, whether in

\* Doutor em Sociologia pela FFLCH-USP, professor do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da USP e da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. Email: <wi6@usp.br>.

Latin America itself, or in other regions of the world. The literature on the subject has two interpretations for the phenomenon: the role of the state, through market-oriented reforms, to create an economic environment more favorable to the growth of these companies, and their own internal restructuring they would have to be able to the growing competition with their foreign counterparts. This text, without disregarding the two key explanatory, intends to draw attention to a more active role of the state as an effective promoter of the creation or growth of Latin American corporations aimed to compete for global leadership in their respective sectors of activity.

**Keywords:** Multilatinas, Latin America, Internationalization, Foreign Direct Investment; the State.

O presente artigo busca discutir o fenômeno da crescente atuação de corporações privadas de origem latino-americana no mercado mundial, para além de suas fronteiras nacionais, e as relações estabelecidas com os governos nacionais de seus respectivos países, bem como especular se este fato, entre diversos outros, pode configurar um novo lugar para a América Latina na ordem econômica contemporânea.

Partimos da hipótese de que, em que pese o discurso e a prática de corte neoliberal que presidiram o debate econômico e a gestão pública de vários países da região desde o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, houve espaço, envolvendo elites políticas e econômicas locais, para a construção de iniciativas estratégicas de inserção destas economias num ambiente mundial economicamente mais integrado. As explicações para o fenômeno possuem razões internas e externas aos países. As sucessivas crises que a economia capitalista têm vivido desde os anos 1970, bem como a própria crise de hegemonia dos EUA, têm aberto oportunidades para a construção de um mundo multipolar, no qual países da semiperiferia passam a ter peso crescente no sistema econômico mundial. Tal fato tem exigido uma nova redefinição da atuação do Estado nestes países, agora no sentido contrário ao figurino neoliberal adotado a partir dos anos 1970, e os governos têm desempenhado papel fundamental na dinamização das economias locais, seja na criação e/ou ampliação dos mercados consumidores internos, seja na criação de condições favoráveis à atuação internacional de alguns grandes grupos empresariais nacionais.

O fenômeno das multilatinas não é novo. Há décadas há registros das iniciativas de expansão de empresas de origem latino-americana para mercados estrangeiros. O que parece novo são a quantidade e o peso das multilatinas na atualidade. São companhias presentes nos mais diversos setores da atividade econômica, como telecomunicações, petróleo, siderurgia, petroquímica, cimento, transporte aéreo, autopeças, alimentos, bebidas e comércio varejista, entre outros. E sua presença crescente nos provoca inclusive a repensar, ainda que isto não seja objeto do presente texto, as clássicas interpretações que sustentavam que o capital multinacional se apropriava dos segmentos mais rentáveis das economias periféricas, transferia tecnologia obsoleta a estes países, reimpondo termos de troca desfavoráveis às nações pobres e agudizando o problema do déficit externo, fragilizando desta maneira as burguesias locais. Talvez interpretações como aquelas sejam válidas para alguns países da região, mas para outros já não seja o caso, dado que as multilatinas parecem ser uma de várias evidências da redefinição do papel e do lugar da América Latina, ou pelo menos de parte dela, na economia mundial, na qual a função do Estado

como fomentador e dinamizador do desenvolvimento econômico, fortalecendo as burguesias locais inclusive, parece ser cada vez mais central.

Grosso modo, no entanto, a literatura sobre o tema das multinacionais latino-americanas pode ser compreendida em duas grandes vertentes, não necessariamente excludentes mas antes complementares. E ambas não privilegiam o papel do Estado como fomentador direto do fenômeno das multilatinas. A primeira volta-se para a melhoria do ambiente econômico como principal variável explicativa para o fato, enquanto a segunda privilegia as reformas intra-empresas como a chave para a compreensão do tema. A primeira vertente entende que o ambiente econômico da América Latina na atualidade é bastante distinto daquele da década de 1980, marcado por cenários sucessivos ou combinados de inflação, recessão, dívida externa crescente, insolvência financeira do Estado e acentuada dependência de fluxos de financiamento internacionais, e que desde então as condições econômicas do continente mudaram sensivelmente. De acordo com esta perspectiva as reformas econômicas adotadas no último quarto de século, voltadas à superação dos problemas econômicos dos anos 1980, proporcionaram as condições para o surgimento de um ambiente de negócios bastante favorável àquelas empresas (Bruton, 1998; Bullmer-Thomas, 2001). Entre tais reformas se destacariam: os processos de privatização de empresas estatais, pelos quais abriu-se espaço no setor produtivo para investimentos privados e reorientou-se o Estado para um papel regulatório (Casanova, 2009) e a desregulamentação das economias visando a atração de fluxos internacionais de recursos, bem como o acesso a fontes de financiamento relativamente baratas no exterior (Santiso, 2008).

A segunda vertente da literatura sobre as multilatinas prioriza a “lição de casa” feita por inúmeras empresas no continente. Neste sentido, foi para adaptar-se a um cenário no qual já não era mais possível contar com políticas protecionistas por parte do Estado. Nos referimos aqui mais especificamente às medidas voltadas à abertura comercial, pela qual as economias e as empresas latino-americanas teriam sido submetidas a um choque de competitividade, passando a disputar mercados com companhias estrangeiras tanto em âmbito doméstico quanto em âmbito internacional e para tanto tendo de promover reestruturações, ao nível da empresa, sob os pontos de vista gerencial, produtivo e tecnológico. (Cuervo-Carruza, 2007). Buscar ir além destas duas hipóteses, que vêem o Estado ou como um ocasionador indireto do êxito das multilatinas, por conta da melhoria do ambiente econômico, ou como um ente praticamente desimportante, dadas as reformas feitas no interior das empresas pelas próprias empresas, é o objetivo deste texto. Entendemos que as relações, explícitas ou não, entre agências governamentais e grandes empresas, voltadas a dotar estas últimas de condições de competir no mercado externo, constitui-se numa agenda de pesquisa bastante interessante para os próximos anos, inclusive porque são cada vez mais frequentes as iniciativas unindo a alta burocracia estatal e as lideranças empresariais nacionais voltadas a estabelecer programas voltados à internacionalização das empresas do continente latino-americano, como já se vê no México, na Colômbia e no Chile. Ou mesmo as práticas deliberadas de fomento financeiro à expansão das atividades de companhias nacionais para mercados externos, como no caso do Brasil.

A perspectiva predominante nos estudos sobre a internacionalização de empresas centram foco, sem abrir mão das transformações econômicas globais que intensificaram nas

últimas décadas os fluxos financeiros, comerciais e tecnológicos, nos fatores internos que levam àquele fenômeno, tais como a estabilidade macroeconômica alcançada pelos países e o papel do Estado como promovedor de políticas de liberalização econômica que permitiram e forçaram as empresas nacionais a melhorar suas capacidades competitivas e converter-se em multinacionais (Dunning, 1977; Cuervo-Carruza, 2007). Nosso objetivo é, conforme citamos acima, focar também o aspecto interno como variável explicativa para o surgimento e o crescimento das multinacionais latino-americanas. No entanto, pretendemos chamar a atenção para a complexidade do papel desempenhado pelos governos nacionais para o sucesso das multilatinas, não restringindo-o, apenas, à função de desregulamentar as economias domésticas, mas sim de fomentar o dinamismo econômico, através de políticas diversas, que vão do financiamento à expansão de empresas até a parceria entre Estado e empresários nas arenas de negociação internacionais. Há questões bastante polêmicas envolvidas neste tipo de relação, que vão desde os critérios de escolha dos setores e empresas a serem apoiados pelo Estado até as tendências de concentração de riqueza nas mãos de uns poucos líderes empresariais. O fenômeno das multilatinas, contudo, constituiu-se num dado novo nas relações entre a América Latina e os países desenvolvidos e nos provoca a repensar os arcabouços teóricos clássicos a respeito da América Latina e seu lugar no mundo.

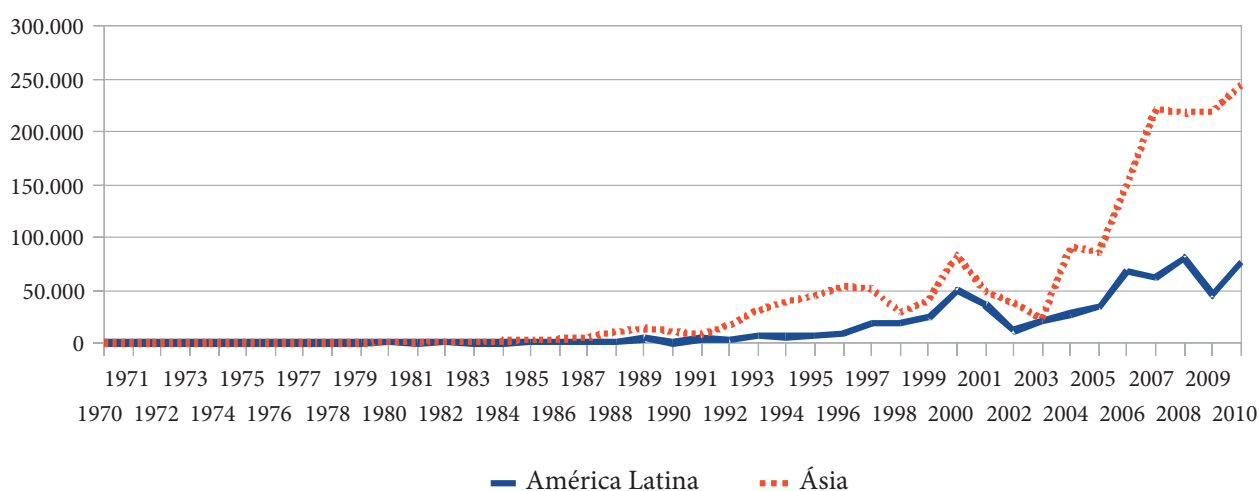
Diversos são os indicadores que medem o grau de internacionalização de uma empresa, como a relação entre a receita bruta das subsidiárias no exterior sobre a receita total da empresa, a proporção entre o valor dos ativos no exterior em relação ao valor dos ativos totais da empresa e a quantidade de funcionários atuando no exterior em relação à totalidade do quadro funcional da empresa. A principal evidência relativa à internacionalização de empresas, no entanto, diz respeito aos aportes de recursos que elas realizam para além das fronteiras nacionais de seus países de origem (guardando aí relação com a proporção entre o valor dos ativos no exterior em relação ao valor dos ativos totais da empresa). A matriz, localizada no país de origem, expande suas atividades para outros países, através de filiais, e neles passa a operar, visando o mercado local ou atividades de exportação inseridas em cadeias produtivas internacionais. A primeira grande onda de multinacionalização de empresas data do início do século XX, com uma forte expansão, sobretudo em direção a países da semiperiféricos, de empresas originárias dos países desenvolvidos (notadamente EUA, Europa Ocidental e Japão).

Em termos de países da semiperiferia, a primeira grande onda de internacionalização de empresas ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, quando empresas de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela passaram a expandir suas atividades para o exterior, notadamente países vizinhos. As principais atividades na época eram ligadas à mineração e à construção civil. A segunda grande onda de internacionalização de países semiperiféricos ocorreu nos anos 1980, na Ásia. Corporações da Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura, Malásia, Tailândia, Filipinas, Índia e China passaram a buscar novos mercados a partir de investimentos diretos em países estrangeiros, primeiramente os vizinhos, também em desenvolvimento, e mais tarde países do mundo desenvolvido, sobretudo os EUA. Naquela época destacava-se não apenas a internacionalização de empresas asiáticas de setores intensivos em capital e tecnologia, como houve também um refluxo da expansão das corporações da América Latina, dada a estagnação econômica que o continente passou a enfrentar na virada da década de 1970 para a de 1980.

Finalmente, a terceira grande onda de internacionalização tem ocorrido desde os anos 1990, com a expansão de empresas latino-americanas dos mais diversos setores da atividade econômica rumo a novos mercados no exterior. Essa onda não exclui, no entanto, a contínua expansão de empresas asiáticas rumo a países estrangeiros, notadamente aquelas de origem chinesa, hoje fortemente presentes no Sudeste Asiático, na África e inclusive na própria América Latina.

O principal indicador que caracteriza uma empresa como multinacional refere-se à sua capacidade de realizar investimentos no exterior. Dados da UNCTAD demonstram que os níveis de IED originários da América Latina saltaram de US\$ 151 milhões/ano na década de 1970 para US\$ 1,2 bilhão/ano nos anos 1980, US\$ 12,9 bilhões/ano na década de 1990 e chegaram a US\$ 30,4 bilhões/ano entre 2000 e 2005. É notório que os fluxos de IED aumentaram em todo o mundo no período, mas cabe ressaltar que o continente, que respondia por apenas 1,5% dos fluxos globais de IED em princípios dos anos 1980, chegou a 5% em 2005. Ao mesmo tempo, em 1991 existiam cerca de 500 empresas latino-americanas classificadas como multinacionais, ao passo que em 2005 elas já chegavam a 3.000 (UNCTAD, 2007). Entre 1982 e 1986, 95% dos fluxos de IED eram originários dos países desenvolvidos, enquanto apenas 6% provinham dos países em desenvolvimento. Já em 2005 esta relação era de 83% para 15%, respectivamente. (Minda, 2008).

O gráfico abaixo mostra a evolução dos fluxos de Investimento Externo Direto originários de países em desenvolvimento da Ásia e da América Latina, entre 1970 e 2010. Nota-se o pronunciado aumento dos volumes de IED de origem asiática a partir da década de 1990, e sobretudo nos anos 2000, motivado sobretudo pela crescente presença chinesa na economia mundial. Mas é significativo, também, o aumento dos investimentos feitos no exterior a partir da América Latina. Eles podem ser divididos em dois grandes momentos: a segunda metade dos anos 1990, a partir da retomada do crescimento da economia mexicana e da expansão de várias de suas grandes empresas para o exterior. E nos anos 2000, com o aumento da atuação de empresas sul-americanas, especialmente brasileiras, em mercados externos.



**Figura 1:** Fluxos América Latina e Ásia (IED) – 1970-2010 (em US\$ milhões/ano)

Fonte: UNCTAD

No caso específico da América Latina não parece ser uma coincidência o fato de que o significativo aumento dos fluxos de IED ocorra justamente a partir dos anos 1990, quando as economias da região adotam planos de estabilização monetária e implementam reformas orientadas para o mercado, a partir do receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Mais abertos a uma crescente competição oligopólica, estes países viram algumas de suas maiores empresas desenvolverem estratégias visando o alcance de mercados no exterior, bem como acesso a capital e a tecnologia. (Santos, 2010).

As motivações para a expansão rumo ao exterior de empresas de base nacional, em geral surgidas e desenvolvidas sob o manto protetor do Estado, durante as décadas em que vigorou a estratégia nacional-desenvolvimentista baseada na substituição de importações e na criação de mercados domésticos, são diversas. Vão desde a explicação de que elas adquiriram competências e níveis de produtividade para ambicionar mercados para além de suas fronteiras nacionais até a interpretação de que buscam, em outros países, custos de produção mais baixos do que aqueles que encontram em suas próprias nações de origem. No entanto, é preciso ressaltar que boa parte das histórias concretas de corporações latino-americanas e suas estratégias de expansão para o exterior passou, necessariamente, pelo estabelecimento de alianças com os governos nacionais, visando não apenas os interesses empresariais destas organizações como a própria visão da alta burocracia pública em relação ao papel que seus respectivos países deveria passar a ocupar numa nova ordem econômica global e numa realidade política multipolar. Não é a toa que observam-se parcerias entre Estado e corporações justamente nos segmentos onde a América Latina possui vantagens comparativas ou ao menos consegue concorrer em condições de relativa igualdade com competidores do mundo desenvolvido ou mesmo da Ásia. Parcerias que em geral envolvem acesso a fontes de financiamento diferenciadas, voltadas a vultosos investimentos no exterior por parte de empresas atuantes em setores intensivos em recursos naturais e, em menor medida, em capital.

Os países latino-americanos com maiores volumes de investimento direto no exterior na atualidade são Brasil, México e Chile, conforme demonstra a tabela a seguir.

**Tabela 1:** América Latina – Volumes de Investimento Direto no Exterior (anos e países selecionados)

Ano	1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	6057	10696	21141	23340	29841
Brasil	41044	44474	51946	79259	180949
Chile	154	2773,5	11154	21359	49838
Colômbia	402	1027	2989	8915	22772
México	2672	4181	8273	29641	66152
Venezuela	1221	3427	7676	9429	19889

Fonte: UNCTAD

Os dados mostram que o Brasil, desde pelo menos o início da década de 1990, liderava na América Latina os movimentos de investimento direto em países estrangeiros, ao passo



que a Argentina, embora tenha mantido ritmo crescente em todo o período analisado, perdeu proeminência no processo e foi suplantada por México e Chile. É bastante interessante observar que o país foi o único, dentre os seis analisados, que não conheceu um salto significativo nos fluxos de IED rumo ao exterior entre 2005 e 2010. E embora os números demonstrem, nesta meia década, um crescimento relativo bastante substancial no caso de Colômbia (255%) e Chile (233%), e em menor medida México (223%) e Venezuela (211%), não deixam de impressionar os números absolutos dos fluxos de IED feitos pelo Brasil no período, perfazendo um crescimento de quase US\$ 102 bilhões. Contribuíram para isso as diversas aquisições de concorrentes estrangeiras feitas desde 2005 por empresas como Gerdau, JBS Friboi, Petrobrás, Marfrig e Magnesita, além da própria Vale. (Fundação Dom Cabral, 2011).

Cuerdo-Cazurra afirma que empresas que acostumam-se a servir a grandes mercados alcançam um nível mínimo de eficiência que lhes permite aventurar-se em mercados no estrangeiro. Neste sentido seria compreensível porque Brasil, México, Argentina, Colômbia e Venezuela figuram entre os países que lideram qualquer ranking de multilatinas. Mas isto não explica porque o Peru, por exemplo, é tão pouco lembrado neste quesito, visto que tem uma população relativamente grande. E nem porque o Chile, que tem população bem menor, possui tantas empresas em franco processo de internacionalização. Segundo o autor, isto se daria pelo fato de que o Chile teria sido, há muito tempo, uma economia aberta ao mercado mundial e, portanto, mais exposta à competitividade internacional que outros países da região, o que teria tido óbvios impactos sobre a atuação de suas empresas. (Cuerdo-Cazurra, 2010).<sup>1</sup>

Independentemente destas exceções que fogem à regra, há uma notória predominância de empresas de origens brasileira e mexicana entre as multilatinas. Entre as 30 maiores empresas latino-americanas, por vendas, com investimentos no exterior, no ano de 2011, 12 eram brasileiras e 10 eram mexicanas, conforme mostra o quadro a seguir:

---

<sup>1</sup> O autor alerta ainda os pesquisadores do tema para a elevada quantidade de empresas latino-americanas que fazem investimentos em inúmeros países, mas que estão situadas em paraísos fiscais existentes no continente, recomendando cautela para aqueles que analisam o fenômeno das multilatinas a partir do recorte por país.

**Quadro 1** – América Latina: maiores empresas não-financeiras com investimentos (em %) e empregos (em %) no exterior, segundo vendas (em milhões de dólares) – 2011

Empresa	País	Vendas	Invest. exterior	Trab. exterior	Sector
Petrobras	Brasil	130171	32	18	Petróleo/Gás
PDVSA	Venezuela	102500	5	5	Petróleo/Gás
Vale	Brasil	55014	51	27	Mineração
America Movil	México	47690	36	34	Telecomunicações
JBS Friboi	Brasil	32944	67	62	Alimentos
Odebrecht	Brasil	32325	57	49	Engenharia/Construção
Gerdau	Brasil	18876	61	48	Siderurgia/Metalurgia
Femsa	México	14502	18	36	Bebidas/Licores
Cencosud	Chile	13971	49	57	Comércio Varejista
Cemex	México	13546	69	66	Cimento
Brasil Foods	Brasil	13486	16	16	Alimentos
Grupo Alfa	México	13053	73	27	Autopeças/Petroquímica
Marfrig	Brasil	11548	32	42	Alimentos
Bimbo	México	10463	61	53	Alimentos
Tenaris	Argentina	9973	82	72	Siderurgia/Metalurgia
Camargo Correa	Brasil	9610	15	17	Engenharia/Construção
Farabella	Chile	9044	40	40	Comércio Varejista
Andrade Gutierrez	Brasil	8400	8	10	Engenharia/Construção
TAM	Brasil	6927	9	8	Linhas Aéreas
Grupo Modelo	México	6539	16	3	Bebidas/Licores
LAN	Chile	5718	78	48	Linhas Aéreas
Votorantim	Brasil	5680	50	36	Cimento
Sud Vapores	Chile	5152	38	63	Transporte Marítimo
Embraer	Brasil	5141	27	12	Aeronáutica
Grupo Casa Saba	México	4670	54	68	Comércio Varejista
CMPC	Chile	4613	31	30	Florestal
Televisa	México	4487	22	11	Meios de Comunicação
Arauco	Chile	4451	24	24	Florestal
Gruma	México	4104	19	63	Alimentos
Elektra	México	3730	29	17	Comércio Varejista

Fonte: Cepal

Os dados demonstram a prevalência de alguns setores, entre as principais empresas latino-americanas: petróleo e gás, engenharia e construção, siderurgia e metalurgia, cimento, alimentos, bebidas e licores e comércio varejista. E há os casos únicos da Vale, na mineração, e da América Móvil, nas telecomunicações, que são *players* efetivamente globais pois estão ombro a ombro com as maiores corporações atuantes em seus respectivos setores e atuam em inúmeros países, fora da América Latina inclusive. Para além da questão relativa ao IED, tem sido crescente a presença de empresas latino-americanas em operações de fusões e aquisições de companhias estrangeiras e acesso a fontes de financiamento fora de seus respectivos países. A internacionalização de empresas latino-americanas é constante, e empresas da região competem pela liderança de mercados mundiais como aço, cimento, petróleo e gás, mineração, alimentos e

bebidas. (Stal & Campanário, 2010). Minda, por sua vez, ressalta o impacto das multilatinas no crescimento mundial, na reconfiguração das relações Norte-Sul e nas estratégias de cooperação Sul-Sul (Minda, 2008). O fenômeno das multilatinas possui ainda outras repercussões, relativas aos impactos de suas atividades nas balanças comerciais de seus respectivos países e até mesmo na presença cada vez maior de empresários latino-americanos nas listas das maiores fortunas pessoais do mundo.

De acordo com o relatório da Cepal sobre o Investimento Externo Direto na e da América Latina em 2011, a maior parte dos investimentos feitos pelas grandes empresas de origem latino-americana, neste caso chamadas de translatinas, e não multilatinas, foi destinada a países vizinhos dentro da região, o que, no caso das empresas mexicanas, inclui também os EUA. As empresas brasileiras seguiriam o mesmo padrão, mas dados o porte e capacidade financeira de algumas delas, seria possível falar em expansão global. Talvez sejam estes os casos de Petrobrás, Vale, JBS Friboi e Gerdau, com operações em vários países do mundo. O relatório aponta ainda para o padrão de expansão das translatinas chilenas, basicamente concentrado nos vizinhos Argentina, Brasil, Peru e Colômbia. Este último, aliás, com padrão de expansão de suas empresas bastante semelhante ao chileno, só que voltado à América Central. (Cepal, 2011).

Minda vai na mesma direção ao afirmar que, à exceção de Cemex e Embraer, que aspiram à condição de *players* globais, as demais empresas categorizadas como multilatinas seriam, no máximo, corporações regionais ou bi-regionais. Segundo o autor, as empresas latino-americanas não contam com as mesmas características que a maioria das multinacionais asiáticas, intensivas em alta tecnologia e/ou em capital. Minda sustenta que as multilatinas são reflexo da especialização tecnológica e produtiva que a América Latina tem adquirido nas últimas décadas, e a maioria de suas grandes empresas seriam especializadas na exploração de recursos naturais (Vale), hidrocarbonetos (Petrobrás, PDVSA), metalurgia (Gerdau, Imsa), construção civil (Cemex), além de telecomunicações (Telmex, América Movil) e setor alimentício (Ferma, Grumba, Bimbo). (Minda, 2008). Interessante lembrar, no entanto, que não apenas Cemex e Embraer são competidoras das mais importantes dentro de seus respectivos ramos de atuação, mas que o mesmo ocorre com Petrobrás, PDVSA, Vale, Gerdau, América Movil, JBS Friboi etc.

A principal característica da atuação destas empresas no exterior é a aquisição de concorrentes estrangeiras. A primeira grande onda de aquisições de empresas estrangeiras foi capitaneada por alguns grandes grupos mexicanos, ainda nos anos 1990 e nos primeiros anos deste século, como os casos da América Movil, Telmex, Grupo Modelo, Femsa, Cemex e Bimbo. A segunda onda de aquisições foi comandada por algumas empresas brasileiras, já nos anos 2000, como Petrobrás, Vale, JBS Friboi, Embraer, Gerdau e Marfrig. Estes e outros movimentos de expansão ao exterior, especialmente por meio da aquisição de congêneres estrangeiras, fez com que as vinte principais multilatinas mexicanas chegassem a possuir, em 2009, US\$ 117 bilhões de ativos internacionais e mais de 230 mil funcionários trabalhando fora do México. As 30 maiores multilatinas brasileiras, por sua vez, detinham naquele ano um estoque de US\$ 90 bilhões de ativos no exterior e contavam com cerca de 200 mil trabalhadores atuando fora do Brasil. Segundo o Boston Consulting Group, entre as 100 maiores multilatinas existentes em 2009 havia 34 brasileiras, 28 mexicanas e 21 chilenas, seguidas por 7 argentinas, 5 colombianas e 3 peruanas. A concentração da presença destas empresas ocorria na própria América Latina (110

presenças na região) e nos EUA (55 presenças), seguidos pela Europa (33), Ásia (28) e África (12). (Santiso, 2011).

Importante destacar que diversas multilatinas têm presença em inúmeros países. A Petrobras, por exemplo, atua em 27 países, localizados em todos os continentes. Explora petróleo em mais de cem plataformas e tem 16 refinarias em diversos países. A Cemex, por sua vez, possui fábricas no México, EUA, Chile, Uruguai, Venezuela, Colômbia, Egito, Indonésia, Bangladesh, Malásia, Espanha, Inglaterra, Polônia, França, Suécia, Noruega e Dinamarca. A Vale, líder mundial na produção de minério de ferro, atua no Brasil, Austrália, Canadá, China, Japão, Coreia do Sul, Cingapura, Suíça, Angola, Moçambique, Gabão, Mongólia, Argentina, Peru e Venezuela. A argentina Techint, produtora de aço, possui mais de 100 subsidiárias atuando em todo o mundo. Já LAN, Sonda, Arauco, Falabella, Ripley, CMPC e Cencosud têm optado por privilegiar investimentos na América Latina e se converteram nos chamados tigres chilenos. Em outros termos, também na questão das estratégias de expansão geográfica não há um padrão único às multilatinas. As prioridades variam de um setor para o outro, algumas empresas, como as de mineração e siderurgia, buscam novas fontes de produção, enquanto outras, como de alimentos ou engenharia e construção, buscam novos mercados, mas o que parece comum a todas é a iniciativa de adquirir o controle de concorrentes para ter acesso ao mercado externo.

As políticas de austeridade econômica, adotadas pela América Latina após a crise da década de 1980 e marcadas pela disciplina fiscal e monetária, têm sido motores importantes para a expansão das multilatinas. Aumentou a confiabilidade dos mercados internacionais em relação aos países da região, e também às suas empresas. Levantar recursos dentro e sobretudo fora de seus países tornou-se mais fácil para estas corporações, que via de regra têm como lastro para os empréstimos que conseguem obter o aumento da demanda ou dos preços dos produtos ou serviços que vendem no mercado mundial. Mas para além disso há que se pensar que a expansão das multilatinas pode guardar relação, em maior ou menor grau, com o apoio que lhes pode ser conferido pelos governos de seus respectivos países. Enquanto os governos latino-americanos mantêm as tradicionais políticas de estímulo às exportações e de criação de condições para a atração de IED, a China há anos implementa uma forte política de apoio à expansão da atuação internacional de suas empresas, através de empréstimos feitos a elas por bancos estatais. (Cepal, 2011).

O decidido apoio de bancos públicos à atuação de empresas de capital nacional em mercados estrangeiros é um tema controverso. Por um lado pode ocasionar conseqüências positivas, que vão da conquista de novos mercados e obtenção de divisas até a geração de novos postos de trabalho, bem como o acesso a novas tecnologias e mesmo a capitais privados no exterior. Por outro, não há garantias de que a internacionalização de um punhado de empresas, que por mais peso que tenham serão sempre uma minoria se comparadas à multiplicidade de iniciativas econômicas existente em qualquer contexto doméstico, pode trazer benefícios à economia nacional como um todo. De mais a mais será sempre objeto de polêmica a escolha de quais setores ou empresas terão acesso a linhas especiais de financiamento destinadas à expansão das suas atividades no exterior. Quais critérios são e serão utilizados para que alguns setores e empresas tenham acesso a linhas de financiamento as quais a maioria dos empreendedores via de regra não têm?

Segundo a Cepal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Brasil, é a instituição que tem tomado as iniciativas mais assertivas de apoio à internacionalização de empresas, nos últimos anos, na América Latina. Linhas de apoio financeiro tem sido destinadas pelo banco não apenas para a internacionalização de empresas brasileiras como para posicioná-las entre os líderes mundiais em seus respectivos setores de atividade. Neste sentido têm sido priorizados fomentos a empresas das áreas de petróleo, gás, petroquímica, papel e celulose, bioetanol, mineração, siderurgia, indústria aeronáutica e carnes. Espécie de sócio das empresas que financia, o BNDES passa a ter participação nas empresas adquiridas pelas multilatinas brasileiras e passa a tomar parte também dos futuros lucros. Nos últimos cinco anos, de acordo com a Cepal, o BNDES concedeu empréstimos no montante de R\$ 40,8 bilhões a seis empresas: JBS Friboi, Marfrig, Oi, Brazilian Foods, Fibria e Ambev. O banco figura ainda, em algumas operações de aquisições de companhias estrangeiras por empresas brasileiras, como garantidor das operações. Para além do decisivo apoio do banco, outras iniciativas têm sido aplicadas, como a provisão de assistência técnica às empresas por parte do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. (Cepal, 2012).

## Considerações finais

O apoio governamental à internacionalização de empresas possui uma série de argumentos favoráveis, que vão da promoção, ainda que indireta, das exportações à melhoria das condições da Balança de Pagamentos, dada a repatriação dos lucros auferidos no exterior, bem como o acesso a novas tecnologias e a qualificação profissional, além da melhoria da posição do país no cenário econômico internacional a partir da disputa pela liderança do mercado mundial em determinados setores da atividade econômica.

Sustenta a Cepal que no México, por exemplo, não existe um programa oficial de fomento à expansão de empresas rumo ao exterior, mas apenas iniciativas de assistência técnica para empresas de médio porte que desejem expandir suas atividades para além das fronteiras do país. Oras, sabemos que os grandes grupos empresariais mexicanos com atuação internacional ou mesmo global nos dias de hoje sempre mantiveram íntimas e sólidas relações com o Estado mexicano, como no caso das companhias de Monterrey, entre as quais a cimenteira Cemex é a de maior destaque. Ou mesmo que outros grupos extremamente dinâmicos daquele país surgiram dos processos de privatização da década de 1990, como é o caso da América Móvil. Não há iniciativa do governo mexicano, envolvendo estes setores, que não seja discutida com os principais grupos empresariais nacionais atuantes em cada um deles. Não é muito diferente do que se passa no caso brasileiro, no qual não apenas tem muito destaque a decidida política de financiamento aos processos de internacionalização de empresas como também é bastante azeitada a parceria entre Estado e empresariado nas disputas comerciais travadas, por exemplo, na Organização Mundial do Comércio (OMC) visando questionar e se possível derrubar práticas protecionistas que sejam contrárias aos interesses de grandes grupos econômicos brasileiros. E some-se a isso, em diversos casos, nestes e noutros países do continente, programas de desoneração tributária a empresas que investem no exterior.

Lembremos que parte da literatura sobre as multilatinas afirma que o modelo nacional-desenvolvimentista, baseado na substituição de importações e que vigorou dos anos 1930 aos anos 1980, poupou as grandes empresas latino-americanas da competição externa. Eram empresas protegidas pelos altos níveis de regulamentação governamental sobre a economia, e dedicadas somente à produção para o mercado doméstico e para a exportação naqueles setores, e somente neles, onde houvesse vantagens comparativas em relação aos países desenvolvidos. Neste sentido, somente com a abertura comercial das décadas de 1980 e 1990 estas empresas teriam sido submetidas a um nível real de competição, e, entre tantas que foram adquiridas por congêneres estrangeiras ou simplesmente desapareceram, tiveram de adequar-se aos altos níveis de eficiência e produtividade necessários à competição não somente no mercado externo, mas inclusive no mercado doméstico. Somente com a reestruturação financeira, produtiva e gerencial, pautada em maiores níveis de competitividade, estas sobreviventes puderam passar da condição de exportadoras para uma condição de empresas multinacionais (Cuervo-Cazurra; Maloney; Manrakahn, 2007).

Não negamos, aqui, os fatos relativos à reestruturação de cadeias produtivas inteiras em diversos países da América Latina desde a crise da dívida externa do início dos anos 1980 e as posteriores reformas orientadas para o mercado. No entanto, nos parecem limitadas as interpretações focadas apenas e tão somente nesta espécie de “lição de casa” que algumas corporações teriam feito, e por conta disto teriam adquirido a capacidade de atuação multinacional. Com o vimos, o sucesso das empresas latino-americanas que têm se aventurado em novos mercados mundo afora conta com algum tipo de apoio estatal. Se não por meio de uma política de governo explícita de apoio à internacionalização crescente de grandes grupos nacionais, como ocorre no caso brasileiro, por conta de estreitas relações entre Estado e empresariado, no caso mexicano. E, como vimos, mesas de negociação e estratégias de atuação conjunta tornam-se cada vez mais comuns entre altos burocratas e grandes empresários na Colômbia e no Chile, entre outros.

Para além daqueles temas há outras questões a serem averiguadas nas pesquisas futuras sobre as multilatinas, tais como: a extrema heterogeneidade do universo composto por estas corporações, seja em relação à origem nacional, à abrangência da atuação geográfica pelo mundo, aos setores de atividade em que atuam, ao porte e peso econômico até as diversas configurações jurídicas e de governança que possuem (empresas estatais, empresas privatizadas e hoje de capital aberto; empresas familiares); operações de fusões e aquisições capitaneadas por corporações multilatinas e a obtenção, a partir delas, da liderança em determinados segmentos da economia, alguns tendendo inclusive à oligopolização não apenas doméstica mas também mundial; dicotomia da atuação nos mercados externos versus atuação no mercado doméstico, dado que várias multilatinas não apenas investem cada vez mais no exterior, mas também obtêm em mercados externos parte crescente de seu faturamento; mensuração dos impactos positivos da atuação das multilatinas na Balança de Pagamentos dos países latino-americanos; discussão sobre a quantidade crescente de empresários latino-americanos entre as maiores fortunas pessoais do mundo; reflexão sobre os critérios de escolha, por parte do Estado, dos setores “vencedores” para receber apoio nas iniciativas de competição no exterior, abrindo a oportunidade de retomar uma vasta literatura que questiona a dicotomia entre Estado

forte e Estado poroso e capturável; discussão sobre o lugar das entidades de representação do empresariado diante da multilatinização de algumas empresas nacionais; reflexão sobre a questão da Europa como provável terreno para o próximo ciclo de expansão das operações das multilatinas, seja através de operações de aquisição de concorrentes europeias, seja pela instalação de plantas fabris em solo europeu; reflexão sobre a presença crescente da China na disputa por mercados latino-americanos, outrora cativos das multilatinas; e, finalmente, a discussão sobre o peso e a respeitabilidade crescentes dos países de origem das multilatinas no cenário econômico e político internacional também por conta da atuação cada vez mais forte de algumas de suas empresas em determinados segmentos da economia mundial.

Desta forma, nos parece que há uma enorme agenda de pesquisa sobre o tema, a ser explorada nos próximos anos, a partir da perspectiva de que tem cabido ao Estado não somente o papel de criador de um bom ambiente econômico, propício à atuação de empresas em processo de internacionalização, mas sim o papel de um agente fundamental para aquele objetivo. Mais que isto, parece que tem cabido ao Estado, em diversos países latino-americanos, papel fundamental na definição de um novo lugar para o continente no cenário econômico e no concerto político mundiais. Entre diversas prioridades para alcançar aqueles objetivos, certamente uma delas passa pelo fortalecimento dos grandes grupos empresariais nacionais. Parece-nos que já estamos entrando num terceiro momento da reflexão sobre o tema das multinacionais de origem latino-americana, distinto do período das reformas voltadas à estabilização econômica e das mudanças internas realizadas ao nível da empresa para aumentar sua capacidade competitiva numa economia global. Estamos diante de novos arranjos entre Estado e empresariado nacional, que têm como pano de fundo uma inserção mais autônoma das nações latino-americanas no mundo, e refletir sobre isto nos parece que é bastante necessário para contribuir com o avanço das interpretações realizadas até aqui sobre o assunto.

## Referências bibliográficas

AMERICA ECONOMIA. <<http://www.americaeconomia.com>>.

BRUTON, H. J. (1998): "A reconsideration of import substitution", *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, p. 903-936.

BULLMER-THOMAS, V. (2001): "The Economic History of Latin America Since Independence", *Cambridge University Press*, Cambridge.

CASANOVA, L. *Global Latinas*. New York: Palgrave Mcmillan, 2009

CEPAL. O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e Caribe 2011. Santiago: Cepal, 2012.

CUERVO-CARRUZA. Liberalización Económica y Multilatinas. GCG Georgetown University – Universia, 2007, vol. 1, nº 1.

CUERVO-CAZURRA, A.; Maloney, M.; Manrakhan, S. (2007): "Causes of the difficulties in internationalization", *Journal of International Business Studies*, Vol. 38, p. 709-725.

DUNNING, J. H. Trade, location of economic activity and the MNE: A search for an eclectic approach. En OHLIN, B., HESSELBORN, P.O., y WIJKMAN, P.M., (eds.) *The International Allocation of Economic Activity*, Macmillan: London, 1977.

FORBES. *The Global 2000*. Forbes: 2010

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011. Crescimento e Gestão Sustentável no Exterior. Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2011

GUINEA, F.; DE VITORIA, F.; LOPEZ, J. Evolución de las multilatinas en la economía mundial. XIII Reunión de Economía Mundial. <[http://xiiiirem.ehu.es/entry/content/241/cod\\_o61.pdf](http://xiiiirem.ehu.es/entry/content/241/cod_o61.pdf)>.

MINDA, A. The strategies of Multilatinas: from the quest for regional leadership to the myth of the global corporation. *Cahiers du GRES*, nº 8. <<http://beagle.u-ordeaux4.fr/gres/publications/2008/2008-08.pdf>>.

SANTISO, J. A década das multilatinas. *Valor Econômico*. 18/07/2011.

SANTISO, J. The Emergence of Latin Multinationals. *CEPAL Review*, nº. 95, pp. 7-30, 2008

SANTOS, L. B. A emergência das empresas multilatinas. *Geografia*, Rio Claro, v. 35, n. 1, p. 115-131, jan./abr. 2010.

STAL, E.; CAMPANÁRIO, M. Empresas nacionais de países emergentes. O crescimento das multilatinas. *Economia Global e Gestão* vol. 15, nº 1, Lisboa: abril 2010.

UNCTAD, *World Investment Report 2007*. UNCTAD: 2008. <[http://ubr.universia.net/pdfs\\_web/25010-01.pdf](http://ubr.universia.net/pdfs_web/25010-01.pdf)>.