



Associação Brasileira de
Relações Internacionais

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
Vol. 7, Nº 1
Janeiro-Junho de 2012

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SUMÁRIO

As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia | 3

José Manuel Pureza

**O Brasil diante da globalização:
a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) | 20**

André Luiz Reis da Silva

**Um (des)encontro de saberes:
teorias da Modernização e teoria das Relações Internacionais | 35**

Marta Fernández Moreno

**A nova doutrina nuclear dos EUA e a materialização
do Hemisfério Sul livre de armas nucleares | 53**

Elias David Morales Martinez

Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula | 69

Leonardo César Souza Ramos

**O papel de supervisor do fundo monetário internacional
e a crise financeira do *subprime* | 87**

Marcelo Pereira Fernandes

**Os órgãos governamentais brasileiros e a questão do terrorismo na Tríplice Fronteira:
divergências de percepções e convergências nas ações | 102**

Marcos Alan S. V. Ferreira

**A geopolítica do desenvolvimento sustentável:
reflexões sobre o encontro entre economia e ecologia | 118**

Leandro Dias de Oliveira

To be or not to be: the United States as an Empire | 140

Carlos Gustavo Poggio Teixeira

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
Vol. 7, Nº 1
Janeiro-Junho de 2012

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

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

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

© 2012
Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).
Todos os direitos reservados.

Editor-chefe

Paulo Pereira dos Reis Pereira

Editor-assistente

Fabício Henricco Chagas Bastos

Diagramação

Samuel Tabosa de Castro

Secretaria da Carta Internacional

Cinda Airá Murta

Conselho Científico

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizentini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Indexação

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

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente

Paulo Lavigne Esteves / PUC-Rio

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

As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia

The ambiguities of the responsibility to protect: Libya's case

José Manuel Pureza*

Resumo

A intervenção da OTAN na Líbia invocou como fundamentação a urgência da proteção de civis. Neste texto, avalio essa intervenção à luz dos conteúdos adquiridos pelo conceito de responsabilidade de proteger enquanto expressão mais completa da convergência entre as agendas da paz liberal e do “novo humanitarismo”.

Palavras-chave: Paz liberal, Novo humanitarismo, Responsabilidade de proteger, Líbia.

Abstract

The NATO intervention in Libya invoked the urgency of protecting civilians. In this paper, I evaluate this intervention based on the content within the concept of responsibility to protect as a fuller expression of the convergence between the agendas of the liberal peace and the “new humanitarianism”.

Key Words: Liberal Peace, New Humanitarianism, Responsibility to Protect, Libya.

* Professor de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Contato: jmp@ces.uc.pt.

Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, (...) to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory. (Resolução do Conselho de Segurança nº 1973, de 17 de março de 2011)

A intervenção da OTAN na Líbia – Operação *Unified Protector*, iniciada em março, e dada como terminada em outubro de 2011 – estribou-se na figura da responsabilidade de proteger. Com efeito, as resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a crise, em fevereiro e março desse ano – respetivamente, Resoluções 1970 (2011) e 1973 (2011) – invocaram tanto “a responsabilidade das autoridades líbias de proteger a população líbia” como a responsabilidade “de todos os Estados membros de darem todos os passos necessários para assegurar a proteção de civis”.

Neste texto, pretendo, muito sumariamente, situar o conceito de responsabilidade de proteger no contexto político e jurídico que lhe conferiu sentido e que lhe define os contornos, bem como analisar a evolução que, ao longo da última década, se registrou relativamente ao seu alcance. Só esse exercício permitirá avaliar com rigor o significado que a intervenção na Líbia terá tido em matéria de reforço ou de fragilização dessa figura.

A responsabilidade de proteger no seu contexto

A responsabilidade de proteger é uma expressão da importância que o discurso humanitário assumiu na ordem internacional do pós-Guerra Fria, situando-se na convergência entre o clima intelectual e político da hegemonia da paz liberal e o chamado “novo humanitarismo”.

A paz liberal

Segundo Oliver Richmond (2004, 131),

a globalização tem sido apresentada quer como solução para os conflitos através da promoção da liberalização, da democratização, do desenvolvimento, dos direitos humanos e do comércio livre – tal como prescrito pelo conceito de paz liberal – quer como agente de hegemonia, da dominação da economia, das normas e dos atores ocidentais sobre os demais.

Na verdade, a paz liberal tornou-se a grande narrativa dos tempos do pós-guerra fria, em que o triunfo da democracia liberal foi sendo reforçado pela crescente imposição de um intervencionismo internacional que faz uso da retórica dos valores liberais – como o humanitarismo, a democracia e os direitos humanos – para legitimar os seus propósitos de transformação global. As diferentes intervenções internacionais concretas que, sob a égide das Nações Unidas ou com outro formato, têm vindo a dar rosto à ambição de construir uma paz positiva (*peace building*) e não apenas de manter uma paz negativa (*peace keeping*) – do Camboja a Angola, ao Kosovo,

a Timor Leste ou ao Afeganistão, entre tantas outras –, partilham o mesmo entendimento de que o modo de governação é o que garante essa paz positiva. Só que, diferentemente do que Kant prescrevia para o sistema interestatal marcadamente homogêneo do seu tempo, o suporte contemporâneo dessa paz-como-governação já não é mais cada constituição nacional, mas antes, uma espécie de código global de boas práticas de estruturação e gestão dos Estados (Duffield 2001), consolidado por muitos procedimentos de vária ordem – designadamente por diferentes condicionalidades estabelecidas por plataformas internacionais de “doadores”. Nesse sentido, as operações de paz levadas a cabo nos últimos 25 anos foram pensadas como “uma experiência que envolve a transposição de modelos ocidentais de organização social, política e económica para países devastados por guerras como forma de controlar os conflitos civis: por outras palavras, a pacificação através da liberalização política e económica” (Paris 1997, 55).

Ora, não obstante o fato de a paz-como-governação pretender reconstruir Estados e nações em termos radicais, e não obstante o fato de esse objetivo implicar o retorno de cenários que não estão longe de uma lógica de recolonização de zonas de conflito na periferia do sistema-mundo, o certo é que, por força quer dos seus intérpretes quer dos seus fundamentos ideológicos, a paz liberal se tornou uma narrativa consensual. Por um lado, o protagonismo de redes de atores privados marcados por uma imagem de altruísmo – especialmente, organizações não governamentais – contribui assinalavelmente para a formação de amplos consensos éticos e políticos em torno das experiências de *peace building*. Por outro lado, a apresentação desses processos como algo despolitizado facilita o reforço desse consenso. Na verdade, *state building*, *nation building*, *capacity building*, *institutional building* são assumidas como meras dimensões de um trabalho “técnico” (Bickerton 2007, 99), e nunca como expressões de escolhas políticas fundadoras. É sobre essa alegada tecnicidade da “boa governação” que repousa aquilo a que Susan Woodward (2006, 25) chama *internationally responsible state*, isto é, “*a state that fulfils the tasks that outsiders consider necessary for their own national interests and for international order*”. A despolitização é, pois, a marca da retórica que funda a padronização dos modelos de boa governação. Sob essa retórica, abriga-se a estratégia dos *peacebuilders*, uniformizada em escala global: a construção de Estados *vestefalianos* e *weberianos q.b.* Sob o disfarce retórico de mera técnica sem política, a paz liberal é, afinal, o rosto de uma nova fase da relação entre centro e periferia, “com o centro a continuar a definir os padrões de comportamento aceitável e as agências internacionais de *peace building* a servirem de correias de transmissão desses padrões para a periferia” (Paris 2002, 654).

O “novo humanitarismo”

Ora, por mais paradoxal que possa parecer, é nesse contexto de aparente despolitização dos processos de transformação dos quadros institucionais que geram e perpetuam – segundo essa visão dominante – a insegurança estrutural dos *non-insured* (Duffield 2008) que ganha sentido o “novo humanitarismo”, quer do ponto de vista do diagnóstico que perfilha dos fatores geradores de vítimas, quer do ponto de vista da ação tida como adequada para os combater.

De acordo com Karlos Pérez de Armiño (2002, 6), a emergência do novo humanitarismo – que “apresenta diferenças filosóficas e práticas relativamente à conceção clássica da ajuda

humanitária, tendo adquirido em meados dos anos noventa um caráter hegemônico ao ser assumido pela maior parte dos governos doadores, das agências multilaterais e de boa parte das ONG” – deveu-se fundamentalmente a dois fatores. Em primeiro lugar, ao impacto das críticas a diversas operações humanitárias, que puseram em destaque não só a natureza paliativa e não sustentável dessas operações como também a sua ajuda objetiva à perpetuação dos conflitos e/ou à supremacia dos perpetradores de violações graves do direito humanitário. Em segundo lugar, à multiplicação e à grande visibilidade das “emergências políticas complexas” no pós-Guerra Fria, em que se misturavam a privatização e a disseminação social do emprego da violência armada com a falência das estruturas administrativas dos Estados e dos circuitos econômicos de produção e distribuição, dando origem a crises humanitárias alegadamente de tipo novo. A ação humanitária foi, nesse contexto, assumida como a “resposta principal da comunidade Internacional aos conflitos internos de início dos anos noventa” (Ruiz-Giménez 2003, 17). A esses dois fatores Lourdes Benavides (2009, 112) adiciona um terceiro: uma progressiva mutação do entendimento da soberania, de negativa (poder discricionário sobre o território e a população) para positiva (responsabilidade do Estado pelos usos do território e pelo modo de tratamento das pessoas sob sua jurisdição), suscitando, assim, a criação de mecanismos de “correção” para situações de exercício impróprio das competências soberanas que evidenciem um distanciamento condenável face a conteúdos mínimos da referida responsabilidade.

Da convergência entre esses fatores veio a resultar uma alteração paradigmática do perfil da ação humanitária: a intenção clássica de salvar vidas e aliviar o sofrimento das vítimas de desastres ou de conflitos armados deu lugar a uma ação orientada para a construção de uma paz duradoura, assente na segurança humana e no desenvolvimento humano (Nascimento 2009). Subjaz a essa alteração profunda uma compreensão das vítimas não mais como seres individuais e passivos objetos de assistência, mas, cada vez mais, como atores coletivos, com um papel ativo, quer no quadro dos conflitos armados, quer no tempo chamado de pós-conflito, e aí perspectivadas, tanto como sujeitos dos processos de reconstrução quanto como potenciais ameaças para a segurança regional ou global (fluxos de refugiados, envolvimento em redes de terrorismo internacional etc.). O foco da ação humanitária passou, assim, a ser a criação e o desenvolvimento de mecanismos locais de superação das vulnerabilidades endêmicas e de apoio à resiliência das populações que as protagonizam.

O espaço humanitário tradicional, desenhado pelos critérios da imparcialidade, neutralidade, universalidade e independência, e regido pelo imperativo humanitário da assistência indiferenciada, segundo uma lógica de compaixão despolitizada, foi progressivamente substituído por um “novo espaço humanitário”, não só muito menos delimitado – a missão de redesenhar estruturas sociais, institucionais e econômicas como forma de erradicar os fatores geradores da conflitualidade inscreveu-o inapelavelmente na arena da disputa política – como pensado numa lógica de consequência que dá primazia aos resultados sobre os princípios e usa estratégias de condicionalidade como forma de os atingir, com assunção da inerente possibilidade de aplicação seletiva da ajuda humanitária. Na verdade, ao focar-se na promoção da paz, dos direitos humanos e do desenvolvimento, e ao condicionar a permanência da assistência à obtenção de resultados nesses planos, o novo humanitarismo “marca um repúdio do direito universal à assistência em contextos de crise” (Fox 2001, 280).

Nessa mudança de perspectiva sobre o que deve ser a ação humanitária, vai transportada também uma mudança das percepções das agências humanitárias sobre as sociedades-alvo da sua ação. Como lembra Lourdes Benavides (2009, 109),

as sociedades receptoras de ajuda deixaram de ser consideradas vítimas passivas dos conflitos para passarem a ser vistas como agentes ativos, com capacidade transformadora e de construção da paz, se forem adequadamente 'empoderadas' nos processos. Também são consideradas como parte potencial de dinâmicas destrutivas, em caso contrário.

O caminho do humanitarismo clássico para o novo humanitarismo exprime a mudança de hegemonia no campo humanitário da perspectiva “socorrista” para a perspectiva “alquimista”, para usar as sugestivas imagens de Michael Barnett (2011). A primeira professa um humanitarismo centrado no socorro de emergência e assume a modéstia desse mandato e da sua articulação com os princípios da neutralidade e da independência como o modo certo de garantir um efetivo acesso às populações vitimadas. Os “alquimistas”, por seu turno, adotam a transformação das relações sociais, políticas, econômicas e culturais – onde situam as raízes dos conflitos – como condição para que os indivíduos possam ter vidas mais produtivas, saudáveis e dignas (Barnett 2011). O trabalho político desloca-se, assim, para o centro da sua missão. Barnett (2011) identifica a esse respeito uma linha de continuidade entre os abolicionistas de meados do século XIX, os movimentos missionários de fins deste século, as agências de desenvolvimento de meados do século XX e os programas de *peacebuilding* do dealbar do século XXI.

O paradoxo do novo humanitarismo: entre a militarização e a tecnicização

A ambiguidade é a marca do novo humanitarismo. Por um lado, ao servir de suporte legitimador dos novos contornos do intervencionismo internacional – e, nesse sentido, ao assumir um traço de politização qualificada ou mesmo extremada – o novo humanitarismo surge crescentemente associado a dinâmicas de militarização. Por outro lado, porém, no exato momento em que assume ambições políticas que vão além da prestação de socorro individual, o humanitarismo nega a natureza política da sua implementação.

A partir da década de noventa do século passado, instalou-se uma crescente associação entre as operações militares internacionais e a ação humanitária. Desde logo, a Agenda para a Paz de Boutros-Ghali abriu portas à securitização da ajuda humanitária, ao sugerir a inclusão das violações em larga escala de direitos humanos fundamentais e as deslocamentos forçados massivos no elenco das ameaças à paz a considerar pelo Conselho de Segurança. Por outro lado, o investimento institucional na articulação entre resolução de conflitos e reconstrução pós-bélica fomentou uma articulação mais densa entre a ação humanitária e a construção da paz, que se expressou em orientações para a política de ajuda humanitária como a “do *no harm*” (Anderson 1999) ou a do “diagnóstico de impactos sobre paz e conflito” (Bush 1998, Pérez de Armiño e Zirion 2010).

Com a intervenção no Kosovo, em 1999, deu-se mais um passo no sentido da militarização da ação humanitária. A apologia de intervenções integradas (*comprehensive approach*) (Crisis Management Iniciativa 2008, The Joint Doctrine e Concepts Centre 2006) expressou a passagem de um princípio de coerência para o primado da complementaridade, da procura de objetivos comuns

ou mesmo da subordinação da ação humanitária aos objetivos militares (Benavides 2009) a que, primeiro, o Relatório Brahimi, depois, a Doutrina Capston, deram guarida. O Manual de Contra-Insurgência das Forças Armadas dos Estados Unidos da América sintetiza exemplarmente essa imbricação entre ação humanitária e intervenção militar:

Os soldados devem ser construtores de países (nation-builders) tanto quanto são combatentes. Devem estar preparados para ajudar no restabelecimento de instituições e das forças de segurança locais e para apoiar a reconstrução de infraestruturas e de serviços básicos. Devem estar igualmente habilitados a facilitar o estabelecimento de mecanismos de governação local e de primado da lei. A lista destas tarefas é longa: levá-las a cabo envolve intensa coordenação e cooperação com muitas instâncias intergovernamentais e do Estado local.

A militarização do humanitarismo – patente em fórmulas de parceria civil-militar, como as *provincial reconstruction teams* (Abbaszadeh et al. 2008), os *strategic framework agreements* ou as missões integradas (Harmer 2008, Weir 2006), na fixação de diretrizes técnicas para as operações de paz multilaterais, e na elaboração de doutrinas militares, como a das *Mass Atrocity Response Operations* (MARO) dos Estados Unidos (Bellamy e Williams 2011) – reforçou a transformação em curso na identidade da ação humanitária: se ela já tinha mudado do velho perfil socorrista para um perfil de trabalho político exigido pela sua inserção nas missões de *peace building*, o *comprehensive approach* inscreveu-lhe uma terceira lógica identitária: a da contenção. O objetivo do novo humanitarismo não é outro senão o de manter as periferias turbulentas dentro do sistema global, garantindo que permanecerão na condição de periferias e que a sua turbulência ameaçadora diminuirá significativamente. No quadro ideológico do programa da paz liberal, esse novo humanitarismo serve à causa do intervencionismo nas periferias turbulentas, promovendo os valores, as formas de organização e a racionalidade vestefaliana-weberiana como supostas respostas às raízes mais profundas dos conflitos e como mecanismos de prevenção estrutural da geração de massas humanas carenciadas de assistência humanitária.

Paradoxalmente, essa hiperpolitização do humanitarismo provocou uma reação de retorno à sua representação discursiva como um tipo de ação não política (Benavides 2009). Esse reflexo de novo fechamento do espaço humanitário (Duffield 2007) reavivou o entendimento de que o humanitarismo é uma forma muito singular de abordar os conflitos e emergências complexas, fundamentada numa narrativa centrada nas vítimas. Essa focagem permite equacionar as transformações estruturais por ela justificadas não como escolhas políticas, mas como imposições técnicas orientadas para a obtenção de um resultado consensualmente desejado – e que, por isso, amortece os contrastes entre as escolhas. A hegemonia contemporânea, dessa perspectiva consensualista e técnica, centrada nas vítimas e patente num vocabulário próprio (“parcerias”, “empowerment local”, “capacitação”), integra uma constelação de conceitos – *failed states*, novas guerras etc. –, que se assumem como contrapontos da ênfase que, em meados do século XX, era dada a declinações diferentes da autodeterminação (descolonização, autossuficiência, soberania permanente sobre os recursos naturais, Nova Ordem Econômica Internacional) como alternativa para as periferias turbulentas. Na verdade, o consensualismo e a roupagem técnica dão ao novo humanitarismo um inequívoco traço de continuidade com o paternalismo que o primado da autodeterminação combateu.

A responsabilidade de proteger, ou o tenso casamento entre a biopolítica e a geopolítica

Convirá recordar que, quando, em 2001, o conceito de responsabilidade de proteger emergiu (ICISS 2001), o debate então provocado pela pretensão de impor uma mutação aos pilares da ordem jurídica internacional herdada da Carta das Nações Unidas (não intervenção, soberania territorial, proibição do uso individual da força), sustentada na tese da necessidade de contornar a potencial inoperacionalidade do Conselho de Segurança em matéria de autorização do uso da força e na retórica hipertrofiadora do lado perverso da impunidade das soberanias, tinha – talvez surpreendentemente – evidenciado resistências porventura tão pujantes quanto às dos apoios àquelas mudanças. Toda a polêmica em torno da chamada “intervenção humanitária” havia sido fortemente polarizada entre, de um lado, uma concessão jurídicista e fechada da soberania territorial e, de outro, uma compreensão da mesma soberania como obstáculo à plena afirmação da proteção internacional dos direitos humanos.

De algum modo, a figura da responsabilidade de proteger surgiu como recurso tático para acolher as preocupações essenciais subjacentes à ideia de “intervenção humanitária”, dando-lhes, todavia, uma resposta que retirasse força ao argumento crítico da continuidade com o intervencionismo de perfil colonial (Bellamy 2009, 52). A forma encontrada no relatório da Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Internacional teve como intenção essencial identificar essa “terceira via” entre a absolutização da não intervenção e a abertura virtualmente ilimitada ao seu oposto. Na síntese muito clara do Secretário-Geral da ONU, “a intervenção humanitária colocava uma falsa alternativa entre dois extremos: ou não fazer nada (standing by) diante do crescendo de mortes de civis, ou enviar forças militares para proteger as populações vulneráveis e ameaçadas. Compreensivelmente, os Estados membros mostraram-se relutantes a escolher entre estas incomensuráveis alternativas” (Anan, 2009: 6).

O relatório de 2001 arranca desse bloqueamento patente o debate sobre a intervenção humanitária – cita no início o relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a Declaração do Milênio: “se a intervenção humanitária é, de facto, uma violação inaceitável da soberania, como devemos nós responder ao Ruanda e a Srebrenica – às violações grosseiras e sistemáticas dos direitos humanos que afetam todos os preceitos da nossa comum humanidade?” (Ibidem) – para, depois, ensaiar uma estratégia de distanciamento face à demasiada centralidade dos Estados naquele debate e, desse modo, tentar esvaziar a referida polarização. Assim, ao colocar o foco da análise no fato gerador da responsabilidade que é a violação em larga escala de direitos humanos e na garantia da segurança humana para as pessoas em condição de vulnerabilidade, o relatório deixa de dar espaço para “uma hierarquia entre indivíduos e Estados” e “afasta-se quer de um Estado estático e reificado quer de direitos humanos descontextualizados” (Warner 2003, 111).

No entanto, essa estratégia de contornar as dificuldades suscitadas pela validade fundamental do princípio da soberania fica a meio caminho. É que, por mais que a Comissão tente evitar encará-la, a verdade é que essas violações maciças de direitos humanos têm sujeitos. E, sendo assim, a imputação de responsabilidades determina um regresso – porventura não desejado – ao estatocentrismo e às suas consequências. A partir daí, tudo se resume a estabelecer o ponto a partir do qual se determina que o Estado não quer ou não consegue proteger (Warner

2003 112). Ou seja, “by moving from the right to intervene to the responsibility to protect, the Commission has shifted the focus, but only up to a point” (Warner 2003, 113).

Na verdade, a construção do relatório de 2001 acaba por não se distanciar suficientemente das anteriores conceptualizações da intervenção humanitária, na exata medida em que sustenta que o incumprimento da responsabilidade de proteger pelo Estado “local” investe a comunidade internacional, a título supletivo, da garantia dessa proteção por meio de formas de intervenção de intensidade variável. Nas palavras de Daniel Warner (2003, 114), “ao enfatizar a segurança humana e os direitos humanos como prioridades, o relatório fragilizou a soberania dos Estados sem identificar uma alternativa responsável. A comunidade internacional não pode proteger indivíduos por períodos prolongados. Ela não pode ser o garante dos direitos humanos”.

Esse conturbado arranque da afirmação da responsabilidade de proteger esteve na origem de todo um caminho de moldagem da noção que mais venceu aquele propósito tático de esvaziar a polarização entre soberania dos Estados e direitos humanos, concebida como um inevitável jogo de soma zero. Na verdade, como afirma Chandler (2010, 163), se

em 2001 a resposta à alternativa entre não fazer nada e a intervenção militar era desafiar a soberania para admitir a intervenção militar, em 2009, a resposta àquela mesma alternativa consiste em evitar qualquer daqueles resultados através de um reforço da soberania que previna a necessidade de uma intervenção militar.

Para essa viragem, foi de importância decisiva a Cimeira Mundial de 2005, organizada pelas Nações Unidas sobre esse tema. É certo que aí o princípio da responsabilidade de proteger – com as suas dimensões fundamentais: responsabilidade dos Estados de protegerem as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica ou os crimes contra a humanidade; obrigação de assistência da comunidade internacional e dever de ação atempada e decidida em caso de incumprimento da responsabilidade do Estado – foi adotado por unanimidade e, posteriormente, reiterado, quer em resoluções do Conselho de Segurança – 1674 (2006) e 1894 (2009) –, quer em relatórios do Secretário-Geral, quer ainda por meio da criação de um secretariado comum para a responsabilidade de proteger e para a prevenção do genocídio (Bellamy e Williams 2011).

Ora, esse reforço normativo e institucional da responsabilidade de proteger foi a par com uma clara inflexão na sua formulação discursiva: da focagem na responsabilidade da comunidade internacional na prevenção de atrocidades em larga escala, na reação contra elas e na reconstrução posterior, o discurso dominante passou a colocar o núcleo definidor da responsabilidade de proteger nas responsabilidades dos Estados “frágeis” ou “falhados/em falência” e na inerente necessidade de lhes ser prestada ajuda. Houve, refere Chandler (2010, 164), uma “inversão da problemática fundamental do Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados – o problema identificado passou a ser a capacidade institucional de alguns Estados soberanos e não a soberania como obstáculo jurídico [à intervenção].” É precisamente nesse sentido que vão as observações do atual Secretário-Geral, no seu relatório de 2010:

a responsabilidade de proteger é um aliado da soberania, não um adversário. Ela radica numa noção positiva e afirmativa da soberania como responsabilidade e não na concessão

mais restritiva de intervenção humanitária. Ao ajudar os Estados a cumprirem as suas responsabilidades essenciais de proteger, a responsabilidade de proteger procura reforçar a soberania e não enfraquecê-la. Ela procura ajudar os Estados a serem bem-sucedidos e não apenas reagir quando eles falham (Ki Moon 2010).

Ora, essa “moderação tática” da concessão originária da responsabilidade de proteger, ao vincar com mais clareza o papel meramente supletivo da comunidade internacional, e ao conferir inequívoca centralidade à solidez das instituições e das respetivas capacidades, evidencia uma filiação numa matriz de pensamento liberal, para a qual as atrocidades em causa são, mais que tudo, o produto de comportamentos individuais e das estruturas institucionais descontextualizados de relações econômicas e sociais concretas. Em última análise, a colocação do essencial da carga de responsabilidade no Estado “local” operada por essa reconfiguração da responsabilidade de proteger serve como uma estratégia de ocultação das responsabilidades causais da comunidade internacional, à qual é confiado um papel disciplinador, sem nunca se equacionarem as cumplicidades, ativas ou por negligência, da mesma comunidade internacional, com a geração de condições para a ocorrência das atrocidades em causa, incluindo a fragilização institucional e regulatória dos Estados da periferia. Acompanho, pois, o comentário de David Chandler (2010, 166), para quem

entender a violência em larga escala como produto de indivíduos oportunistas e de incapacidades institucionais distancia duplamente os políticos ocidentais: primeiro, atribuindo a responsabilidade a indivíduos que alegadamente “fazem escolhas políticas deliberadas e calculadas”; segundo, afirmando que esses cálculos dependem do quadro institucional do Estado em causa, o que implica que um quadro institucional correto minimizaria a possibilidade de os atores políticos escolherem a violência em larga escala em vez da cooperação.

A evolução conceitual da responsabilidade de proteger, sendo de grande relevância, apresenta, todavia, cruciais traços de continuidade com as estratégias que lhe deram origem em 2001. O essencial dessa continuidade reside, em meu entender, nas contradições endógenas da combinação contemporânea entre um Direito Internacional da geopolítica e um Direito Internacional da biopolítica.

Se o primeiro mantém como pilares da ordem internacional a não intervenção, a soberania territorial e a proibição do uso da força nos termos da Carta das Nações Unidas, o segundo tem como referência fundamental a flexibilização/fragilização da Carta – designadamente do seu capítulo VII –, em homenagem à prevalência do regime jurídico de proteção internacional dos direitos humanos e da inerente responsabilidade de proteger as populações civis em todas as circunstâncias.

Ora, como já referi, a ordem biopolítica global é, ela própria, atravessada por uma ambiguidade indisfarçável: se, por um lado, ela coloca no centro do seu discurso a defesa das pessoas e da sua dignidade (concretizada em conceitos como segurança humana ou desenvolvimento humano), por outro lado, é em nome desses primados benignos que ela se efetiva como controle, hierarquização e contenção que dão expressão à disciplina das periferias turbulentas como prioridade efetiva do centro. E o eixo central dessa disciplina é hoje a promoção/imposição em escala global de um modelo de *good governance* condensador dos adquiridos institucionais e jurídicos políticos do

Estado weberiano-vestefaliano ocidental. A governação global, enquanto governação do centro sobre a periferia do sistema-mundo, assume como programa o estabelecimento de formas de “governação terapêutica” (Pupovac 2001) das periferias. É esse o rosto contemporâneo da velha *mission civilisatrice* do centro sobre a periferia e a responsabilidade de proteger é dela, uma expressão fundamental no nosso tempo.

A operação “protetor unificado” na Líbia: marcha atrás na responsabilidade de proteger

Lembram Alex Bellamy e Paul Williams (2011, 825) que o Conselho de Segurança autorizou intervenções com recurso a “todos os meios necessários” para a proteção de civis em diversos casos anteriores à intervenção na Líbia, em 2011: Haiti, República Democrática do Congo, Sudão, Libéria, Serra Leoa, Burundi e Costa do Marfim. “Mas”, sublinham os autores, “a Resolução 1973, de 17 de Março de 2011, sobre a situação na Líbia marca a primeira vez que o Conselho autorizou o uso da força para fins de proteção humana contra a vontade de um Estado em atividade”.

A gênese da intervenção é conhecida. No contexto das chamadas “Primaveras Árabes”, o protesto social organizado em diversas cidades líbias (em especial, Benghazi e Tobruk), que tomou como pretexto a prisão do ativista dos direitos humanos, Fathi Terbil, foi objeto de severa repressão policial e militar, originando relatos de um número sempre indeterminado de mortos (entre 1.000 e 10.000). A sucessão de pronunciamentos diplomáticos, incluindo da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos e do próprio Secretário-Geral, instando as autoridades líbias a porem termo à repressão, centraram invariavelmente a sua fundamentação na consideração de que se estaria diante de um problema de proteção das populações e conduziram à criação de uma comissão de inquérito no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em fevereiro, e à expulsão da Líbia daquele organismo, em março.

A polêmica em torno da veracidade dos fatos invocados como geradores de uma crise humanitária na Líbia (Forte 2011, Johnstone 2011, Sensini 2011) é intensa e certamente nunca será conclusiva. Desde a multiplicação de raids aéreos da força aérea líbia para bombardeamento de civis indefesos até à angariação pelos apoiantes de Khadafi de mercenários em massa para operações de contra insurgência, passando pela prática em larga escala de crimes de violação, as acusações feitas ao regime líbio animaram uma intensa dramatização midiática – “onirismo informativo”, chama-lhe criticamente Sensini (2011, 119) – de contornos muito semelhantes aos postos em prática em casos anteriores (Iraque, Líbano) para legitimar o uso da força.

Não cabe neste texto retomar essa polêmica, nem tampouco analisar outras motivações – alegadamente mais fundas e verdadeiras – da intervenção da OTAN. Referirei apenas que, nesse outro plano de interpretação, marcam presença três razões principais: em primeiro lugar, a apropriação dos enormes recursos petrolíferos da Líbia (estimados em 60.000 milhões de barris com custos de extração muito baixos), ou das suas reservas de gás natural (estimados em 1 bilhão e 500 milhões de metros cúbicos, que fazem da Líbia o quarto maior produtor africano, atrás da Nigéria, Argélia e Egito), e as estratégias de concorrência entre grupos empresariais italianos (ENI), alemães (Wintershall) e russos (Gazprom), por um lado, e franceses, britânicos e norte-americanos, por outro (Sensini 2011); em segundo lugar, a disputa do controle dos fundos

soberanos líbios, de 200 milhões de dólares, pelos bancos centrais da França, Reino Unido e Estados Unidos da América (Sensini 2011); e, em terceiro lugar, a anulação preventiva do projeto de constituição dos Estados Unidos e da África, e da adoção de uma moeda única autônoma relativamente quer ao dólar quer ao euro, com forte impulso político e financeiro da Líbia de Khadafi (Sensini 2011).

Cabe, isso sim, registrar neste texto dois fatos, dada a sua importância para a questão que pretendo avaliar: o modo como a noção de responsabilidade de proteger se afirmou na intervenção da OTAN na Líbia. O primeiro desses fatos é que a evolução da revolta civil e da resposta do regime de Khadafi degenerou em guerra civil. Num comentário publicado em março de 2011, Mary Kaldor advertia já para o risco – entretanto, tornado realidade – de se verificar uma evolução conducente “tal como no Iraque, a uma ‘nova guerra’ prolongada (protracted new war)” (Kaldor 2011), com todos os ingredientes por ela recenseados como elementos definidores de uma “nova guerra”: disputa de controle do território, privatização do uso legítimo da força armada, captura de recursos pelos diferentes grupos em conflito e sua circulação por meio de redes de economia paralela, sobreposição entre estratégias de combate e criminalidade organizada etc. Na identificação das raízes mais fundas dessa guerra civil, algum discurso essencialista coloca o ressurgimento das identidades tribais como elemento justificador. Sem desdenhar a importância desse fator, importa sublinhar que o próprio tribalismo foi integrado na estratégia de conquista e gestão do poder por Khadafi, num jogo inteligente entre o sublinhado das diferenças e a negociação de pactos e alianças. O essencialismo dessa explicação tribal não resiste, porém, à constatação da tensão crescente que se foi instalando na sociedade líbia entre os resultados socioculturais de uma concentração urbana crescente e o fechamento do regime político, associado a uma deterioração das condições de vida provocada pela marginalização internacional dos anos de 1980 e 1990, que a reabilitação mais recente não inverteu suficientemente. Ainda que persistam identidades clânicas diferenciadas, a realidade social líbia deve ser lida com outras lentes analíticas, designadamente a da estrutura de classes (Ahmida 2005, Bamieh 2011). E, a essa luz, a explosão social de fevereiro de 2011 encontra uma explicação não de primordialismo culturalista, mas de pressão social e econômica originada nas pretensões de uma classe média em ascensão totalmente bloqueada pelo regime de Tripoli.

O segundo fato a registrar é que a criação de uma zona de exclusão aérea justificada pela obrigação de proteger civis envolveu, segundo números da própria OTAN, cerca de 8.000 militares, mais de 260 equipamentos aéreos e 21 navais, com um total de 26.500 operações militares, das quais 9.700 com utilização efetiva de armamento (incluindo mísseis Tomahawk com meia tonelada de explosivos cada). Nesse uso maciço da força militar, materializou-se a implementação das resoluções 1970 e 1973 do Conselho de Segurança.

A primeira, adotada por unanimidade logo em 26 de fevereiro, condena “a violência e o uso da força contra civis”, deplora “a brutal e sistemática violação dos direitos humanos, que inclui a repressão contra manifestantes pacíficos” e rejeita “de forma inequívoca o incitamento à hostilidade e à violência contra a população civil praticadas pelas mais altas esferas do governo líbio”. Nesse sentido, “evocando a responsabilidade das autoridades líbias de proteger sua população”, e “agindo em conformidade com os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas”, o Conselho “exige o fim imediato da violência”; “insta as autoridades líbias a [...]”

garantir a entrada com segurança de suprimentos humanitários e médicos e de agências e profissionais humanitários no país”; “decide encaminhar a situação da Grande Jamahiriya Árabe Popular Socialista da Líbia, iniciada em 15 de fevereiro de 2011, ao Procurador do Tribunal Penal Internacional”; “decide que todos os Estados membros adotarão imediatamente as medidas necessárias para evitar o fornecimento, venda ou transferência, de forma direta ou indireta, à Grande Jamahiriya Árabe Popular Socialista da Líbia [...] de armas e todos os tipos de materiais correlacionados”; “decide que todos os Estados membros adotarão as medidas cabíveis para evitar a entrada ou a circulação em seus territórios” de dezesseis altas individualidades do regime líbio; “decide que todos os Estados membros congelarão sem demora todos os fundos, outros bens financeiros e recursos econômicos que estejam em seus territórios e que sejam de propriedade” de seis dessas personalidades; cria um comitê de sanções com mandato para supervisionar o cumprimento dessas medidas; e “insta todos os Estados membros [...] a facilitar e apoiar o retorno de entidades humanitárias e disponibilizar a assistência humanitária” à Líbia.

A intensificação das medidas de força por parte do Conselho de Segurança, patente na Resolução 1973, adotada em 17 de março, com 10 votos a favor (entre os quais o de Portugal) e 5 abstenções (China, Rússia, Alemanha, Brasil e Índia), foi o resultado do ativismo franco-britânico, articulado com organizações regionais, como a Liga Árabe, a Organização da Conferência Islâmica e o Conselho de Cooperação do Golfo, em favor do estabelecimento de uma zona de exclusão aérea (Bellamy e Williams 2011, 841). A posição da Liga Árabe, expressa em declaração de 12 de março, é particularmente enfática a respeito da necessidade da zona de exclusão aérea para a proteção de civis: “a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in Libya, while respecting the sovereignty and territorial integrity of neighbouring States”.

A Resolução 1973 determina que “a situação na Líbia continua a constituir uma ameaça para a paz e segurança internacionais” e, em conformidade, atuando no quadro do capítulo VII da Carta, “exige um cessar-fogo imediato e o fim a violência e de todos os ataques e abusos contra civis”, e que

as autoridades líbias cumpram as suas obrigações com o direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário, os direitos humanos e dos refugiados e tome todas as medidas para proteger civis e atender as suas necessidades básicas e para assegurar a rápida e desimpedida passagem da ajuda humanitária.

Nesse sentido, o Conselho de Segurança “autoriza os Estados-Membros [...] a tomar todas as medidas necessárias para proteger os civis sob a ameaça de ataque na Líbia, incluindo Benghazi, excluindo uma ocupação estrangeira de qualquer forma em qualquer parte do território da Líbia”, e “decide estabelecer uma proibição de todos os voos no espaço aéreo da Líbia a fim de ajudar e proteger os civis”, excetuando apenas aqueles “cuja única finalidade é humanitária – como para entrega ou facilitação da prestação de assistência, incluindo suprimentos médicos, alimentação ou agentes humanitários”.

Ora, a realidade para lá da letra das resoluções foi bem diferente. Face ao modo concreto como foram conduzidas as operações militares, é manifesto que essa diferença se situou em dois planos complementares entre si. O primeiro foi o do sentido último do mandato da

intervenção. O segundo foi o da relação entre os meios empregues e a finalidade consagrada na Resolução 1973.

Ao declarar “queremos apoiar a oposição que se ergueu contra o ditador”, a Secretária de Estado norte-americana, Hillary Clinton, trouxe para o centro do debate a fiabilidade da proteção de civis como causa efetiva da intervenção militar ou, no mínimo, a problemática da relação entre a proteção de civis e outros fins, como a mudança de regime (Bellamy e Williams 2011, 846). No Conselho de Segurança, esse debate teve ecos por meio de declarações dos representantes dos Estados-membros que se abstiveram na votação da Resolução 1973.

Assim, por exemplo, o representante do Brasil afirmou que “interpretações excessivamente amplas da proteção de civis [...] poderiam [...] criar a percepção de que ela é usada como cortina de fumo para uma intervenção ou uma mudança de regime” (citado em Bellamy e Williams 2011, 848). A declaração de Clinton – como depois outras de responsáveis políticos, diplomáticos e militares dos Estados mais diretamente envolvidos na intervenção – deixa margem para perguntas fundamentais: a proteção de civis e o apoio aos rebeldes tornou-se uma e a mesma coisa? O estabelecimento de uma zona de exclusão aérea inscreveu-se numa lógica defensiva e protetora ou ofensiva em vista da mudança de regime? O “apoio à oposição que se ergueu contra o ditador” tornou-se entretanto um mandato da missão da OTAN, de tal forma que a proteção dos rebeldes e o apoio militar que lhes foi dado se transformou no *modus operandi* das forças de intervenção? A “cortina de fumo” referida pelo representante do Brasil foi um fato indesmentível. Desde o início, a proteção de civis foi, no mínimo, amalgamada com a tomada de partido na guerra civil, em favor dos rebeldes, ao ponto de o próprio Ministro da Defesa do Reino Unido ter declarado publicamente que Khadafi poderia ser um objetivo legítimo da operação.

Essa agenda implícita da intervenção foi evidentemente o suporte para uma condução operacional da intervenção que excedeu em muito uma interpretação literal do quadro estabelecido pela Resolução 1973. O Secretário-Geral da Liga Árabe, Amr Moussa, sublinhou de forma clara essa desconformidade: “O que está a acontecer na Líbia difere do objetivo de uma zona de exclusão aérea. O que nós queremos é a proteção de civis, não o bombardeamento de mais civis” (Washington Post 2011). O representante da Índia no Conselho de Segurança deu também voz a esse “sentimento de desconforto sobre o modo como o imperativo humanitário de proteger civis foi interpretado na atuação no terreno” (citado em Bellamy e Williams 2011, 847).

Ao invés de uma interpretação restritiva da Resolução 1973 – aconselhada, aliás, pela expressividade das críticas suscitadas pelos Estados que optaram pela abstenção – o que ocorreu foi uma, aliás esperada, interpretação liberal da expressão “todos os meios necessários” nela consagrada. Não tendo sequer equacionado a inclusão nesses meios de esforços diplomáticos de alto nível para a obtenção de um efetivo cessar das hostilidades ou do envio de observadores internacionais (iniciativa, aliás, explicitamente aceita pelo regime de Trípoli), os responsáveis pela intervenção optaram por entendê-la como um cheque em branco para uma escalada do uso da força (Bennis 2011), com bombardeamentos contra objetivos, sem qualquer relação com a garantia do cumprimento da zona de exclusão aérea e exclusivamente vocacionados para um reforço das forças rebeldes no seu confronto com Khadafi e os seus apoiantes.

Essa falta de um controle da adequação dos meios empregues à finalidade da proteção de civis fixada como fundamentação da intervenção suscitou a iniciativa da diplomacia brasileira de

lançar no debate público a figura da responsabilidade ao proteger. Num debate realizado na ONU sobre essa questão, em 21 de fevereiro de 2012, o Ministro Antonio de Aguiar Patriota, dando continuidade à intervenção da Presidente Dilma Roussef, na Assembleia Geral da Organização, em setembro de 2011, considerou que

antes de se empenhar em uma ação militar, espera-se que a comunidade internacional realize uma análise abrangente e criteriosa de todas as consequências que daí podem decorrer. O uso da força sempre traz consigo o risco de causar mortes involuntárias e de disseminar violência e instabilidade. O fato de que ela seja utilizada com o objetivo de proteger civis não faz das vítimas colaterais ou da desestabilização involuntária eventos menos trágicos.

Nesse sentido, sugeriu a adoção de “um conjunto acordado de princípios fundamentais, parâmetros e procedimentos” para a regulação de missões humanitárias, entre os quais: ênfase na diplomacia preventiva; esgotamento prévio de todos os meios pacíficos disponíveis nos casos de proteção de civis sob ameaça de violência; produção do “mínimo possível de violência e de instabilidade”; utilização da força “criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança”; e “procedimentos aprimorados no Conselho para monitoramento e avaliação da maneira como as resoluções são interpretadas e aplicadas, para assegurar a responsabilidade ao proteger”. Que esse debate tenha sido aberto pela intervenção da OTAN na Líbia mais evidencia a consciência da distância entre a intensidade e os meios da intervenção e a alegada intenção de proteger populações civis.

Conclusão

A intervenção da OTAN na Líbia configura um retrocesso na dinâmica evolutiva que o discurso sobre a responsabilidade de proteger vinha registrando desde 2005. A centragem dessa figura, ensaiada desde então sobre o reforço de capacidades dos Estados institucionalmente frágeis, e o inerente dever de assistência da comunidade internacional foram completamente ignorados, e a proteção de civis revelou-se uma cobertura pouco convincente para uma operação de regime change, levada a cabo com recurso de alta intensidade à força militar posta ao serviço de uma das partes numa guerra civil. Por ser assim, a intervenção na Líbia dá renovada sustentação à crítica à responsabilidade de proteger enquanto figura de continuidade, com um intervencionismo disciplinador do centro sobre as periferias turbulentas, que mistura a superioridade moral com a identificação de parceiros confiáveis para alianças políticas e comerciais. Tratou-se, lembra Richard Falk (2011, online) de “uma força encapotada de uso ilegal da força, combinada com o incumprimento, pelo Conselho de Segurança, do dever de garantir a anulação da distância entre o seu mandato e a operação no terreno”. E acrescenta: “O tipo de campanha aérea levada a cabo, ao inflacionar e exceder o mandato das Nações Unidas estabelecido na Resolução 1973 do Conselho de Segurança, desacreditou a autoridade das Nações Unidas para a manutenção da paz” (Falk 2011, online).

Os prosélitos da responsabilidade de proteger invocam em favor da figura a sua capacidade para afastar em definitivo as contradições e os riscos presentes no discurso da intervenção humanitária. Ora, esse argumento não colhe e a intervenção na Líbia aviva as razões da sua não

aceitação. Como lembra Richard Falk (2011, online), o problema essencial da responsabilidade de proteger é que

ela desvaloriza o papel da geopolítica na diplomacia das decisões quer de intervir quer de não intervir. Esconder este elemento fundamental do processo de decisão atrás de uma cortina de linguagem moralizadora faz com que falar de responsabilidade de proteger em vez de intervenção humanitária convide a equívocos e encoraje ambições imperiais.

A lição maior que a intervenção da OTAN na Líbia nos dá é, porventura, a de que a referência à responsabilidade de proteger como se ela fosse uma abstração benigna não é senão uma estratégia legitimadora de um intervencionismo com propósitos que vão muito além – ou se afastam totalmente – de objetivos humanitários. O discurso jurídico-político da biopolítica global está prenhe de armadilhas. Só a cuidadosa referência de cada caso concreto à relação de forças materiais e ideológicas em presença permite escapar aos seus cantos de sereia.

Referências

- Abbaszadeh, Nima et al. *Provincial Reconstruction Teams: lessons and recommendations*. Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2008.
- Ahmida, Ali Abdullatif. *Forgotten Voices. Power and agency in colonial and postcolonial Libya*. Londres: Routledge, 2005.
- Anderson, Mary. *Do no harm. How can aid can support peace-or war*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Bamyeh, Mohammed. "Is the Libyan revolution an exception?" *Mufttah*, 2011. <http://muftah.org/?p=956>.
- Barnett, Michael. *Empire of humanity. A history of humanitarianism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2011.
- Bellamy, Alex. *A responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities*. Londres: Polity Press, 2009.
- Bellamy, Alex e Paul Williams. "The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect." *International Affairs*, 87, no. 4, 2011:825-850.
- Benavides, Lurdes. "El regimen internacional del 'nuevo humanitarismo'." *Relaciones Internacionales*, no.12, 2009:107-124.
- Bennis, Philis. "UN declares war on Libya." *Institute for Policy Studies webpage*, 2011. http://www.ips-dc.org/articles/un_declares_war_on_libya.
- Bickerton, Christopher. *Politics without sovereignty. A critique of contemporary international relations*. Oxon: University College London Press, 2007.
- Bush, Kenneth. "A measure of peace: peace and conflict impact assessment (PCIA) of development projects in conflict zones." *Working Paper 1, International Development Research Center*, 1998.
- Chandler, David. "R2P or not R2P? More statebuilding, less responsibility." *Global Responsibility to Protect*, 2, 2010:161-166.

Conselho da Liga Árabe (2011), Resolução nº 7360, de 12 de março de 2011, [http://responsibilitytoprotect.org/Arab%20League%20Ministerial%20level%20statement%2012%20march%202011%20-%20english\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Arab%20League%20Ministerial%20level%20statement%2012%20march%202011%20-%20english(1).pdf)

Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011), Resolução nº 1970, de 26 de fevereiro de 2011, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))

Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011), Resolução nº 1973, de 17 de março de 2011, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))

Crisis Management Initiative. *Comprehensive Approach: trends, challenges and possibilities for cooperation in crisis prevention and management*. Helsínquia: Ministry of Defense, 2008.

Duffield, Mark. *Global governance and the new wars. The merging of development and security*. Londres: Zed Books, 2001.

Duffield, Mark. "Global civil war: the non-insured, international containment and post-interventionary society." *Journal of Refugee Studies*, 21, no. 2, 2008:145-165.

Falk, Richard. "Can humanitarian intervention ever be humanitarian?", 2011. <http://richardfalk.wordpress.com/2011/08/04/can-humanitarian-intervention-ever-be-humanitarian/>.

Forte, Maximilian. "A victory for the Libyan people? The top ten myths in the war against Libya." *Counterpunch*, 2011.

Fox, Fiona. "New humanitarianism: does it provide a moral banner for the 21st century?" *Disasters*, 25, no. 4, 2001:275-289.

Harmer, Adele. "Integrated missions: a threat to humanitarian security?" *International Peacekeeping*, 15, no. 4, 2008:528-539.

ICISS *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

Johnstone, Diana. "Another NATO intervention? Libya, is this Kosovo all over gain?" *Counterpunch*, 2011.

Kaldor, Mary. "Libya: war or humanitarian intervention?" *Open Democracy*, 2011. <http://www.opendemocracy.net/mary-kaldor/libya-war-or-humanitarian-intervention>.

Ki Moon, Ban. *Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General*. United Nations General Assembly, 2009.

Nascimento, Daniela. "Humanitarianism at the crossroads: dilemmas and opportunities of the 'War on Terror'." *Portuguese Journal of International Affairs*, Autumn/Winter, 2009:59-69.

Paris, Roland. "Peacebuilding and the limits of liberal internationalism." *International Security*, 22, no. 2, 1997:54-89.

Paris, Roland. "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'." *Review of International Studies*, 28, 2002:637-656.

Patriota, António (2012), "Pronunciamento do Ministro António Patriota em debate sobre a Responsabilidade de Proteger", na ONU, em 21.2.2012, in <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>

Pérez de Armiño, Karlos. *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas*. Bilbao: Hegoa, 2002.

Pérez de Armiño, Karlos e Iker Zirion. *La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas*. Bilbao: Hegoa, 2010.

Pupovac, Vanessa. "Therapeutic governance: psycho-social intervention and trauma risk management." *Disasters*, 25, no. 4, 2001:358-372.

Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar. *Las "buenas intenciones": intervención humanitaria en África*. Barcelona: Icaria Editorial, 2003.

Sensini, Paolo. *Libia 2011*. Foligno: Jaka Books, 2011.

The Joint Doctrine e Concepts Centre. *The comprehensive approach*. Swindon: Ministry of Defense, 2006.

Warner, Daniel. "The Responsibility to Protect and Irresponsible, Cynical Engagement." *Millennium – Journal of International Studies*, 32, 2003:109-121.

Weir, Erin A. "Conflict and compromise: the UN integrated missions and the humanitarian imperative." *KAIPTC Monograph*, no. 4, 2006.

Woodward, Susan. "Peace building and 'failed states': some initial considerations." *Oficina do CES*, no. 256, 2006:22-28.

O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

The Brazil face of globalization:
the foreign policy of Fernando Henrique Cardoso's
government (1995-2002)

André Luiz Reis da Silva*

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do estudo de seus condicionamentos internos e externos, da sua concepção programática e da atuação diplomática implementada, nos âmbitos regional, bilateral e multilateral. Tem como eixo central de análise a consideração de que a política externa do governo Cardoso foi marcada pelo apogeu e crise da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil que, desde o início dos anos de 1990, tinha como pressupostos a adaptação do Brasil ao processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais.

Palavras-chave: Fernando Henrique Cardoso. Política externa brasileira. Neoliberalismo.

Abstract

The present work analyzes the international politics of the Fernando Henrique Cardoso administration. It includes a study on the administration's internal and external conditions, its planned agenda, and its actual implemented diplomatic performance in the regional, bilateral, and multilateral political arenas. Central to the text's analysis is the consideration that the international politics of the Cardoso administration was characterized by the apogee and crisis of the neoliberal matrix of Brazil's global insertion which, since the early 1990s, had presumed Brazil's adaptation to the globalization process and adoption of neoliberal politics.

Key-Words: Fernando Henrique Cardoso; brazilian Foreign policy; neoliberalism

* Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS. E-mail: reisdasilva@hotmail.com

O presente trabalho tem como objetivo verificar as orientações fundamentais da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de uma análise global. Nesse sentido, este trabalho tem como problema de pesquisa compreender as especificidades da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso e sua relação com a matriz neoliberal de inserção internacional da década de 1990, em um contexto internacional marcado pelo fim da Guerra Fria e pela aceleração dos processos de integração e globalização. Busca, dessa forma, verificar as possibilidades de utilizar o conceito de matriz neoliberal para caracterizar de forma global as relações internacionais do período. Além disso, procura verificar as rupturas e continuidades da política externa brasileira recente.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa consistiu essencialmente de análise de documentos produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores, dos discursos presidenciais, bem como de matérias veiculadas na imprensa brasileira. Paralelamente, foi realizada uma análise crítica da produção bibliográfica existente, expressa em livros e artigos científicos. Nesse sentido, procurou-se analisar as relações do Brasil com diversas esferas internacionais, em especial, o continente americano. Os principais documentos analisados foram, além dos discursos proferidos pelo presidente (Cardoso 2002, 2006), os dos chanceleres Luiz Felipe Lampreia (Lampreia 1999) e Celso Lafer (Lafer 2002), bem como notícias veiculadas na imprensa.

Marco conceitual da diplomacia brasileira: o neoliberalismo matizado

Já é um consenso na literatura que, na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970, enquanto o dissenso está associado ao sentido e dimensão dessa mudança. A matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos de 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, buscando a superação da crise econômica e da estagnação dos anos de 1980. Nesse sentido, considera-se que o paradigma neoliberal de inserção internacional transpassou os governos Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso, cada qual ajustando e modificando seus postulados (inclusive mantendo ou recuperando pontos da matriz desenvolvimentista) de acordo com seu projeto de desenvolvimento e de política externa.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma redimensionalização da política externa iniciada no governo Itamar, que significava a relativização da política externa do governo Collor, de alinhamento aos Estados Unidos e adoção unilateral do paradigma neoliberal do Consenso de Washington. Assim, o governo Fernando Henrique constituiu uma síntese do neoliberalismo agressivo de Collor – que gerou uma reação do empresariado nacional e de setores da esquerda brasileira – e da postura neodesenvolvimentista de Itamar – que desagradava alguns dos interesses das multinacionais e do capital internacional.

Como consequência, o governo Fernando Henrique Cardoso manteve alguns traços de relativa continuidade em relação ao governo Itamar, do qual havia sido ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e da Fazenda (1993-1994) e, no qual, o Plano Real marcou a grande linha de continuidade. Entretanto, as políticas interna e externa do governo Itamar – que procurava dar um corte mais nacionalista e desenvolvimentista – foram sendo substituídas por uma

consolidação, embora mais mediada, da matriz neoliberal, que se baseou na lógica das “reformas inevitáveis”, que, para seus defensores, significava realismo, enquanto para seus detratores significava conformismo com o *mainstream* internacional e o pensamento único (Nobre e Freire 1998, 126).

Embora o neoliberalismo tenha sido o paradigma vigente na América Latina nos anos de 1990, o tempo histórico atingiu diferentemente cada país. No Brasil, sua implantação ocorreu no momento de consolidação democrática e de fortalecimento dos movimentos sociais e teve que enfrentar uma forte burguesia nacional protegida pelo Estado e um movimento social e político de esquerda, com capacidade de resistência superior ao dos outros países da região (Saes 2001). Dessa forma, o neoliberalismo avançou no Brasil com um caráter matizado, revelando sua dificuldade de se projetar hegemonicamente. Entretanto, a crise fiscal do Estado e a hiperinflação geraram o consenso em torno da necessidade das “reformas estruturais” do Estado e da economia.

Nesse sentido, a implantação do Plano Real, em 1994, possibilitou a construção de um bloco histórico hegemônico, fortalecendo o início do governo Cardoso, que também contava com uma ampla base de apoio parlamentar, que contribuiu para a governabilidade e para implementar as reformas econômicas, ancoradas nas privatizações e medidas para maior participação do capital estrangeiro no Brasil. Do mesmo modo, a estabilidade da moeda, a consolidação da democracia e a abertura econômica foram o carro-chefe do discurso diplomático presidencial. Havia uma coincidência entre o “otimismo liberal” na avaliação das relações internacionais (globalização como oportunidade) e a primeira fase de reformas neoliberais do governo Cardoso, entre 1995-1997, com a adaptação do Brasil ao *mainstream* internacional (Sallum Jr. 1999).

Assim, considera-se que a matriz neoliberal efetivamente teve influência sobre a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A matriz vinha a substituir o modelo desenvolvimentista que estava em crise no início dos anos de 1990. Daí em diante, a nova matriz emergente foi sendo implementada, e nela figuravam como elementos centrais a adesão aos ideais do Consenso de Washington, a abertura econômica e as privatizações. Pode-se afirmar que ocorreu uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente. Entretanto, mesmo sob o signo neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de importantes matizações, pois sua adesão não foi integral, uma vez que já havia sofrido ajustes no período Itamar e entrado em crise no segundo mandato, conforme analisado adiante.

Embora esta pesquisa concorde com a tese da “dança dos paradigmas” a que se refere Amado Cervo (2002, 2003), representando as ambiguidades e contradições da política externa brasileira do período, acredita-se que é possível verificar, a partir do conceito de matriz, uma coerência programática na política externa de Cardoso, bem como uma possibilidade de periodização da evolução na sua matriz de inserção internacional. De fato, concorda-se que durante a década de 1990 o país passou por uma onda liberalizante, que, no entanto, foi contida em alguns setores, de maneira que coexistiram os modelos utilizados por Cervo (2002, 2003): Estado desenvolvimentista, Estado normal ou neoliberal e Estado logístico. A “dança”, portanto, foi a coexistência desses modelos de inserção internacional na política exterior do Brasil ao longo da década de 1990, num período de redefinições, que marcava as indefinições e incertezas do governo e dos setores associados (Cervo e Bueno 2002).

Desse modo, a matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos de 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais. A nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global por meio da adesão aos regimes internacionais, da abertura econômica e da transformação do país em uma área atrativa aos novos investimentos. Paralelamente, reforçou o interesse regional, sobretudo o Mercosul, como a base para a projeção internacional do país. Com uma visão otimista em relação às transformações sistêmicas, a nova diplomacia ressaltava as oportunidades geradas aos países diante do novo ordenamento internacional.

A diplomacia presidencial e o Itamaraty

Durante o governo Cardoso, o debate de temas de relações exteriores ganhou uma dimensão social inédita no país, pois nunca antes as associações empresariais, os sindicatos, as organizações não governamentais, o Congresso Nacional e a imprensa haviam se engajado tão intensamente nos assuntos relativos à inserção internacional do Brasil. A política externa brasileira ampliou seu espaço nas preocupações cotidianas, pelo menos dos formadores de “opinião pública”. Os veículos de comunicação ampliaram o número de correspondentes internacionais fixos em outros países (Silva 2002).

Entretanto, na medida em que se amplia o debate sobre a política externa brasileira, com uma série de atores disputando sua orientação e formulação, verifica-se uma centralização na sua gestão, no modelo que ficou conhecido como diplomacia presidencial, que significava a condução pessoal do processo decisório de política externa e que acabou sendo a marca da gestão Fernando Henrique Cardoso. Numa tentativa de legitimação da política externa, o governo Cardoso buscou avançar junto a segmentos empresariais mais claramente identificados com as prioridades da ação externa do Brasil. Contudo, a relação com os trabalhadores – em especial, com aqueles representados pelas centrais sindicais – foi pautada por uma postura defensiva.

Durante a gestão de Cardoso, o termo diplomacia presidencial foi utilizado como conceituação de sua política externa, em função da intensidade da agenda internacional durante seu mandato e da própria ênfase dada pelo discurso diplomático brasileiro do período à diplomacia presidencial (Danese 1999). Talvez pelo fato de ter sido chanceler antes de ocupar o Planalto, esse traço diplomático tenha tido mais ênfase em sua administração. Sob essa diretriz, a série de viagens do presidente ao exterior foram um marco importante de sua política externa. Contabilizando os dois mandatos, o presidente Cardoso visitou 44 países em 96 viagens. De seus 2.922 dias no comando do País, 374 (um ano e 9 dias) foram dedicados às viagens internacionais. Embora a face mais evidente da diplomacia presidencial fosse suas constantes viagens ao exterior e recepção de autoridades estrangeiras, ela também significava um novo modo de gestão diplomática e processo de tomada de decisão. Conforme Sérgio Danese (1999, 29), “a projeção da diplomacia presidencial deveu-se também à sua inserção no discurso diplomático brasileiro, na condição a um tempo de conceito, diretriz e instrumento prioritários da política externa”.

Nesse contexto, inicialmente, coube ao Itamaraty a sistematização da formulação e a implementação da política externa. Verifica-se que o Itamaraty sofreu pressões no início do governo – enfrentando denúncias e polêmicas desgastantes – que apontam para uma

disputa política interna e externa à Instituição, na definição dos rumos da política exterior e do peso de sua participação na condução da política externa. O que estava em jogo era a definição de rumos e atores, pois, num contexto de redefinição da política externa, era necessário diminuir as resistências internas à implantação do modelo neoliberal. Igualmente, já no fim do governo Fernando Henrique Cardoso, durante a gestão do chanceler Celso Lafer (2001-2002), foi aumentando a pressão sobre o Itamaraty, que acabou parcialmente responsabilizado pelas dificuldades na inserção internacional no Brasil, sobretudo nas negociações comerciais.

Entretanto, a pesquisa permite afirmar que o Itamaraty não teve propriamente seu papel diminuído, sobretudo na atuação do chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2001). Embora a coordenação política tenha sido conduzida pessoalmente pelo presidente e muitas questões internacionais foram sendo trabalhadas por outros ministérios – Desenvolvimento, Agricultura, Comércio Exterior, Trabalho –, o Itamaraty vivenciou a ampliação do relacionamento exterior do Brasil, causado, principalmente, pela globalização econômica e pela dinamização das relações internacionais. O que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo e admitindo as pressões sociais na definição da política externa. Dessa forma, considera-se que a diplomacia presidencial constitui mais a forma do que o conteúdo da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A ênfase na forma – diplomacia presidencial – desviava o debate do tema central, a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal de inserção internacional e que sofreu importantes inflexões.

Diplomacia regional: Mercosul, ALCA e a Integração na América do Sul

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, observa-se a configuração de três frentes conjugadas e articuladas na diplomacia regional brasileira, mas que têm características próprias. Assim, para além das relações bilaterais, observa-se que o Mercosul, a América do Sul e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) representaram três frentes regionais de atuação da diplomacia brasileira no período que ganharam um novo sentido estratégico nos anos de 1990, mas mantendo, em muitos aspectos, a política regional da matriz desenvolvimentista. Nesse sentido, o Mercosul representou o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, em primeiro lugar, na América Latina e, depois, mundialmente. Como resultado, o aspecto regional ganhou considerável importância como um dos eixos articuladores da inserção externa do país (Cervo 2002).

A posição central do Mercosul no projeto de inserção internacional do Brasil aparecia desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso e foi uma das grandes continuidades de sua política externa. De acordo com José Guilhon Albuquerque (2006), em nenhum outro período, desde a Revolução de 1930, o entorno regional do Brasil mereceu tanta prioridade como durante o governo Cardoso, pois foi apenas a partir dos anos de 1990 que o País teve condições de adotar políticas afirmativas no continente, como contraponto às políticas defensivas até então praticadas. Com a iniciativa de integração do Mercosul e da América do Sul, o Brasil alcançou convergência de políticas comerciais e de investimentos e se fortaleceu para as negociações em relação à Alca e aos Estados Unidos (Albuquerque 2006).

Assim, verifica-se que o Mercosul foi, de fato, um contrapeso e um espaço de concepção mais realista para a inserção do Brasil no sistema internacional. Nesse sentido, os paradigmas kantiano e grosciano não eram operacionalizáveis para o Mercosul, no qual o Brasil procurou imprimir uma visão realista, com a diferença de poder devendo ser considerada nas relações regionais. Tal visão também é revelada na postura brasileira de evitar compromissos supranacionais e institucionalização nos processos de integração com os países que o Brasil considerava menos desenvolvidos. Para a política externa brasileira, o Mercosul conseguiu articular um espaço regional e, com isso, logrou o interesse de outros blocos econômicos, configurando um interlocutor respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais. Tal posição, além das perspectivas de crescimento, foi abrindo possibilidades de cooperação com os mais diversos blocos e países e o estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, o Mercosul constituiu para a política externa brasileira um importante ponto de apoio nas negociações da Alca.

Mas o Mercosul passaria também pela crise de 1999, que começou em janeiro com a desvalorização do real diante do dólar. Com o peso atrelado ao dólar, a Argentina viu suas vendas para o Brasil caírem e o desequilíbrio comercial incentivou o aumento do protecionismo. Em meados do ano, o governo argentino chegou a publicar uma medida criando salvaguardas gerais, mas que não entrou em vigor. No final de 1999, o ministro Lampreia já sinalizava a ideia de relançar o Mercosul no ano de 2000, redefinindo as novas prioridades para o bloco comercial. Também falava da necessidade de aprofundar a integração com a América do Sul e com a África do Sul.

A resposta à crise do Mercosul veio com a ampliação e o fortalecimento da América do Sul, em 2000, com a I Cúpula de presidentes da América do Sul, ocorrida entre 31 de agosto e 1º de setembro. Nessa Cúpula, foi relançado o projeto de integração da América do Sul em Brasília, com a participação dos 12 presidentes da América do Sul, sendo a primeira vez em que todos os chefes de Estado do continente se reuniram. O objetivo do encontro sul-americano foi de aprofundar a cooperação já existente e a integração física. As negociações avançaram no encontro de chanceleres em La Paz (Bolívia), em junho de 2001, com a indicação da constituição de uma área de livre comércio antes da entrada da Alca em vigor.

A reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Buenos Aires no início de julho de 2002, em meio ao impasse da integração, foi marcada pelo espectro da crise argentina e das eleições brasileiras. A presença do presidente mexicano Vicente Fox, após visita ao Brasil, significou também um importante fato político, embora representasse os interesses da diplomacia de Washington. Conforme Bernal-Meza (2007), o discurso de intenção de avançar na integração com os países da América do Sul, feito pelo presidente mexicano por ocasião de sua participação na reunião de Cúpula, não significava maior afastamento de Washington, estando em consonância com os objetivos do governo norte-americano no sentido de avançar os acordos comerciais bilaterais para concretizar a Alca antes de 2005. Mas a Cúpula de Buenos Aires reafirmou os objetivos da integração e também marcou a tentativa de construção e fortalecimento para a Segunda Cúpula dos países da América do Sul, que ocorreu em Quito, nos dias 27 e 28 de julho, dando continuidade à aproximação entre o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile e as guianas (Vizentini 2003).

A política externa do governo Cardoso não ignorava os interesses estratégicos dos Estados Unidos e as dificuldades colocadas para o Brasil com uma virtual implantação da Alca. Ao Brasil

não interessava intensificar suas relações apenas no hemisfério e, para tanto, teve de construir um consenso mínimo em torno do Mercosul, transformando seu interesse particular em um interesse geral do Bloco. Para os outros países do Mercosul, sobretudo Paraguai e Uruguai, a decisão de acompanhar o Brasil na defesa da manutenção do bloco nas negociações com os Estados Unidos convinha com a expectativa do fortalecimento de suas posições nas negociações da Alca e de suas já integradas economias ao Brasil. Já o governo Menem, na Argentina, não descartou a barganha entre Estados Unidos e Brasil, de modo a evitar a absoluta liderança brasileira na América do Sul.

Dessa forma, as negociações da Alca colocavam em lados opostos a estratégia brasileira e norte-americana e seus respectivos projetos para o subcontinente. Na realidade, constituíam duas concepções estratégicas que concorriam entre si: uma sul-americana, que visava guardar autonomia para a parte meridional do continente; e outra norte-americana, que visava integrar todo o continente, tendo os EUA como centro hegemônico, considerado essencial no contexto pós-Guerra Fria. Durante praticamente todo o período em análise, o governo brasileiro vinha trabalhando para que a negociação da Alca ocorresse lentamente, procurando ganhar tempo e realizar barganhas articuladas em outras esferas, como União Europeia e OMC. O governo brasileiro procurou não assumir compromissos de imediata liberação comercial, pois considerava que um segundo choque de liberalização poderia afetar negativamente a economia nacional.

No relacionamento com os Estados Unidos, embora sem discutir a hegemonia norte-americana no sistema mundial, o governo Cardoso procurou aumentar sua liberdade de atuação, ampliando sua inserção em outros espaços. Assim, não buscou uma integração com os EUA que pudesse lhe colocar em uma situação subalterna. O governo brasileiro também entendia que a integração – por meio da Alca – não poderia diluir acordos anteriores, como o Mercosul. Esse bloco desenvolveu-se tanto internamente quanto externamente, assinando acordos com a União Europeia, Chile e Bolívia e buscando aproximações com o Canadá, os países da Ásia e do Sul da África. Assim, o governo brasileiro evitava uma integração por meio da expansão do NAFTA, e estimulava a integração via blocos existentes, que conferia ao Mercosul uma posição privilegiada nesse processo (Vigevani, Oliveira e Cintra 2003).

Proposta pelos Estados Unidos, a primeira Cúpula de Miami, em 1994, reuniu 34 países do continente (a única exclusão foi Cuba), que definiram a integração econômica e o livre comércio como objetivos básicos. A Cúpula estabeleceu como meta a livre circulação de bens, serviços e investimentos a partir de 2005 (o que não foi efetivado). As principais decisões eram firmadas nas Cúpulas ministeriais e presidenciais. Durante o governo Cardoso, as reuniões ministeriais ocorreram em Denver, EUA (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), São José da Costa Rica (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001) e Quito, Equador (2002). A Segunda Cúpula das Américas ocorreu em Santiago do Chile, nos dias 18 e 19 de abril de 1998. Finalmente, nos dias 20 a 22 de abril de 2001, teve lugar a III Cúpula das Américas, em Quebec.

A estratégia brasileira nas negociações da Alca era basicamente obstructionista e procurou aproveitar a diminuição de poder por parte do governo norte-americano, em virtude da ausência do *fast-track*. No entanto, era considerada uma estratégia arriscada, porque a obtenção deste poderia provocar adesões bilaterais dos outros países a acordos de comércio com os EUA. O questionamento dos subsídios agrícolas norte-americanos também era utilizado pelo governo

brasileiro, mas também encontrava suas fragilidades, como a falta de legitimidade junto ao setor agrícola, que tinha demandas não resolvidas no âmbito do Mercosul.

O processo negociador da Alca desencadeou um amplo debate acerca dos riscos e oportunidades da integração. Também criou um movimento – tanto interno quanto externo – de valorização do Mercosul e obrigou o debate sobre seu papel e seu futuro. Os documentos analisados demonstram que o Itamaraty encorajava discretamente as oposições em relação à Alca (sobretudo do meio empresarial), mas as críticas deveriam ficar em certos limites, pois não poderiam ser aproveitadas pelos grupos opositores à política externa do governo Cardoso. As dificuldades impostas pelas crises internacionais, bem como as crises dos países aliados à falta de maior institucionalização, levaram à crise do Mercosul e da estratégia negociadora brasileira. A resposta à crise do Mercosul e à nova ofensiva diplomática norte-americana veio com a proposta brasileira de integração da América do Sul, região definida pela diplomacia brasileira como seu espaço de interação primordial (Guimarães 2005).

Relações extra-hemisféricas: parcerias estratégicas e seletividade

As relações extra-hemisféricas passaram a representar, crescentemente, um ponto de apoio importante na multilateralização da diplomacia brasileira – e a identificação da multipolaridade como tendência pós-Guerra Fria passou a induzir a ampliação das relações do Brasil com outros polos de poder como compensação à dependência hemisférica. Foi exatamente nas relações extra-hemisféricas que a diplomacia de Cardoso procurou construir uma rede de relações que lhe garantisse maior margem de autonomia e oportunidades. Também foi basicamente nas relações extra-hemisféricas que o Brasil explicitava sua candidatura ao Conselho de Segurança, granjeando apoio de vários países (Portugal, Alemanha, Rússia, China, Japão, Índia, África do Sul e Cabo Verde), o que não ocorria no continente americano.

No conjunto, as relações extra-hemisféricas não tiveram a extensão e profundidade que se apregoa. Embora para cada região houvesse um argumento estratégico, na prática, a seletividade e o pragmatismo imperaram, sobretudo com o conceito de *parcerias estratégicas*. Entre os países que o Brasil dedicou o conceito, em distintas dimensões e com intensidade diversificada, estão China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, Alemanha, Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), África do Sul, entre outros. As dificuldades no relacionamento seletivo nas esferas regionais e bilaterais apareciam de forma mais clara nos espaços multilaterais, o que a diplomacia teve de enfrentar, mas com discursos ambíguos e contraditórios.

Nesse quadro, o continente europeu, para os formuladores da política externa brasileira no período, constituía uma opção dentro do quadro estratégico de reordenamento das relações internacionais pós-Guerra Fria. Fonte de recursos e tecnologia, chegou a superar os Estados Unidos nas relações comerciais e servia como um contraponto importante à hegemonia norte-americana. Já que as relações regionais Mercosul-União Europeia enfrentavam dificuldades para avançar – sobretudo na questão comercial – e mantinham compasso de espera, foi nas relações bilaterais que o Brasil procurou, simultaneamente se “desamarrar” do Mercosul e negociar outras pautas de interesse da política externa brasileira, como o apoio à candidatura no Conselho de Segurança.

Nas relações bilaterais, o governo brasileiro procurou intensificar as relações com os países europeus como contraponto às indefinições e disputas na União Europeia e às dificuldades desta em ter um mandato negociador. As principais parcerias bilaterais do Brasil no continente europeu foram com a Alemanha, Portugal e Espanha. Embora tenham mantido contatos políticos de alto nível, as relações do Brasil com a França durante o período foram condicionadas pelos posicionamentos nas negociações comerciais, tendo o Brasil assumido a liderança na crítica dos subsídios agrícolas, e a França, a defesa da Política Agrícola Comum. Além disso, ocorria o condicionamento das relações entre União Europeia e Mercosul por causa do protagonismo desses países em seus respectivos blocos econômicos.

Com o fim da União Soviética, a prioridade da Rússia passou a ser a integração com o mundo capitalista desenvolvido e com seu entorno, administrando as defecções no seu antigo esquema de segurança regional. As crises políticas internas completavam um quadro que não colocava as relações com o Brasil num lugar relevante. O traço mais marcante da diplomacia brasileira no período em relação à Rússia foi a identificação desta com traços semelhantes ao Brasil, o que marcaria o discurso diplomático brasileiro, ressaltando características como “países-baleia”, com grandes dimensões de população, território, recursos naturais e, sobretudo, com potencial de crescimento na era da globalização (Saraiva 2006). Nesse sentido, propostas de cooperação nas áreas espacial e nuclear também exerciam atratividade sobre o Brasil, e vários acordos foram assinados durante o governo Cardoso (Bacigalupo 2000).

As três dimensões de um eixo estratégico Europa-América Latina estavam centradas na identificação de um diálogo político na defesa da multipolaridade e nos regimes internacionais; na liberalização e articulação entre os blocos econômicos; e na cooperação científica e tecnológica. Mas as relações regionais tiveram dificuldades, principalmente na lentidão nas negociações de temas agrícolas, o que também ocorria na OMC. Embora vigorasse nas chancelarias o jargão de que as negociações entre o Mercosul e a União Europeia seriam lentas e difíceis, havia um interesse em manter acesas as negociações como uma contrapartida à Alca. A preocupação da Comissão Europeia era manter as negociações com o Mercosul cronologicamente emparelhadas, ou até mesmo adiantadas, em relação às negociações da Alca, tentando evitar a predominância dos EUA sobre a região.

Juntos, os quinze países da União Europeia representavam 28% das importações brasileiras, em 1999, enquanto os EUA eram responsáveis por 23%. A União Europeia também representava o maior investidor estrangeiro no Mercosul. Nesse sentido, temia a *mexicanização* do comércio exterior na América Latina, e a preocupação central da Comissão Europeia era manter ao menos uma paridade no processo de avanço da Alca, pois havia o receio de repetição do caso mexicano que, ao longo dos anos de 1990, teve praticamente todo o seu comércio com a Europa desviado para os EUA após a vigência do Nafta (Savini 2001).

Por outro lado, a política externa brasileira passou a visualizar a Ásia como o novo epicentro do desenvolvimento mundial, e como um espaço importante pelo tamanho de seus mercados e por possuir capital e tecnologia de ponta, três fatores essenciais de interesse da política externa brasileira e que poderiam substituir as tradicionais parcerias Europeia e norte-americana. Já o Brasil suscitava interesses na Ásia por ser considerado como uma importante fonte de matérias-primas e alimentos, o que geraria uma relativa complementaridade.

No plano político, a diplomacia brasileira passou a atuar com o objetivo de ampliar o relacionamento com os polos regionais, sobretudo numa ordem internacional, que estava em processo de reconfiguração e multipolarização. Se, até os anos de 1970, as relações do Brasil com o continente asiático se restringiam basicamente ao Japão, crescentemente, as relações foram se ampliando para a China, Índia, Coreia do Sul e depois para os países do Sudeste Asiático. Contudo, a parceria que mais prosperou foi com a China, enquanto a japonesa estagnava.

De fato, relações entre o Brasil e a China foram qualificadas de parceria estratégica nos anos de 1990, e ocorreu a cooperação tecnológica nas áreas de lançamento de satélites, energia, indústria pesada e aproximação no campo da política internacional (Cervo e Bueno 2002). Observa-se que as relações com a China tiveram um expressivo crescimento ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, alcançando, em 2002, a posição de segundo parceiro comercial do Brasil. As exportações brasileiras para a China duplicaram durante o período (Vigevani, Oliveira e Cintra 2003).

Em relação ao Oriente Médio, ocorreu um distanciamento da diplomacia brasileira. Historicamente, o mundo árabe representou uma das áreas de baixa prioridade na política externa brasileira, mas encontrou momentos de expressiva aproximação, como no período do pragmatismo responsável do governo Geisel (1974-1979), que perdurou até o início dos anos de 1990. Os interesses básicos do Brasil, nesse período, em relação aos países árabes e ao Oriente Médio, consistiam em garantir o fornecimento de petróleo e abrir mercados para produtos brasileiros, num comércio que ganhou relativa expressividade na década de 1980. Com o fim da Guerra Fria, a presença norte-americana no Oriente Médio se fortaleceu, seja pelo recuo da Rússia em nível global, seja pela diminuição da presença francesa na região (Messari 2006).

Em relação à África, foi criticado o conceito anterior de *política africana*, sendo substituído por *seletividade*, que incorria em identificar os países de interesse prioritário, buscando aplicar os recursos com critério e pragmatismo. A política africana não se extinguiu, mas fez algumas opções seletivas, concentrando-se mais ao sul do continente africano e em alguns países-chave. Política e economicamente, o grande interesse do governo brasileiro era direcionado para África do Sul e Angola, além de alguns países petrolíferos. Além disso, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, congregando Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, e São Tomé e Príncipe geraria uma dinâmica de relacionamento com esses países, mas teve poucos resultados (Pimentel 2000).

Em síntese, as relações comerciais entre o Brasil e o continente africano concentraram-se, nos anos de 1990, em grande medida, nos países petrolíferos, como Líbia, Nigéria, Gabão, Argélia, Angola e Congo-Brazzaville. Fora desse quadro, destaca-se a relação com a África do Sul, que, pelas suas características de elevado desenvolvimento industrial e potencial diplomático, marcou o interesse do governo brasileiro no período (Santana 2003). A política africana do Brasil representou um baixo perfil, no qual vigorou a seletividade (sem uma política africana para todo o continente), o que significou praticamente um abandono da diplomacia africana brasileira. A atratividade extracontinental nesse momento se deslocara para a Ásia, além das relações com a Europa. A revisão do conceito de seletividade ocorreu apenas no final do governo Cardoso, mas a implementação de uma nova política ficaria para o próximo governo.

Entretanto, a parceria com a África do Sul foi uma prioridade – sobretudo pela atratividade do governo Mandela e da África do Sul pós-Apartheid –, bem como as relações com Angola, em que o Brasil chegou a participar na missão de Paz da ONU, enviando cerca de 1.200 soldados, que se ocupavam da segurança, da desmilitarização da Unita e da reconstrução de estradas.

Política multilateral e de segurança

No âmbito multilateral, a política externa brasileira nos anos de 1990 acompanhou em grande parte o movimento que as potências médias realizaram, processando um deslocamento de uma postura antagônica e direta com o ordenamento internacional para um tipo de postura de participação e aceitação das bases e regras do ordenamento internacional, colocando-os em sintonia com os princípios gerais do sistema, seus regimes e procedimentos (Sennes 2003). Esse movimento significava o abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito Norte-Sul, com a adesão do *mainstream* internacional e a substituição, conforme os discursos governamentais, do modelo de “autonomia pela distância” pelo de “autonomia pela participação” (Fonseca Jr. 1998, 368).

No plano político, foi ampliado o alinhamento brasileiro à demanda de regimes internacionais. Numa tentativa de limpeza de agenda nas relações com os EUA, foi encaminhada a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), praticamente renunciando à utilização desse tipo de tecnologia. Deprimindo o papel do bilateralismo, o posicionamento brasileiro foi de defesa do constante multilateralismo nas relações internacionais, principalmente quanto às questões econômico-comerciais (adesão à Organização Mundial do Comércio), e na defesa dos planos de integração regional.

O espaço multilateral foi definido pela diplomacia brasileira como o melhor cenário para a atuação do Brasil, disposto a participar na construção de regras para a organização de um novo ordenamento internacional. De acordo com Celso Lafer (2000), na medida em que não se apresentava como um *monster country* assustador, e carregava uma tradição diplomática ponderada de busca de consenso e legitimidade, a estratégia brasileira nas negociações internacionais deveria ser a força do argumento. Assim, a trajetória rumo ao desenvolvimento se daria não pelo confronto no sistema internacional, mas pela participação na construção de seu funcionamento, de forma a potencializar a inserção internacional do país. Essa conduta diplomática de corte *grociano*, segundo o governo, capacitaria o Brasil a articular consensos, sendo o melhor tabuleiro os fóruns multilaterais. Essa participação mais ativa permitiria ao Brasil disputar, de acordo com os regimes internacionais, seus interesses e a maximização de oportunidades, expressa, sobretudo, em uma campanha para membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. Conforme Hedley Bull (2002), a chamada tradição *grociana*, derivada de Grotius, coloca-se a meio-termo entre as tradições realista e universalista kantianas. A política internacional nem expressaria um completo conflito de interesses entre os Estados nem uma absoluta identidade de interesses.

Assim, constituíam referência nos pronunciamentos da diplomacia brasileira na ONU os termos *democracia* (ampliação do Conselho de Segurança), *globalização* (riscos e oportunidades, em especial, a ideia de globalização assimétrica), *integração* (como uma contrapartida à globalização

e por uma integração entre povos, com a defesa da experiência do Mercosul), *capitais voláteis* (necessidade de controlar), *reforma da ONU* (ampliação do Conselho de Segurança), *liberalismo* (abertura de mercados agrícolas e oposição ao protecionismo dos desenvolvidos), *multilateralismo* (oposição ao unilateralismo das grandes potências), *governança global* (regulação multilateral das relações internacionais), e *protecionismo* (novos temas nas negociações econômicas, meio ambiente, patentes e cláusulas trabalhistas). Essas ideias sintetizavam a concepção e a atuação do Brasil nos fóruns multilaterais.

A ênfase da diplomacia multilateral brasileira ocorreu nos espaços de discussão econômica (sobretudo, OMC), deprimindo-se em grande parte as questões de segurança. Nos anos de 1990, o Brasil continuou com sua agenda diplomática concentrada nos assuntos econômicos de seu desenvolvimento e esteve relativamente à margem dos eixos de interação em que se observava o uso da força ou a coerção na política internacional (Costa 2006).

Crise e inflexão da matriz: o segundo mandato e a globalização assimétrica

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial, após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade do país. Mas outros acontecimentos também estavam articulados, como o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, além da securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro (2001), as sucessivas crises financeiras e o protecionismo econômico. A derrota do Brasil na OPAC, com a destituição do diplomata brasileiro Maurício Bustani, que abriu caminho para a posterior invasão do Iraque, em 2003, revelou ao país a dureza da realidade da estrutura do sistema de poder internacional.

Crescentemente, a partir de 1999/2000, a política externa foi sofrendo uma inflexão, mostrando que a matriz neoliberal estava em crise e uma reorientação. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passou a criticar, crescentemente, a estruturação do sistema internacional, inclusive fazendo leituras heterodoxas, como quando da defesa da Taxa Tobin, referente à tributação dos capitais especulativos internacionais. Esse processo foi acompanhado por uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atingiu, assim, uma importância fundamental como projeto de inserção internacional.

Nos últimos anos, ampliaram-se o número de diplomatas e operadores da política externa que criticaram a condução da política externa (como Samuel Guimarães e Rubens Ricupero), sendo ampliado também o espaço e a repercussão de suas críticas. Nesse contexto, existe uma temporalidade importante de ressaltar. No início, um governo goza da força e legitimidade concedida pelas urnas, sendo mais fácil impor suas decisões e subjugar as ideias oponentes como defensores de uma “velha ordem”. Ao final de um segundo mandato, as expectativas de renovação se ampliam, fazendo eco as críticas à política interna e externa, rompendo o pacto hegemônico anterior.

Ocorreram, sobretudo em 2001 e 2002, profundas críticas à atuação internacional do Brasil no âmbito interno, assimiladas parcialmente pelo governo. A matriz neoliberal da política externa brasileira dos anos de 1990 estava em crise, mas sua manutenção permanecia inercialmente na

gerência do Itamaraty. Enquanto os empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo e menos idealismo, o otimismo liberal (toda a liberalização é ótima e necessária) passou a ser substituído, pelo governo, por uma crítica à globalização assimétrica (que estava gerando mais descompasso entre os países). Embora sem retomar o discurso terceiro-mundista, ocorreu um empenho da política externa em recuperar a ideia de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial, nas negociações comerciais. De fato, um conjunto de críticas nesse sentido sobre uma política externa revela que ela, de agora em diante, só poderia se manifestar na forma de uma crise, uma matriz que lentamente era substituída por outra, de contornos neodesenvolvimentistas, talvez mais otimista em relação às potencialidades brasileiras e pessimista em relação ao funcionamento da ordem internacional.

Conclusões

Na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava a década de 1970. Diante de um quadro de profundas mudanças internacionais, com o fim da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização, a política externa brasileira buscou uma postura de participação e aceitação geral das bases e regras vigentes, reorientando sua inserção internacional, que, desde o final da década de 1980, substituiu sua matriz de política externa desenvolvimentista pela matriz neoliberal.

A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso coincidiu com o apogeu e a crise da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil. Internamente, foi representada pela incorporação, embora limitada, de políticas neoliberais, sintetizadas em abertura, privatização e desregulamentação. Na política externa, a nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que buscava uma inserção global como compensação à vulnerabilidade econômica externa, e procurou também uma maior aproximação com os países desenvolvidos, uma postura de participação e aceitação das bases e regras do ordenamento internacional, e um afastamento do discurso terceiro-mundista. Ressaltando as oportunidades geradas para os países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação ao processo de globalização, às transformações internacionais e às reformas neoliberais. Esse quadro conceitual ajuda a explicar as orientações do Brasil nas relações bilaterais, regionais e multilaterais.

Entretanto, ainda que influenciada pela matriz neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de três importantes matizações. Em primeiro lugar, já havia ocorrido um ajuste no governo Itamar Franco, simbolizando que o modelo neoliberal de Collor havia malogrado. Em segundo, a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência do paradigma desenvolvimentista. A terceira matização corresponde ao que foi denominado de inflexão e crise de matriz, que começou a operar a partir de 1999/2000, na qual a política externa foi acumulando uma série de revezes e, por espasmos políticos até então nunca vistos na diplomacia brasileira, foi sendo alterada. Foi nessa inflexão que o discurso da globalização assimétrica, ensaiado algumas vezes até no período de auge da matriz neoliberal, foi assumindo posição central na política externa brasileira.

Referências

- Albuquerque, José. “A política externa do governo Fernando Henrique”. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Editado por José Albuquerque, Ricardo Seitenfus, e Sergio Castro. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.
- Bacigalupo, Graciela. “As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria.” *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília), 43, no. 02 (2000): 59-86.
- Bernal-Meza, Raúl. “México: treinta años de política exterior.” *Carta Internacional*. (São Paulo), 2, no. 01 (2007): 32-51.
- Brasil. Presidência da República. *Mensagem da Presidência ao Congresso Nacional*. Presidência da República, anos 1995-2002.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de política exterior do Brasil*. (Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Números 76-77 [1995], 78-79 [1996] e 80-81 [1997]).
- Bull, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora da Unb, Ipri; São Paulo, Imprensa Oficial Estado, 2002.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Palavra do Presidente*. Brasília: Presidência da República, 2002.
- _____. *A Arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- Cervo, Amado Luiz. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, no. 1 (2003): 5-25.
- _____. “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, no. 1 (2002): 5-35.
- _____. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- Cervo, Amado, e Clodoaldo Bueno. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2002.
- Costa, Thomaz. “Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria.” *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Editado por Henrique Altemani e Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, 2006.
- Corrêa, Luiz Felipe Seixas, ed. *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: Funag, 2007.
- Danese, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- Fonseca Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Garcia, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF, 2005.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- Lafer, Celso. “Brasil: dilemas e desafios da política externa.” *Estudos Avançados*. São Paulo, 14, no. 38 (2000): 260-267.
- _____. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

- Lampreia, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999.
- Messari, Nizar. "O Brasil e o Mundo árabe." *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Editado por Henrique Altemani, e, Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, 2006.
- Nobre, Marcos, e Freire, Vinicius. "Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC." *Novos Estudos CEBRAP*, no. 51 (1998).
- Pimentel, José Vicente. "Relações entre o Brasil e a África Subsaariana." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43, no. 1 (2000): 05-23.
- Saes, Décio. *República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- Sallum Jr., Brasílio. "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo." *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP* (São Paulo), 11, no. 2 (1999): 23-47.
- Santana, Ivo. "Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, no. 2 (2003): 113-137.
- Saraiva, Mirian. "As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o inter-regionalismo e o bilateralismo." *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Editado por Henrique Altemani, e Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, 2006.
- Savini, Marcos. "As negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44, no. 2 (2001): 109-125.
- Sennes, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- Silva, Carlos Eduardo. "Política e Comércio Exterior." *A Era FHC: Um balanço*. Editado por Bolívar Lamounier, e Rubens Figueiredo. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- Vigevani, Tullo, Marcelo Oliveira, e Rodrigo Cintra. "A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração." *Revista Tempo Social - USP*, 15, no. 2 (2003): 31-61.
- Vizentini, Paulo. "América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro." *Política externa do Brasil para o século XXI*. Editado por Aldo Rebelo, Luis Fernandes, e Carlos Cardim. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

Um (des)encontro de saberes: teorias da Modernização e teoria das Relações Internacionais

(Mis)match of knowledges: International Relations theory and theories of Modernization

Marta Fernández Moreno*

Resumo

O artigo argumenta que embora a teoria das Relações Internacionais e as teorias da modernização tenham se desenvolvido, durante a Guerra Fria, em ambientes disciplinares desconectados, foi estabelecida uma divisão de trabalho implícita entre elas voltada para a (re)produção de um mesmo mundo. O mundo que as teorias das Relações Internacionais e da Modernização supostamente descreviam, mas que, de fato, construíam, era um mundo de Estados soberanos assentado numa clara separação entre os ambientes doméstico e internacional. Ademais, ambas as teorias produziam um mundo que urgia pela liderança dos Estados Unidos seja para lidar com os perigos e incertezas advindas de um ambiente internacional definido pela teoria das Relações Internacionais como “anárquico” ou para promover a modernização doméstica das sociedades pós-coloniais descritas pelas teorias da Modernização como “tradicionais”.

Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais. Teorias da Modernização. Estados Unidos.

Abstract

The article argues that although International Relations theory and theories of Modernization were developed, during the Cold War, in disconnected academic environments, an implicit division of work was established among them aiming the (re)production of a same world. The world described – or, in fact, constructed – by International Relations and Modernization theories was one of sovereign states, based on a clear division between domestic and international domains. Moreover, it is argued, the world constructed by both set of theories reinforced the United States leadership in dealing with dangers and uncertainties coming from an international environment defined by International Relations theory as ‘anarchical’ or in promoting the domestic modernization of post-colonial societies, represented as ‘traditional’ according to Modernization theories.

Key-words: International Relations Theory, Modernization Theories, United States.

* Doutora em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2011) com bolsa sanduíche da CAPES na Universidade de St. Andrews, Escócia (2010). É professora assistente e coordenadora da graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio. Contato: martafygarcia@gmail.com.

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar os percursos distintos trilhados pela teoria da modernização e pela teoria das Relações Internacionais. Argumenta-se que, embora tais teorias tenham se voltado para mundos espacialmente distintos (o espaço doméstico, no caso das teorias da Modernização e o espaço internacional no caso das Relações Internacionais¹), elas estiveram, durante a Guerra Fria, a serviço de um mesmo mundo, qual seja: o mundo hegemônico que estava sendo moldado pelos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra.

Ambos os grupos de teorias estão dispostos num mesmo registro hegemônico, uma vez que se desenvolvem nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, os Estados Unidos passam a assumir uma liderança ativa nos domínios econômicos e políticos internacionais, deixando de lado a posição isolacionista tradicionalmente associada ao período do entre guerras. Conforme veremos, o florescimento de ambas as teorias está intimamente conectado com esse novo papel hegemônico assumido pelos Estados Unidos e, sobretudo, com as dinâmicas estratégicas da Guerra Fria. Desse modo, ambas as teorias surgem como ciências sociais norte-americanas, embora reivindicando a universalidade dos seus saberes.

A segunda parte deste artigo analisa brevemente o caminho percorrido pela emergente teoria das Relações Internacionais no pós-guerra, para, depois, fazer o mesmo em relação às teorias da Modernização, chamando a atenção, na quarta parte, para a divisão de trabalho (implicitamente) estabelecida entre essas teorias.

As Relações Internacionais e o seu imaginário: guerras, recorrências e grandes potências

Ainda que a primeira cátedra universitária em Relações Internacionais tenha surgido em 1919 na Universidade de Gales (*Aberyswyth*) com um enfoque idealista associado às ideias propagadas pelo presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, depois da Segunda Guerra a disciplina passou a ser “colonizada” pelos Estados Unidos. Nesse ambiente, o realismo² se tornou o senso comum no âmbito político e acadêmico ou, conforme Steve Smith (1989), “a” teoria das Relações Internacionais. A colonização do saber em Relações Internacionais pelos Estados Unidos denota que esse saber passou a refletir as preocupações, sobretudo estratégicas, da superpotência; o que levou Stanley Hoffman (1977) a denominar as Relações Internacionais como “ciência social norte-americana”. Todavia, na medida em que tais preocupações, denominadas de “alta política”, não eram compartilhadas pelo mundo pós-colonial, a disciplina cresceu de uma forma provinciana, tendo o seu desenvolvimento cosmopolita comprometido (Smith 1989).

A hegemonia alcançada pelo pensamento realista nos Estados Unidos (e que se irradiou pelo mundo afora) durante a Guerra Fria foi possibilitada pelas fortes subvenções dirigidas à

1 Este artigo segue a convenção segundo a qual escrevemos “Relações Internacionais” com maiúsculas quando estamos nos referindo à disciplina e com minúsculas quando estamos tratando do objeto de estudo.

2 O realismo descreve as relações internacionais como relações entre Estados estabelecidas num ambiente anárquico, haja vista a inexistência de uma autoridade supranacional. Tais Estados estão sempre em busca de poder, seja para sobreviverem nesse ambiente, seja como um fim em si mesmo. Para tais teóricos, as guerras resultantes dessa busca pelo poder são cíclicas e, mesmo quando elas não estão ocorrendo, prevalece nas relações internacionais uma permanente situação de insegurança e desconfiança.

pesquisa e ao ensino das Relações Internacionais por parte do governo e de fundações privadas norte-americanas (Hoffman 1977, Smith 1989). O forte interesse público em promover a área das Relações Internacionais explicava-se, segundo Smith (1989), pela necessidade sentida pelos líderes políticos norte-americanos de contarem com diretrizes intelectuais, doravante oferecidas pelo realismo, que pudessem guiá-los na “guerra” contra a União Soviética. Essa dependência entre os mundos político e acadêmico foi favorecida pela agenda de política externa dos Estados Unidos durante a Guerra Fria – cujo foco recaiu sobre a busca dos interesses nacionais, entendidos sob a forma de poder e/ou segurança –, que espelhava, de forma extremamente próxima, a agenda teórica do realismo (ver Hoffman 1977, Smith 1989). Todavia, como nos mostra Hoffman (1997), essa relação de parceria entre a academia e a comunidade política comprometeu a produção do conhecimento em Relações Internacionais, que foi impelida por razões financeiras a se focar no presente e a se concentrar em questões de natureza prática, de resolução de problemas, em razão da ansiedade e do sentido de urgência gerados num mundo ameaçado de destruição pelas armas nucleares.

Desse modo, os estudos de Relações Internacionais concentraram-se nas grandes potências e, sobretudo, no equilíbrio bipolar do sistema internacional. Nesse contexto, o então denominado “Terceiro Mundo” era levado em consideração apenas quando entendido como uma ameaça ao equilíbrio de poder, por exemplo, via proliferação nuclear. Phillip Darby (2008) observa criticamente que, quando confrontados com ameaças advindas do “Terceiro Mundo”, políticos e acadêmicos recorriam, em grande medida, a pressupostos convencionais. Desde a perspectiva do Ocidente, o primado da Guerra Fria garantiu que qualquer repensar sobre o mundo outrora colonizado, no âmbito das Relações Internacionais, automaticamente se subordinasse aos cálculos de poder voltados para a balança central (Darby 2008).

No artigo “The Discipline of International Relations is Still an American Science?”, Smith (2000) chama a atenção para a função disciplinadora das Relações Internacionais, mostrando que aquelas abordagens que não conferiram prioridade à guerra entre Estados correram o risco de se tornarem irrelevantes e de serem colocadas para fora do escopo da disciplina. O autor ressalta que as mortes derivadas da economia (e não da política) e os atores não estatais tenderam a ser percebidos como temas alheios à disciplina. Podemos concluir que os temas mais relacionados com as preocupações dos países menos desenvolvidos tenderam a ser negligenciados pela disciplina, que focou nos problemas de segurança que tanto afligiam as grandes potências durante a Guerra Fria e, assim, como nos mostra Arlene Tickner (2003, 295), os acadêmicos do “Terceiro Mundo” se mantiveram “invisíveis” no campo.

Uma das formas, salientada por Smith (1989), pelas quais o “Terceiro Mundo” foi excluído da produção de conhecimento em Relações Internacionais diz respeito à autorrepresentação das Relações Internacionais como uma “ciência social”. Numa situação na qual as outras comunidades acadêmicas fora dos Estados Unidos não eram treinadas e abertas aos métodos das ciências sociais, elas se mostravam incapazes de formular alternativas que desafiassem a ortodoxia realista. E assim, prossegue o autor, a disciplina se revelou incapaz de se desenvolver numa base transnacional. Do mesmo modo, as teorias da Modernização, que serão apresentadas na próxima seção, arrogavam para si uma autoridade científica, que marginalizava outras fontes de conhecimento que pudessem resistir à sua engenharia social (Krishna 2009).

Conforme Smith (2000) nos explica, o mito de origem da disciplina Relações Internacionais – segundo o qual o realismo substituiu o idealismo do pós-Primeira Guerra – foi construído a partir de outro mito de fundação, qual seja: o de que a teoria realista prosperou dada a sua capacidade de captar as “realidades” da política internacional, sendo a única apta a produzir um conhecimento científico sobre a dinâmica internacional, enquanto o idealismo, percebido como influenciado por valores, não pôde ter lugar no cânon científico.

Além disso, o impacto do realismo na disciplina contribuiu para que as Relações Internacionais se estabelecessem como um campo de estudos separado, autônomo (Smith 1989, Halliday 2007). Ao construir uma fronteira bem demarcada entre a arena doméstica dos Estados, onde a vida política ordenada e ética poderia ter lugar, e a arena internacional anárquica, onde reinariam os jogos de poder, os realistas definiam esta última como o seu objeto de estudo, deixando os cientistas políticos a cargo da arena doméstica (ver Walker 1993). Como nos mostra Fred Halliday (2007), as Relações Internacionais gozaram de uma longa fase “protecionista” e, só recentemente, começaram a aprender e a contribuir de forma *explícita* com as demais áreas das ciências sociais. A palavra “explícita” aparece realçada, pois, alega-se aqui, que, por mais que as Relações Internacionais tenham buscado construir tal imagem de ciência autossuficiente, divorciada dos outros domínios das ciências sociais, de fato, as Relações Internacionais sempre interagiram com esses domínios, como o próprio Halliday (2007) reconhece. Como nos mostra David Blaney e Naeem Inayatullah (2002,104): “Rather than comprising a distinctive sphere of inquiry, International Relations theory emerges and remains embedded within a matrix of disciplines and sub-fields”.

As Relações Internacionais, por conseguinte, não podem ser compreendidas como uma ciência social autônoma, uma vez que, conforme apresentado por Rob Walker (1993), a separação doméstico/internacional – que cria as condições de possibilidade para a autonomia das Relações Internacionais –, é artificialmente construída por meio do princípio da soberania. Para esse autor, a soberania estatal é a articulação política moderna mais crucial das relações espaciotemporais. Espacialmente, o princípio da soberania fixa uma clara demarcação entre a vida dentro (*inside*) e fora (*outside*) de uma comunidade política. Esse discurso da soberania, espacialmente informado, constitui a distinção entre duas tradições de pensamento sobre a vida política moderna: a do pensamento propriamente político (*inside*) e a das Relações Internacionais (*outside*). O corolário dessa clara delimitação de fronteiras obrada pela disciplina das Relações Internacionais é o de circunscrever a vida política nos espaços territorialmente limitados.

Assim, o Estado soberano funciona como um container onde as aspirações universais do que se considera como belo, bom e verdadeiro podem ser alcançadas. Walker (1993) nos mostra que a resolução espacial permite uma contrapartida temporal, uma vez que o Estado incorpora a promessa, outrora confiada à ordem divina, de atualização de tais aspirações universais através do tempo. Contudo, o universalismo só se realiza no particular, já que fora das fronteiras estatais prevalece o espaço da anarquia, da repetição e da contingência. As relações entre os Estados operam, portanto, num espaço despolitizado, que impossibilita a vigência da história como uma teleologia progressiva. Sem embargo, segundo Walker (1993), é a reivindicação positiva de comunidade e justiça dentro das fronteiras estatais que possibilita a reivindicação negativa do espaço internacional como marcado pela diferença, relativismo e violência. Enfim, o autor nos

mostra como o princípio da soberania ofereceu tanto a resolução temporal como espacial para a questão sobre o caráter e localização do político. Apesar de ser uma resolução historicamente situada, é ela que continua informando nosso entendimento sobre como e onde a prática política efetiva e progressiva pode ser lograda.

Nesse sentido, as teorias das Relações Internacionais condicionam a ontologia do político toda vez que, ao subscrever tal entendimento, nos disciplinam a pensar sobre a realidade das relações entre os Estados como contraposta a algo mais autêntico e político, a saber, a vida dentro dos Estados. Fica claro, portanto, porque, para Walker (1993), a tradição das Relações Internacionais é formulada como uma negação da tradição sobre a comunidade política estabelecida no âmbito do espaço soberano. Em vista disso, as Relações Internacionais são pensadas pela negação, o que leva Walker (1993) a concluir que qualquer referência com sentido a uma tradição das Relações Internacionais requer uma especificação prévia do que se entende por uma tradição da teoria política.

As teorias da Modernização e o seu imaginário: desenvolvimento, progresso e “terceiro mundo”

Com bases nos argumentos supracitados de Walker (1993), argumenta-se, neste artigo, que a possibilidade de pensar o progresso na arena doméstica em contraposição a um ambiente anárquico de recorrências foi facilitada, em grande medida, pela influência das teorias da Modernização no âmbito das ciências sociais norte-americanas no pós-Segunda Guerra.

Como nos mostra Blaney e Inayatullah (2004), em contraste com o desenho convencional das Relações Internacionais, construído como um domínio de violência e de desordem, as teorias da Modernização, geralmente, caracterizam seu objeto de estudo como uma comunidade ordenada e progressiva e, nesse sentido, elas assumem as demarcações espaciais da política internacional. Para Francis Sutton (2006), nas suas formas iniciais, o desenvolvimento era voltado para o progresso e para o bem-estar de *Estados-nações*, e não primeiramente para a melhora da vida individual. Desse modo, as teorias da Modernização não rivalizavam com as dicotomias espaciais presentes nas teorias *mainstream* das Relações Internacionais, mas, antes, as reificavam.

Por outro lado, o contexto histórico de surgimento das teorias da Modernização coincide com aquele das “Relações Internacionais”, a saber, os Estados Unidos saídos da Segunda Grande Guerra. E, assim como as Relações Internacionais receberam generosos financiamentos dos setores públicos e privados, o mesmo aconteceu com as teorias da Modernização. Ainda que tais teorias contassem com uma agenda aparentemente dispare em relação à agenda das Relações Internacionais, elas receberam extraordinários incentivos para se desenvolverem. Como colocado por Douglas Lummis (1991), milhões de dólares de fontes como a Fundação Ford e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos foram direcionados para a pesquisa sobre modernização e desenvolvimento. No pós-Segunda Guerra, portanto, fundações privadas, agências governamentais e universidades criaram arranjos institucionais para gerar teorias da Modernização (Cullather 2002). Uma importante iniciativa nesse sentido residiu na criação do *Center for International Studies* (CENIS), em 1951, pelo economista Max Millikan, que recrutou

uma equipe multidisciplinar composta pelos economistas Paul Rosenstein-Rodan e Walt W. Rostow, pelo sociólogo Edward Shils, pelo antropólogo Clifford Geertz, pelos cientistas políticos Lucian Pye e Ithiel Pool, e também por Daniel Lerner, da área das comunicações. O CENIS contou com um generoso financiamento por parte das fundações Ford e Rockefeller para desenvolver pesquisa sobre o “Terceiro Mundo” e contribuiu para a criação de uma série de conceitos, a exemplo do conceito de transferência de tecnologia, que informaram a política de ajuda nas décadas seguintes (Cullather 2002, Shah 2010). Outra iniciativa importante foi o estabelecimento do Comitê de Política Comparada, pelo *Social Science Research Council* (SSRC), em 1953, no marco do qual Gabriel Almond e Lucian Pye fizeram contribuições significativas para a criação, sob a rubrica da “política comparada”, do paradigma dominante das teorias da Modernização (Cullather 2002, Shah 2010).

Nesse contexto, inúmeros jovens acadêmicos promissores do “Terceiro Mundo” tiveram seus estudos financiados nos Estados Unidos, onde recebiam capacitação para assumirem a função de uma nova elite modernizadora nos seus respectivos Estados pós-coloniais (Lummis 1991). Em suma, justamente quando cientistas sociais norte-americanos estavam afirmando a superioridade da sua metodologia neutra, isenta de valor, um campo de conhecimento inteiramente novo foi erguido nas ciências sociais por meio de um bem financiado projeto governamental (Lummis 1991).

A seguir, portanto, cabe identificar as condições de surgimento das teorias da Modernização, pouco discutidas nas Relações Internacionais, em parte devido ao caráter “protecionista” assumido pelo campo.

Do mesmo modo que a teoria das Relações Internacionais, as teorias da Modernização também foram pensadas como uma contribuição intelectual funcional voltada para neutralização da ameaça soviética. As próprias condições subjacentes à emergência dessas teorias são reveladoras nesse sentido. Como nos mostra Lummis (1991), o súbito interesse manifestado pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra em promover o desenvolvimento dos países do “Terceiro Mundo” não pode ser entendido sem levar em conta a percepção de que uma política similar estava sendo gestada pela União Soviética, ainda que no marco das suas fronteiras nacionais. Segundo Lummis (1991), o impulso para a formulação dessa doutrina de ajuda ao mundo pós-colonial foi dado, em 1947, por Christopher Hill, que, no seu hoje desconcertante *Lenin and the Russian Revolution*, ofereceu uma expressão clara à seguinte ideia que pairava no ar:

Soviet experience in the **bringing of modern civilization to backward peoples**, and especially the developing and collective farms as a means of self-government for agrarian peoples –this is bound to have enormous influence in Eastern Europe, Asia, and perhaps ultimately in Africa and South America (Hill citado por Lummis 1991, 43, grifos meus).

Tal como colocado por Lummis (1991), dois anos após Hill ter feito a observação acima, mais especificamente, em 20 de janeiro de 1949, o então presidente norte-americano, Harry Truman proferiu um discurso célebre conhecido como “Point Four Speech”, por meio do qual anunciava a nova missão dos Estados Unidos no mundo, doravante entendido como “subdesenvolvido”. Nas palavras de Truman (1949, grifos meus):

Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of **underdeveloped** areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is **primitive** and **stagnant**. Their poverty is a handicap and a **threat** both to them and **to more prosperous areas**. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people. (...) I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development (...). [T]his program can greatly increase the industrial activity in other nations and can raise substantially their standards of living (...). **The old imperialism--exploitation for foreign profit--has no place in our plans**. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing. (...) Experience shows that our commerce with other countries expands as they progress industrially and economically. Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge.

Por meio do discurso acima, Truman colocou o desenvolvimento no topo da agenda nacional, tendo sido o primeiro líder político a aplicar o termo “subdesenvolvido” (*underdeveloped*) para representar os sujeitos em processo de modernização (Cullather 2002).

Quando pensamos o desenvolvimento como um discurso *historicamente produzido* a serviço de um *determinado propósito*, entendemos a condição de “subdesenvolvimento” não como uma realidade objetiva vivenciada por determinados países, mas como uma construção discursiva do Ocidente sobre “Outros” não ocidentais. Esse saber não apenas se tornou a gramática a partir da qual esses “Outros” foram avaliados e “medicados”, mas foi também internalizado pelos países do “Terceiro Mundo”, os quais passaram, eles mesmos, a se representarem como “subdesenvolvidos” e, conseqüentemente, a pautarem suas ações pela busca do desenvolvimento (ver Escobar 1995).

No marco desse discurso desenvolvimentista, a “pobreza” foi construída como característica essencial do “Terceiro Mundo” e, por consequência, o crescimento econômico e o desenvolvimento se tornam autoevidentes, necessários e verdades universais (Escobar 1995). Como enfatizado por Arturo Escobar (1995), na medida em que especialistas e políticos passaram a perceber certas condições da África, da Ásia e da América Latina como um problema relacionado à “pobreza” e ao “atraso” desses países, emergiu um novo domínio de pensamento, o “desenvolvimento”, prescrevendo novas estratégias para lidar com o problema diagnosticado. Logo, para Escobar (1995), o desenvolvimento deve ser entendido como um discurso, um mecanismo de saber/poder que produz conhecimento sobre o “Terceiro Mundo”, conhecimento este que cria as condições de possibilidade para o emprego de novas formas de controle/intervenção sobre esse espaço. De acordo com esse autor, o discurso do desenvolvimento, que veio à tona entre 1945 e 1955, criou, do mesmo modo que havia ocorrido com o discurso colonial, “an extremely efficient apparatus for producing knowledge about, and the exercise of power over, the Third World” (Escobar 1995, 9). Para Escobar (1995), o discurso do desenvolvimento se configurou como um discurso colonial, já que constituiu uma estratégia produzida pelos países do “Primeiro Mundo” para manter o controle sobre os países do “Terceiro Mundo”, os quais passaram a ser representados e a se

autorrepresentarem como incapazes de administrar suas próprias vidas sem o conhecimento técnico e científico moderno provido pelos primeiros.

Podemos destacar no discurso proferido por Truman, acima apresentado, algumas alusões aos “Outros” como “primitivos” e “estagnados”. Além disso, podemos ver que tais povos são descritos em termos do que lhes falta: comida, saúde, conhecimento, capital e tecnologia. Em oposição a eles, encontram-se os países desenvolvidos ocidentais, que dispõem justamente do que lhes falta: capital para investimento, estoque de conhecimento técnico e produção industrial. Nesse sentido, enquanto os “Outros” são representados como um “falta”, o Ocidente e os Estados Unidos, em particular, são caracterizados pela “abundância”, que pode ser mobilizada para ofertar ajuda àqueles “Outros” que se encontram “estagnados”. A intenção ambiciosa das teorias da Modernização era, segundo Escobar (1995), a de replicar no mundo as condições características das sociedades “avançadas” de então, quais sejam: altos níveis de industrialização e urbanização; difusão da adoção da educação e de valores culturais modernos; tecnologia agrícola; rápido crescimento material; e altos padrões de vida. Na visão de Truman, capital, ciência e tecnologia eram vistos como os principais veículos da modernização (Escobar 1995). De acordo com Lummis (1991, 48, grifo meu), esse novo conceito (“subdesenvolvimento”) introduzido por Truman, “succeeds in placing the vast majority of the world’s cultures into a single category the sole characteristic of which is the **absence** of certain characteristics of the industrialized countries”.

Desse modo, o pensamento acima, expresso de forma paradigmática no discurso de Truman, constrói uma distância não apenas material, mas também temporal entre o Ocidente “desenvolvido/moderno” e o seu “Outro subdesenvolvido/atrasado”. A partir do exame do discurso temporal antropológico, Fabian Johanés (2002) mostra que, na construção do “Outro” como “selvagem”, “primitivo” e, nesse caso, “subdesenvolvido”, o tempo é usado de forma opressiva, com o fito de temporalizar a diferença. De acordo com Johanés (2002, 1), “there is no knowledge of the other which is not also temporal, historical, a political act”.

Essa diferença temporalizada, contudo, não é entendida como permanente, mas, no marco do discurso do desenvolvimento, ela carrega consigo o potencial para o progresso rumo a etapas mais avançadas. As teorias da Modernização projetam uma sequência de desenvolvimento natural e universal através da qual todas as culturas e sociedades têm de passar, que vai desde a etapa da tradição, passando pela fase transitória da tradição/modernidade até a modernidade (Blaney e Inayatullah 2004, Jahn 2007). Mais especificamente, de acordo com as teorias da Modernização, a sociedade moderna é representada como sendo dotada de mobilidade, receptiva à mudança, secular, cosmopolita, marcada por uma complexa divisão de trabalho e controladora em relação ao meio ambiente (Gilman 2003). A sociedade tradicional, por sua vez, é construída em oposição à moderna e, daí, como inerte, temerosa em relação à mudança, supersticiosa, voltada para dentro, economicamente simples e passiva em relação ao meio ambiente (Gilman 2003). A sociedade moderna, por sua vez, é identificada com o Ocidente e, sobretudo, com a sociedade norte-americana (Jahn 2007, Latham 2000). Segundo Sankaran Krishna (2009), as características atribuídas aos Estados desenvolvidos do Ocidente são congeladas como suas marcas eternas e apresentam-se como valiosas de emulação para aqueles que desejam progredir.

É importante salientar que as teorias da Modernização tomam a sociedade individual como a sua unidade básica de análise, considerando-a como um todo integrado (ver Jahn 2007).

Desse modo, tanto a tradição como a modernidade são vistas como sistemas estáveis, nos quais o modo de produção, as formas de organização política e os valores culturais são tidos como interdependentes, se reforçando mutuamente (Jahn 2007). De acordo com tal ótica, na medida em que nações atrasadas progredem, uma forma moderna de vida englobando um pacote total de elementos (por exemplo, economia industrial, tecnologia científica, política democrática liberal e visão de mundo secular) se universaliza (Ferguson 2006). E, assim, mais do que mero avanço material, a modernização implica numa reorientação de todo um sistema social, político e econômico, concebido como uma totalidade integrada na direção das normas definidas pelo Ocidente (Gilman 2003).

Com o mundo entendido como uma coleção de sociedades nacionais, as desigualdades passaram a ser apreendidas da posição ocupada pelas diferentes nações no trajeto temporal rumo ao *telos* universal e uniforme da modernidade (Ferguson 2006). Partindo de uma assumida natureza progressiva do tempo, as nações que até então não eram modernas tinham a esperança de se tornar com o tempo. Para James Ferguson (2006), as implicações dessa poderosa narrativa seriam: (i) a de transformar a hierarquia global espacial em sequência histórica temporalizada, fazendo com que os países pobres não estivessem apenas na base da hierarquia, mas também no começo dela e, assim, as nações pós-coloniais se viam condenadas a viver como atrasadas numa modernidade eurocêntrica; e (ii) a de fornecer esperança de que a passagem do tempo desenvolvimentista conduzisse os países pobres para o patamar dos ricos de tal sorte que a mensagem para os pobres seria: “Wait, have patience, your turn will come” (Ferguson 2006, 178).

A fim de que diferentes nações pudessem ser localizadas nesse espectro temporal acima mencionado foi desenvolvida, no âmbito das teorias da Modernização, uma suposta ciência universal de comparação neutra. Para que tal comparação se fizesse possível, os Estados foram construídos como “*like-units*”, caracterizados pela uniformidade relativa dos seus sistemas políticos e seguindo padrões comuns de desenvolvimento (Blaney e Inayatullah 2004). Convém frisar, todavia, que a suposição de um espaço homogêneo de comparação só é possível a partir da abstração das histórias contingentes e heterogêneas dessas sociedades e da fixação delas em certas categorias ou estágios que, em nome de uma ciência comparativa, acaba por simplificá-las e estereotipá-las. Conforme Blaney e Inayatullah (2004, 101), a política de comparação “impoverish our political imagination, locking us into the world of like-units and development sequences”.

Esse método comparativo, associado, sobretudo, ao ex-professor de Harvard, Talcott Parsons, é apresentado como um método científico, neutro, não etnocêntrico, capaz de conhecer a realidade de forma objetiva (Latham 2000, Blaney e Inayatullah 2004). O perigo de tal aspiração científica, contudo, é que ela universaliza um padrão particular de mudança social e naturaliza a diferença em termos de inferioridade/atraso (Latham 2000, Blaney e Inayatullah 2004). A modernidade nesse esquema se torna uma categoria universal abstraída do contexto onde foi gestada. Segundo colocado pelo sociólogo Edward Shils (citado por Gilman 2003, 12), em 1959, “‘modern’ means being western without the onus of following the West. It is the model of the west detached in some way from its geographical origins and locus”. De acordo com essa narrativa, portanto, as características do desenvolvimento europeu e norte-americano são abstraídas dos seus contextos de origem e consideradas indicadores objetivos do que se entende

por ser “moderno” (Bhuta 2008). Por conseguinte, teóricos da Modernização, a exemplo de Walt Rostow, atribuíram qualidades especiais às sociedades dos Estados Unidos e da Europa Ocidental em oposição às deficiências discernidas no mundo pós-colonial (Latham 2000).

No trabalho amiúde citado e considerado exemplar para os estudos de modernização, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, de 1960, Rostow elabora os principais pressupostos – explícitos e implícitos – das teorias da Modernização. Explicitamente, Rostow, que tinha fortes ligações com o Departamento de Estado norte-americano (Shah 2007), argumentou que todas as nações do mundo poderiam ser alocadas em um dos cinco estágios de desenvolvimento econômico por ele proposto, sendo que o estágio final, pioneiramente alcançado pelos Estados Unidos, correspondia à sociedade moderna, caracterizada por um alto nível de consumo (Rostow 1965).

O segundo estágio é particularmente relevante para o argumento aqui desenvolvido, pois o Estado-nação que emerge nesse momento é visto como o único arranjo político em que a modernização pode ter lugar. A construção de um Estado centralizado aparece como uma condição *sine qua non* para o processo de arranque das sociedades tradicionais. Nas palavras de Rostow (1965, 7), o Estado centralizado “was, almost universally, a necessary condition for take-off”. Esse Estado deveria ser conduzido por uma nova elite, incumbida de construir uma sociedade industrializada moderna, preparada para enfrentar os grupos sociais e políticos tradicionais regionalmente organizados, bem como as intervenções estrangeiras. Se, na fase tradicional, os arranjos econômicos, políticos e sociais eram estruturados em torno de pequenas regiões, em sua maioria, autossuficientes, agora, eles deveriam ser orientados para a nação e, a partir daí, para o cenário internacional.

Os pressupostos implícitos na teoria de Rostow são os de que o desenvolvimento constitui, como nos mostra Krishna (2009), um processo amplamente nacional, autocontido e não histórico. A história é negligenciada, na medida em que cada país parece avançar em condições idênticas, seja no século XVII ou na metade do século XX. O desenvolvimento dos Estados Unidos é tomado como modelo a partir do qual o resto do mundo vai ser avaliado e posicionado na escala de progresso criada por Rostow. Por outro lado, é esse esquema, ao mesmo tempo universal, que abarca todos os Estados de todos os tempos históricos, e hierárquico – visto que posiciona os Estados em etapas distintas e estruturadas normativamente –, o qual permite que se façam comparações entre eles por parte de um observador dito neutro, supostamente situado fora da história. Todavia, o universalismo explícito nas teorias da Modernização é, de fato, produzido por autores que falam de uma posição bastante confortável e privilegiada, a saber, o último estágio rostowiano.

Apropriado pelos teóricos da Modernização, o método comparativo lhes ajudou a identificar os obstáculos a tal transformação, fornecendo, desse modo, uma base para a prescrição de políticas voltadas para uma mudança social abrangente (Shah 2010). Por outro lado, para tais teóricos, o processo de mudança social/modernização das sociedades pós-coloniais poderia vir a ser acelerado por meio da “ajuda” conferida àqueles povos cuja diferença os marcam como inferiores por parte daqueles que já se encontram na fase final da trajetória descrita por Rostow (ver Blaney e Inayatullah 2004). Para Rostow, os Estados Unidos deveriam se comprometer com tal impulso transformador, a fim de desfazer a imagem que aparece na passagem previamente citada de Hill, de acordo com a qual somente o comunismo seria capaz de transformar as sociedades

subdesenvolvidas. O subtítulo do livro de Rostow, “A Non-Communist Manifesto”, deixa clara a sua declarada intenção de substituir Marx como referência intelectual para os revolucionários. Para ele, o comunismo não era um agente de modernização, mas uma degeneração do processo de transição, que havia produzido uma modernidade disfuncional (Cullather 2002). Rostow ainda enfatiza que os custos do envolvimento norte-americano nas sociedades em vias de modernização não seriam grandes, tendo em vista que, ao focar apenas as nações alcançado o “*take-off*”, os Estados Unidos poderiam exercer uma influência decisiva sobre elas sem incorrer numa obrigação indefinida (Cullather 2002).

Pelo que foi dito, as teorias da Modernização parecem sugerir uma ampliação do escopo geográfico e temático *vis-à-vis* à ortodoxia das Relações Internacionais. Fica claro que o foco prioritário das teorias da Modernização não reside, pelo menos aparentemente, nas superpotências, mas sim, no chamado “Terceiro Mundo”, e que, ao invés de se concentrar nos assuntos de “alta política”, elas clamam por mudanças de ordem econômica, e daí, enfatizam aquilo que a disciplina Relações Internacionais denominam temas de “baixa política”. De acordo com Lummis (1991), é possível identificar nas teorias da Modernização o mesmo tipo de determinismo econômico encontrado nas teorias marxistas, mas apresentado por meio da terminologia positivista de então. Ao citar a seguinte passagem do cientista político norte-americano David Apter, “in industrializing societies it is the economic variable that is independent. The political system is the dependent variable”, Lummis (1991, 46) argumenta que a mensagem das teorias da Modernização era a de que, se você controla a economia, você controla todo o resto.

Relações Internacionais e Modernização: diferentes percursos, fronteiras comuns

As teorias da Modernização e a teoria das Relações Internacionais estabeleceram diferentes percursos: enquanto as Relações Internacionais focaram no plano *externo*, as teorias da Modernização focaram na dimensão *interna* dos Estados; enquanto as Relações Internacionais focaram nas *grandes potências*, as teorias da Modernização focaram no “*Terceiro Mundo*”; enquanto as Relações Internacionais focaram nos temas *estratégicos*, as teorias da Modernização focaram nos temas *econômicos e sociais*. Essa divisão de trabalho aparentemente inocente e procedimental, tem força produtiva, pois reifica uma série de fronteiras: entre o plano internacional e o doméstico, entre o “Primeiro” e o “Terceiro Mundo”, bem como entre política e economia. A ilusão de que tais temáticas poderiam ser estudadas de forma separada, acabou por produzir uma clara fronteira entre elas.

Argumenta-se aqui que a compartimentalização dos saberes (Relações Internacionais e Modernização) não só obrou uma fronteirização espacial – entre o doméstico e o internacional – mas também temporal – entre o “Primeiro Mundo”, habitado pelas grandes potências, objeto de estudo do realismo, e o “Terceiro Mundo”, objeto de estudo e campo de intervenção dos teóricos da Modernização. A produção desses mundos como separados e distanciados tornou impensável que o mundo “desenvolvido” fosse visto como cúmplice do atraso do mundo “subdesenvolvido”³.

3 Tal cumplicidade foi sugerida, por exemplo, pelos teóricos da dependência. Ver Cardoso e Faletto (1970).

Para os críticos das teorias da Modernização, diferentemente, o desenvolvimento deve ser sempre entendido como tendo lugar numa economia mundial interconectada antes do que no marco dos Estados nacionais (ver Krishna 2009).

A ideia de Rostow, já apresentada, é a de que cada país está posicionado num ponto de uma corrida, que opera em condições idênticas independente do século em foco (Krishna 2009). E, desse modo, Rostow não cogita a possibilidade de que o desenvolvimento pioneiro de alguns países possa ter alterado de modo irrevogável os prospectos do desenvolvimento daqueles que se encontram nas últimas posições da corrida (Krishna 2009). Nas palavras de Krishna (2009, 14), “he [Rostow] believes that when it comes to development you can step into the same river not merely twice but an endless number of times”. Ele não considera, portanto, que o desenvolvimento inicial dos primeiros corredores possa ter prejudicado decisivamente os esforços dos últimos para se equipararem aos primeiros. Nesse sentido, os críticos das teorias da Modernização, como é o caso de Krishna (2009), associados à perspectiva pós-colonialista, enfatizam o papel do “Terceiro Mundo” na produção da Europa, que não seria o que é sem as interações materiais, sociais, intelectuais e culturais com o mundo colonial durante os séculos passados. Daí, Ocidente e o “Terceiro Mundo” são vistos por tais críticos como entidades mutuamente constituídas, cujas características singulares emergiram dessa interação (Krishna 2009).

E, assim, apesar de aparentemente rivalizar com o discurso realista dominante nas Relações Internacionais durante a Guerra Fria, o discurso das teorias da Modernização funcionou apenas como o suplemento doméstico dele. No marco dos Estados nacionais, era possível pensar em desenvolvimento e progresso enquanto os temas estratégicos ficavam a cargo das Relações Internacionais.

O fato de as teorias da Modernização focalizarem o “Terceiro Mundo” não significa, contudo, que elas falassem a partir desse lugar, uma vez que, conforme vimos, o saber sobre o “Terceiro Mundo” continuava sendo produzido no “Primeiro”. Conforme observado por Ferguson (2006, 176), “Africa always seems to come to the question of modernity from without”. Desse modo, as complexas e singulares genealogias dos países do “Terceiro Mundo” foram negligenciadas e suas características produzidas à luz dos modelos ocidentais de modernidade. E, assim, no momento em que o “Terceiro Mundo” se tornava independente, igualando-se juridicamente ao “Primeiro Mundo” e passando, desde então, a integrar a ordem espacial moderna de Estados soberanos, as teorias da Modernização inseriam uma coordenada temporal que continuava afastando o Ocidente do mundo “não desenvolvido”.

Mesmo a narrativa da Escola Inglesa das Relações Internacionais, considerada por alguns como uma “variante britânica do realismo” (ver Linklater 1995), que destacava a universalização da sociedade internacional – resultante da ampliação das normas europeias, entre as quais, a soberania, para o resto do mundo –, ocorrida a partir do processo de descolonização⁴, encobria essa função opressora do tempo. Desse modo, mesmo quando todos os povos se encontravam organizados em Estados juridicamente iguais e soberanos, a diferença continuava sendo demarcada, afastando o Ocidente dos seus “Outros primitivos”, tal como fora destacado por Johanes (2002). A universalização da dicotomia espacial (anarquia internacional *versus* ordem/

⁴ Ver, por exemplo, Watson (2004).

hierarquia doméstica), outrora restrita à parte, ainda reduzida, de Estados independentes no mundo⁵, passa a ocultar outra fronteira, esta, temporalmente produzida, entre o mundo “desenvolvido” e o mundo “não desenvolvido”.

Por outro lado, na medida em que as teorias da Modernização articulavam o papel dos Estados Unidos como o garantidor da assistência àqueles Estados na pobreza, elas participavam da produção da identidade norte-americana como uma nação progressiva e moralmente elevada. Como nos mostra Latham (2000), os teóricos da Modernização elaboraram uma identidade atraente para os Estados Unidos ao lhe representarem como uma nação empenhada na luta contra a pobreza, a opressão e o fatalismo debilitante. Todavia, nas Relações Internacionais, onde, devido às pressões sistêmicas e às exigências da balança de poder, a luta por poder era tida como inevitável, um imperativo, essa elevada moralidade não se aplicava. Cogitá-la equivaleria a renunciar a segurança de uma nação considerada imprescindível não só para os seus cidadãos, mas também, nos termos das teorias da Modernização, para o “resto do mundo”.

Enfim, esse conjunto de teorias durante a Guerra Fria foi capaz de produzir os Estados Unidos como uma nação moralmente elevada, que buscavam incluir os povos do “Terceiro Mundo” em contraposição ao comportamento explorador dos colonialistas do Velho Mundo⁶ (mas que, de fato, continuava excluindo e oprimindo esses povos por meio de uma fronteira temporal), e, ao mesmo tempo, como uma nação que perseguia seus interesses nacionais estratégicos, tidos como inevitáveis. Enfim, as teorias da Modernização contribuíram para a produção do semblante moral norte-americano, o qual, por sua vez, parecia não rivalizar com o semblante produzido pela ortodoxia realista das Relações Internacionais, de uma nação impelida a buscar a sua segurança e a realização dos seus interesses nacionais, dada as exigências da anarquia internacional.

Ambos os campos de conhecimento, contudo, enfrentaram desafios na década de 1970. Nesse momento, o poder explanatório das teorias da Modernização pareceu crescentemente dúbio, uma vez que poucas sociedades ditas “em modernização” chegaram de forma bem-sucedida, como o previsto, na estação final de democracia liberal e de desenvolvimento econômico (Bhuta 2008). Como colocado por Escobar (1995), a abundância prometida pelas teorias da Modernização na década de 1950 se revelou enganosa, pois o que se verifica, a partir da década de 1970, é justamente o oposto: subdesenvolvimento massivo, empobrecimento, exploração e opressão. Todavia, no momento em que as teorias da Modernização perdiam credibilidade para explicar o processo em curso na arena doméstica dos Estados do “Terceiro Mundo”, elas pareciam se inserir de modo crescente na arena internacional, na qual, até o momento, o pressuposto realista acerca da imutabilidade do sistema internacional havia reinado de forma quase incontestada.

E, assim, no campo das Relações Internacionais, assistimos à emergência de abordagens que questionavam a teoria realista, reconhecendo diferentes atores e outros temas de relevância. Ole Waeber (1996) nos mostra que, no final dos anos de 1960, e ao longo da década de 1970, o paradigma realista enfrentou uma série de críticas dirigidas ao seu foco no Estado, à sua preocupação com o poder e ao seu silêncio em relação a vários tipos de processos, domésticos

5 Já que antes do processo de descolonização, as ordens e hierarquias dos espaços coloniais eram externamente e não domesticamente providas.

6 Ver, por exemplo, a última passagem grifada no discurso de Truman que aparece na parte III.

e transnacionais, e a vários temas para além dos político-militares. Os desafiantes tentaram apresentar concepções alternativas de sistema internacional – em termos de integração regional, transnacionalismo, interdependência, bem como de um sistema pluralista constituído por uma multiplicidade de atores sub e transnacionais – muito mais complexas do que aquelas concepções realistas centradas nos Estados (Waeber 1996).

Desse modo, na década de 1970, os discursos das Relações Internacionais pareciam sugerir que, em contraste com o sistema internacional anárquico, as relações internacionais poderiam estar experimentando o mesmo processo de modernização outrora exclusivo aos Estados nacionais (ver Blaney e Inayatullah 2004).

Nesse contexto, Edward Morse (1976) sugere no livro *Modernization and the transformation of international relations*, que as relações internacionais estariam se modernizando e, desse modo, tornando obsoleto o seu paradigma tradicional, que, centrado na visão de mundo westphaliana, focalizava o Estado soberano, o primado da política externa e a balança de poder. Para Morse (1976), a crescente interdependência econômica entre as nações estaria minando a autonomia do Estado, bem como a sua exclusividade enquanto ator das relações internacionais.

Todavia, no final da década de 1970, e durante a década de 1980, os principais conceitos realistas voltaram a ser afirmados por meio da teoria neorrealista, que tratou de forjar com ainda mais intensidade a separação espacial entre um plano doméstico de ordem e um plano internacional anárquico (ver Waltz [1979] 2002). Segundo tal imaginário, enquanto o tempo internacional encontrava-se congelado num tempo primitivo – desautorizando o progresso no âmbito do sistema de Estados –, o tempo doméstico se desdobrava de forma teleológica em cada Estado-nação (Blaney e Inayatullah 2004). Para Walker (1993), é, de fato, a reivindicação positiva de comunidade e justiça dentro das fronteiras estatais que possibilita a reivindicação negativa do espaço internacional como marcado pela diferença, pelo relativismo e pela violência.

Desde o fim da Guerra Fria, contudo, esse imaginário neorrealista vem sendo invertido, posto que, cada vez mais, o domínio internacional vem sendo produzido discursivamente como uma arena de progresso, fruto da crescente perspectiva societária vislumbrada para o espaço internacional (Blaney e Inayatullah 2004). Segundo Blaney e Inayatullah (2004), desde o fim da Guerra Fria, a modernização vem sendo crescentemente reimaginada como um processo global. Nesse contexto, as teorias das Relações Internacionais, a exemplo da teoria da paz liberal⁷, vêm reproduzindo o imaginário das teorias da Modernização, e, por isso, foram cunhadas por tais autores de teorias de “neomodernização”.

Conforme Blaney e Inayatullah (2004), essas teorias se distanciam da visão tradicional do sistema internacional como um estado de natureza perpétuo, para sempre primitivo, ao vislumbrarem a possibilidade de transformação da anarquia internacional. Desse modo, os teóricos da paz liberal se afastaram da lógica neorrealista de autorreprodução da anarquia internacional e passaram a conceber a possibilidade de mudança/modernização do sistema internacional. Isso porque, diferentemente dos neorrealistas, a nova ortodoxia neomodernizadora

⁷ A ideia, articulada com o auxílio de estatísticas, de que as democracias não guerreiam entre si, é apresentada de forma pioneira no campo das Relações Internacionais por Michael Doyle, no artigo “Liberalism and World Politics”, publicado na *American Political Science Review*, em 1986. Desde então, e, sobretudo, desde o fim da Guerra Fria e o conseqüente aumento do número de democracias, a alegada “paz liberal” passou a fazer parte não só do vocabulário político, mas também de iniciativas acadêmicas voltadas para investigar a robustez da hipótese aventada por Doyle, bem como do dos discursos das Organizações Internacionais.

sugere que o processo de modernização das sociedades nacionais transbordou para as relações internacionais, pacificando-as. Tal transbordamento, por sua vez, resulta na crescente erosão da fronteira entre a comunidade “dentro” e a anarquia “fora” dos Estados. Na medida em que a modernização extrapola os confins do Estado-nação, coloca-se em questão a imaginada estrutura espaciotemporal da política mundial (Blaney e Inayatullah 2004). A expansão da modernização do “Internacional” faz com que esse espaço – tradicionalmente concebido como uma ausência – possa caminhar, pouco a pouco, na direção da justiça, da razão e da paz.

Todavia, nesse processo de gradual inclusão do “Internacional” na temporalidade progressiva, antes restrita ao espaço nacional, o “Internacional” continua se contrapondo a “Outros” temporalmente atrasados. Afinal, como argumentado por Walker (1995), a subjetividade moderna necessita de um “Outro” que lhe dê sentido, o qual é encontrado sob a forma de espaços ainda não modernizados da política mundial (Walker 1995). A partir de tal perspectiva, a promessa de uma temporalidade única para todos os povos, embutida na nova ortodoxia das Relações Internacionais, revela-se uma miragem, uma vez que a afirmação do iluminismo como um ideal universal necessita de um “Outro”, sob a forma de entidades ainda não inseridas na modernidade. Segundo Walker (2005), existe sempre um “fora” assumido para a produção da subjetividade moderna, um “fora” que deve ser excluído a fim de que o “Eu” moderno se conheça. Enfim, inúmeros Estados do “Terceiro Mundo”, tais como Somália, Ruanda e Haiti, continuam sendo representados – tal como à época do discurso de Truman – como “primitivos”, “ameaçadores” e “subdesenvolvidos”, e estes, por sua vez, continuam sendo fundamentais para a produção de uma zona de Estados democráticos supostamente situados no “fim da História”⁸.

Conclusão

Este artigo buscou evidenciar uma série de binarismos (doméstico/internacional, economia/política, progresso/atraso) reificados por meio da compartimentalização do saber entre as teorias da Modernização e a teoria das Relações Internacionais. Embora tenham percorrido caminhos disciplinares distintos, esses caminhos corriam para um mesmo fim, tendo em vista que contribuía para a afirmação da superioridade dos Estados Unidos em relação aos seus “Outros”. Nos termos do realismo, os Estados Unidos se apresentavam como melhor equipados do que quaisquer outros Estados para lidar com as necessidades da política mundial.

O imenso poderio militar norte-americano passou a ser justificado em razão da Guerra Fria e da sua inevitabilidade. Por meio de tal poder, os Estados Unidos afirmavam sua superioridade e, seguindo os ensinamentos de Tucídides, esperavam, com isso, fazer com que os outros (mais fracos) se curvassem à sua vontade. No caso das teorias da Modernização, essa superioridade era afirmada por meio de um recurso temporal que situava os países do “Terceiro Mundo” no início de uma trajetória histórica, cujo fim fora pré-determinado pelos próprios países que nele se encontravam. Pensadas inicialmente com um recurso da Guerra Fria, as teorias da Modernização acabaram ocultando suas fundações estratégicas e aclamando a universalidade e objetividade do seu saber. Tanto as teorias da Modernização como o realismo, portanto, contribuíram para

8 Expressão de Fukuyama (1992).

a hegemonia dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, ao chamarem atenção, por diferentes vias, para a sua superioridade estratégica (no caso do realismo) e econômica (no caso das teorias da Modernização). Tal superioridade, construída por ambas as teorias, autorizavam os Estados Unidos a assumirem o papel tanto de *guardião* de um mundo inseguro (no caso do realismo) como de *provedor*, em relação a um mundo estagnado e tradicional (no caso da modernização).

Embora este artigo tenha se concentrado no período da Guerra Fria, ele chamou a atenção para as novas fronteiras que vêm se desenhando no mundo do pós-Guerra Fria. Nesse cenário, o imaginário da modernização vem sendo crescentemente introduzido nas Relações Internacionais por meio do consenso da paz liberal. É importante refletir sobre como esse deslocamento da modernização para as Relações Internacionais vem autorizando novos atores a executá-la. Se, durante a Guerra Fria, a modernização ficava prioritariamente a cargo das elites do “Terceiro Mundo” treinadas em instituições do “Primeiro Mundo”, hoje, essa elite é usualmente considerada a principal culpada pelo fracasso das políticas de modernização verificado nos anos de 1970, ao terem supostamente agido de forma “corrupta” e “irresponsável”. O corolário dessa depreciação das elites nacionais do “Terceiro Mundo”, bem como da ideia de que o “Internacional” estaria se modernizando, é que, cada vez mais, atores internacionais, como é o caso das Organizações Internacionais, vem sendo autorizados a reestruturarem (leia-se: modernizarem) as sociedades dos Estados hoje conhecidos como “falidos”.

Referências

- Bhuta, N. “Against State-Building.” *Constellations* (New York), 15, no. 4, 2008: 517-542.
- Cardoso, F. e Faletto, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- Cullather, N. “Development Doctrine and Modernization Theory.” *Encyclopedia of the New American Nation*, 2002. <http://www.americanforeignrelations.com/A-D/Development-Doctrine-and-Modernization-Theory.html>.
- Darby, P. “A disabling discipline.” *The Oxford Handbook of International Relations*. Editado por C. Reus-Smith, D. Snidal. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- _____. “Pursuing the Political: A Postcolonial Rethinking of Relations International.” *Millennium: Journal of International Studies* (London), 33, no. 1, 1996: 1-32.
- Escobar, A. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Ferguson, J. *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*. Durham and London: Duke University Press. 2006.
- Fukuyama, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.
- Gilman, N. *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2003.
- Halliday, F. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2007.

- Hoffmann, S. "An American Social Science: International Relations." *Daedalus* (Cambridge, MA), 106, no. 3, 1997: 41-60.
- Inayatullah, N.; D. L. Blaney. "Neo-Modernization? IR and the Inner Life of Modernization Theory." *European Journal of International Relations* (London), 8, no. 1, 2002: 103-137.
- _____. *International Relations and the Problem of Difference*. New York: Routledge, 2004.
- Jahn, B. "The Tragedy of Liberal Diplomacy: Democratization, Intervention, Statebuilding (Part I)." *Journal of Intervention and StateBuilding* (London), 1, no. 1, 2007a: 87-106.
- _____. "Tragedy of Liberal Diplomacy: Democratization, Intervention, Statebuilding (Part II)." *Journal of Intervention and StateBuilding* (London), 1, no. 2, 2007b: 211-229.
- Johanes, F. *The Time and the Other: how anthropology makes its objet*. New York: Columbia University Press, 2002.
- Krishna, S. *Globalization and Postcolonialism. Hegemony and Resistance in the Twenty-first Century*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2009.
- Latham, M. E. *Modernization as Ideology. American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*. Durham, NC: The University of North Carolina Press, 2000.
- Linklater, A. "The English School." *Theories of International Relations*. Editado por S. Burchill et al. Great Britain: Deakin University, 1995.
- Lummis, D. S. "Development against Democracy." *Alternatives: Global, Local, Political*, 16, no. 1, 1991: 31-66.
- Morse, E. *Modernization and the transformation of international relations*. New York: Free Press, 1976.
- Rostow, W. W. *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.
- Shah, H. "Race, Mass Communication and Modernization: Intellectual Networks and the Flow of Ideas." *Anti-Racism and Multicultural Discourse: Studies in International Communication*. Editado por M. Alleyne, M. Rutgers, NJ: Transaction Publishers. 2010.
- Smith, S. "Paradigm Dominance in International Relations: The Development of International Relations as Social Sciences." *The Study of International Relations: the State of the Art*. H. C. Dyer e L. Mangasarian. Basingstoke: The Macmillan Press, 1989.
- _____. "The Discipline of International Relations: Still an American Social Science?" *British Journal of Politics and International Relations* (Belfast), 2, no. 3, 2000: 374-402.
- Sutton, F. X. "Nation-Building in the Heyday of the Classic Development Ideology." *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Editado por F. Fukuyama. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2006.
- Tickner, A. "Seeing IR Differently: Notes from the Third World." *Millennium: Journal of International Studies* (London), 23, no. 2, 2003: 295-324.
- Truman, Harry S. *Discurso Inaugural*, quinta-feira, janeiro 20, 1949. <http://odur.let.rug.nl/~usa/P/ht33/speeches/truman.htm>.
- Todorov, T. *The Conquest of America. The Question of the Other*. Norman: University of Oklahoma Press, 1999.

Waever, O. "The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate." *International Relations Theory: Positivism and Beyond*. Editado por S. Smith, S., K. Booth e M. Zalewski. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Walker, R. B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

_____. "The Double Outside of the Modern International." *Ephemera*, 6, no. 1, 2006. <http://ephemeraweb.org/journal/6-1/6-1walker.pdf>.

Waltz, K. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

Watson, A. *A Evolução da Sociedade Internacional: Uma Análise Histórica Comparativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

A nova doutrina nuclear dos EUA e a materialização do Hemisfério Sul livre de armas nucleares

The new U.S. nuclear doctrine and the materialization of the nuclear weapons free Southern Hemisphere

Eliás David Morales Martinez*

Resumo

Em 2010, os EUA modificaram a sua doutrina nuclear, impondo restrições ao uso de armas nucleares em possíveis conflitos bélicos. Os EUA afirmaram não usar tais armas contra países que não possuem esse tipo de armamento. Contrariamente, a Rússia, dias antes, tinha enrijecido sua doutrina, afirmando a não discriminação de alvos para ataques com armas nucleares. O novo posicionamento doutrinário dos EUA significou dar um passo a mais em direção à consolidação de um velho projeto que pretende a materialização de um mundo livre de armas nucleares. No entanto, há uma dicotomia na formulação da política externa estadunidense com relação ao desarmamento. As Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLAN), têm se incrementado no período do pós-Guerra Fria e, atualmente, existe um projeto de vinculação entre as ZLAN da América Latina (Tratado de Tlatelolco), da África (Tratado de Pelindaba), e do Pacífico (Tratado de Rarotonga) para concretizar a conformação do Hemisfério Sul como área Livre de Armas Nucleares (HSLAN). Essa iniciativa não parece ser do agrado das potências nucleares e, principalmente, dos EUA, por perceber que os seus interesses geopolíticos nessa área se encontram limitados e ameaçados.

Palavras chave: Doutrina nuclear. Zonas livres de armas nucleares. Hemisfério Sul livre de armas nucleares. Desarmamento nuclear. Não proliferação nuclear.

* Professor do Bacharelado em Ciências e Humanidades, e do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC – UFABC. Professor Colaborador do mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba –UEPB. Doutor em Integração da América Latina –PROLAM/USP; Mestre em Relações Internacionais –UnB, Cientista Político pela Universidade Nacional de Colômbia. Contato: davidmorales.ri@gmail.com

Esta pesquisa contou com o apoio financeiro do CNPq/CAPES e do PROPESQ/UEPB.

Abstract

In 2010 the U.S. changed its nuclear doctrine by imposing restrictions to the use of nuclear weapons in possible conflicts. The U.S. claimed not to use such weapons against countries that do not have this type of weapons. Unlike Russia, some days before, had its doctrine stating not tenses discrimination of targets for attacks with nuclear weapons. The new U.S. nuclear doctrinal position means giving one more step toward the consolidation of an old Project that aims for a free world of nuclear weapons. However there is a dichotomy in U.S. foreign policy formulation with respect to disarmament. The Nuclear-Weapons-Free zones, have been incremented with ZLAN during the period of post-cold war and currently there is a project of linking between the ZLAN of Latin America (Treaty of Tlatelolco), Africa (Treaty of Pelindaba) and Pacific (Treaty of Rarotonga) for the conformation of the Southern hemisphere as a nuclear weapon free area –HSLAN. This initiative does not seem to be to the liking of the nuclear powers, and especially to U.S. wich realize that its geopolitical interests in this area are limited and threatened.

Keywords: Nuclear doctrine. Nuclear weapons free zones. Nuclear weapons free Southern Hemisphere. Nuclear disarmament. Non proliferation.

Introdução

Em 7 de abril de 2010, os EUA modificaram a sua doutrina nuclear quando impuseram uma série de restrições ao uso de armas nucleares em possíveis conflitos bélicos. A principal mudança foi proibir o uso de tais armas contra países que não possuem esse tipo de armamento. Isso pode ser interpretado de duas formas: primeiro, como um gesto e reação positiva em resposta à reforma doutrinal nuclear da Rússia, que, poucos dias antes (25 de fevereiro de 2010), determinou o direcionamento de suas ogivas nucleares a qualquer país, tenha ou não tenha armas nucleares. Por outro lado, significou dar um passo a mais em direção à consolidação de um velho projeto que pretende a materialização de um mundo livre de armas nucleares.

Os esforços dos países para garantir a sua segurança diante da ameaça nuclear têm sido uma preocupação constante. A figura das Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLAN) foi uma contribuição da diplomacia latino-americana ao desarmamento e à luta contra a proliferação de armas de destruição em massa. As ZLAN têm permitido aos países de uma determinada região aumentar os níveis e mecanismos de confiança, pois cada membro participante se compromete em não desenvolver e nem adquirir armas ou artefatos nucleares.

No desdobramento deste trabalho pretende-se analisar em que forma as ZLAN da América Latina (Tratado de Tlatelolco), da África (Tratado de Pelindaba), e do Pacífico (Tratado de Rarotonga) estão se articulando para constituir uma vinculação entre elas e, assim, conformar oficialmente o reconhecimento do Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares (HSLAN).

Essa iniciativa ocasionou, na primeira década do século XXI, uma nova retomada dos debates e discussões no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), como também dentro das instituições e dos mecanismos regionais de cada Zona. Igualmente, discutiremos a forma pela qual o novo posicionamento doutrinário dos EUA, ao restringir o uso de armas nucleares,

contrasta com a rejeição e não apoio à consolidação do HSLAN, por ir contra os seus interesses geopolíticos no hemisfério.

As Zonas Livres de Armas Nucleares e a conformação do Hemisfério Sul como área livre de armas nucleares

Em 1945, os EUA usaram pela primeira e única vez armas nucleares contra a população civil, destruindo consideravelmente as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki. A descoberta e o uso bélico da energia nuclear geraram nos países sentimentos de vulnerabilidade, levando-os a desenvolver estratégias defensivas para garantir a sua própria segurança diante das eventuais ameaças nucleares. A grande maioria dos países optou por não desenvolver esse tipo de armamento e decidiu participar de acordos multilaterais para limitar o uso dessas armas e garantir a sua segurança por meio de tratados jurídicos de alcance internacional.

Criou-se, portanto, um leque de mecanismos de controle, de desarmamento e de não proliferação, com o intuito de estabelecer um equilíbrio de forças e diminuição de riscos e ameaças diante da turbulência característica do período da Guerra Fria. Esse conjunto de normas, regras, acordos e procedimentos veio constituir o Regime Internacional de Não proliferação de Armas de Destruição em Massa. Assim, ao mesmo tempo em que os Estados negociavam multilateralmente mecanismos universais de controle do armamento nuclear, também em algumas localidades se consolidavam acordos para a criação de “zonas desnuclearizadas” em contextos regionais e que seriam chamados de Zonas Livres de Armas Nucleares¹.

As Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLAN) são espaços geográficos nos quais os Estados que exercem plena jurisdição territorial assumem o compromisso de proibir testes nucleares e evitar a aquisição, fabricação, introdução e instalação de armas nucleares nos territórios delimitados. Essas medidas têm como propósito fomentar e aumentar o nível de confiança e cooperação entre os países da região. Assim, uma ZLAN terá como objetivo imediato o fortalecimento integral da segurança regional, por meio de garantias outorgadas pelas potências nucleares de respeitar o *status* de “desnuclearização” e de não usar armas nucleares, nem mesmo como ameaça aos países membros da zona delimitada (Carreño 2003, 3, Marzo e Almeida 2006, 103).

Essas zonas, de modo geral, apresentam as seguintes características: 1 – são constituídas mediante um tratado internacional por tempo de duração indeterminado; 2 – a iniciativa para a sua criação corresponde aos Estados que formam parte da zona; 3 – são reconhecidas por uma resolução da Assembleia Geral da ONU; 4 – estabelecem um sistema de controle e verificação das instalações nucleares, submetendo-se ao sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); 5 – estabelecem uma completa proibição de armas nucleares, e as potências nucleares assumem o compromisso de respeitar a zona por meio de protocolos adicionais aos tratados que são de caráter vinculativo; e 6 – promovem o desenvolvimento social e econômico dos Estados-membros como também o desenvolvimento científico e tecnológico, por meio da cooperação internacional de usos pacíficos de energia nuclear (Martinez 2008 b).

¹ Em 1978, durante o primeiro Período de Sessões dedicado ao Desarmamento, a Assembleia Geral das Nações Unidas expressou positivamente o reconhecimento em favor das ZLAN como medida eficaz de desarmamento.

Existem atualmente cinco ZLAN formalmente estabelecidas por tratados multilaterais e reconhecidas por resoluções da ONU:

- a) **Tratado de Tlatelolco:** estabelece a Zona Livre de Armas Nucleares da América Latina e do Caribe. Foi assinado em 14 de fevereiro de 1967, tendo entrado em vigor em 25 de abril de 1969, mas somente em 2002 concluiu o processo de ratificação completa por parte de todos os países da região²;
- b) **Tratado de Rarotonga:** estabelece a Zona Livre de Armas Nucleares do Pacífico (Oceania). Assinado em 06 de agosto de 1985, exatamente 40 anos após a tragédia em Hiroshima, e entrou em vigor em 11 de dezembro de 1986³;
- c) **Tratado de Bangkok:** estabelece a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático. Assinado em 15 de dezembro de 1995, e entrou em vigor em 27 de março de 1997. O Tratado está sendo conformado por 10 países da região e que fazem parte da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)⁴;
- d) **Tratado de Pelindaba:** estabelece a Zona Livre de Armas Nucleares da África. O Tratado foi aberto para assinatura em 12 de abril de 1996, na cidade do Cairo. Assinado por 50 Estados e ratificado por 26, o Tratado entrará em vigor somente quando o vigésimo oitavo instrumento de ratificação for depositado, fato que ainda pode acontecer pelo anúncio de Namíbia e Burundi de agilizar a ratificação do Tratado⁵;
- e) **Tratado de Semipalatinsk:** estabelece a Zona Livre de Armas Nucleares da Ásia Central, conformada por Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Sendo a mais nova ZLAN, o Tratado foi assinado em 08 de setembro de 2006 e entrou em vigência em 22 de março de 2009, após a ratificação dos cinco países-membros⁶;
- f) Por último, a Mongólia participa também desse processo de desnuclearização bélica, mas numa categoria diferente. De forma unilateral, o país se proclamou como Estado Livre de Armas Nucleares (ELAN) em 25 de setembro de 1992, por meio da chamada “Lei de Mongólia”, sendo reconhecida pela ONU em 03 de fevereiro de 2000 como o primeiro e, até agora, o único caso de um país a se declarar como território livre de qualquer armamento nuclear, seja por produção própria, transferência de terceiros ou trânsito de armamento nuclear pelo território nacional por parte de alguma potência nuclear.

Existem outros tratados que, apesar de não corresponder ao conceito pleno de ZLAN, estabelecem igualmente âmbitos geográficos livres desse tipo de armamento, além de serem espaços inabitados pelo homem:

² Leva o nome em homenagem ao bairro arqueológico no centro da Cidade do México, onde antigamente se localizava o Ministério das Relações Exteriores Mexicanas.

³ Leva o nome em homenagem à capital das Ilhas Cook, cidade onde o Tratado foi aberto para assinatura.

⁴ Leva o nome em homenagem à capital da Tailândia, cidade onde o tratado foi negociado e aberto para a assinatura.

⁵ O Tratado foi denominado de Pelindaba para recordar o local onde foram desenvolvidos os artefatos nucleares da África do Sul, posteriormente desmontados (Marzo e Almeida 2006, 114).

⁶ Cidade cazaquistã, sede do maior estoque nuclear da antiga União Soviética e cenário de quase 200 testes nucleares entre 1949 e 1989.

- a) **Tratado da Antártica:** Assinado em dezembro de 1959, entrou em vigor em 1961. Esse tratado estabeleceu que a zona compreendida pelo Polo Sul fosse totalmente desmilitarizada, estipulando *ipso facto* que as armas nucleares não seriam introduzidas nessa área, proibindo qualquer atividade de natureza militar bélica⁷;
- a) **Tratado do Espaço Ultraterrestre:** aberto para assinatura em 1967, entrando em vigência no mesmo ano. O tratado proíbe a colocação de qualquer objeto portando armas nucleares ou qualquer outra arma de destruição em massa na órbita da terra⁸;
- a) **Tratado dos Fundos Marinhos:** aberto para assinatura em 1971, entrando em vigência em 1972. Esse Tratado estipula que os Estados-membros se comprometam a não colocar sobre e nem sob o fundo do mar – além das 12 milhas da zona costeira – nenhuma arma nuclear ou outra arma de destruição em massa ou nenhuma infraestrutura, como plataformas para o estacionamento de tal armamento⁹.

Já o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), que entrou em vigência em 1970, partiu da iniciativa das potências nucleares e estabeleceu uma assimetria no relacionado com a legalidade do desenvolvimento de tecnologia nuclear. O TNP criou o “clube nuclear”, conformado pelos países que já tinham desenvolvido armas nucleares antes de 1967 (EUA, ex-URSS, Reino Unido, França e China), e proibiu que os demais países desenvolvessem tecnologia nuclear bélica.

Assim, verificamos que, no período do pós-Guerra Fria, houve um incremento no estabelecimento de ZLAN nos diferentes continentes. Passamos de duas zonas (Tlatelolco 1967, Rarotonga 1985) para seis, registrando um incremento de quatro novas ZLAN em menos de vinte anos (Bangkok 1995, Pelindaba 1996, Mongólia 1992, Semipalatinsk 2006). Esse aumento considerável se dá dentro da lógica do contexto do pós-Guerra Fria, no qual, paradoxalmente, o perigo de uma crise internacional ou de um conflito de proporções nucleares tenha diminuído, dando lugar a outros tipos de ameaças internacionais.

Igualmente, nos últimos anos, percebe-se a emergência de uma iniciativa que se consolida progressivamente. Em 1996, a ONU adotou a proposta brasileira do Hemisfério Sul como ZLAN, mas, pelo fato de não contar com o apoio direto das potências nucleares (com exceção da China) e pelo altíssimo número de abstenções por parte dos aliados das potências nucleares, essa iniciativa foi enfraquecida e não teve o alcance que inicialmente se pretendia¹⁰. No entanto, em 2000, o Brasil e a Nova Zelândia levantaram a proposta de realizar no seio da ONU uma Conferência Internacional de Estados Partes de ZLAN. Essa conferência somente foi realizada em 2005, na Cidade do México, e com ativa participação do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), sendo adotada a Declaração de Princípios e

7 Também conhecido como Tratado de Washington. Muito se discute sobre se o Tratado de Antártica é realmente uma ZLAN. A maioria da produção acadêmica do tema concorda em esclarecer que, de fato, foi o primeiro instrumento disposto a impedir uma corrida nuclear num território definido em plena Guerra Fria. No entanto, a região não é habitada pela humanidade, o que transforma sua categoria diferente das ZLAN, que são densamente povoadas pela civilização humana.

8 Também conhecido como Tratado de Moscou, pelo fato de ter sido a cidade escolhida para a sua assinatura.

9 O Tratado, aprovado pela Resolução 2660, da ONU, foi intitulado como Tratado sobre a Proibição do Emprazamento de Armas Nucleares e outras Armas de Destruição em massa no Fundo do Mar e do Oceano e no Subsolo.

10 O objetivo da iniciativa era poder consolidar nesse hemisfério um regime sólido que proibisse tanto a produção como o deslocamento de armas nucleares pela zona. Essa resolução contou com 129 votos a favor, 38 abstenções e 3 votos contra (EUA, França e o Reino Unido). A China votou a favor e a Rússia se absteve.

Compromissos das ZLAN, assinada por 130 países que se encontram sob regimes regionais de ZLAN.

A Declaração da Conferência sobre ZLAN é um documento de entendimentos, princípios e compromissos na promoção do desarmamento nuclear por parte de cada um dos Estados participantes. Além disso, foi acordado o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre as ZLAN para agilizar a consolidação regional de cada uma das zonas, e foram propostos mecanismos de coordenação na promoção de políticas conjuntas em foros multilaterais, e iniciativas para alcançar o reconhecimento e a consolidação do Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares (HSLAN), por meio da vinculação das Zonas de Tlatelolco, Pelindaba e Rarotonga¹¹.

A Segunda Conferência das ZLAN incorporou a participação da Mongólia, respeitando a sua categoria de Estado Livre de Armas Nucleares. Nessa oportunidade, foi estabelecido o fomento ao diálogo entre as diferentes zonas desnuclearizadas com os organismos internacionais que também tratam do assunto. A conferência, que aconteceu em Nova Iorque, precedendo à Conferência do TNP, permitiu criar uma base para levantar consensos relacionados ao posicionamento das ZLAN nas negociações vindouras. O mais interessante do evento foi a participação maciça de observadores providos de diferentes estamentos, desde delegados da UE, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO), até da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e da Santa Sé. Nessa oportunidade, ficou evidenciada a conformação do Hemisfério Sul e boa parte do Hemisfério Norte como regiões nas quais foi proclamado o banimento das armas nucleares.

Finalmente vale ressaltar que, desde o começo, a posição dos EUA com relação às ZLAN tem sido ambígua e incoerente, o que tem favorecido a implementação de uma política dicotômica. Por um lado, tem apoiado abertamente a causa, posicionando-se a favor da criação dessas zonas em diferentes partes do mundo, pois elas representam uma contribuição para a própria segurança dos EUA, ao criar regiões isentas de artefatos nucleares bélicos, o que significa um controle da proliferação. Por outro lado, tem argumentado que algumas medidas adotadas por cada uma das Zonas ferem os interesses dos EUA nessas regiões, levando-os a emitir declarações interpretativas a modo de reservas e o não cumprimento dos protocolos adicionais que os tratados de ZLAN direcionam tanto às potências nucleares quanto aos países externos que exercem jurisdição em territórios localizados dentro de cada zona. É exatamente nesse ponto que a nossa pesquisa acontece, abordando principalmente a percepção que os EUA têm com relação às ZLAN e como tem sido a sua política externa com relação a essas temáticas de mecanismos regionais de não proliferação.

Abordagens teóricas como ferramentas na análise das ZLAN

No estudo das Relações Internacionais, a complexidade é uma constante, embora os estudiosos se confrontem com diferentes perspectivas para analisar o Sistema Internacional. Walt (1998) argumenta que a melhor forma de compreender o estudo é abordá-lo como uma

¹¹ A Conferência das ZLAN acontece a cada cinco anos desde 2000, quando foi acordado a realização do evento nesse período. Em 2005, foi a primeira edição na Cidade do México e a segunda, em 2010, em Nova Iorque, sempre antecedendo a Conferência de Desarmamento do TNP.

competição entre *Realismo* (que sublinha a tendência permanente da defesa de interesses com tendência ao conflito), *Idealismo* (que estabelece diversas formas de atenuar os conflitos) e *Radicalismo* (que se fundamenta na necessidade da transformação do Sistema Estatal).

No mesmo sentido, Herz (1981) argumenta que o *Realismo* e o *Idealismo* podem ser complementares nas abordagens que sejam feitas em torno das questões nucleares, por serem temáticas relacionadas com supremacia, poder e sobrevivência. Com o advento da era nuclear, os Estados adquiriram uma nova dimensão e a política exterior ficou sujeita aos desdobramentos que os atores internacionais podem fazer diante dessas temáticas. Como a nossa pesquisa trata diretamente dessas questões, não podemos passar por alto as abordagens que as teorias clássicas das Relações Internacionais nos oferecem.

O *Realismo Estratégico* proposto por Schelling (1980) nos permite observar a relação ideológica realista entre a procura da segurança e a tomada de decisões de política externa dos Estados quando confrontados com questões militares, diplomáticas e de segurança relativas aos interesses de subsistência. Assim, as decisões dos Estados estão intimamente ligadas à percepção da ameaça diante de uma eventual tela de circunstâncias que podem levar a diferentes rumos, dependendo da racionalidade e do cálculo estratégico com que as ameaças são percebidas.

Igualmente, Schelling (1996) introduz a noção de “escolha”, entendida como o proceder racional para uma situação específica ou um contexto que envolva tanto as decisões quanto os tomadores de decisão. A escolha pode ser limitada pelas circunstâncias, sendo uma opção que pode ser feita de modo inteligente, ridícula, certa, desastrada, errada ou dinâmica. Assim, a proposta de Schelling permite avaliar como foram as decisões das potências nucleares em não aprovar e nem reconhecer a existência de um HSLAN, que contrasta profundamente com o interesses brasileiro de concretizar esse espaço geográfico para fortalecer a sua segurança e dinamizar sua projeção internacional.

Por outro lado, o *Idealismo* nos oferece outra perspectiva, igualmente válida, partindo dos princípios universais que defende a necessidade de estruturar o mundo, buscando o entendimento por meio de condutas pacifistas baseadas na confiança e na boa vontade dos atores internacionais. Por essa razão, poderíamos encaixar as ZLAN como modelos pacifistas que pretendem ter alcance mundial, pela sua forte carga idealista com a qual estão conformadas¹².

A exemplo, Bobbio (2002) argumenta que a possibilidade de acontecer uma guerra nuclear tem alterado as formas de pensar e analisar o binômio paz-guerra. Se junta a isso o fato de que as armas nucleares ameaçam a humanidade em geral sem nenhuma distinção de classe ou nacionalidade. Diante dessa situação, o pensador italiano propõe uma variável analítica baseada em procedimentos pacifistas que ajudem na formação de uma consciência atômica, que levem, pelo menos, a limitar, e se for preciso, a eliminar a guerra.

O *Pacifismo Instrumental* é apresentado por Bobbio (2002) de duas formas: 1 – o *pacifismo passivo*, que é uma forma de constatar que a paz é um fim inevitável e que pode ser atingida por meio da interpretação de que a guerra por si só é uma via bloqueada; e 2 – o *pacifismo ativo*,

12 As ZLAN têm como característica geral afirmar nos seus preâmbulos que elas não constituem um fim em si mesmas, senão um meio para alcançar, em uma etapa posterior, que é o desarmamento geral e completo, a consolidação de um ambiente de paz permanente. Os idealizadores de Tlatelolco afirmavam que, com o incremento gradual de ZLAN, as potências nucleares ficariam isoladas, de modo que o desarmamento seria uma realidade.

que pressupõe uma ética, uma justificativa de que a guerra não é necessária e nem é boa, e, portanto, deve ser impedida de acontecer. Esse *pacifismo ativo* é apresentado em três vias: a) *instrumental*, que age sobre os meios de se fazer a guerra; b) *institucional*, que age sobre as instituições (Estados); e c) *finalista*, que age sobre os homens.

Portanto, o *Pacifismo Instrumental* defende o desarmamento e a solução pacífica de controvérsias pelo esforço de destruir as armas (instrumentos com que se faz a guerra), ou pelo menos de reduzir ao mínimo a quantidade e a periculosidade delas. Quer dizer, o objetivo, além de impedir o uso desses instrumentos, é também limitar a presença deles em determinadas regiões. Assim, a criação das ZLAN, como também a possível vinculação delas no Hemisfério Sul, pertence a esse tipo de ações e esforços dos Estados, movidos por alcançar um mundo livre de armas nucleares e, portanto, contribuir para a consolidação da paz em âmbito global, resolvendo questões de segurança e fomento à confiança regional.

Continuando com o nosso quadro teórico, o objeto da presente pesquisa está relacionado integralmente ao Regime Internacional de Não Proliferação de Armas de Destruição em Massa, e às ZLAN, que atuam como acordos e mecanismos de desarmamento nuclear.

Quadro 1 – Regimes e acordos internacionais de não proliferação

	Armas Convencionais	Armas de Destruição em Massa			
		Nucleares	Químicas	Biológicas	Mísseis
Principal Tratado	Acordo Wassenaar	TNP	CWC	BWC	MTCR ABM
Outros Acordos		LTBT, CTBT, <u>ZLAN→HSLAN</u>			START SALT
Instituições Internacionais		AIEA, OPANAL, ABACC, CD-ONU	CPAC		
Controle de Exportação	WA	Grupo de Supridores Nucleares NSG	Austrália Group		MTCR

Fonte: Adaptado pelo autor com base em EXBS (2002)

Observamos, no Quadro 1, que as ZLAN estão classificadas como mecanismos complementares ao desarmamento e não proliferação de armas nucleares. Assim, é importante relacionar aqui os estudos sobre regimes internacionais, pois a contribuição das ZLAN, além de corresponder a iniciativas regionais, é de alcance internacional.

As principais correntes teóricas dentro do estudo das Relações Internacionais têm analisado a formação e dinâmica dos regimes internacionais, partindo da cooperação que leva os países a negociar seus interesses na solução de problemas comuns que compartilham. Krasner (1983) afirma que os regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores (Estados) convergem em determinada área das Relações Internacionais. O autor explica que os princípios consistem em crenças estabelecidas, causalidade e legalidade ou retidão; as normas, padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; as regras, prescrições que orientam a ação; e os procedimentos decisórios, políticas e práticas dominantes para adoção e implementação de escolhas coletivas.

De igual forma, Axelrod e Keohane (1986) propõem três dimensões para a análise do processo de emergência de regimes que podem ser aplicados no nosso objeto de estudo da emergência do HSLAN. A primeira dimensão é a mutualidade de interesses, fundamentada na premissa de que, quanto maior o interesse mútuo dos atores sobre um determinado tema, maior a chance de emergir um acordo ou arranjo. Nesse ponto, também são necessárias as interações estratégicas, pois são elas que incentivam os Estados a adotar a melhor opção. A segunda dimensão se refere às incertezas futuras quanto a ganhos e perdas que podem alterar o comportamento dos atores no engajamento do regime. A terceira dimensão trata do número de atores envolvidos nos acordos multilaterais, sendo que essa variação da quantidade dos atores implica diferentes possibilidades de atingir um acordo que seja vantajoso para todos os participantes.

Nesse sentido, poderíamos ampliar a perspectiva anterior com a ideia desenvolvida por Martin (1993), segundo a qual os Estados aceitam renunciar a certos direitos no processo decisório do regime com a perspectiva de obter benefícios em troca, o que significa que, além da cooperação e da harmonia, os países, para obterem um maior e melhor benefício comunitário, reprimem a sua vontade individual de adquirir aquilo que deseja para si mesmos. Em nosso caso, veremos como emergem o diálogo e a cooperação entre os regimes regionais de desnuclearização (Tlatelolco, Pelindaba e Rarotonga) na consolidação do HSLAN, e quais os sacrifícios que alguns países tiveram que fazer para materializar esse objetivo comum.

A nova doutrina nuclear dos EUA e a vinculação das ZLAN no pós-Guerra Fria

Desde as primeiras iniciativas de estabelecimento de ZLAN, as potências nucleares têm se posicionado ao mesmo tempo a favor e contra. Os EUA, apesar de se manifestarem a favor do desarmamento regional, rejeitaram uma proposta soviética, em 1956, que delimitava geograficamente a proibição de armas nucleares na Alemanha Federal e Democrática. Seguidamente, vieram várias propostas para transformar a Europa numa ZLAN, mas nenhuma delas conseguiu ser materializada¹³.

A primeira ZLAN reconhecida pela ONU foi estabelecida na América Latina pelo Tratado de Tlatelolco. Igualmente, a primeira posição oficial dos EUA com relação a uma ZLAN foi em 1968, quando assinou o Protocolo Adicional II do Tratado de Tlatelolco, que era direcionado às potências nucleares e buscava o compromisso de respeitar o estatuto de desnuclearização que assumia a região.

Os EUA, nessa oportunidade, declararam apoiar a causa nobre dos países latino-americanos, mas consideraram necessário manifestar suas reservas ao protocolo que assinariam. Os aspectos relevantes na Declaração norte-americana foram: a não proibição do trânsito e locomoção livre de armas nucleares pela região; a incompatibilidade no caso de agressão armada por uma parte contratante assistida por um Estado nuclear, o que significaria a possibilidade de usar a arma; e a indistinção entre tecnologia nuclear pacífica e bélica (Martinez, 2008b).

13 Martinez (2008b) analisa as diferentes propostas que emergiram no período da Guerra Fria que não tiveram sucesso. São destacadas as propostas soviéticas de 1956 e 1957; as propostas da Romênia, de 1957; o Plano Rapacki da Polônia, de 1962; o Plano Gomulka, de 1964; o Plano Undên, de 1961; e o Plano Kekkonen, de 1963.

Essa Declaração feriu o princípio fundamental das ZLAN, que é banir a presença de armas nucleares dentro do perímetro delimitado, pois nada impede, de fato, que as armas nucleares das potências nucleares possam transitar livremente pela região desnuclearizada. Os EUA confirmaram, em 1977, 1981 e 1996, o mesmo posicionamento de se reservar o direito ao uso das armas nucleares como resposta a um ataque militar por qualquer país que fosse apoiado por outra potência nuclear, como também a possibilidade de deslocar seu armamento nuclear entre suas bases militares distribuídas no mundo quando fosse necessário (OPANAL 2003).

No entanto, em 2003, o Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL) enviou um comunicado às potências nucleares convidando-as para reconsiderar e revisar as Declarações Interpretativas feitas aos Protocolos Adicionais I e II do Tratado de Tlatelolco. O objetivo principal do OPANAL era obter das potências nucleares o compromisso de tirar as isenções e renunciar ao eventual uso de armas nucleares na região, uma vez que já tinha passado mais de uma década do fim da Guerra Fria e não havia mais sentido continuar aplicando as mesmas doutrinas nucleares que foram utilizadas nesse período quando foram feitas as reservas. A resposta dos EUA foi contundente: *“The United States has decided that it will not review the declarations and understandings related to its signature and ratification of these Protocols”* (OPANAL 2006, 5).

Identificamos aqui um primeiro problema: os EUA mantiveram a mesma Declaração Interpretativa de quarenta anos atrás, na qual se reserva o uso da arma nuclear como resposta ou retaliação, e a continuidade de deslocar armamento nuclear pela zona “desnuclearizada”, o que significa uma profunda contradição à natureza das ZLAN. Essa atitude da política externa norte-americana está refletida nos Protocolos Adicionais assinados com os Tratados de Rarotonga, Pelindaba e Bangkok. Então, a lógica e a missão do armamento da Guerra Fria, uma vez finalizada, parece não ter mudado ainda, a não ser pela declaração em abril de 2010 sobre a mudança da doutrina nuclear dos EUA.

Curiosamente, no período do pós-Guerra Fria, as ZLAN começaram a se multiplicar em outras regiões do mundo, ao mesmo tempo em que a política externa norte-americana entrava numa espiral militarista e intervencionista (governos George Bush, Bill Clinton e George W. Bush). Esse incremento de ZLAN gerou a emergência de outra iniciativa direcionada a integrar ou vincular por proximidade várias dessas zonas. É o caso do estabelecimento de um Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares a partir da união das ZLAN da América Latina, África e Pacífico, que, em 1996, contou com o apoio da ONU e de um número considerável de países, mas não das potências nucleares, principalmente dos EUA, França e Reino Unido. Essas potências viram nessa tentativa uma ameaça aos seus interesses geopolíticos e estratégicos relacionados à livre navegação de sua frota naval em alto mar no sul dos oceanos Atlântico, Pacífico e Índico. Como não obteve o reconhecimento por parte das potências nucleares e de seus principais aliados, a iniciativa do HSLAN ficou como simples pronunciamento de boas intenções e sem um respaldo mais concreto.

No entanto, percebemos que, na atualidade, existe a emergência de um momento propício para o reconhecimento e a consolidação do Hemisfério Sul como espaço geográfico completamente livre de armas nucleares. Avistamos três movimentos que favorecem a materialização: 1 – a entrada em vigência do Tratado de Pelindaba, o que torna, de fato, a África uma ZLAN¹⁴;

14 A Namíbia (2009) e o Burundi (2010) foram os últimos países a ratificar o Tratado de Pelindaba.

2 – o fortalecimento do regime internacional de ZLAN, por meio da cooperação e coordenação discutidas na I e II Conferências dos Países de ZLAN (2005 e 2010); e 3 – o momento internacional oportuno para negociar novas perspectivas do desarmamento, manifestado na política externa norte-americana do governo do presidente Barak Obama, principalmente dos fatos políticos derivados da Conferência de Exame do TNP e da Conferência de Segurança Nuclear que aconteceram em 2010.

Paralelamente ao crescimento do número de ZLAN no pós-Guerra Fria, apresenta-se outro elemento, contrário aos ideais pacifistas das Zonas Desnuclearizadas: o relacionado com a expansão da Organização do Atlântico Norte (OTAN). Trata-se da ampliação da abrangência dessa comunidade de segurança aos países da Europa Central e Oriental que faziam parte do antigo Pacto de Varsóvia. Na política externa dos EUA, isso representa um ganho geoestratégico, pois permite diluir os antigos adversários da Guerra Fria em aliados políticos, sob um sistema de segurança baseado na presença do seu próprio armamento nuclear como pilar fundamental contra eventuais ataques externos à região.

Podemos perguntar, então, como se configura a Política Externa dos EUA com relação às ZLAN no período do pós-Guerra Fria? A posição do Presidente Obama contrasta com os governos anteriores. A *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* foi uma doutrina direcionada além da esfera militar, ainda assim, em 1996, o presidente Clinton já assinava uma diretriz presidencial alterando o compromisso assumido na ONU, em 1978, de não utilizar armas nucleares contra um país não possuidor dessa arma ou que fizesse parte de uma ZLAN. A *National Security Strategy 2002, 2006*, do governo Bush, substituía a doutrina da *contenção e dissuasão* pela doutrina do *ataque preventivo*, visando assegurar a superioridade militar, política e estratégica dos EUA, e contemplando a possibilidade de utilizar unilateralmente armas nucleares como forma repentina de ataque para diminuir qualquer tipo de ameaça. O Governo Bush retirou os EUA do tratado *Anti-Ballistic Missile* (ABM) para construir o próprio sistema de defesa antimísseis, recusou-se a ratificar as mudanças do *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT II) e do *Complete Test Ban Treaty* (CTBT), e empenhou-se em levar a OTAN à Ucrânia e à Geórgia, além de estabelecer bases antimísseis na Polônia e na República Tcheca.

Atualmente, assistimos a uma transição da política externa norte-americana com relação ao desarmamento e a não proliferação de armas nucleares. A política do presidente Obama parece estar mais voltada ao diálogo e ao consenso, e mantêm o principal objetivo de impedir o uso de armas nucleares por qualquer Estado ou por atores não estatais, como também de prevenir a proliferação bélica de tais armas tanto por antigos como por novos atores.

O discurso pronunciado por Obama, em Praga, em 5 de abril de 2009, pode ser considerado como a plataforma da política nuclear e de não proliferação dos EUA que tem sido aplicada nos últimos anos. Obama afirmou que na sua administração reduziria a importância das armas nucleares nas estratégias de segurança nacional para a construção de um mundo livre de armas nucleares. No entanto, afirmou que o perigo é latente quando existe a possibilidade de atentados terroristas perpetrados por grupos não estatais que possam adquirir tecnologia nuclear bélica no mercado negro.

Aqui, identificamos um segundo problema: a ameaça do terrorismo nuclear parece ser cada dia mais evidente e cada vez mais difícil de dissuadir, mas, como controlar o fluxo e

o deslocamento do armamento nuclear (incluídos os artefatos não sofisticados) quando as mesmas potências nucleares e, principalmente, os EUA não têm cumprido os Protocolos das ZLAN que tratam desse assunto?

Assim, evidenciamos as problemáticas em que se insere a política nuclear e de não proliferação dos EUA com relação às ZLAN. Se, por um lado, não modifica suas reservas com relação ao trânsito de armas nucleares pelas regiões que alcançaram o *status* de desnuclearização, alegando ir contra os seus interesses estratégicos, por outro lado, ficam expostas vulnerabilidades que podem ser aproveitadas por grupos terroristas para obter no mercado negro algum tipo de tecnologia nuclear, o que seria prejudicial aos interesses estratégicos que os EUA pretendem defender.

Existem outros interrogantes que emergem quando abordamos o questionamento de como tem sido a política externa norte-americana com relação às ZLAN durante o período do pós-Guerra Fria. Como conciliar o discurso de Obama sobre desarmamento e um mundo livre de armas nucleares, se ao mesmo tempo se apoia a expansão da OTAN e o estabelecimento de plataformas antimísseis na Europa Oriental? Percebemos que existem duas tendências paralelas com relação ao desarmamento e à proliferação de armas nucleares: por um lado, o aumento de ZLAN, e, por outro, o início de uma corrida nuclear por alguns países enquanto a OTAN se expandia pela Europa central e oriental. Lafer (1998, 10) explica que há um paradoxo consubstancial entre desarmamento e armamento nuclear com o fim da Guerra Fria e que é a clareza do posicionamento dos Estados com relação ao significado das armas nucleares que determina a política que deve seguir cada Estado.

Partindo da abordagem anterior, podemos nos perguntar qual seria, então, a política das potências nucleares e, principalmente dos EUA, sabendo que a existências dessas armas contribuíram enormemente ao modelo imposto durante a Guerra Fria. Segundo Huntington (1996), passou-se de um esquema de manutenção do acúmulo de armas nucleares (*"build up"*), que foi característico da Guerra Fria, a um esquema de uma relativa manutenção do acúmulo de armas nucleares contra a detenção ou contenção (*"hold down"*) da disseminação das armas nucleares no período do pós-Guerra Fria.

Igualmente, Krauthammer (2003) argumenta que, nas políticas de não proliferação e desarmamento das potências nucleares e, principalmente, dos EUA no pós-Guerra Fria, se evidencia a confluência de três aspectos característicos: *denying*, que é negar acesso à tecnologia nuclear a outros países; *disarming*, que é fomentar o desarmamento nuclear horizontal; e *defending*, que é manter a capacidade de se defender contra qualquer ataque nuclear. Esses três elementos estão presentes na política externa nuclear dos EUA nos últimos anos, e também na *Nuclear Posture Review Report*, de 2010.

Ferguson et al. (2009) apontam que, no pós-Guerra Fria existem novos desafios em matéria nuclear que devem ser enfrentados pelos EUA: risco de terrorismo nuclear; programas nucleares clandestinos em Estados problemáticos (Irã e Coreia do Norte); risco de transferência de armas e tecnologia nuclear no mercado negro; potencial perda de controle estatal de armas ou materiais nucleares, (principalmente, no Paquistão); maior peso das armas nucleares para as estratégias de defesa da Rússia; e incertezas em relação ao planejamento estratégico da China. Os autores identificam três estratégias que os EUA estão implementando para anular ou enfrentar esses desafios: combater o terrorismo nuclear; impedir que novos Estados adquiram armas nucleares;

e cooperar com a Rússia e a China para diminuir desconfianças e desenvolver políticas conjuntas de desarmamento. Essas três estratégias estão relacionadas aos “três D” de Krauthammer da política nuclear norte-americana implementada no pós-Guerra Fria.

Sob essa mesma perspectiva, Panofsky (2007) questiona se ainda tem sentido continuar mantendo as armas nucleares seis décadas depois da detonação da bomba atômica contra a população civil e, ao mesmo tempo, produzir uma nova geração desse tipo de armamento por parte dos EUA. Para o autor, a política de contenção e dissuasão é uma “reliquia obsoleta” da Guerra Fria, e hoje ela é insuficiente para nortear as estratégias de defesa dos EUA. O que está acontecendo nos últimos anos, segundo o autor, é uma mudança do paradigma nuclear norte-americano, que está se deslocando da clássica doutrina *Mutually Assured Destruction* (MAD) para uma doutrina baseada na seleção de alvos específicos e possíveis de ataque nuclear, *Nuclear Use Target Selection* (NUTS).

A doutrina NUTS já tinha alguma presença na *National Security Strategy*, do governo Clinton, porém, foi nos dois períodos presidenciais de W. Bush que teve ampla difusão e aplicação na política externa. Não foi por acaso que na *Nuclear Posture Review*, de 2002, foi desenhada uma lista de oito países percebidos potencialmente como ameaça, contra os quais um ataque norte-americano preventivo poderia utilizar suas armas nucleares. Boniface (2003) amplia essa discussão afirmando que a política externa nuclear dos EUA, no começo do século XXI, estipulou claramente que a prevenção da proliferação não se encontraria no respeito e cumprimento dos tratados internacionais, mas sim, em um ataque norte-americano. Essa política gerou uma situação preocupante por três motivos: denuncia a tese clássica da dissuasão para dar continuidade a um esquema de utilização das armas nucleares centrado na rapidez e no efeito surpresa; dificulta as negociações de desarmamento que estiveram paradas por muitos anos; e, paradoxalmente, constrói um prêmio ou facilita a proliferação nuclear por outros países que têm esse intuito.

Contrastando com o anterior, a política externa nuclear do presidente Obama foi inicialmente desenhada em direção a uma via oposta daquela que vinha sendo executada pelo seu antecessor. A referência de se direcionar para um Mundo Livre de Armas Nucleares não é um conceito novo dentro da política externa norte-americana. Desde o governo do presidente Reagan (1980-1988), já se falava da necessidade do estabelecimento de mecanismos graduais de redução de armamentos de armas de destruição em massa até alcançar o *status* mundial de ser livre de armas nucleares. No entanto, o momento atual é bem característico e diferente no sentido de que, uma vez finalizada a Guerra Fria e a emergência do terrorismo fundamentalista, que poderia obter e utilizar armas ou artefatos nucleares para executar ataques, há a emergência de um debate sobre a real missão que possuem hoje as armas nucleares, em comparação com a missão com que foram criadas durante os últimos sessenta anos.

Considerações finais

Os desdobramentos dos anos do pós-Guerra Fria e, principalmente, da primeira década do século XXI, têm influenciado, em grande proporção, as políticas externas de desarmamento e de não proliferação nuclear, tanto para as potências nucleares quanto para os países que conformaram acordos *guarda chuva* diante das ameaças bélicas de natureza nuclear.

É significativo que o Hemisfério Sul se encontre completamente coberto pela vinculação de três ZLAN (América Latina, Tlatelolco Pacífico, Rarotonga e África – Pelindaba). No entanto, os EUA, apesar de ter entrado recentemente numa espiral favorável ao desarmamento nuclear, não apoia a concretização dessa área, pelo fato de obstaculizar a livre navegação pelo alto mar os navios que possam transportar armamento nuclear. Isso é muito relevante na visão estadunidense na hora de avaliar a sua presença e hegemonia mundial. A possibilidade de um conflito acontecer e ser necessário o deslocamento de armamento nuclear pelos mares seria bem difícil de implementar, tendo em vista a existência da natureza desnuclearizada do Hemisfério Sul.

Existe uma questão que deve ser discutida na hora de favorecer políticas direcionadas ao desarmamento e está estreitamente relacionada à missão e função com que as armas nucleares, hoje, vinte anos após o fim da Guerra Fria, significa para a defesa e segurança dos EUA. Nessa perspectiva, Oelrich (2005) argumenta que a missão com que as armas nucleares foram criadas no passado encontra-se atualmente erodida em dois aspectos. Em primeiro lugar, as mudanças no ambiente estratégico mundial proporcionado pelo fim da Guerra Fria (a dissolução do Pacto de Varsóvia, a emergência da hegemonia dos EUA e o aumento de ameaças não estatais) reduzem o número de objetivos para os quais as armas foram desenhadas, com o intuito de garantir força e poder. Para as superpotências durante a Guerra Fria, as armas nucleares representava a sobrevivência e, mais ainda, ajudava a compensar a percepção de fraqueza de armas convencionais. Em segundo lugar, pelas razões anteriores, uma possível introdução de armas nucleares em conflitos atuais por parte dos EUA seria completamente contraproducente para o país, o que tem permitido a emergência de uma tendência de suplantar as armas nucleares por armas convencionais de tecnologia não nuclear. Nesse caso, cabe-nos perguntar como se poderia dar essa nova missão às armas nucleares.

A respeito disso, Kristensen, et al. (2009) enfatizam que, se os EUA continuarem a manter a missão das armas nucleares que foi herdada da Guerra Fria, irão contribuir cada vez mais com a insegurança. Por isso, para os autores, é preciso, hoje, no pós-Guerra Fria, conter o uso dessas armas. Essa nova doutrina é conhecida como *Minimal Deterrence*, que parte do princípio de redução de progressiva e gradual de todas as potências nucleares até chegar a um número pequeno de armamento que permita manter uma “dissuasão mínima” e, assim, consolidar um mundo livre de armas nucleares, processo no qual as ZLAN espalhadas pelo mundo terão uma relevante participação e contribuição.

Referências

- Axelrod, Robert e Robert Keohane. “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions.” *Cooperation Under Anarchy*. Editado por Kenneth Oye. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Bobbio, Norberto. O Problema da Guerra e as Vias da Paz. São Paulo: Unesp, 2002.
- Boniface, P. “EUA Reforçam Arsenal Nuclear.” *Le Monde Diplomatique*. Outubro, 2003. <http://diplobr.rezo.net>.
- Carreño, E. “Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el Derecho Internacional Contemporáneo.” *EVC-Disc* 17, 2003.

- Cirincione, J., J. Wolfshal, e M. Rajkumar. *Deadly Arsenals: Nuclear, Biological and Chemical Threats*. Washington D. C.: Carnegie Endowment, 2005.
- Cirincione, Joseph. "El Fin de las Armas Nucleares." *Política Exterior*, no. 125, 2008.
- EXBS. "Export Control and Related Border Security Assistance Program. International Non Proliferation Regimes and Arrangements." *Regional Forum on Transshipment Controls*. (Bangkok), 2002. <http://exportcontrol.org/library/conferences/>.
- Ferguson, Charles, William Perry, e Brent Scowcroft. *U. S. Nuclear Weapons Policy. Council of Foreign Relations*. New York, 2009.
- Herz, J. "Political Realism Revisited." *International Studies Quarterly*, no. 25, 1981.
- Huntington, Samuel. "The Clash of Civilizations and the Remarking of the World Order." *Simon & Schuster* (London), 1996.
- Kolodziez, Edward. "A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: da Globalização à Regionalização." *Revista Contexto Internacional*, 17, no. 2, (Rio de Janeiro), 1995.
- Krasner, Stephen (Ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.
- Krauthammer, Charles. *The Unipolar Moment Revisited*. United States World Dominance, 2003.
- Kristensen, Hans, Robert Norris, e Ivan Oelrich. "From Counterforce to Minimal Deterrence." *Federation of American Scientists*, 7 (Washington), 2009.
- Lafer, Celso. "As Novas Dimensões do Desarmamento: os Regimes de Controle das Armas de Destruição em Massa e as Perspectivas para a Eliminação das Armas Nucleares." *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 1998. www.iea.usp.br/artigos.
- Lamazière, G. *Desarmamento Nuclear e Hegemonia. Em busca de um Novo Paradigma*. IEA, USP, 1998.
- Martin, L. "The Rational State Choice of Multilateralism." *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Editado por John Ruggie. New York: Columbia University Press, 1993.
- Martinez, Elias. *A Estratégia de Tlatelolco: Um Estudo do Regime Regional de Não Proliferação de Armas Nucleares 1963-2008*. Tese (Doutorado). PROLAM, Universidade de São Paulo, 2008a.
- _____. "As Zonas Livres de Armas Nucleares e sua Contribuição à Segurança Regional e Internacional: O Caso do Regime de Tlatelolco." *Estudos do Direito Internacional*. Editado por Wagner Menezes. Curitiba: Editora Juruá, 2008b.
- Oelrich, Ivan. "Missions for Nuclear Weapons after the Cold War." *Federation of American Scientist*, no. 3 (Washington D. C.), 2005.
- Oliveira, Odete. "A Polêmica Questão do Desarmamento Nuclear: A Criação de Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLANS)." *O Direito Internacional e o Direito Brasileiro*. Editado por Wagner Menezes. Ijuí: Edit. Unijuí, 2004.
- OPANAL. "Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. OPANAL/C/DT/66." *Declaraciones Interpretativas de las Potencias Nucleares a los Protocolos I e II del Tratado de Tlatelolco*. México, 2006.
- _____. "OPANAL/S/Inf.871." *Status del Tratado y sus Protocolos Adicionales*. Ciudad de México, 2003.

Panofsky, Wolfgang. *From MAD to NUTS, U.S. Nuclear Policy*. Stanford University News, 2007. <http://news-service.stanford.edu/news/>.

Schelling, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvart University Press, 1980.

_____. "The Diplomacy of Violence. International Politics." *Harper Collins*. Editado por R. Art, R. e R. Jervis. New York, 1996.

Walt, S. "International Relations: One World, Many Theories." *International Relations*. *Spring*, 1998.

Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula¹

Counter-hegemony and foreign policy? Brazilian foreign policy under Lula

Leonardo César Souza Ramos*

Resumo

Influenciado pelas dinâmicas da economia política global, o Partido dos Trabalhadores se transforma e adota uma política externa semelhante à do governo anterior. Contudo, dado seu passado ligado às lutas sociais, PT/Lula adotam um discurso que remete a tal passado sem, contudo, alterar substantivamente seu conteúdo de política externa, o que acaba por contribuir para a reconstrução – e não superação – do modelo.

Palavras-chave: Hegemonia, revolução passiva, Partido dos Trabalhadores, política externa brasileira

Abstract:

Influenced by the dynamics of the international political economy, the Workers' Party (PT) transformed itself and starts to adopt a foreign policy similar to the previous government. However, in function of its past, linked to the social struggles, Lula and the Workers' Party adopt a discourse which remits to such past without changing in a substantive way its foreign policy content, what contributes, in the end, to the model reconstruction – and not overcoming.

Keywords: Hegemony, passive revolution, Workers' Party, Brazilian foreign policy

1 Uma versão prévia deste artigo foi apresentada no XXVIII Congresso Internacional da LASA – *Latin American Studies Association*, de 11 a 14 de julho de 2009, no Rio de Janeiro.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas e líder do Grupo de Pesquisa das Potências Médias. Contato: lcsramos@pucminas.br.

“Não há socialismo sem democracia, e nem democracia sem socialismo”
(Carta de Princípios do Partido dos Trabalhadores 1979)

“O socialismo que nós queremos se definirá por todo o povo, como exigência concreta das lutas populares”
(Lula 1981)

“Se você conhecer uma pessoa muito idosa esquerdista, é porque ela tem problemas”
(Lula 2006)

Introdução

Não é possível compreender o Brasil do final do século XX e início do século XXI sem compreender o Partido dos Trabalhadores. Mesmo quando não se encontrava diretamente ligado aos cargos responsáveis pelos processos de tomada de decisão nos anos de 1980, o PT influenciou os rumos da sociedade brasileira, uma vez que esteve intimamente ligado às grandes greves do período, ao surgimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e ao surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), em 1984 (Singer 2001).

Contudo, se, por um lado, não é possível entender o Brasil sem entender as dinâmicas de formação, transformação e consolidação do Partido dos Trabalhadores, por outro, também não é possível entender tais transformações sem inseri-las em um contexto histórico-estrutural mais amplo, que inclua as dinâmicas da economia política global. Nesse sentido, o presente artigo tem como base teórica o resgate que é feito do materialismo histórico nos estudos internacionais a partir de meados dos anos de 1980, principalmente a partir das obras de Robert W. Cox, Stephen Gill e Mark Rupert, entre outros. A hipótese é a de que tal programa de pesquisa possui elementos que podem contribuir não apenas para o entendimento das dinâmicas da economia política global, mas também dos comportamentos de política externa dos Estados.

Assim, alguns pontos de partida devem ser explicitados desde o início. Primeiro, apesar do poder que as Grandes Potências possuem, os Estados subdesenvolvidos/em desenvolvimento têm opções de ação independente no sistema internacional; segundo, os Estados não possuem interesses nacionais pré-dados, pelo contrário, o que normalmente é visto como interesse nacional é, em larga medida, fruto das lutas econômicas, ideológicas, culturais e políticas entre as forças sociais em uma formação social particular; terceiro, as políticas doméstica e externa não são mutuamente excludentes, mas dimensões diferentes de uma mesma correlação de forças e condições estruturais (Persaud 2001). Em suma, a relevância do estudo da política externa não se dá apenas em função da limitação das abordagens que vêm o Estado como ator unitário, o que faz necessário o desenvolvimento de teorias voltadas para os atores específicos (Hudson 2005), principalmente porque a política externa é, na verdade, “uma luta entre forças sociais locais e a hegemonia econômica, política e ideológica global com o Estado desempenhando um papel intermediário” (Cox 2001, xi).

Assim, o objetivo principal deste artigo é, a partir de uma perspectiva neogramsciana, analisar alguns elementos da política externa brasileira durante o governo do presidente Luiz

Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Em primeiro lugar, serão apresentados, de maneira breve, a história de formação e o desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores. Nesse ponto, o objetivo é apresentar um breve panorama do Partido, seu contexto histórico-estrutural de surgimento e de desenvolvimento, para, a partir daí, entender suas transformações. Feito isso, passa-se para o segundo ponto, apresentar a visão do Partido dos Trabalhadores sobre as relações internacionais e a relação entre essa visão e a política externa do governo Lula.

Embora se saiba sobre as dificuldades de se relacionar postura partidária e comportamento de política externa – principalmente se, no caso brasileiro, for levado em consideração o papel *sui generis* exercido pelo Itamaraty na condução da política externa, bem como a indigência programática da maioria dos partidos políticos (principalmente em termos de relações internacionais) –, a hipótese aqui é a de que, na interação entre forças sociais locais e hegemonia global, o Partido dos Trabalhadores, influenciado pelas dinâmicas oriundas da economia política global, passa por certas transformações e adaptações que o leva a adotar uma política externa que, em larga medida, não se diferencia muito da política externa do governo anterior³. No entanto, em função de ter um passado intrinsecamente ligado às lutas sociais e às forças populares, o Partido dos Trabalhadores – e o presidente Lula – necessita adotar um discurso que remeta a aspectos de seu passado de lutas sem alterar substantivamente seu conteúdo de política externa. Nesse sentido, embora algumas vezes se apresente como um crítico da ordem mundial neoliberal, o governo Lula acaba por contribuir – pela sua postura internacional – não para uma possível tentativa de superação do modelo, mas para a sua reconstrução.

O Partido dos Trabalhadores: origens e transformações históricas

É possível perceber a segunda metade da década de 1970 como o contexto no qual surgem as discussões sobre o que viria a ser o Partido dos Trabalhadores. Em especial, o surgimento do PT só pode ser plenamente entendido na medida em que é visto no contexto das mobilizações sociais que, começando na região do ABCD⁴, nos anos de 1970, se espalharam por todo o país entre os anos de 1978 e 1989. Concomitante a tais mobilizações sociais – com destaque para as greves na região do ABCD e em outras cidades de São Paulo no final dos anos de 1970 –, havia um debate sobre a formação de novos partidos. Na verdade, acreditava-se que haveria – como realmente aconteceu em 1979 – uma mudança na legislação que permitisse a formação de novos partidos distintos dos até então existentes: o oposicionista MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e o governista ARENA (Aliança Renovadora Nacional). Nesse sentido, é possível afirmar que o PT emerge da percepção, por parte de muitos sindicalistas, sobre a necessidade da organização política como algo fundamental para a transformação das relações sociais no Brasil (Singer 2001, Martinez 2007). Mas tal surgimento não se limita apenas às mobilizações dos trabalhadores e operários paulistas. Na verdade, o Partido dos Trabalhadores surge em um

3 Cumprido oportuno nesse ponto destacar a seguinte consideração feita por Paulo Henrique Martinez (a partir do raciocínio de Serge Berstein): “[...] em partidos com origem exterior ao Parlamento, reside na ‘base militante representada nos congressos a fonte essencial do poder partidário’. Esse é o caso do PT” (Martinez 2007, 244).

4 A região do ABCD compreende os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema. Nessa região, concentravam-se as empresas automobilísticas multinacionais que começaram a instalar-se no Brasil no final da década de 1950 e, nos anos de 1970. Essa região foi o palco de grandes mobilizações sindicais.

contexto histórico-estrutural muito específico. Nessa época, é possível perceber o ápice de um processo de transformação que dá origem a uma chamada “nova esquerda”.

Essa nova esquerda que emerge no Brasil no final da década de 1970 e início da de 1990, não possuía, ao contrário da esquerda que lhe antecedia, uma ideologia definida. Na verdade, o que havia era uma opção por um socialismo mal definido que, em larga medida, se definia enquanto negação do modelo soviético – o que aponta inclusive para a possibilidade de apoio do Partido dos Trabalhadores ao movimento polonês do *Solidariedade*. Essa nova esquerda era composta por antigos militantes da década de 1960, sindicalistas, intelectuais, ecologistas, religiosos, feministas e defensores dos direitos humanos – ou seja, setores potencialmente mas não necessariamente anticapitalistas (Sader 2003, Garcia 2000). Assim, é possível perceber o Partido dos Trabalhadores como “a expressão política que canalizou a grande força social acumulada pela esquerda brasileira nas duas últimas décadas” (Sader 2003, 158).

O Partido dos Trabalhadores nasceu a partir de uma lógica de ruptura com o regime, como uma nova forma de experiência política que rompia com a antiga política paternalista que até então pairava sobre a classe trabalhadora. Tal ruptura se deu, entre outros aspectos, em função de se tratar de uma experiência única, até então inexistente na política brasileira: “Diferentemente de outros partidos políticos criados nos anos 80, o Partido dos Trabalhadores tinha uma base sólida no meio operário e nos movimentos sociais, ao mesmo tempo” (Keck 1991, 13)⁵.

A despeito de sua pluralidade interna, em sua Carta de Princípios, o Partido dos Trabalhadores expressava seu caráter socialista e democrático, aspecto que foi reafirmado durante a década de 1980⁶. Contudo, essa “identidade socialista” era algo mal definido desde o início do partido: na época de sua fundação, no final da década de 1970, o PT apresentou uma solução própria para as questões de sua identidade. De acordo com Lula, poderiam aderir ao PT “todos os que são explorados, todos os que se sentem trabalhadores, os que não exploram os outros” (Brandão citado por Aggio 2004, 1). Percebe-se, assim, que a cultura política do petismo estruturava-se não a partir de definições conceituais claras, mas de critérios subjetivos que, enquanto tais, atuavam como um referencial difuso no posicionamento político de seus membros.

Nota-se que, desde seu início, o Partido dos Trabalhadores, embora defendesse uma lógica de ruptura com a ordem vigente, não possuía uma orientação ideológica claramente definida, caminhando, assim, entre conceitos mal definidos de socialismo, democracia e ruptura. Na verdade, foi o vínculo com o mundo do trabalho que garantiu a identidade social do novo partido dos trabalhadores. Isso fica claro quando as atenções são voltadas para a trajetória do Partido dos Trabalhadores durante a década de 1980 e 1990: em larga medida, se trata de um processo contraditório, permeado de discussões e contradições que apontam para o rompimento com a lógica da ruptura e a conseqüente integração ao sistema político e institucional brasileiro.

De 1982 a 1994, o Partido dos Trabalhadores teve um crescimento exponencial, de cerca de 3% para 27% dos votos válidos (Garcia 2000). Mas uma mudança já é perceptível anos antes. Desde sua fundação, o Partido dos Trabalhadores experimentou um crescimento inegável, chegando, no

5 “Pois no momento em que a maioria dos outros partidos políticos vão sendo formados de cima para baixo, dos velhos quadros políticos para sua suposta clientela e do Estado para a Sociedade, o PT emerge como uma proposta de organizar justamente os que, até hoje, estiveram completamente fora de qualquer esquema político” (Moisés 1982, 211).

6 Vide, por exemplo, o seminário ocorrido nos dias 15 e 16 de abril de 1989, em São Paulo, sobre o projeto do PT para o Brasil, em especial, a mesa sobre democracia (Weffort 1982).

ano de 1988, com 36 prefeituras, 3 vice-prefeituras e 1.007 vereadores espalhados em todo o país. Nessa época, o partido começava a sentir os efeitos de sua integração à institucionalidade, somados a um processo de burocratização do partido. Além dessas questões, percebem-se, internamente, no Partido dos Trabalhadores, debates que remetem à heterogeneidade que lhe acompanha desde a sua fundação. Uma de suas tendências internas, que passa a assumir a primazia, é a Articulação⁷, que, com o tempo, passa a reconsiderar posições e posturas até então presentes no Partido dos Trabalhadores. Na medida em que se percebe o aprofundamento da crise do dito “socialismo real”, concomitante ao avanço da hegemonia neoliberal pelo mundo, as ideias propensas a uma ruptura radical com o sistema e a ordem vigente vão perdendo cada vez mais espaço.

Essa mudança ocorre em várias das teses até então defendidas pelo partido. Com relação especificamente à relação com as corporações transnacionais, no 5º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado em 1987, a Articulação afirmava, entre outras questões, ser necessária a realização de “tarefas eminentemente antimonopolistas, anti-imperialistas, antilatifundiárias, de democratização radical do Estado e da sociedade, tarefas estas que se articulam com a negação da ordem capitalista e com a construção do socialismo” (PT citado por Garcia 2000, 74).

Poucos anos mais tarde, em 1991, Luiz Gushiken, dirigente da Articulação, afirmava que ser contra a entrada do capital externo no Brasil era um suicídio. Em suas palavras, “um dos pilares que temos (o Partido dos Trabalhadores) que demover [...] é a questão do imperialismo” (Gushiken citado por Garcia 2000, 74). Quando se avança ainda mais no tempo, tal mudança vai se tornando patente: no decorrer dos anos de 1990, com a crise do governo Collor, o Partido dos Trabalhadores começou a adotar uma postura que enfatizava mais uma crítica no âmbito da ética do que uma crítica às políticas neoliberais do governo Collor. Já nos anos 2000, é possível perceber um novo ponto de inflexão na trajetória do partido, com a “Carta ao Povo Brasileiro”⁸, de 2002, de tom mais conciliador em relação às obrigações externas (dívida, contratos, acordos internacionais), o que foi confirmado no primeiro pronunciamento oficial do Presidente eleito, em 28 de outubro de 2002, e novamente em seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003. O Partido dos Trabalhadores, assim, deu mais um passo em seu processo de definição como uma força política de centro-esquerda.

Um dos aspectos interessantes desse caminho rumo ao centro por parte do Partido dos Trabalhadores diz respeito à mudança do discurso eleitoral. De campanhas que defendiam que “trabalhador vota em trabalhador” passa-se para termos como “ética na política” e “modo petista de governar”⁹, o que aponta tanto para a institucionalização do partido como para o afastamento de suas bases sociais históricas de apoio na tentativa de ampliação da base eleitoral. Ora, na

7 A Articulação foi criada pelos moderados – entre os quais destacam-se Lula e vários sindicalistas –, em 1983, em resposta à pressão anti-institucional da ala esquerda do partido a partir de seu fracasso na eleição de 1982.

8 Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>>.

9 Fundamental na construção de um “modo petista de governar” foi o orçamento participativo, que buscava quebrar a cadeia clientelista da distribuição dos recursos no âmbito municipal e democratizar o processo de gestão dos recursos públicos, bem como sua aplicação. Além disso, o orçamento participativo possibilita aos participantes que acompanhem o processo de execução das obras que foram por eles mesmos escolhidas. Para muitos, isso seria um dos fatores fundamentais que geraram a confiabilidade nas administrações do PT. Para mais detalhes sobre o orçamento participativo, cf. ver Dias (2002).

medida em que o próprio Partido dos Trabalhadores se vê envolvido em sérios escândalos de corrupção, a própria ética petista, juntamente com seu modo dito peculiar de governar, é colocado em xeque.

Assim, embora o Partido dos Trabalhadores possa ser visto como a expressão política canalizadora das forças brasileiras de esquerda dos últimos anos – conforme expresso anteriormente –, sua opção institucional tem enfraquecido sua relação com os movimentos sociais populares e, nesse sentido, tem transformado de maneira extremamente significativa sua composição interna: no tocante à elevação da média de idade de seus membros, ao progressivo distanciamento dos movimentos sociais populares, e ao crescente e significativo peso dos quadros atrelados às estruturas administrativas, partidárias, parlamentares e de governos (Singer 2001, Sader 2003).

Ora, somada a outros elementos, como o impacto e a influência do fim do bloco soviético e a consolidação da hegemonia do neoliberalismo na economia política global, tal opção institucional teve como consequência a moderação nas posições políticas do partido – em temas como dívida externa, reforma agrária, Alca e outros. Ou seja, se inicialmente o Partido dos Trabalhadores, mesmo que de uma forma pouco precisa, se definia enquanto “socialista”, aos poucos, foi, na prática, assumido ou, em outros termos, definindo melhor sua identidade. Gradualmente, o partido foi convivendo com o processo democrático ao mesmo tempo em que assumia uma estratégia institucional, cuja expressão fundamental eram os itens centrais das campanhas de Lula: justiça social e ética na política. Tudo isso ocorria dentro dos marcos do capitalismo, o que fica claro quando as atenções são voltadas para a forma sem alternativas como a temática econômica tem sido abordada pelo partido. Ou seja, “o capitalismo não foi tematizado e, com ele, o Brasil, o anticapitalismo e o socialismo” (Sader 2003, 168)¹⁰.

Os limites das políticas neoliberais do governo de Fernando Henrique Cardoso abriram caminho para a chegada de Lula – e do Partido dos Trabalhadores – ao poder, em 2002. Lula, na busca por um modelo alternativo ao neoliberal deixado por seu antecessor, opta por um programa que prioriza a aliança com o capital produtivo contra o capital especulativo – o que se expressa, por exemplo, na escolha de seu vice, José de Alencar, um grande empresário industrial. Ainda, buscando evitar uma fuga maior de capitais do país, Lula se comprometeu a cumprir todos os acordos anteriormente assumidos pelo país e foi favorável a um novo empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional.

Nesse sentido, faz-se oportuno perceber que não há uma “marcha do Partido dos Trabalhadores para a social-democracia” (Almeida 2003b) ou uma reprodução do velho debate revolução *versus* reforma (Garcia 2000). O Partido dos Trabalhadores e a social-democracia europeia possuem trajetórias e origens distintas, bases sociais heterogêneas, chegaram ao governo em períodos e contextos distintos, principalmente se se leva em consideração o estágio de desenvolvimento do capitalismo em cada um dos contextos (entreguerras/1945 *versus* 1980), e realizaram reformas distintas (Guimarães 2004). Assim, talvez seja mais sensato falar não de uma perda da identidade

¹⁰ Nesse sentido, é interessante perceber o 1º Congresso Nacional do PT, em 1991, como um ponto paradigmático desse processo: essa seria a última vez em que o socialismo seria tratado de uma maneira sistemática pelo PT. Contudo, nem nesse caso tal “socialismo” é claramente definido (Lacerda 2002).

socialista – na verdade, nunca existente, a partir do momento em que não havia nem sequer uma definição clara do que seria esse socialismo –, mas sim, da construção de um caminho próprio¹¹, que, em termos de espectro político, estaria mais próximo da centro-esquerda. Obviamente, tal caminho não foi aceito ou escolhido de maneira unânime e pacífica por todos os setores do partido. Na verdade, quando se olha para a história do Partido dos Trabalhadores, percebem-se vários momentos de cisão, a partir dos quais há o surgimento de novos partidos mais à esquerda do que o Partido dos Trabalhadores – PSTU, PCO e PSOL seriam exemplos. E, nesse processo de saída dos grupos mais à esquerda, o partido foi construindo sua trajetória mais moderada, que também se expressará em seus documentos sobre política externa e na política externa do governo Lula.

O Partido dos Trabalhadores e as relações internacionais: da lógica da ruptura à política externa do governo Lula

Dada a interrelação existente entre os âmbitos local e global – expressa, por exemplo, na influência das mudanças na economia política global (fim do socialismo existente e avanço da hegemonia neoliberal), no discurso e na política interna do Partido dos Trabalhadores –, é possível perceber também uma mudança expressiva na postura do partido com relação à temática das relações internacionais.

Em 1979, na plataforma política do Movimento Pró-PT, estavam presentes os seguintes itens: “nacionalização e estatização de todas as empresas estrangeiras; [...] política externa independente”. Em 1980, no programa de fundação, afirmava-se “contra a dominação imperialista; política externa independente; combate à espoliação do capital internacional; respeito à autodeterminação dos povos; solidariedade aos povos oprimidos”. No II Encontro Nacional, de 1982, defendia-se “a nacionalização do comércio exterior”. Em 1984, no texto final do III Encontro Nacional, constava: “independência do Brasil em relação ao FMI e às multinacionais; suspensão imediata do pagamento da dívida externa [...]”. No IV Encontro Nacional, de 1986, encontra-se: “suspensão dos pagamentos da dívida externa e o rompimento dos acordos com o FMI” (citado por Garcia 2000, 99-101)¹².

Contudo, a partir do VI Encontro Nacional, em 1989, é possível perceber uma mudança no discurso do Partido dos Trabalhadores. Embora este mantenha a mesma posição com relação à dívida externa, observa-se uma mudança de postura com relação ao sistema produtivo: “o governo democrático-popular aumentará seu controle sobre o sistema (financeiro), recorrendo a variadas formas de intervenção, podendo-se chegar, inclusive, à estatização” (citado por Garcia 2000, 102). Veja-se que algo que até então deveria ser estatizado passa a ser controlado e, talvez, estatizado. No X Encontro Nacional, há uma mudança relevante com relação à dívida externa: de suspensão do pagamento, passa-se a uma “renegociação da dívida externa do país” (citado por

11 É interessante notar neste ponto que tal ênfase na construção de um caminho próprio já se encontra presente na história do Partido dos Trabalhadores desde os seus primórdios. Após ter sido o primeiro a assinar o *Manifesto de Lançamento do Partido dos Trabalhadores*, em 10 de fevereiro de 1980, no auditório do Colégio Sion, em São Paulo, o crítico de arte Mário Pedrosa fez um discurso no qual afirmou: “Partido de massa não tem vanguarda, não tem teorias, não tem livro sagrado. Ele é o que é, guia-se por sua prática, acerta por seu instinto” (Pedrosa citado por Singer 2001, 88).

12 Cf. Almeida (2003a).

Garcia 2000, 104). Ou seja, em pouco mais de uma década, o Partido dos Trabalhadores passou de uma postura radical, contrária ao pagamento da dívida externa, a uma postura de renegociação dos termos dessa dívida.

O programa de política externa do partido, em 1994, destacava como áreas prioritárias da “nova política externa” a América Latina e o Mercosul, além de enfatizar a necessidade de se estabelecer relações de cooperação no âmbito Sul-Sul com países como a China, Índia, Rússia, África do Sul e países de língua portuguesa. Em 1998, o programa do partido dava uma ênfase maior à intenção de fortalecer as relações do Brasil com outros países do Sul, com destaque para os da América Latina, da África meridional e de língua portuguesa. O desenvolvimento do processo de integração regional passava a ser visto de forma positiva, apesar da necessidade da ampliação e reforma do Mercosul, visando reforçar sua capacidade de implementação de políticas ativas comuns de desenvolvimento e de solução dos graves problemas sociais da região do cone sul. Em 2002, ocorreram algumas das mudanças mais significativas. Apesar de ainda manter certos discursos do passado – contra o FMI e a ALCA, por exemplo –, com o tempo, eles foram sendo corrigidos ou alterados moderadamente, com o intuito de acomodar as novas realidades e a coalizão de forças com grupos nacionais moderados.

Com relação ao livre-comércio, Lula passou de uma postura extremamente contrária para a não rejeição dos pressupostos do livre-comércio, passando a defender não o seu fim, mas o seu equilíbrio e a abertura para os produtos agrícolas. Enfim, tal processo de transformação de postura de política externa do Partido dos Trabalhadores, conforme expresso no governo Lula, se reflete no primeiro discurso de Lula como presidente do Brasil, no dia 28 de outubro de 2002:

O Brasil fará a sua parte para superar a crise, mas é essencial que além do apoio de organismos multilaterais, como o FMI, o BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento] e o BIRD, se restabeleçam as linhas de financiamento para as empresas e para o comércio internacional. Igualmente relevante é avançar as negociações comerciais internacionais, das quais os países ricos efetivamente retirem as barreiras protecionistas e os subsídios que penalizam as nossas exportações, principalmente na agricultura (Silva citado por Almeida 2003a, 96).

As mudanças na postura do Partido dos Trabalhadores no âmbito interno foram, em larga medida, influenciadas pelas dinâmicas da economia política global, ou seja, são fruto de uma relação dialética entre as questões sociais brasileiras e as transformações da economia política global: fim da Guerra Fria, crise do Estado, bem-estar social e ascensão da hegemonia neoliberal. É a partir dessa relação que o Partido dos Trabalhadores vai construindo, ao longo dos anos, sua trajetória política. Da mesma forma, se deu sua forma de olhar para as relações internacionais – ao mesmo tempo em que se consolida uma forma petista de olhar para dentro também vai mudando e se consolidando uma forma petista de olhar para fora. É nesse contexto que devem ser entendidas as mudanças na forma petista de olhar para e de se engajar com as relações internacionais. Um caso específico que merece destaque diz respeito à relação do Partido dos Trabalhadores com o agronegócio.

Da estatização das propriedades agrícolas ao incentivo ao agronegócio

No já citado 5º Encontro Nacional, de 1987, reafirmava-se o socialismo e a “estatização e coletivização das grandes empresas, dos bancos e das oligarquias ‘cooperativas’ agroindustriais” (PT citado por Garcia 2000, 85, grifo nosso). Contudo, a mesma mudança percebida em outros âmbitos também se dá na postura do Partido dos Trabalhadores com relação à agricultura e às propriedades agrícolas: de intervencionista/estatizante o partido passou a ser um ativo defensor da liberalização comercial e de seus benefícios.

Na verdade, a despeito da existência de certas linhas de continuidade, é possível perceber que, na área de negociações comerciais, a estratégia do Governo Lula apresenta, em relação àquela praticada pelo governo FHC, alguns pontos de mudança (Veiga 2005): as negociações preferenciais com os países do Norte perderam importância em termos estratégicos, passando então a ter relevância estratégica as negociações com outros países em desenvolvimento. Ou seja, há o privilégio da dimensão Sul-Sul, seja no âmbito da América do Sul (com ênfase para os processos de integração dessa região e para o Mercosul) ou no âmbito de outros grandes países em desenvolvimento situados fora da região, como a iniciativa IBSA¹³ ou o G-20¹⁴. Isso fica mais claro quando se compara a distribuição geográfica das exportações brasileiras entre os anos de 1998 e 2002, e no ano de 2004 – ou seja, antes e depois do início do governo Lula (Quadro 1). Além disso, há também o “peso crescente que as demandas de liberalização agrícola adquiriram na agenda comercial do Brasil” (Veiga 2005), o que dá à Organização Mundial do Comércio um papel de destaque na atual estratégia brasileira de negociações¹⁵.

13 O IBSA (ou IBAS) é uma aliança permanente entre África do Sul, Índia e Brasil que surgiu da Reunião Trilateral de Chanceleres do Brasil, da África do Sul e da Índia, realizada na cidade de Brasília, no dia 06 de junho de 2003. Entre seus objetivos, pode-se destacar: 1) a consolidação de um bloco trilateral Sul-Sul, visando o fortalecimento da capacidade política nas negociações comerciais internacionais desses países na OMC face aos países desenvolvidos; 2) a busca pela democratização da ONU, principalmente por meio da incorporação de novos países no Conselho de Segurança – entre os quais devem estar Brasil, Índia e África do Sul; 3) a busca pela redução da pobreza como meio para aumentar a paz e a estabilidade internacionais; 4) o desenvolvimento de cooperação técnica em áreas como transporte; energia; infraestrutura; defesa e missões de paz; comércio e investimento; pequenas empresas e criação de emprego; ciência e tecnologia de informação; educação; saúde (direitos de propriedade intelectual, medicina tradicional, pesquisas epidemiológicas, vacinas e desenvolvimentos de produtos), bem como a criação de um fundo para alívio da pobreza e da fome (Oliveira 2005).

14 “O G-20 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003. O Grupo concentra sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha. O G-20 tem uma vasta e equilibrada representação geográfica, sendo atualmente integrado por 23 Membros: 5 da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), 6 da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e 12 da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela)” (G-20, 2011).

15 Isso fica claro nas seguintes palavras de Lula: “as negociações comerciais multilaterais devem avançar. Precisamos de uma verdadeira rodada do desenvolvimento na OMC. Com resultados que tragam para os países mais necessitados os benefícios tantas vezes prometidos, mas nunca plenamente materializados, da liberalização comercial” (Silva 2007).

Quadro 1 – Exportações brasileiras segundo os principais mercados (1998, 2002 e 2004)

Regiões, países e blocos econômicos	Orientação geográfica das exportações (em %)		
	1998	2002	2004
Mercados tradicionais	80,3	72,3	70,5
Mercosul	17,3	5,5	9,2
União Europeia (15)	29,5	25,5	25,0
Japão	4,3	3,5	2,9
CAN	4,7	4,4	4,3
México	2,0	3,9	4,1
EUA + Canadá	20,4	27,0	22,3
Chile	2,0	2,4	2,6
Mercados não tradicionais	18,6	26,1	28,0
China	1,8	4,2	5,6
MCCA + CARICOM	0,8	1,7	2,1
Ásia-Pacífico ¹⁶	4,1	5,5	5,3
África	3,2	3,9	4,4
Europa Oriental	1,8	2,6	2,6
Oriente Médio	3,1	3,9	3,8
Resto do mundo	3,7	4,4	4,0
Provisão de navios	1,1	1,6	1,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secex/MDIC citado por Markwald e Ribeiro 2005

Para alguns, essa estratégia de política externa adotada pelo governo Lula seria uma espécie de retomada de uma perspectiva nacional-desenvolvimentista. Contudo, nesse processo, nota-se a presença de um elemento na atual estratégia que não estava presente nas versões pretéritas do nacional-desenvolvimentismo: pela primeira vez, há interesses ofensivos importantes, com destaque para o agronegócio. Ora, a integração desse elemento na estratégia negociadora leva segmentos sociais a questionar, na prática negociadora, os limites herdados da tradição protecionista brasileira, na medida em que, para obter ganhos em agricultura, o país tenha efetivamente que ceder em áreas como NAMA, e em serviços, investimentos etc. (Veiga 2005).

Ora, desde os anos de 1980, com a estagnação do processo de industrialização brasileira, devido à interrupção do fluxo de capital externo para o Brasil, concomitante à perda da capacidade de poupança e investimento do Estado, percebe-se a necessidade de realização de saldos comerciais mediante a exportação de produtos primários. Além disso, é possível perceber que, em função do Plano Real, as exportações brasileiras perderam ainda mais competitividade no mercado internacional, com destaque para o setor industrial (Suzigan 1988, Miranda 2001, Coutinho 1999. Medeiros e Serrano 2001). Nesse sentido, fica claro o porquê da ênfase do governo Lula na defesa da liberalização do comércio e, em especial, do agronegócio: a perda de competitividade internacional do setor industrial brasileiro, associada à presença crescente do agronegócio na pauta de exportações do Brasil e a necessidade de gerar saldos comerciais

16 Inclui Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura, Tailândia, Malásia Filipinas e Indonésia.

positivos, tanto em função do endividamento externo quanto pela necessidade de crescimento e geração de emprego, levou o governo Lula – que vem de uma história, dentro do Partido dos Trabalhadores, de mudança e consolidação de projeto político – a se engajar, no âmbito internacional, pela defesa do agronegócio e da liberalização comercial.

Ora, a política externa do governo Lula se caracterizou basicamente por defender os interesses do agronegócio e, assim, lutar pela liberalização do comércio em escala global. Contudo, por outro lado, também é possível perceber que tal governo possuía

uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas no sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul, com reforço consequente deste plano político. Tudo isto não deve surpreender os observadores mais argutos, pois que estas propostas figuram nos documentos do PT há praticamente vinte anos, por vezes nos mesmos termos e estilo (até na terminologia) que os atualmente proclamados, coincidindo, portanto com a política externa praticada pelo governo Lula (Almeida 2004, 165).

Como é possível compreender tal fenômeno? Por um lado, o Partido dos Trabalhadores, uma vez no governo, tem se engajado em uma política externa de aspectos nacionais-desenvolvimentistas que preza, em larga medida, pela liberalização do comércio; por outro, mantêm certos discursos que remetem a propostas mais à esquerda que se encontram presentes nos documentos do partido de anos atrás. Qual a relação entre esses fenômenos?

De maneira geral, tal dicotomia é necessária para o Partido dos Trabalhadores. Por um lado, uma vez no poder, o partido necessita se engajar na promoção do crescimento econômico do país, não apenas para se manter no poder, mas até mesmo para que possa colocar em prática seu projeto de governo. Ou seja, a garantia da reprodução dos interesses materiais básicos dos grupos subordinados é fundamental para que um grupo social consiga garantir a reprodução de sua supremacia. Nesse sentido, a forma encontrada pelo governo petista, dados os constrangimentos exercidos pelo contexto histórico-estrutural no qual ele emerge ao poder, foi o favorecimento dos setores ligados à exportação e, em especial, ao agronegócio. É nesse contexto que devem ser compreendidas as medidas econômicas – no sentido mais amplo do termo – adotadas pelo governo Lula.

Por outro lado, devido ao também específico contexto histórico-estrutural de surgimento do Partido dos Trabalhadores, seu discurso possui uma forma peculiar. Como visto, o partido surge como uma proposta inovadora na política brasileira de até então: ao invés de surgir de cima para baixo, como a maioria dos partidos brasileiros, o Partido dos Trabalhadores surge a partir dos próprios movimentos sociais da época. Com o tempo, em função dos rumos político-institucionais adotados pelo partido, este começou a se afastar de suas bases de origem¹⁷ e se aproximar de grupos que, até então, não viam seus interesses refletidos no Partido dos Trabalhadores. Contudo, a despeito dessa trajetória política, grande parte da legitimidade do Partido dos Trabalhadores na política brasileira advém de seu discurso, de sua postura política

¹⁷ Tal afastamento dos movimentos sociais é reconhecido inclusive por membros do Partido dos Trabalhadores, como Jilmar Tatto, candidato à presidência do PT para o biênio 2008/2009, derrotado por Ricardo Berzoini (38,59% contra 61,41%, respectivamente).

historicamente militante e engajada. Assim, embora mantenha políticas que refletem aspectos em larga medida (neo)liberais, ou que, na melhor das hipóteses, buscam efetuar no modelo até então vigente um certo *aggiornamento*, por outro lado, o Partido dos Trabalhadores necessita manter um discurso mais próximo da esquerda – inclusive para se diferenciar dos partidos e governos até então existentes. É nesse processo de busca pelo crescimento econômico e pela reprodução dos interesses materiais dos grupos subordinados, por um lado, e de necessidade de manter, ideologicamente, sua hegemonia com os grupos subordinados, por outro, que é possível compreender essa relação entre retórica e política externa no governo Lula.

O Itamaraty nesse processo: algumas considerações

Pode-se argumentar que uma interpretação neogramsciana, que prioriza o embate das forças sociais como motor da história, não se sustenta com relação à política externa brasileira (incluindo aí a política externa do governo Lula), devido ao caráter autônomo do Itamaraty. Ou seja, até esse ponto, uma questão ainda permanece sem ser trabalhada: o corpo diplomático brasileiro. Sabendo-se do insulamento histórico – e, em larga medida, visto como legítimo – da diplomacia brasileira (Lima 2005), fica a seguinte questão: como é possível entender o Itamaraty nesse processo de articulação entre forças sociais locais e hegemonia global através da política externa?

É interessante perceber que é exatamente esse tipo de questionamento – sobre a autonomia ou não de um grupo social – que leva Gramsci (2001b, 15) a iniciar suas discussões sobre os intelectuais: “os intelectuais são um grupo autônomo e independente, ou cada grupo social tem sua própria categoria especializada de intelectuais?”. Nesse sentido, seriam duas as formas mais relevantes de intelectuais: primeiro, os intelectuais ditos orgânicos – assim entendidos por se encontrarem organicamente ligados aos grupos sociais que lhes deram origem. Esse grupo dá ao grupo social em questão “homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político” (Gramsci 2001b, 15). Segundo, aqueles grupos intelectuais preexistentes, que aparecem “como representantes de uma continuidade histórica que não foi interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais e políticas” (Gramsci 2001b, 15). É interessante perceber que tal categoria de intelectuais – os tradicionais – “sentem com ‘espírito de grupo’ sua ininterrupta continuidade histórica e sua ‘qualificação’” vendo-se, dessa forma, “como autônomos e independentes do grupo social dominante” (Gramsci 2001b, 17).

No que concerne ao Brasil, sua configuração espacial nacional, bem como suas definições lindeiras, foram processos cuja realização se deu antes por via de negociação e arbitragem internacionais do que pelo recurso à guerra. Assim, já no início do século XX, percebe-se a importância da diplomacia, com destaque para o Barão do Rio Branco¹⁸, seu fundador, o que legitimou o modelo do Estado autônomo no discurso dos intelectuais do corpo diplomático, “que considera a política externa como uma questão de Estado, desvinculada e acima da política doméstica, lugar de conflitos e facções” (Lima 2005, 4). Isso pode ser visto como uma espécie de

18 O Barão do Rio Branco teve um papel fundamental na construção do Itamaraty como um corpo de intelectuais tradicionais. Na verdade, ele pode ser visto como o mito de origem da diplomacia brasileira, como “sinônimo da **tradição** na diplomacia brasileira, que se distingue por um **ethos** específico [...] como epônimo de uma coletividade, um **ancestral mítico** invocado como símbolo de uma tradição” (Moura 2000, 2-4, grifos do autor).

“mito fundador dos serviços exteriores”, que tem contribuído para o insulamento do Itamaraty da política partidária e para o desenvolvimento de uma percepção corrente entre as elites brasileiras e o próprio corpo diplomático, que se vê como autônomo e independente dos grupos sociais dominantes. Ora, tal percepção com relação ao corpo diplomático e à conduta da política externa brasileira está intrinsecamente ligada ao

lugar peculiar da agência diplomática na estrutura do aparelho de Estado e de sua legitimidade na condução da política externa do país, reconhecimento atestado pela estabilidade do princípio constitucional da competência do Executivo na condução da política externa (Lima 2005, 4).

É importante destacar que a ideia de “intelectual” diz respeito não a algo que seja intrínseco à atividade intelectual, mas ao “conjunto do sistema de relações no qual estas atividades se encontram no conjunto geral das relações sociais” (Gramsci 2001b, 18). Ou seja, a ideia de “intelectual” diz respeito, em larga medida, a uma função social desempenhada e, nesse contexto, a uma relação entre os grupos sociais e os intelectuais. Um aspecto marcante é o fato dos grupos sociais que se desenvolvem lutarem “pela assimilação e pela conquista ‘ideológica’ dos intelectuais tradicionais” (Gramsci 2001b, 19).

Voltando à política externa brasileira, é possível identificar apenas três momentos de ruptura nos últimos 40 anos: 1) o pós-1964 e a instalação do governo militar; 2) o “pragmatismo responsável” do governo Geisel (1974-1978); e 3) o governo Collor (1990-1992), que iniciou a adoção de políticas (neo)liberalizantes na economia e a abertura comercial (Lima 2005, 4). Desse modo, é possível perceber as mudanças, mesmo que limitadas, do Itamaraty ao longo de sua história como inseridas em um contexto mais amplo, de lutas entre as forças sociais, locais e globais. Nesse caso, as mudanças promovidas pelo governo Lula, longe de serem rupturas paradigmáticas, se apresentam mais propriamente como uma mudança de ênfase, de uma busca da “autonomia pela participação” para uma busca da “autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni 2007). Além disso, embora mantenham certa autonomia ao longo do tempo, setores do Itamaraty são assimilados ou ideologicamente conquistados pelos grupos sociais que se encontram em embate no complexo sociedade civil/Estado brasileiro e, assim, passam a ganhar destaque e dar um matiz especial à política externa, dependendo do governo em questão (vide, por exemplo, as diferenciações existentes entre Celso Lafer, Rubens Barbosa, Luiz Felipe Lampreia e a política externa de Fernando Henrique Cardoso, por um lado, e Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim e a política externa do governo Lula, por outro).

Considerações finais: a política externa do governo Lula e os processos de revolução passiva global

Embora certas novidades sejam realmente perceptíveis, como a configuração institucional relativamente inédita para os padrões do Itamaraty que se estabeleceu a partir da designação do conselheiro presidencial para assuntos de política internacional – dado que o próprio Itamaraty estava acostumado, nos últimos anos, a fornecer diplomatas de carreira para tal assessoria –,

as linhas de ruptura são mais difíceis de serem percebidas no que diz respeito à política externa do governo Lula.

Na medida em que se transforma, o Partido dos Trabalhadores perde qualquer possível característica que porventura tivesse de alternativa contra-hegemônica. Na verdade, na medida em que mantém o discurso contra-hegemônico, buscando o papel de liderança do sul (inclusive resgatando a ideia de uma clivagem entre Norte x Sul, ideia esta que havia sido abandonada por Fernando Henrique Cardoso – Lula, ao contrário de Fernando Henrique, que buscava o reconhecimento internacional de que o Brasil era o “último dos primeiros”, parte de um discurso que estabelece o Brasil como o “primeiro dos últimos” (Lima 2005) –, o governo Lula funciona como um agente no processo de revolução passiva global, contribuindo em alguma instância para a cooptação da resistência e legitimando aspectos fundamentais vinculados ao bloco histórico globalista¹⁹.

Alguns exemplos podem ser citados. Com relação ao Fundo Monetário Internacional, o governo Lula não apenas não declarou a moratória como pagou a dívida, conforme contraída por seu antecessor; e com relação à Organização Mundial do Comércio, esta deixa de ser vista como algo deletério em si e passa a ser vista como foro legítimo de ação por parte dos Estados do Sul, conforme expresso na criação e manutenção do G-20. Além disso, enquanto Fernando Henrique Cardoso estimulava a integração do Brasil ao mundo globalizado, Lula parte de um discurso de que isso só seria interessante se fosse feito com plena preservação da soberania nacional. Em outras palavras, da mesma forma que Fernando Henrique Cardoso reproduzia o discurso de Bill Clinton sobre a necessidade de uma “globalização com face humana” (Rupert 2000), Lula fala em reduzir os efeitos perversos da globalização, não em transformá-la (Almeida 2004) – legitimando discursivamente, nesse processo, instituições internacionais, como FMI, OMC e Banco Mundial.

Pode-se perceber, assim, a tensão existente entre a política externa do governo Lula e a retórica e o discurso desse governo. É por essa razão que se faz possível perceber, conforme nota Amado Cervo (2003), a coexistência contemporânea de três paradigmas na política externa brasileira: Estado desenvolvimentista, Estado normal e Estado logístico. Há certas discrepâncias entre o discurso e as políticas efetivamente adotadas em função de razões muito particulares vinculadas ao processo de desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores, conforme discutido anteriormente.

Em suma, partindo de uma perspectiva neogramsciana, é possível ver o governo Lula como um governo que busca uma mudança, mas não uma transformação radical, de caráter necessariamente contra-hegemônico. Um aspecto dessa tentativa de transformação seria a forma como esse governo se insere internacionalmente. Na verdade, é possível perceber uma dinâmica dialética presente no governo Lula: por um lado, as dinâmicas da economia política global moldam

19 O bloco histórico emergente nos últimos anos consiste de várias forças econômicas e políticas lideradas pela fração transnacional da classe capitalista, cujas políticas são condicionadas pela nova estrutura global de acumulação e produção e pelo desejo dessa classe de coordenar as dimensões locais, nacionais, regionais e globais, tanto da acumulação quanto da legitimidade. Nesse sentido, esse novo bloco histórico liberal transnacional pode também ser chamado de bloco histórico globalista (Robinson 2004). Em seu centro, se encontra a fração transnacional da classe capitalista, que compreende os proprietários e gerenciantes das corporações transnacionais e demais capitalistas que gerenciam o capital transnacional. O bloco também inclui os técnicos e burocratas que administram as organizações internacionais – como FMI, OMC e Banco Mundial –, bem como governantes, burocratas e técnicos dos Estados do Norte e do Sul e de outros fóruns transnacionais. Para mais detalhes, ver Ramos (2006).

e influenciam em larga medida as decisões de inserção do país no cenário internacional; por outro lado, há também, por parte do governo, a percepção de que uma transformação efetiva de alguns aspectos da realidade brasileira deve passar, necessariamente, por uma inserção internacional diferenciada. Contudo, quando analisada de uma maneira mais detalhada, tal inserção não se apresenta como transformadora, mas dentro de uma estrutura maior de revolução passiva em escala global, contribuindo para a reestruturação e manutenção do bloco histórico globalista. Na verdade, seria possível perceber certo processo de transnacionalização do Estado brasileiro em seu sentido ampliado, que se encontra intimamente vinculado a um projeto de revolução passiva global.

Mas onde estariam as origens desse transformismo? Ora, na mudança do próprio PT, que se afasta com o passar do tempo de suas bases, ou talvez do fato de o PT, na verdade, nunca ter tido um projeto de transformação radical da realidade. Nesse processo de inserção internacional do Brasil, o Itamaraty – e o corpo diplomático brasileiro –, por sua própria história e processo de consolidação, não se encontra tão vinculado às forças sociais, podendo assim ser considerados uma espécie de intelectuais tradicionais, no sentido de não haver uma relação orgânica entre tais intelectuais e uma classe ou força social específica. Nesse sentido, são incorporados pelo bloco histórico, mas não são organicamente vinculados a ele, vindo daí a possibilidade de que, em geral, a diplomacia brasileira se vincule aos distintos blocos históricos presentes no processo de constituição do Estado brasileiro.

Obviamente, trata-se de uma tentativa de enxergar os processos de política externa a partir de uma perspectiva teórica que até então não tem se engajado de uma maneira significativa com essa subárea das Relações Internacionais, que é a análise de política externa (Persaud 2001, Burges 2008). Por se tratar, em larga medida, de uma tentativa eminentemente exploratória, muitas questões ficam em aberto para posterior pesquisa. Assim, uma abordagem crítica da política externa brasileira deve, em primeiro lugar, desenvolver uma teorização mais profunda sobre o Itamaraty, sua história e consolidação ideológica – com destaque para o papel desempenhado pela figura do Barão do Rio Branco nesse processo. Em segundo lugar, é oportuna e necessária uma teorização sobre a relação entre os partidos e seus programas de política externa. No caso do Partido dos Trabalhadores, em função de suas especificidades, é possível identificar uma relação entre esses dois elementos. Mas, e os demais partidos? Como essa questão se articula com relação a eles? Em terceiro lugar, faz-se necessário uma melhor compreensão da relação existente entre o processo de transnacionalização do Estado (Cox 1987, Gill 1990, Robinson 2004) e a política externa dos Estados, identificando como os elementos do âmbito global se articulam com os elementos dos âmbitos nacional e internacional no processo de embate pela hegemonia. Muito ainda resta por fazer, mas, ao que parece, as abordagens críticas podem contribuir razoavelmente para se entender os processos de política externa dentro de um contexto que vai além dos jogos de dois níveis (Evans et. al. 1993), incorporando as dinâmicas locais, nacionais, internacionais e globais.

Referências

Abdenur, Roberto. “É hora de o Brasil modificar sua política externa para a América do Sul? Sim, uma estratégia invertida.” *Folha de São Paulo*, 2007.

Aggio, Alberto. *A cultura política do petismo*, 2004. <http://www.gramsci.org> acessado

Almeida, Pulo Roberto de. “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: Da fundação à diplomacia do governo Lula.” *Revista de Sociologia e Política*, 20, 2003a: 87-102.

_____. “A longa marcha do PT para a social-democracia: Algumas idéias derrotadas, outras indefinidas e questões ainda não-resolvidas.” *Trabalho apresentado no XXVII Encontro Anual da ANPOCS*, 2003b.

_____. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47, no. 1, 2004: 162-184.

_____. “A política internacional do PT e a diplomacia do governo Lula. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).” *Crescimento, modernização e política externa*. Editado por José Augusto Guilhon Albuquerque et al. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

Burges, Sean W. “Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War.” *International Relations*, 22, no. 1, 2008: 65-84.

Cervo, Amado Luiz. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, no. 2, 2003: 5-25.

Coutinho, Luciano. “Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres.” *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Editado por José Luis Fiori. São Paulo: Vozes, 1999.

Cox, Robert W. *Production, power and world order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.

_____. “Foreword.” *Counter-hegemony and foreign policy: The dialectics of marginalized and global forces in Jamaica*. Editado por Randolph. Albany Persaud. State University of New York Press, 2001.

Dias, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: O orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

Evans, Peter B. et al. (Eds.). *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press, 1993.

Garcia, Cyro. *Partido dos Trabalhadores: Rompendo com a lógica da diferença*. Dissertação (Mestrado). Niterói: UFF, 2000.

Gasques, José et al. “Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil.” *Instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA)*, no. 1009, 2004.

Gill, Stephen. *American hegemony and the trilateral commission*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Gramsci, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001a.

_____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2001b.

_____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 5, 2002a.

_____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2002b.

_____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 6, 2002c.

_____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 2004.

Guimarães, Juarez. *A esperança equilibrista: O governo Lula em tempos de transição*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

G-20. Disponível em: <<http://www.g-20.mre.gov.br>>. Acesso em: 27 jun. 2007.

Hudson, Valerie M. "Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations." *Foreign policy analysis*, I, 2005: 1-30.

Keck, Margaret E. *PT: A lógica da diferença*. São Paulo: Ática, 1991.

IBAS. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp>. Acesso em: 27 jun. 2007.

Iglecias, Wagner. "O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC." *Revista de sociologia e política*, no. 28, 2007.

Lacerda, Alan Daniel Freire de. "O PT e a unidade partidária como problema." *Dados*, 45, no. 1, 2002: 39-76.

Lafer, Celso. "Novas variações sobre a política externa." *Estado de São Paulo*, 2007. <http://www.estado.com.br/editorias/2007/12/16/opi-1.93.29.20071216.1.1.xml> acessado em: 29/12/2007.

Lima, Maria Regina Soares de. "Aspiração internacional e política externa." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 82, 2005: 04-19.

_____. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48, no. 1, 2005: 24-59.

Markwald, Ricardo e Fernando Ribeiro. "Análise das exportações brasileiras sob a ótica das empresas, dos produtos e dos mercados." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 85, 2005: 03-20.

Martinez, Paulo Henrique. "O Partido dos Trabalhadores e a conquista do Estado: 1980-2005." *História do marxismo no Brasil: Partidos e movimentos após os anos 1960*. Editado por Marcelo Ridenti e Daniel Aarão Reis. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

Martuscelli, Danilo Enrico. *A crise do governo Collor e a tática do PT*. Dissertação (Mestrado). Campinas: Unicamp, 2005.

Medeiros, Carlos A. e Franklin Serrano. "Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil." *Polarização mundial e crescimento*. Editado por José Luis Fiori e Carlos Medeiros. São Paulo: Vozes, 2001.

Mendonça, Sônia Regina. "Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil." *História e perspectivas*, no. 32/33, 2005: 91-132.

Miranda, José Carlos. "Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990." *IPEA: Texto para discussão*, no. 829, Brasília, 2001.

Moisés, José Álvaro. *Lições de liberdade e opressão: os trabalhadores e a luta pela democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- Moura, Cristina Patriota de. "Herança e metamorfose: a construção social de dois Rios Brancos." *Revista Estudos Históricos*, 25, 2000: 1-25.
- Oliveira, Marcelo Fernandes de. "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48, no. 2, 2005: 55-69.
- Persaud, Randolph. *Counter-hegemony and foreign policy: The dialectics of marginalized and global forces in Jamaica*. Albany: State University of New York Press, 2001.
- PT. Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.
- Ramos, Leonardo. "Civil society in an age of globalization: a neo-Gramscian perspective." *Journal of Civil Society*, 2, no. 2, 2006: 143-163.
- Ribeiro, Pedro José Floriano. "O PT sob uma perspectiva sartoriana: de partido anti-sistema a legitimador do sistema." *Política & sociedade*, 03, 2003: 45-70.
- Robinson, William I. *A theory of global capitalism: production, class, and State in a transnational world*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Rupert, Mark. *Ideologies of globalization: contending visions of a new world order*. London: Routledge, 2000.
- Sader, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- Saraiva, José Flávio Sombra. "É hora de o Brasil modificar sua política externa para a América do Sul? Não, uma política à altura dos desafios." *Folha de São Paulo*, 2007.
- Schlesinger, Sergio. *O grão que cresceu demais: A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente*, 2006. <http://www.sojacontrelavie.org>.
- Secco, Lincoln. *Gramsci e o Brasil: Recepção e difusão de suas ideias*. São Paulo: Cortez, 2002.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. "Desafios para a cúpula do G8." *Folha de São Paulo*, 2007. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200708.htm>.
- Singer, André. *O PT*. São Paulo: Publifolha, 2001.
- Suzigan, Wilson. "Estado e industrialização no Brasil." *Revista de Economia Política*, 8, no. 4, 1988.
- TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2012.
- Veiga, João Paulo Cândia. "As negociações comerciais no governo Lula." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 83, 2005: 10-15.
- Veiga, Pedro da Motta. "A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 83, 2005: 02-09.
- _____. "As negociações comerciais sob Lula: O nacional-desenvolvimentismo repaginado." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 87, 2006: 40-44.
- Vigevani, Tullo e Gabriel Cepaluni. "Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification." *Third World Quarterly*, 28, no. 7, 2007: 1309-1326.
- Weffort, Francisco (Ed.). *PT: Um projeto para o Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

O papel de supervisor do fundo monetário internacional e a crise financeira do *subprime*

The supervisory role of the International Monetary Fund and the *subprime* financial crisis

Marcelo Pereira Fernandes*

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o processo de supervisão do FMI e o seu desempenho durante a crise do *subprime*. O artigo mostra que o FMI esteve muito aquém de cumprir sua tarefa de supervisor: não foi capaz de alertar sobre os problemas no mercado imobiliário dos Estados Unidos, nem de prever os riscos à economia mundial. Além disso, quando a crise já estava instalada, o FMI teve um papel secundário em relação às políticas de combate à crise.

Palavras-chave: FMI. Supervisão. Crise *subprime*.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the process of surveillance of the IMF and its performance during the subprime crisis. The paper shows that the IMF failed in its surveillance role: failed to warn about the problems neither in the U.S. housing market, nor to predict the risks to the global economy. Moreover, when the crisis was already installed, the IMF has had a secondary role regarding to policies to combat the crisis.

Key-words: IMF. Surveillance. *Subprime* crisis.

* Economista com doutorado pela Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ). Atualmente é professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Conselheiro do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro (Corecon/RJ). Contato: mapefern@gmail.com.

Introdução

Durante as discussões da Conferência de Bretton Woods, em 1944, em New Hampshire, a estabilidade das taxas de câmbio foi encarada como um elemento fundamental do novo arranjo monetário que deveria prevalecer com o restabelecimento da paz mundial. Entre os fatores econômicos responsáveis pela eclosão da segunda guerra, as desvalorizações competitivas (a política do *beggar my neighbor*) e as barreiras comerciais adotadas pós-crise de 1929, figuravam entre os principais. A partir dessa constatação, estabeleceu-se que os problemas no balanço de pagamentos não fossem resolvidos por meio da restrição dos fluxos de comércio. O acordo previa que os países tornassem suas moedas conversíveis o mais rápido possível nos itens da conta de transações correntes. Por outro lado, a movimentação de capitais deveria ser controlada pelos próprios países-membros sempre que estes achassem necessário. Evitavam-se, assim, pressões sobre as taxas de câmbio e impedia-se que desequilíbrios no balanço de pagamentos fossem provenientes da conta de capitais.

Existia enorme desconfiança em relação ao papel das finanças internacionais no desencadeamento da Grande Depressão no entre guerras. Os fluxos de capitais privados durante o período de 1918 a 1939 foram reconhecidamente um fator de instabilidade econômica que contribuíram decisivamente para o fim do padrão-ouro e o desmoronamento do comércio internacional. Por essa razão, houve o apelo à criação de um sistema financeiro que colocasse um fim nos efeitos nefastos dos capitais especulativos (Brunhoff 1998, Boughton 2004, Krugman e Obstfeld 2005).

O papel do Fundo Monetário Internacional (FMI ou Fundo, doravante) sofreu uma mudança considerável após o rompimento dos acordos de Bretton Woods, em agosto de 1971, e em 1973, com o estabelecimento das taxas de câmbio flutuante. Em 1975, os representantes das principais nações industrializadas reuniram-se em Château de Rambouillet, na França, no primeiro de uma série de encontros que buscavam a revisão dos artigos constitutivos do FMI, considerando a nova realidade das taxas de câmbio flutuantes. Em janeiro de 1976, na reunião anual em Kingston, Jamaica, o Comitê Interino finalmente concordou em rever as atribuições do Fundo por meio da reformulação da Segunda Emenda dos seus artigos (James 1995). O Comitê dos Vinte (C-20)¹ elaborou um projeto que pretendia criar instrumentos para que o FMI atuasse num sistema de taxas de câmbio flutuante. Até aquele momento, a ideia de “supervisão”, ainda que implicitamente, estava diretamente ligada à manutenção das taxas de câmbio estáveis, como prevalecera nas últimas décadas.

Ao fim do encontro, reconheceu-se que o papel monetário do ouro tinha terminado. Mais do que isso, as autoridades aceitaram a transformação estrutural pela qual passou o sistema monetário internacional. O FMI alterou seus estatutos e finalmente ficou acertada a legitimação da flutuação do câmbio e a abolição do preço oficial do ouro. Com a aprovação da Segunda Emenda ao Convênio Constitutivo, confirmou-se a mudança no Artigo IV, que originalmente estava relacionado às disposições da taxa de câmbio fixa. A revisão do Artigo IV foi aprovada

1 O C-20 foi formado em julho de 1972 pelos diretores do FMI para preparar propostas de reforma no sistema de paridades cambiais. O C-20 era composto por representantes de cada um dos vinte grupos de países representados por um diretor executivo do Fundo (Cf. Eichengreen 2000, Gonçalves et al. 1998).

pela Diretoria Executiva em abril de 1978, permitindo que os países utilizassem o regime cambial que preferissem, endossando, assim, o sistema de taxas de câmbio flutuantes (Aglietta 2004, Pauly 2008).

No entanto, decidiu-se que os países precisariam seguir políticas macroeconômicas que promovessem a estabilidade dos preços e o crescimento econômico, além de não recorrer à manipulação da taxa de câmbio com o objetivo de alcançar alguma vantagem competitiva sobre os outros membros. Nesse contexto, foi aprovada a decisão de que cabia ao Fundo supervisionar a economia global e dos países-membros, com o intuito de assegurar a fidelidade às novas regras.

A supervisão deu um novo perfil à atuação do FMI (Aglietta 2004). Agora, a instituição exerce tarefas mais amplas que não estavam explicitadas nos seus estatutos de fundação. Tais tarefas fazem emergir novos questionamentos sobre o seu desempenho, especialmente nos países periféricos, onde sua influência é muito maior.

O objetivo deste artigo é analisar o papel de supervisor do FMI, buscando levantar questionamentos sobre sua atuação na crise financeira desencadeada pelo colapso do mercado de hipotecas *subprime* nos Estados Unidos. O Fundo não conseguiu antecipar-se minimamente a uma das piores crises da história do capitalismo, mas o que mais chama a atenção é a forma como a instituição, que tem como uma de suas principais atribuições a supervisão do sistema financeiro internacional, ficou completamente à margem dos acontecimentos.

Além desta introdução, o artigo está dividido em quatro seções. Na segunda seção, será analisado como se dá o processo de supervisão do FMI. Na terceira seção, será analisada, brevemente, a crise financeira do *subprime* e suas repercussões internacionais. Na quarta seção, será analisado o desempenho do FMI diante da crise financeira mundial. E, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

O processo de supervisão

Atualmente, o FMI é a principal organização internacional responsável pela supervisão das políticas macroeconômicas dos países-membros e dos sistemas monetário e financeiro internacionais, sendo este último o pilar central de suas atividades. A supervisão foi estabelecida pelo artigo IV do Acordo do Fundo, introduzido em 1977 com a Segunda Emenda, e ratificado em abril de 1978, após o fim do sistema de paridades fixas (IMF 2010).

No IMF (2012, 1), o conceito de supervisão é definido da seguinte forma:

The IMF is mandated to oversee the international monetary system and monitor the economic and financial policies of its 188 member countries. This activity is known as surveillance. As part of this process, which takes place both at the global level and in individual countries, the IMF highlights possible risks to stability and advises on needed policy adjustments. In this way, it helps the international monetary system serve its essential purpose of facilitating the exchange of goods, services, and capital among countries, thereby sustaining sound economic growth.

Nos termos do artigo IV, os países-membros se comprometem a colaborar com o FMI e com os demais países no sentido de promover a estabilidade econômica mundial. Por sua vez, o

FMI deve: i) supervisionar o sistema monetário internacional, com o intuito de assegurar o seu funcionamento efetivo, e ii) verificar se cada país-membro está agindo em consonância com suas obrigações, conforme estabelecido no artigo IV.

A supervisão é desempenhada de duas maneiras: por meio de exames individuais dos países (consultas ao Artigo IV) e dos relatórios que analisam a economia mundial de maneira ampla (IMF 2010, Wolf 2009). Na prática, o processo de supervisão ocorre por meio de visitas regulares de técnicos do Fundo aos países (geralmente, uma vez por ano). As visitas incluem consultas e coletas de informação com funcionários do governo e do banco central, além de parlamentares, representantes do empresariado e sindicatos. Segundo o IMF (2010), as discussões se concentram no levantamento de possíveis riscos para as estabilidades interna e externa, e sobre a necessidade de realizar ajustes na política econômica do país.

Como forma de auxiliar a supervisão, o FMI publica quatro relatórios destinados a acompanhar as tendências econômicas mundiais e regionais. O *World Economic Outlook* (WEO), o *Global Financial Stability Report* (GFSR), o *Fiscal Monitor* e o *Regional Economic Outlook Reports* (REOR), que apresenta uma análise mais detalhada das cinco grandes regiões do mundo².

O WEO é o principal instrumento do FMI para o acompanhamento da evolução da economia mundial e das políticas econômicas dos países-membros a partir de um ponto de vista multilateral. Nesse documento, são apresentadas as previsões sobre as principais variáveis macroeconômicas, além de uma análise minuciosa sobre a conjuntura econômica mundial. A primeira edição apareceu em 1980, e até 1983 era publicada anualmente. A partir de 1984, passou a ser semestral – em abril e setembro (Crow et al. 1999). Essas publicações são a face mais visível da supervisão multilateral desempenhada pelo Fundo. “The analysis and projections contained in the World Economic Outlook are integral elements of the IMF’s surveillance of economic developments and policies in its member countries, of developments in international financial markets, and of the global economic system” (IMF 2009, xi).

Nesse sentido, o Fundo realiza previsões das principais variáveis macroeconômicas de diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento. As previsões cumprem dois objetivos básicos: i) ajudar no monitoramento da economia mundial; e ii) avaliar a eficácia dos programas de reformas econômicas patrocinadas nos países em desenvolvimento. Por meio de projeções específicas para o critério de desempenho dos países sob esses programas, o Fundo avalia o grau de implementação das políticas sugeridas (Dreher et al. 2007, Timmermann 2006).

Segundo Crow et al. (1999), a supervisão pode fornecer três tipos de serviços aos países membros: informação, assessoria política e coordenação política. A informação incluiria esclarecimentos sobre dados econômicos e políticas de governo. Em contraste com as agências de *rating*, que só estão interessadas em buscar informações consideradas relevantes aos mercados financeiros, as informações oferecidas pelo FMI têm a característica de um bem público. Na assessoria política, parte-se do princípio de que o Fundo possui maior capacidade em analisar o ambiente econômico internacional e as políticas adotadas por outros países ou em áreas

2 O WEO surge exatamente da decisão de 1977, que autorizava as revisões periódicas do câmbio relacionadas com a evolução econômica (Pauly 2008). O GFSR, o *Fiscal Monitor* e o REOR são publicações mais recentes. Em 2011, o Fundo lançou o primeiro número do *Consolidated Spillover Report*, uma publicação com o objetivo de examinar os impactos das políticas das principais economias do mundo na economia global.

específicas, nas quais o FMI acumulou certa experiência, como a identificação de vulnerabilidades do setor financeiro. Ainda nesse caso, a assessoria pode ter grande relevância quando há divergência dentro do governo sobre qual é a política mais adequada. O FMI poderia reforçar as posições das autoridades comprometidas com as políticas corretas mas com dificuldades de execução, por serem consideradas impopulares, ainda que necessárias na visão dos técnicos do Fundo. Por fim, a coordenação política refere-se à possibilidade de o FMI ser o responsável por autorizar determinadas políticas nacionais que afetam direta ou indiretamente outros países, como a utilização de barreiras comerciais e a desvalorização cambial. Essas são decisões que sem uma coordenação eficiente podem trazer instabilidade econômica e política a todos os países envolvidos.

Embora a ideia de supervisão tenha surgido nos anos de 1950, foi somente após a consolidação do câmbio flutuante que a função de supervisão apareceu de forma explícita. De acordo com Duignan e Bjorksten (2005), apesar de os objetivos permanecerem inalterados desde 1978, é verdade que as modalidades de supervisão, assim como os canais pelos quais elas afetam os resultados perseguidos (como o debate político intergovernamental), evoluíram com as mudanças na economia mundial.

A finalidade original da supervisão era assegurar que cada país-membro cumprisse as novas obrigações estabelecidas com a Segunda Emenda após o colapso do sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio fixas (mas ajustáveis). Mais tarde, foram propostos novos objetivos para supervisão. No fim dos anos de 1990, o FMI foi chamado a empregar a supervisão como forma de identificar as economias sob risco de crise financeira. Ademais, o Fundo deveria produzir relatórios ao público em geral sobre as políticas econômicas adotadas por cada país-membro e a solidez de cada economia.

No entanto, conforme Boughton (2001), durante a década de 1980, a disseminação pública dos resultados das consultas do Artigo IV não eram vistos como desejáveis. Entendia-se que poderiam surgir pressões de vários setores, comprometendo a eficácia das discussões que até então eram confidenciais. Segundo o IMF (2012), atualmente, quase todos os países concordam com a divulgação de uma comunicação pública, na qual estão resumidas as opiniões dos técnicos e do Comitê Executivo do Fundo.

Em 2007, o FMI elaborou um conjunto de regras, chamadas de *New Decision*, sobre o processo de supervisão das políticas dos países-membros, o que significou a primeira grande revisão em cerca de 30 anos, como lembra o ex-diretor gerente do FMI, Rodrigo de Rato (2007). Vale ressaltar que a nova decisão deixou claro que a supervisão tem como objetivo central impedir a ocorrência de instabilidade monetário-financeira e alertar os países-membros para os potenciais riscos e vulnerabilidades, bem como aconselhá-los a respeito das políticas necessárias (IMF 2012).

Conforme o IMF (2007a), a nova decisão não criou novas obrigações aos países, mas apenas atualizou as resoluções de 1977 em aspectos que agora o FMI considera essenciais: i) estabeleceu o conceito de estabilidade externa como um princípio organizador da supervisão bilateral. A estabilidade externa passou a englobar tanto a situação da conta de transações correntes quanto a conta de capitais do balanço de pagamentos; ii) especificou as modalidades da moderna supervisão, enfatizando a natureza colaborativa da supervisão por meio do diálogo e persuasão,

além de observar com maior cuidado as circunstâncias sob as quais o país se encontra; iii) deixou mais transparente o conceito de manipulação cambial, quando esta tem o objetivo de aumentar injustamente a competitividade de um país sobre os demais membros. A nova decisão se refere a esse comportamento com o conceito básico de “desalinhamento cambial”; e iv) estabeleceu um guia mais completo sobre a conduta dos membros em relação às políticas cambiais. Além de condenar a manipulação cambial, a nova decisão adicionou a ideia de que os países não podem utilizar políticas cambiais que resultem em instabilidade externa, independentemente de sua finalidade³.

Todavia, pouco antes da revisão nos documentos que tratam da supervisão, o *Independent Evaluation Office* (IEO), do FMI, preparou um relatório em que avaliava o cumprimento da supervisão pelo FMI durante o período de 1999 a 2005 (IEO 2007). A conclusão não foi muito animadora: “The main finding is that the IMF was simply not as effective as it needs to be in both its analysis and advice and in its dialogue with member countries” (IEO 2007, 3).

O relatório apontou cinco razões pelas quais o Fundo deixou de cumprir satisfatoriamente a supervisão: i) pouca compreensão quanto ao papel da instituição na supervisão cambial, ii) falta de comprometimento por parte dos países em cumprir suas obrigações em relação à supervisão cambial, iii) forte percepção entre alguns países-membros de uma postura parcial do FMI no processo de supervisão; iv) falha das autoridades do Fundo em proporcionar orientação e incentivos apropriados para análise e assessoria de qualidade nas questões cambiais; e v) ausência de diálogo eficaz entre o FMI e grande parte dos países-membros (IEO 2007).

Ainda sobre a taxa de câmbio, o relatório assinala a carência de organização dentro do FMI sobre o trabalho relativo às questões cambiais. Haveria uma dispersão entre os diversos departamentos que formam a estrutura do Fundo, prejudicando a prestação de contas pelo trabalho na área cambial, seja no estabelecimento de prioridades, na realização de tarefas ou na divulgação dos resultados. A análise do mercado cambial, por exemplo, é realizada pelo WEO e pelo *Financial Stability Report*, ou seja, está sob responsabilidade de dois departamentos distintos (IEO 2007).

O relatório também faz referência à falta de compreensão do FMI quanto ao funcionamento dos mercados financeiros como um fator que restringiu o valor da assessoria do Fundo (IEO 2007). Essa constatação é por si só surpreendente. O relatório aponta a falta de integração na estrutura da instituição e a insuficiente experiência prática dos quadros do FMI como responsáveis por essa falha. Por fim, cabe mencionar a questão dos desequilíbrios globais apontada no relatório. O IEO avalia que poucos avanços foram feitos em relação aos estudos sobre como enfrentar esses desequilíbrios e seus respectivos cenários de ajustamento (IEO 2007).

Ainda sobre os problemas da falta de eficácia na supervisão do Fundo está a profunda assimetria entre os seus membros. Apesar de contar atualmente com 188 países associados, somente um acionista, os Estados Unidos, possui poder de veto sobre suas resoluções. Além

³ A nova decisão define o conceito de estabilidade externa da seguinte forma: “External stability has been achieved when the balance of payments position does not, and is not likely to, give rise to disruptive adjustments in exchange rates. The balance of payments is the key influence on the demand and supply of foreign exchange, and hence on the likelihood of disruptive adjustments in exchange rates”. Por sua vez, “A balance of payments position consistent with external stability is one in which both (i) the underlying current account is broadly in line with its equilibrium (which is equivalent to there being no fundamental exchange rate misalignment), and (ii) the capital and financial account does not create risks of abrupt shifts in capital flows” (IMF 2007b, 2).

disso, os países periféricos ainda estão subrepresentados em relação aos direitos de voto no FMI. Como forma de melhorar essa relação, Wolf (2009) observa que a instituição deveria primeiramente escolher um diretor gerente com legitimidade perante todos os membros, e não alguém selecionado pelos europeus; prática antiga que ocorre devido ao acordo entre europeus e norte-americanos, em que a Europa indica o chefe do Fundo, e os Estados Unidos, o chefe do Banco Mundial.

A crise do subprime

A chamada crise financeira do *subprime*, iniciada no segundo semestre de 2007, tem suas origens na expansão imobiliária dos Estados Unidos em princípios do século xxi⁴. De acordo com Cintra e Scherer (2008), o ambiente que propiciou a expansão imobiliária se estabeleceu a partir da superação da última crise financeira, com o fim da bolha de ações de empresas de alta tecnologia entre 1994 e 2000. Em resposta à queda no crescimento econômico, o Fed (banco central dos Estados Unidos) reduziu fortemente a taxa de juros, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001. Com isso, as famílias norte-americanas passaram a investir na compra de novas moradias, dinamizando novamente a economia.

Por outro lado, o aquecimento nesse setor levou à forte especulação no preço das residências, fazendo com que, entre 2000 e 2005, os Estados Unidos vivessem um *boom* habitacional sem precedentes. As hipotecas *subprime* foram responsáveis por uma parcela expressiva desse *boom*. Segundo Morris (2009), os empréstimos *subprime* saltaram de um volume anual de US\$ 145 bilhões, em 2001, para US\$ 625 bilhões, em 2005.

No final de 2004, o Fed iniciou uma política de elevação da taxa básica de juros, provocando um aumento do custo financeiro dos empréstimos para o tomador e, a partir de 2006, uma queda no preço dos imóveis (Blackburn 2008). Como resultado, houve um forte aumento na inadimplência, “que atingiu 15% em 2006” (IEDI 2008, 7).

A expansão do mercado imobiliário ocorreu também, em grande parte, devido à desregulamentação financeira (Carvalho 2008, Gowan 2009). As instituições “originadoras” das hipotecas passaram a “empacotar” e vender os financiamentos a outros agentes (Morris 2008, IEDI 2008). As inovações financeiras que vieram a reboque da expansão imobiliária criaram os chamados derivativos de crédito (*credit swap* etc.) que permitem a transferência do risco de *default*⁵. Além disso, a criação de títulos derivados de hipotecas, como o *Residential Mortgage Backed* (RMBS), que eram adquiridos por bancos, fundos de investimento e seguradoras de várias partes do mundo – principalmente dos Estados Unidos e Europa – foram classificados pelas agências de *rating* com baixo risco ou com grau de investimento. Embora fossem títulos lastreados em hipotecas *subprime*, a utilização de sofisticadas técnicas de engenharia financeira promovia combinações de títulos de natureza distinta e riscos variados, fazendo com que a

4 As hipotecas *subprime* são de alto risco porque se referem a empréstimos imobiliários concedidos a indivíduos de baixa renda com histórico de inadimplência, os chamados clientes *ninja* (*no income, no job, no assets*). Surgidas na década de 1980, e até a crise um segmento relativamente desconhecido, fazem parte do segmento não *prime* do mercado imobiliário norte-americano, não contando por isso com a garantia governamental do *Federal Housing Administration* (FHA) (IEDI 2008).

5 Transferem, mas não eliminam os riscos, vale frisar (Cf. Farhi 1999).

classificação dos títulos se elevasse⁶ (IEDI 2008, Cintra e Scherer 2008, Carvalho 2008, Roubini 2008, Guttman 2008).

Um dos primeiros sinais da chamada crise financeira do *subprime* ocorreu em abril de 2007, com a falência da *New Century Financial Corporation*, a segunda maior instituição de crédito hipotecário de risco dos Estados Unidos. Entre os maiores credores do *New Century* estavam importantes instituições, como o *Goldman Sachs Group*, o *Morgan Stanley* e o *Lehman Brothers* (Lewis 2007).

Durante o segundo semestre de 2007, uma série de notícias faziam crer que as perdas relacionadas ao financiamento de imóveis nos Estados Unidos eram extremamente elevadas, aumentando a sensação de que o anúncio de novas falências seria questão de tempo (Borça Jr e Torres 2008). Entre as instituições mais importantes, o *Bears Stearns*, banco de investimento, declarou que dois de seus fundos *hedge*, baseados em hipotecas *subprime*, tiveram perdas superiores a US\$ 3,2 bilhões (Cintra e Scherer 2008). Assim, levando em conta o tamanho do mercado financeiro norte-americano e seus estreitos vínculos com outros mercados de crédito, amplificados com a globalização financeira das últimas décadas, estava evidente que a instabilidade alcançaria outros países. De fato, a crise originada na concessão de crédito imobiliário transformou-se rapidamente numa crise financeira profunda e de alcance global.

A crise se espalhou pela Europa, atingindo uma série de instituições financeiras importantes, demonstrando as profundas fraquezas na arquitetura financeira que vem sendo montada desde meados dos anos de 1970 (Helleiner et al. 2010). No dia 9 de agosto, as bolsas europeias tiveram quedas expressivas devido ao anúncio de que o maior banco francês, o *Banco BNP Paribas*, congelava três fundos imobiliários (*Parvest Dynamic ABS*, *BNP Paribas ABS Euribor* e *BNP Paribas ABS Eonia*) em razão de problemas no segmento de hipotecas *subprime* nos Estados Unidos. Nesse mesmo dia, o Banco Central Europeu (BCE) injetou quase 100 bilhões de euros no sistema financeiro, seguido pelo Fed, que injetou 12 bilhões de dólares, em um esforço para elevar a liquidez⁷. Na Grã-Bretanha, os impactos da crise foram fulminantes. Em setembro de 2007, pela primeira vez em 140 anos, assistiu-se a uma corrida bancária, e justamente contra o *Northern Rock*, um dos maiores bancos ingleses (IEDI 2008). No mês seguinte, o *Northern* foi estatizado. O agravamento da crise ocorreu entre setembro e outubro de 2008, com a falência das gigantes do mercado hipotecário, *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, e do banco de investimentos *Lehman Brothers*. A *American International Group* (AIG), maior seguradora do mundo, teria o mesmo destino, não fosse o resgate de 85 bilhões de dólares realizado pelo Fed. Todas essas instituições estavam enormemente expostas a perdas no mercado de hipotecas (Borça Jr. e Torres 2008).

É importante destacar que, até setembro de 2008, as economias periféricas, em especial da América Latina, resistiam à crise com relativo sucesso. Não obstante a volatilidade dos mercados financeiros, não houve repercussões significativas, nem grandes mudanças na política econômica em razão de algum contágio (Frenkel 2008). A tese do “desacoplamento” ganhava força (IMF 2007). O ponto de inflexão veio após a quebra do *Lehman Brothers*. Nesse momento, ocorreu

6 Os títulos RMBS eram mesclados a outros créditos originados na venda de automóveis, dívidas de cartão de crédito, crédito estudantil etc., e “empacotados” sob a forma de *Collateralized Debt Obligations* (CDO), emitidas por bancos de investimentos e vendidas a investidores institucionais no mundo todo (Cintra e Scherer 2008, Morris 2008).

7 Cf. “Fed injeta US\$ 12 bilhões no mercado dos EUA”, *Jornal O Valor*, 8 de agosto de 2007.

uma forte contração do crédito internacional que foi atingindo as economias periféricas numa intensidade cada vez maior, principalmente nas mais endividadas⁸ (IMF 2008c). De acordo com Tavares (2009, 10), “o choque financeiro foi de tal força que o indicador de risco do EMBI latino-americano aumentou 438 pontos básicos, voltando a níveis absolutos que não se viam desde os anos da crise argentina”.

No geral, os governos agiram de forma pragmática. Considerando que uma crise no núcleo central do capitalismo atingiria outros países, imediatamente se tomou consciência de que as medidas a serem tomadas pelos governos e bancos centrais deveriam ocorrer de forma simultânea e coordenada (Frenkel 2009). Assim sendo, em princípios de outubro de 2008, o Fed e os bancos centrais da Inglaterra, Suécia, Canadá e China decidiram reduzir simultaneamente as taxas de juros (Frenkel 2009). O Fed ainda fez acordos de *swap* com 14 bancos centrais, incluindo bancos centrais de países periféricos, como Brasil e México.

Entretanto, como veremos na próxima seção, o FMI não apenas falhou na sua tarefa de supervisão, como também permaneceu numa posição secundária durante todo o processo de crise, pois todas as decisões cruciais foram tomadas exclusivamente entre os governos.

A supervisão do FMI durante a crise

Antes da crise do *subprime*, as economias periféricas passavam por um período de relativa calma. Particularmente em relação à América Latina, a conjuntura era de crescimento econômico e inflação relativamente controlada (CEPAL 2006). Após as sucessivas crises durante os anos de 1990, vários desses países adotaram políticas de geração de superávits na conta de transações correntes e passaram a acumular reservas internacionais a fim de reduzir sua vulnerabilidade externa. A melhora das condições dessas economias fez com que, nos últimos anos, os empréstimos do Fundo sofressem uma queda significativa (Wolf 2009). O caso do Brasil é emblemático: o país, que até o final de 2005 era o maior devedor do Fundo, conseguiu quitar plenamente sua dívida.

Nesse contexto, o FMI, que tinha como uma de suas principais funções a resolução de problemas no balanço de pagamentos de países em desenvolvimento, estava com pouco trabalho. De tal modo, como afirma o ex-diretor executivo do FMI, Hector Torres, “isso estava levando o FMI a centrar-se mais em seu papel de supervisão”. Some-se a isso que, segundo o Fundo, havia uma demanda por parte de alguns países para que a supervisão fosse realizada de maneira mais intensiva:

Some members have asked for more intensive surveillance when exposed to a high degree of vulnerability, or faced with broad policy challenges. This included, but was not limited to, members exiting from an arrangement. Staff may also have intensified its monitoring of countries that were considered vulnerable because of concerns over a potential crisis and its spillover to other members (IMF 2004, 35).

8 O *Ted spread*, muito utilizado como medida de liquidez entre os bancos, já que sinaliza o quanto os bancos estão cobrando para emprestar uns aos outros no curto prazo, chegou a 413 pontos no dia 15 de outubro, logo após a quebra do *Lehman Brothers*. O nível de normalidade do *Ted spread* vai até 80 pontos (Lucchesi 2010).

Do mesmo modo, Rodrigo De Rato, ex-diretor gerente do FMI, afirmou, em fevereiro 2006, que nos últimos anos o FMI havia reforçado seu papel de supervisor de várias maneiras: “Notably through the initiation of in-depth reviews of members’ financial sectors, the establishment and assessment of standards of codes, and increased transparency, including the widespread publication of IMF staff reports” (De Rato 2006). De Rato avaliava que a supervisão deveria estar mais focada nas economias mais importantes e que se desse maior atenção na interação entre as questões macroeconômicas da evolução do setor financeiro e de suas vulnerabilidades. E, embora o Fundo estivesse fazendo um bom trabalho, seu desempenho poderia ser melhorado.

No WEO do segundo semestre de 2006, o FMI mostrava-se otimista em relação à economia mundial. Segundo o Fundo, a atividade econômica dava sinais de forte dinamismo e as pressões inflacionárias haviam se dissipado (IMF 2006). O FMI constatava que o ritmo das reformas liberais reduziu-se no final da década de 1990, no entanto, comemorava que naquele momento as reformas de liberalização financeira, do mercado de trabalho e daquelas destinadas a melhorar a governança e o ambiente de negócios ganhavam um novo alento (IMF 2006). O otimismo permanecia no WEO de abril de 2007, em que se afirmava que os efeitos da desaceleração da economia dos Estados Unidos provocados pelo mercado de hipotecas seriam limitados. O documento apresentava algumas razões: i) a desaceleração estava centrada basicamente no mercado imobiliário, que possui baixo componente de importações; ii) os efeitos da desaceleração dos Estados Unidos são mais suaves quando ocorrem num momento de ciclo econômico, e não numa recessão; iii) e a desaceleração causada pelo mercado imobiliário era um problema específico dos Estados Unidos (IMF 2007b). Para contrabalançar seu próprio otimismo, o documento apontava que os impactos na economia mundial seriam mais contundentes se a desaceleração dos Estados Unidos fosse mais prolongada.

Em outra ocasião, De Rato (2007) afirmou que a economia global estava notavelmente forte, com crescimento estável e baixa inflação, apesar de alguns problemas, como a ameaça do terrorismo internacional, os desequilíbrios financeiros globais e o alto preço do petróleo. Segundo De Rato (2007), o sucesso que atravessava a economia mundial era resultado da adoção de políticas macroeconômicas corretas por vários países, sendo que a independência dos bancos centrais era um instrumento poderoso na aplicação dessas políticas.

O aprofundamento da crise durante 2008 trouxe o FMI de volta à realidade. O WEO do primeiro semestre de 2008 deixou clara a seriedade da situação, concluindo que se tratava da pior crise financeira desde a Grande Depressão dos anos de 1930 (IMF 2008). Entretanto, até aquele momento, o Fundo afirmava que a crise permanecia circunscrita às economias desenvolvidas, numa clara diferença em relação a episódios anteriores, nos quais as economias emergentes foram duramente atingidas (IMF 2008).

O GFSR de abril de 2008 também assumia o agravamento da crise e chamava atenção para quatro questões: i) houve uma falha geral no momento de avaliar o grau de alavancagem de um amplo conjunto de instituições (bancos, *monoline insurers*, entidades respaldadas pelo governo, fundos *hedge*) e os riscos relacionados a uma correção desordenada; ii) a gestão de risco, a divulgação de dados e a supervisão do sistema financeiro não acompanharam a rápida mudança na gestão dos negócios, deixando margem para tomada de riscos excessivos, inflação no preço dos ativos etc.; iii) a transferência dos riscos fora do balanço dos bancos foi superestimada.

Conforme os riscos foram aparecendo, os balanços passaram a sofrer fortes pressões; e iv) apesar da intervenção sem precedentes dos bancos centrais, os mercados financeiros permaneciam sob considerável pressão (IMF 2008b). No mesmo documento, o Fundo fazia uma estimativa de perdas ao redor de 945 bilhões de dólares (IMF 2008b). Segundo Borça Jr e Torres (2008) essa era uma das estimativas mais pessimistas até aquele momento.

O FMI também foi obrigado a reconhecer que não houve o “desacoplamento” das economias periféricas (IMF 2008c). Pelo contrário, os países em desenvolvimento que receberam os impactos mais fortes da turbulência financeira foram aqueles com laços mais estreitos com os Estados Unidos e a Europa, e os que precisavam financiar grandes déficits em transações correntes em meio ao corte abrupto do financiamento externo. Não obstante, a maioria desses países conseguiu resistir de maneira mais eficaz comparado a outras crises (IMF 2008c).

Mas, apesar de atentar para os riscos de uma forte desaceleração da economia mundial, o Fundo ainda alertava para os riscos da inflação, principalmente nos países periféricos, em razão do aumento nos preços das *commodities*. O FMI fazia a seguinte indagação: “the large commodity price surge of the past year and a half signal an end to a decade or so of price stability and herald a return to the type of high inflation seen during the 1970s?” (IMF 2008c).

A reação dos governos diante da crise foi ampla, deixando explícito o brutal poder de *senhoriagem* dos países centrais, particularmente dos Estados Unidos⁹. Os governos anunciaram uma série de capitalizações dos bancos e a extensão de garantias sobre os passivos bancários iniciada com injeções substantivas e coordenadas de liquidez por parte dos principais bancos centrais do mundo, além de acordos de *swaps* de divisas de magnitude inédita (IMF 2008c).

Por outro lado, a crise financeira do *subprime* deixou patente alguns problemas que impedem que o Fundo exerça uma supervisão ativa capaz de prevenir e resolver crises. Primeiramente, não poderia prestar socorro aos países envolvidos numa das piores crises financeiras da história, já que as somas envolvidas estavam bastante distantes dos recursos à sua disposição. Isso, por sua vez, tornou sem sentido a receita padrão do FMI para a resolução de crises: política fiscal restritiva e reformas estruturais. Em segundo lugar, os países periféricos, nos quais o Fundo ainda exerce influência considerável, foram pouco afetados num primeiro momento. Quando a crise se aprofundou no último trimestre de 2008, países como o Brasil, que acumularam reservas internacionais muito acima da capacidade de empréstimo do FMI, estavam bem menos vulneráveis em comparação com a situação dos anos de 1990. A China, por exemplo, manteve seu vigoroso crescimento, sendo considerado um fator que permitiu que a crise tivesse poucos efeitos na Ásia.

Por fim, vale mencionar que a excessiva confiança do FMI nos efeitos benéficos da desregulamentação financeira reduziu a sua credibilidade. Desde os anos de 1980, o Fundo tem uma visão bastante favorável do processo de liberalização das finanças internacionais (Stiglitz 2004). O FMI relacionava a possibilidade de crises financeiras a problemas comuns aos países periféricos, como o parco desenvolvimento do sistema financeiro e de instituições de baixa qualidade. A melhora nesses itens reduziria a volatilidade dos fluxos de capitais, e, por

9 Guttman (2008, 25) lembra que, “como único país do mundo que não enfrenta restrição externa, os Estados Unidos podem executar políticas econômicas muito mais estimulantes que qualquer outro país, sem se preocuparem com a sua posição externa, o nível de suas reservas cambiais ou a taxa de câmbio (uma enorme vantagem que chamei em outro trabalho de ‘senhoriagem global)’”.

consequente, elevaria o crescimento econômico (IMF 2007). Na realidade, mais do que apenas favorável, o Fundo se tornou entusiasta e grande propagandista das benesses da globalização financeira, a tal ponto que propôs, numa reunião oficial da instituição, em 1997, em Hong Kong, uma emenda ao Convênio Constitutivo, tornando a conta capital conversível (Carvalho 2004). A eclosão da crise financeira asiática, pouquíssimo tempo depois, impediu que a proposta fosse levada adiante.

Assim, as dúvidas sobre a real contribuição da desregulamentação financeira sobre o crescimento econômico e o sentimento de que a crise do *subprime* foi conseqüência dessa mesma desregulamentação, colocou o Fundo numa situação bastante incômoda¹⁰. O FMI não conseguiu identificar que algo de errado estava ocorrendo no mercado financeiro norte-americano e, quando os problemas já haviam surgido, demorou a soar o alarme para que algo fosse feito. Segundo Torres (2010), “foi essa fé irrestrita na capacidade autorreguladora dos mercados que parece ter sido a raiz do fracasso do Fundo em detectar o que não estava procurando”. Por outro lado, as operações de salvamento foram realizadas pelos governos e bancos centrais das principais economias desenvolvidas que reconhecidamente o FMI tem influência ínfima. De fato, durante as ações coordenadas entre os governos, o papel de supervisor do FMI foi praticamente inexistente.

Considerações finais

As medidas adotadas pelos governos surtiram efeito. Desse modo, durante o ano de 2009, a crise financeira internacional foi se amainando, assim como o ímpeto inicial para a criação de novas regras para o mercado financeiro. Por parte do FMI, praticamente não houve qualquer interferência, tendo um papel de pouca relevância durante os piores momentos da crise.

De fato, o Fundo não conseguiu executar seu papel de supervisor em nenhum sentido, estando sempre numa posição marginal. O FMI não detectou os riscos do mercado de hipotecas dos Estados Unidos, e, quando a crise já estava instalada, não foi capaz de prever adequadamente o efeito de transbordamento da turbulência para outros países, além de permanecer distante das decisões cruciais que mitigaram os efeitos da crise.

Nas crises financeiras que atingiram os países periféricos durante os anos de 1990, o FMI teve um papel muito mais ativo, ainda que não necessariamente de sucesso. Na Argentina, por exemplo, manteve relação estreita durante toda a década de 1990, receitando políticas fiscais, monetárias e estruturais que, em linhas gerais, eram sempre as mesmas: corte nos gastos públicos e aprofundamento das reformas liberais. Devido à sua pouca influência sobre os países centrais e ao sentimento que uma das causas da crise esteve no processo de desregulamentação financeira, essa receita de combate à crise tornou impossível para o FMI atuar de forma efetiva junto a esses países.

Recentemente, com apoio do G-20, o FMI vem buscando uma reformulação, com o objetivo de aumentar sua capacidade de supervisão. Desde 2009, foram criadas novas linhas de crédito –

¹⁰ Já a crise mexicana, iniciada em dezembro de 1994, criou um sentimento de que foi o resultado das políticas de ajustamento, liberalização e desregulamentação levadas a cabo pelo México desde o final dos anos de 1980 (James 1995). Desde 2010, o Fundo vem encutando uma mudança de posição, mas ainda insuficiente para desfazer a desconfiança dos seus membros (Cf. Propostas... 2010).

como a Linha de Crédito Flexível e a Linha Preventiva e de Liquidez –, o que aumenta a capacidade do Fundo na prevenção e solução das crises financeiras. Mas ainda há sérios questionamentos sobre a efetividade dos novos instrumentos de crédito (Ribeiro 2011), em grande parte, pelo aprofundamento da crise na Europa.

Referências

Aglietta, Michel. “O FMI e a arquitetura financeira internacional.” *Globalização Financeira: Ensaio de Macroeconomia Aberta*. Citado por Fernando Ferrari Filho e Luiz Fernando De Paula. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

Blackburn, Robin. “The Subprime crisis” *New Left Review*, no. 50 (London), 2008: 63-106.

Borça Jr., Gilberto Rodrigues e Torres, Ernani Teixeira. “Analisando a crise do subprime.” *Revista do BNDES (Rio de Janeiro)*, 15, no. 30, 2008: 129-159.

Boughton, James. “The IMF and the force of history: ten events and ten ideas that have shaped the institution.” IMF, Working paper, 2004. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0475.pdf>

Boughton, James. *The silent revolution: the International Monetary Fund, 1979-1989*. Washington, D.C: IMF, 2001.

Brunhoff, Suzanne. “A instabilidade financeira internacional.” *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. Editado por François Chesnais. São Paulo: Xamã, 1998.

Cardoso, Juliana. “Mercados europeus terminam em baixa após unidade do BNP Paribas congelar três fundos.” *Valor Econômico*, 2007. Disponível em: <www.valoronline.com.br>.

Carvalho, Fernando Cardin. “Mudança no papel e nas estratégias do FMI e perspectivas para os países emergentes.” *Globalização Financeira: Ensaio de Macroeconomia Aberta*. Editado por Fernando Ferrari Filho e Luiz Fernando Paula. Petrópolis: Vozes, 2004.

Carvalho, Fernando Cardin. “Entendendo a Recente Crise Financeira Global.” *Dossiê da Crise, Associação Keynesiana Brasileira*, 2008. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise.pdf>>.

CEPAL. “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006”, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>.

Cintra, Marco Antonio e André Luis Scherer. “‘Pensar o impensável’: o desenrolar da crise de crédito global.” *Princípios (São Paulo)*, no. 95, 2008: 6-13.

Crow, John et al. “External Evaluation of IMF Surveillance”, Washington D. C.: IMF, 1999. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/surv/eval.pdf>>.

De Rato, Rodrigo. “The IMF’s Medium-Term Strategy: New Priorities, New Directions”, 2006. Disponível em: <www.imf.org>.

De Rato, Rodrigo. “Keeping the Train on the Rails: How Countries in the Americas and Around the World Can Meet the Challenges of Globalization”, 2007. Disponível em: <www.imf.org>.

Dreher, Axel. "The development and implementation of IMF and World Bank Conditionality." Hamburg, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), no. 165, 2002. Disponível em: <<http://129.3.20.41/eps/if/papers/0207/0207003.pdf>>.

Eichengreen, Barry. Crises financeiras: análise, prevenção e gestão. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

Eichengreen, Barry. A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34, 2000.

Farhi, Maryse. "Derivativos financeiros: hedge, especulação e arbitragem." Economia e Sociedade, 8, no. 2, 1999: 93-114.

FED injeta US\$ 12 bilhões no mercado dos EUA. Jornal O Valor, 8 ago. 2007.

Frenkel, Roberto. "Tres notas sobre las economías de mercado emergente y la crisis financiera internacional." Iniciativa para la Transparencia Financiera, lectura 37, 2008. Disponível em: <<http://www.itf.org.ar/>>.

Frenkel, Roberto (2009). "La acción internacional es imprescindible". Iniciativa para la Transparencia Financiera, lectura 38. Disponível em: <<http://www.itf.org.ar/>>.

GOWAN. "Crise no centro. Consequências do novo sistema de Wall Street." Estudos Avançados, 23, no. 66, 2009: 49-72.

Guttman, Robert. "Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças". Novos Estudos, 82, 2008: 11-33.

Helleiner, Eric et al.. Global finance in crisis: the politics of international regulatory change. Routledge, Abingdon, UK, 2010.

IEDI. "Entendendo a Crise Subprime e suas Repercussões na Economia Mundial - 1ª Parte." Carta IEDI, no. 300, 2008. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>.

IEO. "IMF performance in the run-up to the current financial and economic crisis." Issues paper for an evaluation by the Independent Evaluation Office (IEO), 2010. Disponível em: <<http://www.ieo-imf.org/index.html>>.

IEO. "An IEO Evaluation of IMF Exchange Rate Policy Advice, 1999-2005: Findings and Recommendations." Evaluation Report, 2007. Disponível em: <<http://www.ieoimf.org/>>.

IMF. Factsheet: IMF Surveillance, 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>>.

IMF. World Economic Outlook (WEO): Crisis and Recovery. Washington: International Monetary Fund, 2009.

IMF. World Economic Outlook (WEO): Housing and business cycle. Washington: International Monetary Fund, 2008a.

IMF. "Global Financial Stability Report: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness". Washington: International Monetary Fund, 2008b.

IMF. "World Economic Outlook Financial Stress (WEO): Downturns and Recoveries". Washington: International Monetary Fund, 2008c.

IMF. "IMF Executive Board Adopts New Decision on Bilateral Surveillance Over Members' Policies", 2007a. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/>>.

IMF. "World Economic Outlook (WEO): spillovers and cycles in the global economy". Washington: International Monetary Fund, 2007b.

IMF. World Economic Outlook (WEO): Financial Systems and Economic Cycles. Washington: International Monetary Fund. (2006)

IMF. Biennial Review of the Implementation of the Fund's Surveillance, 2004.

Disponível em: <www.imf.org/external/np/pdr/surv/2004/082404.htm>.

James, Harold. "The historical development of the principle of surveillance."

Staff Papers, 42, no. 4, 1995: 761-791.

Krugman, Paul e Maurice Obstfeld. Economia Internacional: teoria e política. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

Lewis, Michael. "Empréstimo de risco e as vítimas." O Valor Econômico, Opinião, 17 abr. 2007.

LUCCHESI, Cristiane Perini. "Aperto de liquidez entre bancos cresce, mas está longe de 2008." O Valor Econômico, 10 mai. 2010.

MUÑOZ, Sara Schaefer e Carrick Mollenkamp. "Bancos do Reino Unido se vêem à beira da nacionalização total." Valor Econômico, 22 jan. 2009.

Pauly, Louis. "The Institutional Legacy of Bretton Woods: IMF Surveillance, 1973-2007". Editado por David Andrews. Orderly Change: International Monetary Relations Since Bretton Woods. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2008.

PROPOSTAS nada ortodoxas lançam um debate no FMI. O Valor Econômico, Editorial, 18 fev. 2010.

Ribeiro, Alex. "Nova linha do FMI quer conter contágio da crise." Valor Econômico, 8 dez. 2011.

Roubini, Nouriel. "Ten Fundamental Issues in Reforming Financial regulation and Supervision in a World of Financial Innovation and Globalization." RGE Monitor, 2008. Disponível em: <media.rgemonitor.com/.../Nouriel-RegulationSupervisionMarch08.pdf>.

Stiglitz, Joseph. "Capital-market liberalization, globalization, and the IMF". Capital Market Liberalization and Development. Editado por José Antônio Ocampo e, Joseph Stiglitz. Oxford, New York, 2004.

Tavares, Maria da Conceição. "A crise atual." Paper Itamaraty, 30 abr. 2009. Disponível em: <http://www.cultiva.org.br/pdf/maria_da_conceicao_tavares_a_crise__financeira_atual_-_itamaraty.pdf>.

Timmermann, Allan. "An Evaluation of the World Economic Outlook Forecasts". IMF Working Paper, 54, no. 1, 2006: 1-33.

Torres, Hector. "A desregulamentação financeira". Valor Econômico, 4 mai. 2010.

Os órgãos governamentais brasileiros e a questão do terrorismo na Tríplice Fronteira: divergências de percepções e convergências nas ações¹

The Brazilian Government Agencies and the question of terrorism in Tri-Border: divergence in the perceptions and convergence in the actions

Marcos Alan S. V. Ferreira*

Resumo

O presente artigo visa analisar como os órgãos governamentais brasileiros se posicionam frente às acusações de que a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai (TF) sirva como base do terrorismo internacional. A subida do terrorismo como tema principal da agenda de segurança internacional após os atentados de 11 de Setembro, somado ao passado dos atentados em território argentino em 1992 e 1994, fez com que a região entrasse na órbita dos discursos e políticas públicas de combate a essa ameaça. Neste sentido, o pós-11 de setembro exigiu do Brasil uma postura mais clara frente ao terrorismo, assim como o apoio a mecanismos multilaterais e respostas de suas instituições de segurança e judiciais. Tendo como metodologia entrevistas *in loco* e pesquisas bibliográficas, nota-se que a postura dos órgãos governamentais do Brasil espelharam uma aparente discordância frente aos EUA que não se concretizou no campo das ações.

Palavras-chave: Terrorismo. Brasil. Estados Unidos. Governo. Instituições.

Abstract

This article aims to analyze how the Brazilian government to stand against accusations that the Triple Frontier Argentina, Brazil and Paraguay (TF) serves as safe haven of international terrorism. The rise of terrorism as the main theme of the international security agenda after the attacks of Sept. 11, along with the last the attacks in Argentina in 1992 and 1994, had as consequence the inclusion of South America in the orbit of speeches and public policies to combat terrorism. In this sense, the post-September 11 required to Brazil a clearer stance against terrorism, as well as support for multilateral mechanisms and responses of their judicial and security institutions. Having on-site interviews as a methodology and exploratory research, the research notices that the attitude of the government of Brazil mirrored an apparent disagreement with the United States which has not materialized in the field of action.

Keywords: Terrorism, Brazil, United States, institutions, government.

1 Artigo apresentado em versão parcial Congresso da Latin American Studies Association (LASA), em 2010 no Rio de Janeiro. Agradeço aos valiosos apontamentos da comentadora da mesa na ocasião, Profa. Dra. Janina Onuki, assim como ao coordenador Prof. Dr. Enrique Amayo Zevallos.

* Professor Adjunto no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Pesquisador Associado do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI-UNESP). Email: marcosferreira@ccsa.ufpb.br

Introdução

O Estado brasileiro apresenta um arcabouço que tenta abranger um eficiente combate à ameaça do terrorismo. A Política Nacional de Defesa é clara ao afirmar que, em paralelo com o apoio às resoluções cooperativas das Nações Unidas, “a Constituição Federal de 1988 tem como um de seus princípios [...] o repúdio ao terrorismo” (Brasil 2005b).

Não obstante os indicativos de ações do Brasil com relação a essa ameaça, com os atentados de 11 de setembro de 2001, a região do Cone Sul, da Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai, passou a ser frequentemente citada como uma área propensa a servir de santuário financeiro ao terrorismo internacional (Cf. Ferreira 2009, Amaral 2010). As acusações foram baseadas especialmente na correlação entre a presença de uma comunidade muçulmana de aproximadamente 20.000 membros e o fato de os atentados de 1992 e 1994, em Buenos Aires, terem sido organizados a partir da região, segundo as investigações argentinas sobre os ataques (Cf. Goobar 2006).

Embora uma série de estudos tenha tratado de compreender o porquê de os EUA estarem tão preocupados com a área, são esparsos os estudos sobre o posicionamento do Brasil diante da temática. Seguindo a ideia de não tratar o Estado como entidade unitária, evitando generalizações quanto ao posicionamento do Brasil, propõe-se aqui delinear quais órgãos estariam envolvidos com a questão da TF e como eles agem diante da problemática apresentada.

O arcabouço institucional brasileiro e o terrorismo

É fato conhecido que o órgão responsável por posicionar oficialmente o Estado brasileiro frente a questões internacionais é o Ministério das Relações Exteriores (MRE). No entanto, quando o assunto é o combate ao terrorismo, a responsabilidade recai sobre diversos outros órgãos. Como delineado pela Estratégia Nacional de Defesa,

a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo, está a cargo dos Ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) (Brasil 2008, 34).

Entende-se que no caso do Ministério da Defesa essa prevenção fica sob responsabilidade do Comando das Forças Armadas, enquanto que no Ministério da Justiça tal função está sob a égide do Departamento da Polícia Federal (PF). Já no caso do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR), que tem *status* de ministério, o acompanhamento de ameaças de atos de terror é de responsabilidade da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Não obstante a clareza sobre os órgãos responsáveis pela prevenção ao terrorismo apresentada nos documentos governamentais, um grande desafio ainda é a coordenação institucional e o delineamento das atribuições de cada um na temática. A preocupação no aprimoramento dessa fragilidade é destacada por Cunha (2009) ao informar sobre a criação de um grupo técnico para a proposição de uma política nacional antiterrorismo envolvendo a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Itamaraty, Gabinete de Segurança Institucional e Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica.

Apesar da clara explicação acima relatada quanto aos órgãos envolvidos na questão do financiamento ao terrorismo na TF, outra agência que vem atuando no tema é o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), da Unidade de Inteligência Financeira do Ministério da Fazenda. Seu objetivo tem sido interditar possíveis remessas de fundos para terroristas no exterior, frutos de lavagem de dinheiro de outros crimes.

Em pesquisa de campo feita pelo autor sobre o tema, notou-se que, embora haja pontos passíveis de melhora no relacionamento entre os diferentes órgãos do Estado brasileiro no endereçamento dos problemas da TF, ficou evidente que, de maneira geral, os oficiais que ali atuam aparentam ter uma excelente relação e clareza dos desafios que são a eles apresentados. Ainda que suas posições sobre a temática do terrorismo divirjam em alguns pontos, a percepção geral difere da do Ministério de Relações Exteriores somente em algumas posições – fator justificável se considerarmos as diferentes atribuições de cada um no combate ao terrorismo.

O Ministério de Relações Exteriores e a questão da Tríplice Fronteira

Oficialmente, o governo do Brasil tem repudiado a ideia de que a região da TF sirva como base de financiamento ao terrorismo. Contudo, esse posicionamento não significa uma negligência da diplomacia brasileira no combate a esse problema. Após os atentados em território argentino, em 1992 e 1994, contra a *Asociación Mutual Israelita Argentina* (AMIA) e a Embaixada de Israel – que vitimaram 107 pessoas –, foram recorrentes reuniões e acordos no sentido de aumentar a cooperação entre os países da região em busca de ações concretas contra o terrorismo. Uma das iniciativas mais significativas foi a criação do foro diplomático de debates sobre ilícitos transnacionais chamado “Grupo dos Três” em 1992, que com a entrada dos EUA passa a ser chamado “Grupo 3+1”. Três anos depois, criou-se também uma base de dados em comum entre Argentina, Brasil e Paraguai com vistas de combate ao crime organizado (Cunha 2009).

Posteriormente, em 1998, viu-se a abertura de uma cooperação mais abrangente por meio da aprovação do Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira e do Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no MERCOSUL. Este último foi substituído, em 1999, pelo Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional, “mais abrangente, pois aplicável a todas as fronteiras do MERCOSUL e envolvendo, também, Chile e Bolívia” (Cunha 2009, 58). Para Alcides Costa Vaz (2004, 94), tais iniciativas

configuravam, ao mesmo tempo, respostas ao aumento do narcotráfico e às pressões norte-americanas por maior proatividade do Brasil no seu enfrentamento. Ambos os planos contemplam a cooperação entre as forças de segurança, as forças policiais, as autoridades aduaneiras e os órgãos de inteligência com vistas ao intercâmbio de informações, ao desenvolvimento de operações conjuntas e ao monitoramento do movimento de pessoas e bens através das fronteiras.

Ainda que tenhamos iniciativas como os planos e reuniões supracitados, a verdade é que o terrorismo não figurava, até 2001, como uma questão de grande relevância na agenda de segurança do Cone Sul. Entretanto, os atentados em território norte-americano deram o combustível para que o tema entrasse com maior vigor na órbita do Itamaraty.

Prontamente, o Brasil se posicionou por meio do MRE, repudiando toda e qualquer forma de terrorismo. O então embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Barbosa, foi um dos diplomatas mais ativos em mostrar publicamente a posição brasileira. Para ele, “o impacto dos ataques terroristas no Brasil e América do Sul [...] foi sério, tanto política como economicamente, e é ainda mais significativo para a América do Sul do que em qualquer outro lugar do mundo” (Barbosa 2003, 80). Além disso, logo nos minutos seguintes ao ataque, o governo brasileiro, por meio do então presidente Fernando Henrique Cardoso, imediatamente expressou solidariedade aos EUA, invocando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Barbosa 2003).

A ação subsequente apoiada pelo Brasil na Organização dos Estados Americanos se mostrou ainda mais contundente. Conforme Vaz (2004, 95),

o ponto culminante no que se refere à instrumentalização da cooperação contra o terrorismo no marco da OEA, e como consequência direta dos atentados de setembro de 2001, foi a adoção, pela Assembleia Geral, em seu 32º período de Sessões, em junho de 2002, da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, principal instrumento que rege, no presente, a cooperação regional na matéria.

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo (CICTE) serviu para reconhecer a OEA como um foro legítimo para discussão dessa ameaça transnacional dentro das Américas. Entre seus objetivos elementares, estão a troca de informações entre autoridades, o estabelecimento de uma base de dados relacionada à questão do terrorismo, a proposta de ajuda aos Estados-membro na construção de legislações antiterrorismo, aderência às convenções internacionais contra essa ameaça e ampla cooperação em medidas de segurança para viagens (Rochman 2007). Porém, considerando os compromissos assumidos, a dimensão financeira surge como um espaço imediato de ação (Vaz 2004), o que justificaria a intensa atuação do COAF nesse importante tema.

Todavia, o posicionamento oficial brasileiro não aparenta convergir de maneira integral com os EUA. Com relação a TF, o Itamaraty não demonstra estar plenamente em concordância com as palavras demonstradas pelas entidades governamentais norte-americanas. Tal indicativo é lembrado pelo embaixador Luis Felipe de Macedo Soares, quando ele era Subsecretário Geral de América do Sul do Itamaraty. Para ele,

os países desenvolvidos têm argumentado que, além das ameaças tradicionais à segurança dos Estados (armas nucleares, convencionais), a comunidade internacional enfrenta hoje as chamadas “novas ameaças”, como o terrorismo, o narcotráfico e o crime organizado. Os países sul-americanos, apesar de afetados por um ou mais desses fatores, compartilham apenas parcialmente com os países desenvolvidos as preocupações inerentes às “novas ameaças” (Soares 2004, 150).

Ainda, o Ministro de Relações Exteriores do Brasil no governo Lula externalizou de maneira enfática sua crítica à ideia de que a região de Foz do Iguaçu seria um santuário para financiamento ao terror. Celso Amorim afirmou que utilizar tal conceito para a TF é contraproducente e pernicioso para os esforços cooperativos contra o terrorismo global. Além disso, Amorim (2004, 154) disse que

inexistem, até o momento, elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região. Não podemos permitir que a Tríplice Fronteira continue sendo apontada como celeiro de terroristas. A vinculação que por vezes se faz entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é particularmente perniciososa e contraproducente. Somos uma sociedade multiétnica e multicultural – a exemplo, aliás, de todas as sociedades do hemisfério – e repudiamos acusações fundadas em preconceitos étnicos ou religiosos.

Esse pronunciamento de Celso Amorim é um dos poucos dados por *policy-makers* brasileiros acerca da TF e sua ligação com o terror global. Adicionalmente, Amaral (2010) demonstrou que o ex-embaixador do Brasil nos EUA, Antonio Patriota, também desacreditou essa possibilidade de a TF ser um santuário terrorista. Pode-se entender que esse é um indicativo de que a TF não demonstra ser uma grande preocupação sob o ponto de vista do MRE, mas sim, das forças policiais e armadas.

Outro aspecto importante que merece ser ressaltado é o fato do principal grupo/partido tido pelos EUA como terrorista na região, o Hizbollah, não ser considerado como tal pelo Brasil. Como afirma o embaixador Luis Felipe de Macedo Soares (2004, 165-166),

ao contrário do que fazem os EUA e a UE, o Brasil não adota lista de organizações terroristas, uma vez que nossa legislação não prevê essa prática. Temos, ademais, atuado no sentido de refutar alegações infundadas sobre a presença de grupos extremistas na região da Tríplice Fronteira, objeto de inédito mecanismo de cooperação 3+1 com a Argentina, o Paraguai e os Estados Unidos. Rejeitamos, acima de tudo, qualquer singularização de comunidades dessa ou de qualquer outra região por razões étnicas, linguísticas ou religiosas, a qual afronta o caráter multirracial e multicultural da sociedade brasileira.

O fato de o Hizbollah ser reconhecido pelo governo brasileiro como um partido político e, pelos EUA, como um grupo terrorista, cria obstáculos para a cooperação entre esses dois países. Enquanto Washington pressiona para que os indivíduos listados como membros do grupo libanês sejam criminalizados, o governo brasileiro claramente se recusa a atuar da mesma maneira. Esse ponto de fricção entre os dois países é apontado especialmente por funcionários do Departamento de Estado, porém colocado em segundo plano por Brasília. Além disso, um telegrama confidencial publicado em 2010 afirma que

o governo do Brasil se recusa a legalmente ou retoricamente listar os grupos tidos como terroristas pelos EUA, HAMAS, Hezbollah ou as FARC – os dois primeiros considerados pelo Brasil como partidos políticos legítimos. Como resultado, o limiar para a aceitação de tais evidências de atividades de financiamento ao terrorismo na região, pelo menos publicamente, é muito alto e qualquer informação que indique que indivíduos na TF mandam fundos para grupos no Líbano, na sua visão, não constitui necessariamente uma atividade de apoio ao terrorismo (United States Embassy 2008, parágrafo 2C).

A ex-oficial do Departamento de Estado para Combate do Financiamento ao Terrorismo, Celina Realuyo, em entrevista para o autor, afirmou que, embora se categorize o Hizbollah como

uma entidade política por conta de seus serviços sociais, o grupo “também arma, equipa e treina seus combatentes [...]. E basicamente isso gera diversos ataques contra civis inocentes”. Para ela, “essa é a diferença” que permite aos EUA ter uma percepção do Hizbollah como terrorista.

Para outro oficial do Departamento de Estado, o maior entrave para a cooperação na TF é a diplomacia brasileira. A motivação seria a falta de vontade política do governo brasileiro em listar um grupo como o Hizbollah por conta da numerosa comunidade libanesa que vive no Brasil. Para ele, criminalizar o Hizbollah geraria grandes prejuízos políticos, o que impede que esse grupo seja tido como terrorista pelo Brasil (Entrevista 2 2008).

Por sua vez, há preocupações de setores do governo brasileiro de que a identificação da TF como uma área propícia para atividades terroristas seja somente um argumento para esconder outros interesses do governo norte-americano, como nos comentou de maneira categórica em visita a TF um funcionário público brasileiro envolvido com o tema (Entrevista 4 2010).

Ao mesmo tempo em que se percebe que o governo brasileiro busca tratar o problema secundariamente por via diplomática, prevalece uma ênfase na abordagem policial, já que há uma preocupação maior com questões como contrabando, tráfico de armas e narcotráfico na região da TF. Não obstante essa percepção de funcionários do Departamento de Estado e o contraponto tocado por Amorim (2004) e Soares (2004) de que acusações baseadas em uma “singularização” relacionadas a “celeiro de terroristas” sejam “perniciosas e contraproducentes”, tais fatores não têm impedido uma forte cooperação entre organismos de segurança dos EUA e do Brasil na TF.

Concebe-se, assim, que o descrédito expresso por oficiais do Itamaraty não significa que o Brasil atue independentemente da pressão norte-americana no tratamento do assunto. Embora o Brasil tenha buscado desautorizar os discursos sobre a TF (Amaral 2010), a possibilidade de haver na área indivíduos relacionados com atividades e financiamento ao terrorismo não são descartadas por autoridades locais (Entrevista 3 2010, Entrevista 4 2010). Para compreender a posição brasileira sobre o assunto, é necessário ir além do posicionamento do Itamaraty e analisar como as forças de segurança nacionais atuam na questão.

As forças de segurança brasileiras e o terrorismo na TF: a atuação da Polícia Federal, da Forças Armadas e da ABIN

Discutir e pesquisar sobre a questão do terrorismo no Brasil não é tarefa simples. Dado que o país não teve em seu território ataques por parte de grupos organizados islâmicos radicais de matiz salafista³, como a Al-Qaeda, há certa resistência das forças de segurança brasileiras de comentar abertamente sobre o tema. Contudo, após viagens a Foz do Iguaçu e inúmeros contatos com altas autoridades da região, foi possível compilar dados relevantes para uma

3 Segundo Áviles (2005), “o termo salafismo (*salafiyah*), que alude aos companheiros de Maomé, é utilizado para definir um movimento que pretende devolver ao islã a pureza de suas origens, baseando-se em uma leitura literal do Alcorão e da tradição (*sunna*) [...]. Ainda segundo o autor, “seu atrativo se baseia em sua simplicidade, já que parece oferecer uma resposta unívoca a todos os dilemas morais que colocam a vida. Ao não estar ligado à tradição cultural específica de nenhum país, resulta especialmente atrativo para aqueles jovens muçulmanos desarraigados de suas culturas de origem pela imigração, e oferecem uma integração na comunidade muçulmana universal” (Áviles 2005).

informação adequada sobre a atuação de organismos como a Polícia Federal, as Forças Armadas e a ABIN na temática da TF, e o possível financiamento ao terror⁴.

Não é algo novo a cooperação entre as forças policiais brasileiras e suas equivalentes em países vizinhos. Já em 1991, a preocupação com a segurança da região ensejou a realização da Primeira Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul. Quatro anos depois, foi a vez dos chanceleres dos países da TF se reunirem para discutir a questão da segurança da região, para, finalmente, em 1996, termos a criação de dois instrumentos importantes de cooperação: a base de dados comum para identificação de pessoas e veículos, e o Acordo Operativo da Tríplice Fronteira, que cria o Comando Tripartite. Este último visa promover a cooperação de uma maneira mais ampla, em especial na TF, buscando coordenar as ações policiais e aduaneiras entre a Polícia Federal do Brasil, a Polícia Nacional do Paraguai e a Gendarmería Nacional Argentina. Segundo Cunha (2009, 80),

desde 1997, a Polícia Federal tem investigado as suspeitas terroristas na região, sem elementos comprobatórios [...]. A ABIN, preocupada com a eventual montagem de “santuários” ou bases terroristas, tem monitorado as comunidades muçulmanas da fronteira [...]. [O ex-Diretor Geral da ABIN] Marcos Paulo Buzanelli ressalta a ausência de menção, pelas autoridades brasileiras, à natureza limitada dessas ações de inteligência, às restrições legais para seu emprego, à dificuldade de atuação em comunidades pouco permeáveis e à crônica carência de recursos – todos esses fatores restritivos da inteligência na fronteira.

Este trabalho de acompanhamento e monitoramento das comunidades muçulmanas na fronteira também foi confirmado por autoridades brasileiras em visita à região (Entrevista 3 2010, Entrevista 4 2010). No entanto, uma autoridade local fez questão de dizer que há uma boa relação entre essa comunidade e as forças de segurança. Esse fato ocorre porque a comunidade árabe prefere evitar os holofotes e cooperar com alguns órgãos, visando deixar claro que não há envolvimento de seus membros com o terrorismo. Além disso, a crescente criminalização por parte de acusações externas criam dificuldades para seus membros em viagens ao exterior e em outros assuntos cotidianos.

A constatação de Cunha (2009) ao citar Marcos Paulo Buzanelli referente a restrições legais na atuação frente ao terrorismo é evidente quando comparamos o papel da ABIN e da PF. Conforme colocado por Diniz (2004, 40),

embora o grosso da atividade de inteligência se baseie em informações provenientes de fontes ostensivas, a necessidade e existência das operações está reconhecida na lei que criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e no Regimento Interno da Polícia Federal. Porém, não há dispositivo jurídico que as regule. Cria-se assim um perigoso vácuo jurídico. Afinal, cabe às organizações competes realizar as operações, mas, como não há regulamentação, cada uma tem que construir seus próprios entendimentos sobre as condições e as maneiras como as conduzirão. No limite, os agentes podem se ver em situações difíceis do ponto de vista jurídico, caso essas atividades não estejam amparadas por mecanismos legais.

⁴ A pedido dos entrevistados, algumas entrevistas relatados nesta seção não estão referenciados nominalmente. Dada a sensibilidade do tema, contamos com a compreensão do leitor frente à impossibilidade de citação nominal.

Alcides Costa Vaz (2004) também vê uma carência de definições da atuação entre a Polícia Federal e a ABIN na temática terrorista, fato que pode gerar embates burocráticos que atrapalhem o trabalho de ambas as agências. Embora sejam procedentes as constatações de Cunha (2009), Diniz (2004) e Vaz (2004), a pesquisa de campo na TF indicou a cooperação entre as forças de segurança brasileiras. Embora possa haver algumas fricções, ficou evidente a coordenação entre eles, assim como a clareza de suas funções. Segundo um oficial das Forças Armadas de alta patente na área, esse relacionamento talvez não seja o mesmo em outras regiões do país, mas em Foz do Iguaçu isso seria uma necessidade frente aos inúmeros problemas de ilícitos transnacionais que a cidade enfrenta (Entrevista 5 2010).

No que tange às Forças Armadas do Brasil, embora sua atuação esteja mais relacionada à contrainteligência na busca de acompanhar, detectar, identificar e neutralizar as ameaças, em conversas com oficiais de alta patente, percebe-se que não há uma visão unificada sobre a ameaça do terrorismo na TF. Enquanto alguns oficiais de alta patente do exército veem que o terror é um fenômeno global que merece atenção especial, outros, ligados a centros de inteligência das Forças Armadas, se mostram descrentes quanto a uma real ameaça terrorista na TF, tratando-a como “mito”. Em uma das poucas referências sobre o tema provenientes das Forças Armadas, o General Álvaro Pinheiro (Exército Brasileiro) reconhece a preocupação com a TF ao demonstrar a divergência de visões sobre o tema dentro das forças castrenses brasileiras (Cf. Pinheiro 2006).

Nas conversas tidas com pessoas ligadas ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência e oficiais de inteligência das Forças Armadas brasileiras, a percepção geral é de que o problema maior da TF não é o terrorismo – apesar de haver algum temor com relação à atuação do grupo Jama’at Al-Tablighi⁵ em Foz do Iguaçu. Os problemas relacionados ao tráfico de drogas, de armas e o contrabando impactam muito mais a segurança do Estado brasileiro do que uma possível ameaça terrorista proveniente do Hizbollah, Hamas, Al-Qaeda ou Gama’at al Islamiyya. Além disso, as Forças Armadas brasileiras, historicamente, se mostram reticentes a uma cooperação mais forte com o setor militar norte-americano, por temerem danos à soberania brasileira.

Adiciona-se a esse contexto, o fato de o combate ao terrorismo ser uma preocupação secundária das Forças Armadas, por estar além de suas funções tradicionais. Como o poder de interdição policial e o monopólio da força física em território nacional permanecem sob os auspícios da Polícia Federal (PF), é essa instituição que apresenta indicativos mais categóricos de atuação contra o terrorismo.

Basicamente, a PF apresenta uma preocupação maior com outras atividades delitivas da comunidade árabe na TF, como centrais telefônicas clandestinas; uso de passaportes falsos; tráfico de drogas; contrabando e descaminho; evasão de divisas; e contrabando de armas. Segundo informações de funcionários da PF, embora a instituição tenha identificado a presença de extremistas no território brasileiro nos anos de 1990, ela tem adotado estratégias para evitar a presença de membros de grupos terroristas no Brasil, com um maior controle em portos e aeroportos, intercâmbio de informações com serviços de inteligência de outros países e participação em reuniões conjuntas que visem a cooperação internacional no combate ao terror.

5 O Jama’at al Tablighi (Grupo de Pregação), criado em Mawat, Índia, em 1927, foi concebido para ser um grupo apolítico que organiza o envio de missionários para todo o mundo na busca de converter muçulmanos para práticas mais ortodoxas do Islã.

Antes de comentar a atuação da PF na interdição de possíveis membros terroristas na TF, cabe fazer uma constatação importante para entender essas ações. O fato de o Brasil não dispor de uma legislação antiterror impede que cidadãos estrangeiros possam ser detidos na simples acusação de serem terroristas. Para que a PF possa atuar a partir de informações passadas pela Interpol, é necessário que o indivíduo procurado tenha cometido outros atos previstos no Código Penal brasileiro, como homicídio, roubo, porte de explosivos, entre outros. Entretanto, o que poderia ser um impeditivo para a prisão de possíveis terroristas, não necessariamente funciona como tal. Uma simples acusação de tentativa de homicídio em outro país pode ser motivo para a prisão de determinado indivíduo. Ou seja, há possibilidade de se identificar uma brecha na lei brasileira para que se tenha uma prisão diretamente ligada à suspeita de terrorismo.

Por outro lado, há uma pressão de alguns órgãos do Estado nacional para que tenhamos uma legislação antiterrorismo, como indica um pronunciamento do ex-Ministro de Defesa, Nelson Jobim, ao comentar que “temos que verificar se são necessárias alterações para fazer com que o sistema penal nosso tenha instrumentos para lidar com o terrorismo” (Jobim citado por Nino 2010). Em abril de 2012, a Comissão de Juristas do Senado brasileiro aprovou uma primeira versão de uma lei antiterrorismo, que visava uma proteção legal diante de grandes eventos que o Brasil receberá nos próximos anos.

A futura aprovação de tal lei exigiria que o país determinasse minimamente como se caracterizariam os terroristas, à maneira como é feito por países como EUA e Rússia. Isso provavelmente exigiria do Brasil uma lista ou pré-requisitos que auxiliassem as forças de segurança na atuação frente a essa possível lei. Dessa maneira, uma mudança poderia ser exigida da diplomacia brasileira, que desde então precisaria se posicionar sobre casos como o do Hizbollah.

Todavia, a falta dessa lei não tem impedido a existência de estratégias para evitar a presença de possíveis terroristas em território nacional, muitas vezes, em cooperação com os EUA. Um telegrama divulgado pela imprensa mundial, em 2010, reforçou que a Polícia Federal, a Receita Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) estariam cientes das potenciais ameaças terroristas. Mais que conscientes, a PF inclusive estaria auxiliando os EUA na prisão de indivíduos suspeitos de financiar grupos terroristas (United States Embassy 2008, Rodrigues 2010). O conteúdo do telegrama contradiz o relato feito por um oficial brasileiro, que afirmou que as forças de segurança do Brasil nada poderiam fazer se encontrassem um indivíduo reconhecidamente simpatizante de um grupo como o Hezbollah (Entrevista 1 2010).

Na busca de vigiar indivíduos presumidamente potenciais terroristas, o Brasil, em cooperação com os EUA, estaria estimulando a delação entre integrantes da comunidade árabe. Como relatado pelo então embaixador dos EUA no Brasil, em telegrama secreto vazado na imprensa,

o governo brasileiro está apelando para árabes moderados de segunda geração, muitos dos quais empresários bem-sucedidos no Brasil, para observarem de perto outros árabes que poderiam ser influenciados por extremistas (Danilovich citado por Rodrigues 2010, A4).

Enumeram-se ainda várias prisões feitas pela PF, a maioria delas envolvendo a área das três fronteiras entre Argentina, Brasil e Paraguai. Uma das primeiras prisões relacionadas ao

terrorismo foi a de Marwal al Safadi. Segundo Bartolomé (2003, 29), a Polícia Federal descobriu em Foz

o libanês Marwan Al Safadi, perito em explosivos, considerado participante do atentado contra o edifício do World Trade Center, em Nova York (EUA), em 1993. Safadi tentou escapar da polícia brasileira, a qual o seguiu até Assunção. A polícia local foi avisada e o deteve, e dois dias depois, Safadi foi trasladado para os EUA numa aeronave militar norte-americana C-17, sob estritas medidas de segurança.

Em 1998, foram presos também Ayman Hachem Ghotme, ligado ao Hizbollah, e o “iraniano Mohamad Astaraki quando fazia um reconhecimento da embaixada de Israel em Assunção; Astaraki foi associado a uma rede do Hezbollah comandada pelo libanês Sobhi Mahmoud Fayad” (Bartolomé 2003, 29). Igualmente, em 2002, houve a prisão de Assad Ahmad Barakat, tido como o elo principal do Hizbollah no Cone Sul.

Não menos importante foi a detenção do egípcio Mohamed Ali Abou Ibrahim Soliman, suspeito de pertencer à Organização Terrorista Al Gama'a al-Islammya. Ele foi preso pela primeira vez em 1999 pela Polícia Federal por não portar passaporte. Sua prisão esteve relacionada com sua procura pela polícia egípcia por sua participação no atentado ocorrido na cidade de Luxor, em 1997. Soliman foi solto por determinação do Superior Tribunal Federal, em 2002, com o argumento de que sua extradição seria inconstitucional, devido à ausência de provas de sua participação no atentado em seu país (Pinheiro 2006).

Além de Soliman, outros possíveis membros de grupos terroristas foram localizados ou acompanhados pela PF e ABIN. Uma das mais importantes nos últimos anos foi a de Abdel Hakim Gouram, possível membro do Grupo de Combatentes Islâmicos Marroquinos (GICM), ligado à Al-Qaeda. Segundo Carvalho (2007), “as investigações tiveram início a pedido da CIA (central de espionagem americana). Para os investigadores, são fortes os indícios de que Hakim vem atuando há alguns anos nas sombras como representante do GICM no país”.

Também aconteceram casos de prisões de cidadãos de origem árabe relacionadas diretamente ao narcotráfico em cooperação com a Polícia Nacional do Paraguai. Uma fonte elucidou que em um dos casos de mandato de prisão por venda de entorpecentes, ocorrido na Paraná Country Club, bairro de luxo de Ciudad Del Este, foram encontrados folhetos de apoio ao Hizbollah (Entrevista 3 2010). Como sabemos, a prisão pelo porte desses folhetos não motiva crime no Brasil, porém, tal indivíduo se encontra atualmente preso por narcotráfico.

As informações acima descritas indicam que há uma cooperação no setor de inteligência e segurança entre os EUA e o Brasil. Embora autoridades na área não confirmem a presença de nenhuma célula terrorista na região, fica claro que há um constante acompanhamento feito pela PF dos cidadãos de origem árabe e uma concordância de que a região possa servir como santuário do terrorismo, à maneira como proposto pelas agências governamentais dos EUA.

Em vista disso, pode-se notar que, embora ocorra uma constante negativa de atividades terroristas na TF por parte do Itamaraty, a PF não tem deixado de considerar a possibilidade da ocorrência dessa presença em território nacional, reforçando assim uma concordância com a política norte-americana no campo das ações antiterroristas. Nessa conjuntura, não se pode negligenciar que há uma evidente dificuldade de controle policial na TF por conta do volume de movimentação

de pessoas, automotores e mercadorias entre os três países. Essa fraqueza no controle da área é reconhecida por autoridades da região e também é vista como um grande entrave para um maior controle de atividades ilícitas que possam afetar o território nacional (Entrevista 3 2010).

Entre os oficiais de segurança na região são recorrentes reclamações solicitando o incremento do repasse de recursos do governo para suas atividades. Sente-se a falta de investimentos sociais no Paraguai e no Brasil, regiões onde a cultura do ilícito seria aceita. Contudo, uma autoridade na área expressou sua opinião de que essa falta de intervenções é relacionada também com questões políticas. O argumento de combate à criminalidade na região é plataforma para muitos que almejam ser eleitos para cargos públicos. Logo, um combate mais incisivo à criminalidade transnacional seria contraproducente para futuras campanhas políticas de alguns candidatos nas cidades da região (Entrevista 3 2010).

Na esperança de atenuar essas dificuldades, ficou patente que autoridades das Forças Armadas e PF viam positivamente, em 2010, a possibilidade da aprovação do projeto de Lei nº 527/2009, proposto pelo Deputado Major Fábio (Democratas/PR) (Entrevista 3 2010, Entrevista 5 2010). Esse projeto previa estabelecer que vinte por cento do efetivo operacional das Forças Armadas estivesse localizado na faixa de fronteira e fossem dotadas de poder de polícia. No entanto, para frustração das forças de segurança na área, o projeto foi arquivado em janeiro de 2011.

No que se refere à cooperação das autoridades nacionais com os EUA, é relevante constatar que, mesmo com a prisão de possíveis membros de grupos terroristas na região, a constante acusação de financiamento ao terrorismo na região facilita a cooperação entre os órgãos e o acesso às informações confidenciais por parte de agências de inteligência e segurança dos EUA, como a CIA e o FBI. Não é incomum o livre acesso e o diálogo aberto entre autoridades norte-americanas e brasileiras no tratamento do tema (Entrevista 3 2010). Embora seja a opinião isolada de um membro da inteligência brasileira, é importante destacar que Fábio Lustosa (2008, 66), oficial de inteligência da ABIN, defende que

os episódios de doutrinação da população local xiita através do Hizbollah, bem como a utilização da região por esse grupo libanês para aumentar as receitas tanto legal como ilegalmente, demonstram a necessidade de uma conscientização “trans-hemisférica” contra a potencial ameaça do extremismo islâmico.

Tal aspecto é igualmente percebido no combate ao financiamento ao terror por meio do Ministério da Fazenda, com seu Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

A atuação do COAF no combate ao financiamento ao terrorismo

Em 1998, em resposta a compromissos que o país assumiu perante a ONU, a Lei nº 9.913 contra lavagem de dinheiro criou o COAF, entidade diretamente vinculada ao Ministério da Fazenda como sua unidade de inteligência financeira. Conforme a mesma lei, o COAF tem como objetivo atuar no campo financeiro no sentido de “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades” (Brasil 1998).

Em sua versão inicial, o gabinete do presidente Fernando Henrique Cardoso vetou a atuação no combate ao financiamento ao terrorismo. O funcionamento do COAF só passa a ser efetivo com a aprovação da Lei complementar nº 105, de 20/01/2001, que dá a entidade maior acesso a informações bancárias. Finalmente, em uma emenda à redação na Lei nº 10.701, de 19/07/2003, a tarefa de interdição a remessa de fundos ao terrorismo foi incluída entre as acionadas pelo COAF. Essa função do órgão adquire importância fundamental se consideramos que ela tem sido a principal acusação do governo dos EUA com relação à presença do terrorismo internacional em território brasileiro.

O acompanhamento do COAF é feito pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI – no inglês, *Financial Action Task Force*), organismo internacional independente, com Secretariado na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Cunha 2009). Este último tem um papel importante ao fornecer o reconhecimento internacional de que o Brasil tem atuado no combate à lavagem de dinheiro e remessas ilícitas. Um dos fatores que demonstra tal reconhecimento foi a liderança brasileira na criação do GAFISUD, organismo multilateral sul-americano para combate de lavagem de dinheiro e financiamento ao terror.

O governo brasileiro mostrou forte preocupação com o tema durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O próprio ex-presidente Cardoso afirmara seu apoio à interdição financeira do terrorismo ao comentar que tais ações

são medidas muito fortes que temos que tomar, crescentemente, quanto à lavagem de dinheiro, contra o dinheiro do narcotráfico, contra o dinheiro da corrupção, o contrabando de armas e, eventualmente, contra os recursos que possam passar por esses mecanismos através da lavagem de dinheiro para chegar até o terrorismo. É claro que isso implica também [...] uma posição ativa [...] no sentido de que se imponham controles maiores aos paraísos fiscais (Cardoso citado por Cunha 2009, 69).

Como dito na seção anterior, a criação do CICTE trouxe como principal ação a possibilidade de atuar conjuntamente entre todos os países americanos contra o financiamento ao terrorismo. Assim, o COAF tem atuado fortemente na interação e cooperação técnica com o governo paraguaio, assim como no âmbito da ONU no acompanhamento de organismos bancários do Irã que possam estar implicados no financiamento ao terror. Esse órgão tem demonstrado ainda atuar junto a entidades sem fins lucrativos na busca de congelar possíveis bens de indivíduos ligados ao terrorismo (Coaf 2009). Não obstante, o controle absoluto de remessas de dinheiro ao exterior é algo de difícil exequibilidade. Com mais de 40 casas de câmbio nas três cidades da TF, a abordagem só pode se dar por amostragem.

Particularmente, o COAF tem se mostrado bastante crítico ao sistema do poder legislativo, deixando expostas diferentes percepções dos órgãos decisórios do Brasil com relação ao terrorismo. Segundo essa instituição, o Brasil precisaria urgentemente tipificar o terrorismo como crime em seu Código Penal e/ou consolidar uma visão única sobre o tema entre seus diferentes órgãos e ministérios. Como dito por Antonio Gustavo Rodrigues, em 2008, na quando era presidente do COAF e do GAFI, “a legislação que pretende combater e prevenir o financiamento ao terrorismo está ultrapassada e exige atualização” (FINANCIAMENTO... 2008).

Frente a essa atuação, é comum ver em alguns documentos governamentais norte-americanos o reconhecimento à atuação do COAF contra o financiamento ao terrorismo. Esse órgão vem sendo citado inclusive nominalmente de maneira positiva por Washington, seja por relatórios (Cf. U. S. D. S. 2008) ou nominalmente, em entrevistas feitas pelo autor (Realuyo 2008). Não obstante esses elogios, em um dos relatórios publicados pelo GAFI e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), é citado que nenhuma evidência foi encontrada no Brasil até o momento de possíveis remessas de divisas relacionadas ao terror, embora a Polícia Federal atue no acompanhamento da ameaça (FATF-GAFI, 2005).

Contudo, informações publicadas pela imprensa em maio de 2010 indicavam que o COAF teria sua avaliação rebaixada pelo GAFI, dado os obstáculos às suas ações em combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo, em especial a falta de uma lei antiterrorismo no Brasil. Esse indicativo se concretizou em junho, quando em nove recomendações especiais do GAFI para o Brasil relacionado ao combate ao terrorismo, em quatro o Brasil teve a nota mais baixa (“non-compliant”): implementação das medidas na ONU contra o terrorismo, criminalização do financiamento ao terrorismo, congelamento e confisco de ativos de terroristas e acompanhamento de organizações sem fins lucrativos (FATF-GAFI 2010).

Tais aspectos demonstram que o Brasil continua a receber pressão internacional, nesse caso, via COAF, na sua luta contra o terrorismo. Resta-nos saber se essa conjuntura é especificidade deste momento histórico ou uma variável permanente, fruto da chamada “guerra contra o terror”. Seja qual for a resposta, o fato é que a pressão continua, os discursos divergem e, paradoxalmente, as ações permanentemente convergem.

Considerações finais

Há duas vertentes na posição brasileira que, em última instância, convergem entre si. Por um lado, temos os argumentos do Itamaraty que categoricamente se posiciona na negativa de quaisquer comprovações que corroborem a presença de terrorismo na região, alegando que isso gera estereótipos infundados contra cidadãos que são parte da sociedade brasileira. Esse posicionamento é coerente se consideramos que o próprio governo dos EUA repetidamente assume a inexistência de células terroristas no Cone Sul, embora se mostre preocupado com o possível financiamento a grupos como o Hizbollah. Assim, através de sua chancelaria, o Brasil tem buscado atenuar as acusações de presença terrorista na região, por meio de assinatura de acordos multilaterais, como o CICTE, aderência a convenções relacionadas ao tema e ampla cooperação com EUA, Argentina e Paraguai desde os fatídicos atentados contra a embaixada do Estado de Israel em Buenos Aires, em 1992.

Por outro lado, encontramos um aumento da intensidade das atividades policiais, de controle financeiro e de inteligência do Brasil relacionados à questão do terror. Mesmo com a falta de uma legislação que consolide e criminalize o terrorismo, não faltam relatos, evidências e indicativos de que cidadãos de origem árabe têm sido monitorados no sentido de acompanhar possíveis desvios de conduta que possam desembocar em atos de terror.

Longe de representar uma contradição, essa postura identificada nos órgãos de segurança do país está em conformidade com seu campo de atuação dentro da estrutura burocrática do Estado

brasileiro. Enquanto o Ministério de Relações Exteriores se posiciona externamente, emitindo mensagens de que não existe presença de células e financiamento terrorista, reforçando, assim, a negativa de criminalização de grupos étnicos específicos, temos, por outro lado, o mesmo órgão assinando acordos e convenções relacionados ao tema. Esses acordos e convenções, por sua vez, condicionam o país a tomar medidas de segurança no plano doméstico – como se percebe na atuação da ABIN, Polícia Federal e COAF.

Essa atuação dos órgãos de segurança mantém uma política em conformidade com a percepção norte-americana sobre a região, numa tentativa de controlar uma área tida como subgovernada, que pode servir como um santuário financeiro do terrorismo. Por sua vez, o Itamaraty mantém sua posição de evitar a criminalização da área no plano externo, embora assine acordos e convenções que pressionam outros órgãos públicos a atuar no plano doméstico. Assim, o MRE oferece uma resposta de independência brasileira frente às pressões dos diferentes departamentos da burocracia de Washington, enquanto, na prática, geram ações de dependência frente aos EUA para outros organismos da arquitetura política brasileira.

Finalmente, é digno de nota que a postura do Itamaraty não tem impedido um incremento do acompanhamento e ações policiais e de inteligência contra cidadãos de origem árabe. Inclui-se nesse acompanhamento um histórico de prisões e deportações em cooperação com as forças policiais dos EUA. Embora a maioria das prisões seja relacionada a outros crimes, na prática, os detidos são implicados por algum relacionamento com grupos tidos como terroristas por Washington. Como tais grupos não são vistos como ilegais pelo governo brasileiro, esses fatos geram questionamentos sobre a violação aos direitos civis dessa população. Tal tema, por sua vez, merece um tratamento mais elaborado em futuras pesquisas que envolvam a temática do terror no Brasil, especialmente questionando os prós e contras de o governo brasileiro adotar uma legislação que criminalize o terrorismo e liste organizações relacionadas a essa tática.

Por fim, entende-se que a tendência é que se mantenha um círculo vicioso de criminalização da área da TF que continuará enquanto o terrorismo se manter como uma das principais ameaças para a principal potência global. O prazo para o término desse círculo vicioso é uma incógnita. Talvez crises globais sejam necessárias ou mesmo novos processos de mudança no cenário internacional. Algo muito provável na era de um admirável mundo novo de fundamentalismos, inconsistências, incongruências, mas ainda dotado de alguma esperança.

Referências

Amaral, Arthur B A *Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror*. Rio de Janeiro : Apicuri, 2010.

Amorim, Celso. “O Brasil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança.” *Reflexões sobre Defesa e Segurança: Desafios para o Brasil*. Editado por Almeida Pinto Jr. et. al. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

Avilés, Juan. “Una amenaza compartida: La yihad global en Europa y en Magreb.” *Real Instituto Elcano*, Madrid, 2005. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/674.asp>>.

Barbosa, Rubens e Jessica Stern. “Triborder Dispute.” *Foreign Affairs*, 83, no. 1, 2004.

- Barbosa, Rubens. "Post 9/11: A Brazilian View." *World Policy Journal*, 20, n. 3, 2003.
- Bartolomé, Mariano C. A. "A Tríplice Fronteira: principal foco de insegurança no Cone Sul-americano." *Military Review*, 2003: 22-35.
- BRASIL. Ministério de Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Brazil_Portuguese2005.pdf>.
- BRASIL. Presidência da República. *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/portal/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.613*, 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9613.htm>>.
- Carvalho, Jailton de. "Revelado nome de lutador de jiu-jítsu investigado no Rio por PF e Abin." *O Globo*, 13 jul. 2007. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2007/04/13/295361006.asp>>.
- COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Ministério da Fazenda. *Relatório de Atividades 2008*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2009.
- Cunha, Ciro L. M. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. Brasília: FUNAG, 2009.
- Diniz, Eugênio. "Considerações sobre a Possibilidade de Atentados Terroristas no Brasil. BRASIL - Gabinete de Segurança Institucional." *II Encontro de Estudos: Terrorismo*. Brasília: GSI/PR, 2004.
- Entrevista 1. *Terrorismo na Tríplice Fronteira - Anônimo, ex-membro da inteligência no Departamento de Defesa*, 31 jul. 2009. Cartagena de Índias. Entrevista concedida para elaboração do texto de tese de doutorado do autor.
- Entrevista 2. *Terrorismo na Tríplice Fronteira - Anônimo, oficial do Departamento de Estado ligada a assuntos do Cone Sul*, 10 jul. 2008. Washington, EUA. Entrevista concedida para elaboração do texto de tese de doutorado do autor.
- Entrevista 3. *Terrorismo na Tríplice Fronteira - Anônimo, funcionário do Ministério da Justiça do Brasil*, 29 jun. 2010. Foz do Iguaçu. Entrevista concedida para elaboração do texto de tese de doutorado do autor.
- Entrevista 4. *Terrorismo na Tríplice Fronteira - Anônimo, funcionário da inteligência brasileira*, 29 jun. 2010. Foz do Iguaçu. Entrevista concedida para elaboração do texto de tese de doutorado do autor.
- Entrevista 5. *Terrorismo na Tríplice Fronteira - Anônimo, alto oficial de Forças Armadas*, 29 jun. 2010. Foz do Iguaçu. Entrevista concedida para elaboração do texto de tese de doutorado do autor.
- FATF-GAFI. Financial Action Task Force on Money Laundering. *Federative Republic of Brazil: Report on Observance of Standards and Codes FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Washington, D.C.: IMF, 2005.
- FATF-GAFI. Financial Action Task Force on Money Laundering. *Mutual Evaluation Report Executive Summary: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (Federative Republic of Brazil)*. Paris: FATF/OECD, 2010.
- Ferreira, Marcos Alan. "A Guerra Global contra o Terrorismo na América Latina: a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil, Paraguai como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos?" *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. Editado por Luis F. Ayerbe. São Paulo: EdUNESP, 2009.

FINANCIAMENTO ao terrorismo: lei é ultrapassada, diz Coaf *Terra Notícias*, 13 out. 2008. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,O13253767-EI306,00.html>>.

Goobar, Walter. *El Tercer Atentado: Argentina en la mira del Terrorismo Internacional*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1996.

Lustosa, Fábio. *The South American Tri-Border Area: Governance and Security Challenges in the Post 9/11 Scenario*. Dissertação (Mestrado). National Defense University (EUA): Washington, D. C., 2008.

Nino, Marcelo. "Jobim defende mudanças na lei para prevenir terrorismo no Brasil" *Folha de S. Paulo*, 26 jan. 2010.

Pinheiro, Alvaro de Souza. *Narcoterrorism in Latin America: A Brazilian Perspective*. Hurlburt, FL: JSOU Press, 2006.

Realuyo, Celina (2008). *Tríplice Fronteira e o Terrorismo*. [1 jul. 2008] Washington, D. C. Entrevista concedida para elaboração do texto de tese de doutorado do autor.

Rochman, Alexandre R. US "Security Policy and South America after September 11: A Brazilian Perspective." *The War on Terror in comparative perspective: US security and foreign policy after 9/11*. Editado por Mark J. Miller e Boyka Stefanova. London: Palgrave MacMillan, 2007.

Rodrigues, Fernando. "PF disfarça prisão de terroristas, dizem EUA" *Folha de São Paulo*, 29 nov. 2010.

Soares, Luiz F. P. M. "O Brasil no cenário regional de defesa e segurança." *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança*. Editado por J. R. de Almeida Pinto et al. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

Stern, Jessica. "The Protean Enemy." *Foreign Affairs*, 82, no. 4, 2003.

UNITED STATES EMBASSY (in Brazil). *Counterterrorism in Brazil: looking beyond Tri-Border Area*, 2008.

U. S. D. S. United States Department of State. *Country Reports on Terrorism 2007*. Washington D. C.: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2008.

Vaz, Alcides Costa. "A Cooperação Multilateral frente ao Terrorismo Internacional: dimensões e desafios da participação brasileira." *II Encontro de Estudos: Terrorismo*. Editado por BRASIL – Gabinete de Segurança Institucional. Brasília: GSI/PR, 2004.

A geopolítica do desenvolvimento sustentável: reflexões sobre o encontro entre economia e ecologia

The geopolitics of sustainable development: reflections on the meeting between economy and ecology

Leandro Dias de Oliveira*

Resumo

A concepção de Desenvolvimento Sustentável vem sendo apresentada como um receituário “incontestável” para a consecução de um equilíbrio socioecológico planetário, cujo escopo é o ajuste da natureza aos interesses econômicos por meio de estratégias para a conservação das riquezas naturais situadas, em maior parte, no território dos países periféricos. Para refletir sobre tal concepção, este artigo objetiva analisar: a) o despertar político da contradição “desenvolvimento x meio ambiente”; b) a emergência da problemática ambiental contemporânea; e c) o encontro entre “desenvolvimento e meio ambiente”, a partir da institucionalização do desenvolvimento sustentável no *Nosso Futuro Comum* e sua celebração durante a Conferência do Rio de Janeiro, a Rio 92.

Palavras-chave: Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável. Problemática Ambiental Contemporânea. Meio Ambiente.

Abstract

The conception of Sustainable Development has been presented as an “inconstestable” prescription to the attainment of a planetary social ecologic balance, whose purpose is the adjustment to the economical interests thru strategies for the maintenance of the nature resources situated, in bigger part, in the territory of the peripheral countries. To reflect on this concept, this article aims to analyze: a) the political awakening of contradiction “development x environment”, b) the emergence of Contemporary Environmental Problematic; and c) the encounter between “*development and environment*”, through the institutionalization of sustainable development in the “Our Common Future” and the celebration of the conception of sustainable development during the Conference of Rio de Janeiro, Rio 92.

Keywords: Geopolitics of the Sustainable Development. Contemporary Environmental Problematic. Environment.

* Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professor de Geopolítica do Departamento de Geociências da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), *campus* Seropédica. Contato: diasgeo@ig.com.br.

Introdução

Acontecimentos efêmeros são capazes de mudar a perspectiva da sociedade e do mundo. O século XX é marcado por grandes efemérides, como mostra a instigante obra de Emir Sader (2000), entre outras referências, sobre esse período. Destacamos alguns fatos que, além da efemeridade, têm em comum o caráter profundamente simbólico, e um processo de criação, experimentação e produção: o voo dos irmãos Wright (1905) e o de Santos Dumont (1906), que duraram apenas alguns segundos; o dia 24 de outubro de 1929, que é lembrado pela quebra da Bolsa de Nova Iorque, e que provocou uma grave crise financeira mundial; nessa mesma data, mas em 1945, e na mesma cidade, Nova Iorque, foi criada a Organização das Nações Unidas, responsável por estabelecer relações diplomáticas no mundo pós-guerra; e no período de 13 dias, no mês de outubro de 1962, acirraram-se os ânimos da “Guerra Fria”, que quase desencadearam um enfrentamento entre Estados Unidos e União Soviética, no episódio conhecido como Crise dos Mísseis. Ainda que movidos por processos econômicos, políticos, sociais e históricos, esses fatos tiveram, em pequeno período de tempo, profundas implicações na história mundial.

Indubitavelmente, nenhum desses acontecimentos tem a dimensão da explosão de uma bomba atômica. Às 8h15min da manhã, do dia 6 de agosto de 1945, centenas de milhares de pessoas morreram em virtude da explosão nuclear em Hiroshima, que marcaria para sempre – juntamente com a explosão atômica de Nagasaki, três dias depois – a história da humanidade pela sua capacidade destruidora. As explosões das bombas atômicas em terras nipônicas registraram a vitória dos Estados Unidos na Segunda Grande Guerra e a retomada do medo (quase medieval) do fim do mundo, não por forças desconhecidas, mas pelo uso da ciência e da tecnologia com interesses destrutivos e, conseqüentemente, pelo menos para alguns setores, o fim da crença na neutralidade da técnica.

Vários autores, entre os quais Barbieri (2007), Bernardes e Ferreira (2003), Foladori (2001), Hobsbawm (2000), Mendonça (1998), Porto-Gonçalves (2002) e Ribeiro (2005), relacionam a gênese da atual preocupação ambiental mundial com o horror causado pela eclosão das nefastas bombas nucleares ao fim da Segunda Grande Guerra, e a certeza da capacidade de destruição macroescalar dos países mais poderosos do centro do sistema capitalista. O Homem Moderno, “senhor e possuidor da natureza”, agora ameaçava sua própria sobrevivência, em escala planetária, devido às disputas de riqueza e poder. A explosão das bombas atômicas em território japonês elucidou para todos que não havia limites para as ambições de poder na sociedade humana, e ainda deixou patente tratar-se de uma ameaça real às gerações futuras, uma vez que tais armamentos nucleares destroem por completo o lugar de sua detonação, extinguindo a vida presente e comprometendo a sua descendência, devido à radiação. É sintomático que termos como “limites” e “gerações” estejam, a partir de então, constantemente presentes no léxico da problemática ambiental¹.

Os tensionamentos pautados nessa “ordem do medo” – ou “ecohisteria”, na definição de Milton Santos (2000), ou ainda “ecocatastrofismo”, segundo Geraldo Luís Lino et al. (2005) –

1 Vide o título do estudo do Clube de Roma intitulado *Limites do Crescimento*, e ainda a própria definição de desenvolvimento sustentável presente no Relatório Brundtland (*Nosso Futuro Comum*), como aquele que atente “às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (Brundtland 1988, 46, grifo nosso).

provocaram reflexões sobre os conceitos de desenvolvimento e progresso, e forneceram a base conceitual para a paulatina construção, nas décadas seguintes, da ideia de “desenvolvimento sustentável”. A hecatombe nuclear tornou-se assim a referência inicial para a emergência de uma “problemática” – terminologia baseada na obra de Arlete Moysés Rodrigues (1998, 2005, 2006a, 2006b e 2007) – pois uma problemática corresponde “a um sistema de questões, onde as ideologias se constituem como respostas concretas, se enraízam devido ao fato de as problemáticas serem desconhecidas historicamente” (Escobar 1975, 13). Evidentemente, a “problemática ambiental está diretamente ligada às atividades sociais que incidem **sobre** a natureza” (Fernandes e Sampaio 2008, 89, grifo dos autores).

Além de potente estigma da Problemática Ambiental Contemporânea, a eclosão das bombas nucleares prenunciou um período de “preocupações ambientais” que delinearam uma nova política territorial em escala global. Destaca-se a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e o despertar de uma luta pela paz duradoura e de discussões ecológicas que podem ser relacionadas ao surgimento de movimentos ambientalistas e dos primeiros partidos verdes, além da publicação de trabalhos como “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson (1962), e principalmente de *Limites do Crescimento*, do Clube de Roma (1972) (Meadows et al. 1973).

Este artigo objetiva refletir sobre a construção da concepção de Desenvolvimento Sustentável, e está dividido em três momentos de reflexão: a) o despertar político da contradição “desenvolvimento x meio ambiente”; b) a emergência da problemática ambiental contemporânea; e c) o encontro entre “desenvolvimento e meio ambiente”, por meio da institucionalização do desenvolvimento sustentável no *Nosso Futuro Comum* e sua celebração durante a Conferência do Rio de Janeiro, a Rio 92.

O despertar geopolítico da contradição desenvolvimento x meio ambiente

Etimologicamente, “des + envolver” significa retirar o que oculta, o que envolve; uma forma de conhecer algo que está envolvido, romper o que está oculto (Pizzi 2005). Segundo Jovino Pizzi (2005), no período medieval, o desenvolvimento vinculava-se a algo cíclico, com um começo, apogeu e declínio. Na perspectiva científica positivista, passou a designar um progresso sistemático, com um constante ideal de superação. A racionalidade moderna passou a definir desenvolvimento como crescer, aumentar, incrementar, ou seja, como sinônimo de amadurecimento, de avanço, de prosperidade. Após a Segunda Guerra Mundial, quando Harry Truman popularizou o termo subdesenvolvimento, a concepção de desenvolvimento igualou-se à de progresso material, um estágio a ser atingido por todos os países do mundo (Pizzi 2005).

Apresentamos, então, uma questão central em nossas reflexões: Por que esse sentido hegemônico de desenvolvimento recebeu questionamentos ambientais? Ainda que saibamos que “o desenvolvimento não poderá nunca ser o objeto de uma definição satisfatória para todos, isto é, para todos os países, todas as experiências, todas as exigências” (Sinaceur 1981, 11), essa questão permite realizar uma reflexão, com referencial teórico e metodológico crítico, sobre o potencial e a inexorável capacidade sedutora do desenvolvimento na sociedade capitalista.

Para Carlos Walter Porto-Gonçalves (1992, 11), o conceito de desenvolvimento “revela-se como um fim em si mesmo, o que significa sair/dominar a natureza, e também os homens”, algo

próximo ao que apontou Sinaceur (1981, 11), ao afirmar que o “desenvolvimento é ao mesmo tempo a ação de desenvolver e o que daí resulta”.

Celso Furtado (2000) ensina que o desenvolvimento tem sido utilizado em dois sentidos ambíguos na contemporaneidade: como a eficácia da acumulação e da técnica de um sistema social e como o grau de satisfação das necessidades humanas. Segundo o autor, ainda que a tendência inicial dos intelectuais fosse compreender o avanço das técnicas como um meio de contornar a escassez – como se a invenção de máquinas fosse sempre com o objetivo de superação das dificuldades e satisfação de necessidades humanas –, a constante renovação técnica (e a conquista de novas tecnologias) acaba condicionada aos interesses dominantes. Destarte, Furtado (2000, 14) afirma que “o progresso técnico é um conjunto de transformações sociais que possibilitam a persistência do processo de acumulação, e, por conseguinte a reprodução da sociedade capitalista”. Para ele, por viabilizar a acumulação, o progresso técnico está a serviço da realização deste projeto², e significa, ideologicamente, a “assimilação das novas formas de vida possibilitadas por um nível mais alto de acumulação” (Furtado 2000, 27).

A tecnologia, que é uma força produtiva *par excellence* (Dias 1999, 24), traz embutida “consequências inevitáveis de desqualificação e perda de controle imediato dos trabalhadores sobre o processo de trabalho” (Carvalho 1987, 31). As máquinas fortaleceram ainda mais os capitalistas (Antunes 1980, 10), já que o lugar da tecnologia torna-se também o lugar da servidão, e o potencial libertador da técnica revela-se ao avesso, com a instrumentalização do homem (Araújo 2000, 135). Estamos de acordo com Gilvan Hansen (1999, 151), quando este aponta que a tecnologia, ao mesmo tempo em que “carrega elementos aniquiladores das relações de produção nos moldes do desenvolvimento como nós a conhecemos”, traz consigo “potenciais emancipatórios capazes de favorecer o desenvolvimento da interação social e promover, paradoxalmente, a humanização das relações de produção”. A técnica visa possibilitar a expansão continuada dos gastos de consumo dos grupos de rendas altas e médias (Furtado 2000); seja incorporando-se diretamente ao saber do homem, seja sob a forma de instrumentos, as técnicas somente se transmitem mediante um processo de acumulação e funcionam como instrumento de dominação de classe. Não se mostra muito plausível apostar no progresso técnico como moderador do *trade-off* entre a economia e o meio ambiente (Miranda et al. 1999, 68).

Jacques Ellul (1968) nos proporciona uma leitura da técnica além da identificação técnica-máquina e nos mostra, como Babini (1972), que a técnica é o ato em si. Segundo Jacques Ellul (1968, 101), “a técnica é o melhor meio de fazer alguma coisa”; isso porque, segundo o autor, a técnica é um meio, “um modo único que não é entregue à nossa livre escolha, porque nada tiraremos da máquina ou da organização se não nos servirmos dela como devemos”, ou seja, “é, por si mesma, um modo de agir, exatamente um uso”. Com tal definição, Ellul – que, para McFetridge et al. (1992) trata com hostilidade a tecnologia – nos mostra que a técnica é uma construção social da coletividade, que condiciona e é condicionante das ações humanas e, por que não, da produção do espaço geográfico (Claval 1979, Santos 2002). A técnica é a invenção ligada

2 Segundo Celso Furtado (2000, 09), as raízes da ideia de progresso podem ser detectadas em três correntes do pensamento europeu que assumem uma visão otimista da história a partir do século XVIII: a) o Iluminismo, que concebe a história como uma marcha para o racional; b) a ideia de acumulação de riqueza, com a promessa de um futuro melhor; e c) a expansão geográfica da influência europeia, como um acesso a uma forma “superior” de civilização.

à ação, e, na civilização industrial-moderna-ocidental, a criação técnica canaliza o gênio inventivo (Furtado, 2000). Não é por outro motivo que Sinaceur (1981: 17) afirma que “o desenvolvimento é o Ocidente reproduzindo a si próprio”.

Assim, a técnica ideologicamente faz a sociedade moderna crer em um triunfalismo civilizatório do modo de vida ocidental. Afinal, a contemporaneidade encontra mensagens otimistas na superação dos limites e das misérias do tempo atual, com a resolução dos problemas contemporâneos através da emergência de um “tempo novo”, uma “nova vida”, um “novo homem”, uma “nova sociedade”, uma “nova era” (Rodrigues 2003, 35). E a técnica, através de seu constante progresso, será a responsável pela reconstrução constante do desenvolvimento. Por sinal, o desenvolvimento das máquinas e instrumentos que possibilitam o trabalho industrial nos mostra até que ponto a totalidade do conhecimento social e da ciência se transformou numa força produtiva imediata (Doria 1974). A noção de desenvolvimento é um paradoxo de nosso tempo: a vontade do progresso convivendo com a desconfiança face ao mesmo (Sinaceur 1981).

Henri Lefebvre (2009, 80) afirma que, no modo de produção capitalista, o progresso econômico é “um desenvolvimento das forças produtivas, mas a preço de ruínas, falências e a miséria resultante para os operários, ou seja, por meio de contradições múltiplas”. Sob a égide do sistema capitalista, o desenvolvimento significa o aumento na formação de capital e introdução de inovações tecnológicas (Biato et al. 1973), mas ideologicamente se constitui como um sinônimo de modernização e progresso (Scotto, Carvalho e Guimarães 2007), mitos para a ilusão necessária de que somente com o sistema capitalista obtêm-se um crescimento econômico e tecnológico para toda a sociedade. Fazemos coro com Eric Hobsbawm (1985, 17), quando este afirma que o progresso “é observável na crescente emancipação do homem relativamente à natureza e no seu domínio cada vez maior sobre a mesma”.

O geógrafo Massimo Quaini (1979) acrescenta que tal desenvolvimento das forças produtivas se espalha de maneira progressiva, integrando vários lugares e regiões, e criando um sistema de interdependências funcionais, econômicas e geográficas. Aliás, desde os seus primórdios, o capitalismo mostrou com clareza a sua face territorial, marcadamente com o processo de privatização das terras através do “cercamento dos campos” (*enclosures*), determinante no fim do mundo feudal (Cf. Dobb 1973, Huberman 1969, Hunt e Sherman 1978), que transformou em capital os meios de subsistência (Codo 1985) e dissociou o trabalhador dos meios de produção (Marx 1980) e da própria natureza (Foster e Clark 2006).

De acordo com os argumentos relacionados, podemos sintetizar que o desenvolvimento, sob a égide do sistema capitalista, significa: a) domínio sobre a natureza, e, por conseguinte, sobre o território, através da subserviência das riquezas naturais aos ritmos da produção econômica; b) progresso econômico, entendido aqui como acumulação de capital a ser obtido, especificamente, através da opressão de classe e exploração da força de trabalho, ocultados ideologicamente; c) modernização técnica, que compreende a evolução massiva da maquinização do processo produtivo, que geograficamente implica em um processo de tecnificação espacial; d) hegemonia econômica na perspectiva do sistema-mundo, na medida em que o desenvolvimento é um modelo a ser atingido pelos países que compõem a periferia econômica mundial; e por fim, e) uma ideologia extremamente potente, capaz de indicar um futuro próspero a ser construído através da reprodução do modelo então vigente. É com esse alicerce conceitual que a justaposição

desenvolvimento + sustentável³ será paulatinamente construída no âmago da geopolítica e da economia.

Os questionamentos ambientais do conceito de desenvolvimento

Ao mesmo tempo em que podemos afirmar que o desenvolvimento das forças produtivas não foi imposto por nenhuma necessidade histórica (Furtado 2000), e que, dessa forma, priorizou o aumento na acumulação de capital, torna-se possível perceber que o conceito de desenvolvimento se fundou “no processo de invenção cultural no qual o homem é o agente transformador do mundo, e por isso traduz potencialidades humanas em um sentido positivo” (Furtado 2000, 7). Segundo Celso Furtado (2000), no momento subsequente a Segunda Grande Guerra, iniciou-se uma profunda reflexão sobre o modelo de desenvolvimento, envolvendo a tomada de consciência do atraso econômico em que vive a grande maioria da humanidade. Com essa proposta, houve a participação ativa da ONU (Organização das Nações Unidas), suas comissões regionais e agências especializadas, no processo de reflexão sobre o desenvolvimento, com o conseqüente desmantelamento das estruturas coloniais e emergências de novas formas de hegemonia internacional fundadas no controle da tecnologia e da informação e na manipulação ideológica (Furtado 2000).

Ainda que o período pós-guerra seja identificado com uma “Era de Ouro” (Hobsbawm 2000), para os países centrais (especialmente para os Estados Unidos), pelo grande desenvolvimento econômico e pela produção concentrada de riqueza, não há dúvidas sobre a emergência de um verdadeiro “vazio” teórico, analítico e doutrinário que transpôs diferentes classes, Estados e regiões da economia-mundo (Perroux 1981). Ocorreu a complexificação dos problemas da agenda global com a degradação socioambiental e os riscos sistêmicos de crise financeira de processos especulativos e de fraudes (Bocayuva 2007). Em 1950, por exemplo, o consumo mundial de energia era dez vezes maior que o de um século antes (Lopes 1987), o que claramente instituiu novas exigências energéticas e produtivas. Os problemas da agenda do desenvolvimento se tornaram questões efetivamente globais – e o próprio desenvolvimento-modernização acabou sendo colocado em xeque (Almeida 2002) –, exigindo um enorme esforço de reconstrução de estruturas, organizações e movimentos de porte mundial.

Assim, a década de 1960 é a responsável pela emergência do movimento ecológico/ambientalista, organizado de forma autônoma e independente, sem uma referência classista imediata (Dias 2003, Ortiz 1996). Esse movimento imprime um caráter questionador do modo de vida, sobretudo em relação à “destruição do meio ambiente”, e acaba englobando questões diversas, como o desmatamento, o uso de agrotóxicos, a extinção das espécies, e até mesmo, a crítica ao *american way-of-life*. Quando desponta na década de 1960, o movimento

3 O termo sustentável “tem origem na Ecologia (ciência natural) e se refere, de maneira geral, à natureza homeostática dos ecossistemas naturais, à sua autopropetuação” (Brügger 1994, 72-73). O sustentável, na leitura da Ecologia, engloba, ainda, o conceito de “capacidade de suporte”, cuja definição passa por um balanceamento de recursos disponíveis e crescimento populacional de determinada espécie (Brügger 1994 e também Begossi 1997). Aproximando economia e ecologia, o desenvolvimento sustentável oferece muito mais o puro somatório de termos do que a composição de duas áreas do conhecimento. A contradição do desenvolvimento sustentável está na soma de “desenvolvimento”, retirado da economia, e “sustentabilidade”, da biologia e da ecologia, apesar de “sustentabilidade” e “desenvolvimento capitalista” se negarem mutuamente (Boff 2000).

ambientalista possui um caráter então radical, pois identifica “como seus inimigos a voracidade do lucro, o gigantismo industrialista, a centralização do poder de estado, a apropriação privada e descontrolada dos recursos naturais e o complexo industrial-militar” (Minc 1985, 09). Afinal, a influência americana difunde-se pelo mundo, de forma que o sonho americano se transformara em sonho mundial, baseado nos altos índices de consumo (Taylor 1997). Não era possível manter o nível de consumo e a promessa do padrão de desenvolvimento dos subúrbios norte-americanos para todos os países do globo.

É importante alentar que, evidentemente, os problemas de ordem ambiental não nascem no Pós-Guerra, mas que, desde a Idade Média, há registros de destruição ambiental. Jean Gimpel (1977) nos aponta os graves desmatamentos europeus do período, com alguns dados factuais: em 1330, as florestas da França cobriam 13 milhões de hectares, ou seja, apenas 1 milhão de hectares a menos que em nossa época; na Inglaterra, em 1170, a construção do castelo de Windsor exigiu o corte de uma floresta inteira, sacrificando 3.004 robles (espécie florestal comum na vertente atlântica da Europa), e mais 940 robles dos bosques de *Combe Park* e *Pamber*. O autor ainda atesta que, durante o século XIII, no Norte da França, a madeira já era tão rara e cara que se alugavam caixões para os óbitos dos mais pobres, para que após velório fossem enterrados diretamente em suas covas. É já na sociedade medieval que progressivamente se substitui o trabalho manual pelo trabalho das máquinas, dando origem a uma verdadeira revolução industrial (Babini 1972, Gimpel 1977), em um processo tão lento que não evitará as dificuldades de adaptação social da economia agrária para a economia industrial durante a Revolução Industrial Inglesa do Século XVIII (Henderson 1979).

Jean Gimpel (1977) atesta também em sua obra que, já no século XIII, ocorrem protestos contra a destruição de florestas na Europa: houve interdição de serrarias hidráulicas em Colmars, França, enquanto na comuna de Montaguloto, Itália, exigiu-se que cada proprietário de terras plantasse 10 árvores por ano. Por fim, a Inglaterra importava, já nesse período, madeira da Escandinávia. Protestos semelhantes ocorriam no medievo em relação à queima do carvão (hulha). Segundo o mesmo autor, nos últimos anos do século XIII, Londres obteve o triste privilégio de ser a primeira cidade do mundo a sofrer reconhecidamente a poluição atmosférica, gerando proclamações reais de proibição do uso do carvão nos fornos de cal sob pena de multa. A poluição da água também era naquele período um grave problema, com o rio Sena afetado por matadouros e curtumes⁴.

Esse “novo” movimento ecológico/ambiental que emerge na década de 1960 traz consigo uma crítica à sociedade tecnológico-industrial (particularmente, contra empreendimentos extremamente controversos ambientalmente, como as centrais nucleares), tanto capitalista quanto socialista, e é em parte fruto das agitações estudantis de 1968, nos Estados Unidos e na Europa (Diegues 1996). Contudo, o movimento ambientalista desse período – Montibeller-Filho (2008) fala em “revolução ambiental norte-americana” – faz repercutir um antigo debate que, em termos teóricos, havia nos Estados Unidos já no século XIX. Naquele momento, duas visões de proteção do mundo natural se enfrentavam, sintetizadas pelo arquétipo do embate entre as

4 Gimpel (1977) também relata em sua obra que, em 1338, foi promulgada a primeira lei antipoluição do mundo: o Parlamento Inglês, sediado em Cambridge, votou essa lei contra a poluição de rios e do ar, conclamando, sob pena de multa, a levar as “imundícies” para fora da cidade. Vale ainda atentar que não havia ainda o termo poluição, falava-se em “corrupção do rio”.

ideias do engenheiro florestal Gifford Pinchot (fundador do Serviço Florestal dos EUA, em 1905), que articulou as bases teóricas do conservacionismo; e do naturalista John Muir (escocês, radicado nos Estados Unidos), que propugnou, sob influência de Thoreau, Marsh, Darwin e Haeckel (este último, criador da noção de ecologia), as bases do preservacionismo (Diegues 1996).

Os preservacionistas são aqueles que lutam pela criação dos Parques Nacionais, onde é possível “reverenciar a Natureza num sentido de apreciação estética e espiritual da vida selvagem” (Diegues, 1996, 30), protegida da industrialização, da urbanização e de qualquer intervenção do homem. O preservacionismo aposta na intocabilidade dos sistemas naturais, o “culto ao silvestre” (Martínez-Alier 2007), com a implantação de reservas ecológicas e defendendo a não retirada das populações que nelas vivem, desde ribeirinhos até indígenas (Ribeiro 2005).

Já os conservacionistas atentam para a necessidade de uso adequado e criterioso dos recursos naturais, de forma racional, para se evitar o desperdício, e para que a utilização desses recursos seja em benefício da maioria dos cidadãos (Diegues, 1996). Trata-se de uma proposta de uso adequado da natureza enquanto recurso (Ribeiro 2005), baseado em uma apropriação metódica deles (Diegues, 1996), algo próximo ao que Joan Martínez-Alier (2007) denominou de “evangelho da ecoeficiência”. Diferentemente do preservacionismo, que pressupõe a proteção integral de “áreas naturais” para apreciação estético-contemplativa, o conservacionismo impõe um valor de troca com as riquezas naturais, regulando sua utilização por meio de leis mercadológicas de oferta e demanda, e investindo na natureza como reserva monetária de médio e longo retorno. O uso racional corresponde então à adequação das reservas de combustível natural às necessidades do capital, na busca pelo equilíbrio que evite o desperdício dessa valiosa mercadoria. Concordamos com Dinizar F. Becker (2002, 59), quando este afirma que “racionalizar” passou a significar, no modo de produção capitalista, menos tempo, estoques, trabalho, energia, custos, entre outros. Para esse autor, racionalizar é acima de tudo elevar a produtividade, potencializar a valorização dessa escalada produtiva e viabilizar a financeirização da riqueza.

Antônio Carlos Diegues (1996, 29) acrescenta que as ideias conservacionistas foram precursoras da hoje instituída concepção de desenvolvimento sustentável, pois Gifford Pinchot, nos Estados Unidos do século XIX, “agia dentro de um contexto de transformação da natureza em mercadoria”. Dessa forma, não se questionava a apropriação capitalista da natureza, mas sim, o ritmo veloz dessa apropriação. Theodore Roosevelt, presidente norte-americano no período de 1901 a 1909, e bastante influenciado pelas ideias liberais de Gifford Pinchot, afirmava que as riquezas de uma nação estão nos recursos naturais disponíveis em seu território e no controle dos mesmos em outros países (Eir 2001).

Montibeller-Filho (2008), por meio do estudo da obra de Leis e D’Amatto (1995), divide historicamente o movimento ambientalista da segunda metade do século XX em cinco decênios, assim considerados: a) na década de 1950, emerge o ambientalismo dos cientistas, com a inclusão da temática ambiental em breves relatórios e documentos da UNESCO; b) na década de 1960, surge o ambientalismo das ONGs (e dos movimentos sociais), com uma nova estruturação, dotada de ideias prolixas e, em geral, bastante atuantes; c) na década de 1970, ocorre a institucionalização do ambientalismo, com a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a gerência definitiva, por parte da ONU, das questões intrínsecas à problemática ambiental; d) nos anos de 1980, têm-se a era do fortalecimento dos Partidos Verdes e a constituição da Comissão Brundtland, que definirá a

concepção de Desenvolvimento Sustentável como agenda do novo século; e) por fim, na década de 1990, as empresas passam a adotar o desenvolvimento sustentável em suas estruturas produtivas e mercadológicas, numa espécie de empreendedorismo verde. Apesar de controverso, é possível perceber nesse esforço de periodização a consolidação da temática ambiental e seus braços mais sólidos, particularmente através da análise das ONGs e dos Partidos Verdes.

A obra *Máfia Verde* (Eir 2001) aponta a origem elitizada das ONGs (Organizações Não-Governamentais, expressão cunhada pela Fundação da Comunidade Britânica – *Commonwealth Foudation*) nos anos de 1960, cujo aparato provém de uma imensa estrutura constituída de mais de 1.000 fundações familiares oligárquicas da América do Norte e da Europa, além de doações de empresas privadas dos países desenvolvidos. Os autores mostram, por exemplo, que a UICN e a *Conservation Foundation* têm suas origens nos esforços de Julian Huxley e Max Nicholson, membros da Sociedade Eugênica Norte-Americana, que receberam financiamento de Fairfield Osborn, sobrinho de Henry Osborn, organizador da conferência Eugênica Internacional, em Nova Iorque, que serviu de base do ideal racista do nazismo. A WWF também tem fundação aristocrática – Casa de Windsor, em 1961 (a mesma que, em 1170, ocasionou o corte de uma floresta inteira para a edificação do castelo, como explicado anteriormente) –, conciliando os esforços dos príncipes Philip, da Inglaterra, e Bernardo, da Holanda, e o pintor conservacionista, Peter Scott (a quem é oficialmente atribuída a “paternidade” da organização) (EIR 2001). Os autores não apresentam dúvidas quanto à origem elitista das ONGs e suas amarrações com causas da classe dominante branca do período, e apontam em sua obra que o ideal da conservação silvestre era um passo importantíssimo para o estabelecimento de um governo mundial.

Já a institucionalização dos primeiros partidos verdes só aconteceria na década de 1970, inicialmente na Oceania, especificamente na Austrália (Tasmânia) e na Nova Zelândia, ao contrário do que geralmente se imagina. O primeiro partido de plataforma ambientalista surgiu na Tasmânia, em 1971, com o objetivo político de salvar o lago Pedder, e teve duração efêmera, até 1977. O segundo Partido Verde foi fundado na Nova Zelândia, em 1972, contra o represamento do lago Manapouri e o aproveitamento hidroenergético do rio Clutha. Esse partido neozelandês conseguiu alguma expressão logo na sua primeira participação em eleições, arregimentando 2,7% dos votos nacionais. Ambos os partidos tinham vinculação comunitária e lutavam contra as mazelas do industrialismo, assim como possuíam em comum certa frustração de seus partidários com o ideário trabalhista. Somente após essas duas primeiras experiências surgiram, em 1973, os primeiros partidos verdes europeus, na Grã-Bretanha e na Alemanha. Nesse último país, em parte pela destruição da guerra, mas também pelo cultuado estilo jovem excursionista romântico propalado no século XIX (a tradição do Wandervögel), associado ao elemento sagrado cultuado na natureza nacional e também pela contracultura então emergente, o Partido Verde obtém maior sucesso e participa ativamente dos grandes debates políticos nacionais, destacadamente na década seguinte. Se os dois primeiros partidos, calcados na plataforma ambiental, são oriundos de países desenvolvidos, mas de tradição extrativista, os novos partidos europeus adotaram o ambientalismo plenamente vinculado a questões políticas e econômicas, e deslocaram as discussões ecológicas para as universidades e para os parlamentos (Rabóczkay 2004). O apoio desses partidos será fundamental para a elevação das discussões sobre meio ambiente a um plano internacional, com a maciça divulgação de reportagens, denúncias e estudos correlatos.

Além das ONGs e da institucionalização de partidos verdes, algumas obras são marcantes na divulgação da problemática ambiental. Entre as mais importantes, sem dúvida, podemos destacar *Primavera Silenciosa* (*Silent Spring*), de Rachel Carson (1962), que, além de escritora, era bióloga do Serviço de Caça e Pesca dos Estados Unidos, uma “biógrafa do mar”, segundo suas próprias palavras. Em um dos livros mais importantes do século XX (Palmer 2006), Carson mostrou que grande parte da atividade humana produzia efeitos negativos sobre o meio ambiente (McFetridge et al. 1992). A autora cristalizou uma “ética do meio ambiente”, inspiradora do “ambientalismo de base”, do movimento da “ecologia profunda” e até do “ecofeminismo” (Hynes 1989 citado por Palmer 2006, 200). *Primavera Silenciosa* questionava o uso de venenos, particularmente o impacto do uso de DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano), o primeiro pesticida moderno – que rendeu o Nobel de Medicina de 1948 a Paul Hermann Müller, seu inventor – usado no combate aos mosquitos causadores da malária e do tifo (Claval 2007), mas que, segundo a autora, poderia causar câncer em seres humanos e também o aumento de mortalidade de pássaros. Podemos destacar que *Primavera Silenciosa*, e também o *Limites do Crescimento* (*The Limits to Growth*, 1971), do Clube de Roma, são livros que mudaram o mundo sob o prisma do ambientalismo.

Limites do Crescimento teve especial importância para a problemática ambiental, principalmente pela imensa divulgação internacional (que acabou por colocar a questão ambiental na agenda política mundial) (Oliveira 2006), e também por trazer “para o primeiro plano da discussão problemas cruciais que os economistas do desenvolvimento econômico sempre deixaram à sombra” (Furtado 1998, 09). A proposta central de *Limites do Crescimento* era parar o crescimento (Rattner 1979) econômico e populacional. Nesse item, o livro apresenta um tom pessimista, assim como a primeira edição do *Ensaio sobre o Princípio da População*, de Thomas Robert Malthus (1798) (Drouin 2008)⁵. Dessa forma, *Limites do Crescimento* se enquadra no conjunto de obras em que John McCormick (1992) se refere como escritas por “Profetas do Apocalipse” (ou ainda, “Novos Jeremias”), pelo tom catastrofista dos apontamentos e conclusões dos autores.

Segundo Celso Furtado (1998, 11), “a importância do estudo feito para o Clube de Roma deriva exatamente do fato de que nele foi abandonada a hipótese de um sistema aberto no que concerne à fronteira dos recursos naturais”. O autor lembra não haver nesse estudo “qualquer preocupação com o respeito à crescente dependência dos países altamente industrializados *vis-à-vis* dos recursos naturais dos demais países”, e tampouco “com as consequências para estes últimos do uso predatório pelos primeiros de tais recursos” (Furtado, 1998, 11). Assim, Celso Furtado (1998, 11), mostra que

a novidade está em que o sistema pôde ser fechado em escala planetária, numa primeira aproximação, no que se refere aos recursos não renováveis. Uma vez fechado o sistema, os autores do estudo formularam a seguinte questão: que acontecerá se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chegar efetivamente a concretizar-se, isto é, se as atuais formas de vida dos povos ricos chegarem efetivamente a

5 Segundo Tom Tietenberg (2000), tal trabalho é um importante exemplo de “modelo pessimista” da relação entre desenvolvimento e meio ambiente.

universalizar-se? A resposta a essa pergunta é clara, sem ambiguidades: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seria de tal ordem (ou alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso.

Segundo o autor, o espraiamento do modo de vida das populações dos países mais ricos aos países mais pobres é insustentável, de maneira que o modelo de desenvolvimento dominante a ser copiado pelas nações periféricas colocaria em risco a própria existência humana na Terra. A solução propugnada no *Limites do Crescimento* não implicava, evidentemente, em distribuir a riqueza já produzida mundialmente, mas congelar o crescimento para que as nações periféricas não atingissem o mesmo grau de desenvolvimento dos países mais ricos, e, por conseguinte, aumentasse a pressão sobre os “recursos” da natureza.

Contudo, é importante asseverar que não foi possível encontrar no *Limites do Crescimento* uma ideia-força capaz de aproximar centro e periferia, de servir de motor para os acordos da Conferência de Estocolmo. Essa conferência, influenciada pelo relatório do Clube de Roma, não constituiu uma ideia que conclamasse os países a estabelecerem estratégias ambientais comuns. Estocolmo foi palco de confronto entre os chamados “zeristas”, que defendiam a contenção do desenvolvimento econômico, e os “desenvolvimentistas”, que defendiam o crescimento econômico, ainda que com o ônus da poluição (Evaso et al. 1992⁶, Ribeiro 2005, Rodrigues 1993). A Conferência de Estocolmo esteve marcada pelo dissenso entre países centrais e periféricos (no tenso período de Guerra Fria), pautado no debate sobre possíveis soluções para o veloz e destrutivo ritmo de utilização das riquezas naturais.

Se não foi possível congregiar os interesses entre centro e periferia, é coerente considerar que a união entre desenvolvimento e sustentabilidade estava sendo desenhada já no *Limites do Crescimento*, quando lemos no documento que “medidas tecnológicas são acrescentadas às políticas que regulam o crescimento do processamento anterior, com o fim de produzir um estado de equilíbrio que seja sustentável em um futuro longínquo.” (Meadows 1973,162).

Mesmo não existindo o termo desenvolvimento sustentável, já é perceptíveis preocupações com o “equilíbrio” e o “futuro”, que irão nortear os documentos ambientais propugnados pela ONU, especialmente o *Nosso Futuro Comum* e, posteriormente, a Agenda 21, assinada durante a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992.

O desenvolvimento encontra o sustentável

A publicação do extenso Relatório Brundtland, que adquiriu o sugestivo título de *Nosso Futuro Comum* (*Our Common Future*), na década de 1980, foi o corolário do processo de alinhamento dos interesses econômicos com a questão ambiental. Tal documento é a adequação entre economia e ecologia (de um ponto de vista conservador), através da combinação entre

⁶ Lemos nas palavras de Evaso et al. (1992, 94) que “de modo geral, duas foram as teses discutidas durante o evento: de um lado, os zeristas, representados pelos países desenvolvidos, que defendiam a contenção do crescimento econômico frente à provável esgotabilidade dos recursos naturais que o ritmo de exploração da natureza poderia causar, isto é, propunham o crescimento zero para os países dependentes, congelando-os no estágio em que se encontravam; de outro, os desenvolvimentistas, cujos adeptos eram em sua maioria países do chamado Terceiro Mundo, reivindicando o desenvolvimento, mesmo que este trouxesse consigo a poluição”.

a ideia do desenvolvimento sustentável e o neoliberalismo econômico enquanto proposta hegemônica na nova ordem.

O Relatório Brundtland pretendeu mostrar que o crescimento é possível desde que todos os países, especialmente os da periferia, sigam suas normas, em oposição ao *Limites do Crescimento*, que revelava os interesses dos países centrais em manter a divisão territorial do trabalho e também os conflitos e as contradições entre o “norte desenvolvido” e o “sul subdesenvolvido”. Assim, o Relatório Brundtland apresenta uma visão otimista, ao contrário do que apresentava a obra *Limites do Crescimento*. Lança com essa perspectiva uma cortina de fumaça nas contradições e conflitos com a constituição de uma ideia capaz de preconizar um futuro comum para todos, a partir de uma estratégia de desenvolvimento dentro do sistema capitalista: o desenvolvimento sustentável. As catástrofes relatadas no documento, como a seca prolongada na África, os acidentes nucleares de Tchernobyl, um vazamento em uma fábrica de pesticidas na Índia e de produtos tóxicos no Rio Reno – todos de gigantescas proporções e vários óbitos – não abalaram a confiança da proposta de desenvolvimento sustentável contida no Relatório Brundtland. Para José Carlos Barbieri (2007) e David Carvalho (2003), o otimismo presente nesse relatório baseia-se no entendimento de que a humanidade seria capaz de aprimorar suas atividades de acordo com os limites do planeta.

O Relatório Brundtland atingiu seu objetivo ao preconizar uma estratégia dominante, de caráter universalizante, sob o manto ideológico da natureza como bem comum da humanidade, como se houvesse uma apropriação igual das riquezas. A formulação do desenvolvimento sustentável somente pode ser compreendida à luz do entendimento do neoliberalismo, que surge como teoria no pós-guerra (aleatoriamente à problemática ambiental contemporânea) e tornou-se paulatinamente a matriz econômica dominante da ordem da globalização.

Segundo David Harvey (2008, 12), o neoliberalismo é

uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos de propriedade privada, livres mercados e livre comércio⁷.

A teoria neoliberal, que, segundo o excerto, se caracteriza por livres mercado e comércio, baseia-se em um aparato conceitual que se consolidou a partir de ideais convincentes, valiosos e sedutores, como dignidade humana e liberdade individual, em um mundo pós-guerra, pós-nazi-fascista e que vivia sob os auspícios da Guerra Fria. Para que tais ideais se consolidem na prática, o mesmo autor afirma que

o papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções familiares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir os direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas

⁷ A liberdade era a base da “filosofia” de Hayek e Friedman: liberdade de escolhas, igualdade de direitos e oportunidades, com o maior uso das forças espontâneas da sociedade (Hayek 1977, Friedman 1977).

como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário, pela ação do Estado. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (Harvey 2008, 12).

Dessa maneira, segundo os ensinamentos de David Harvey, o Estado tem um importantíssimo papel no neoliberalismo econômico. No liberalismo clássico (Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo), o Estado deveria, teoricamente, se ausentar da economia, para garantir que a “mão invisível do mercado” e a política do *laissez-faire*⁸ tornassem o mercado o senhor das decisões. O liberalismo aponta a ideia de que “o mundo seria melhor – mais justo, racional, eficiente e produtivo – se nele reinasse, soberana, a livre iniciativa, se as atitudes econômicas dos indivíduos (e suas relações) não fossem limitadas por regulamentos e monopólios, estatais ou corporativos” (Moraes 2000, 07). No neoliberalismo – cujo prefixo “neo” demonstra a referência à economia neoclássica – o Estado não se ausenta da economia: ao contrário, tal teoria é uma forma para que o Estado coloque o mercado em primeiro lugar em suas decisões.

Podemos apontar, de maneira sintética, que, para David Harvey (2008), o neoliberalismo possuía uma base conservadora (contraditória aos ideais de liberdade), e significou em seu viés geopolítico e em sua perspectiva ideológica um catálogo de ações que enumeramos a seguir: a) o FMI e o Banco Mundial tornaram-se centros de propagação de implantação do “fundamentalismo do livre mercado”; b) empreendeu-se um processo de “recolonização” – ou “colonialismo sem colônias” – em uma estratégia imperialista promulgada pelos Estados Unidos; c) ocorreu o fortalecimento do braço coercitivo do Estado, que vai do apoio aos golpes na América Latina ao fortalecimento das guerras supostamente “antiterror” – possivelmente rumo a um imperialismo abertamente sustentado pela força militar (Cf. Harvey 2004) –, além da disciplinarização dos sindicatos e movimentos sociais; d) consolidou-se a “financeirização” de tudo, com o pleno domínio das finanças sobre as outras áreas da economia, concatenada à reestruturação produtiva do capital e calcada no modelo de acumulação flexível – e com as consequentes “adaptações espaciais do *just-in-time*” (Cf. Franca 2007), e a constituição de “novas territorialidades da produção” (Cf. Oliveira 2002); e) emergiu uma retórica baseada na identidade, no multiculturalismo, no consumismo narcisista e em outras dimensões estético-teóricas que buscam eclipsar os conhecimentos pautados na dialética e nas reflexões sobre poder e exploração do trabalho; e f) destacou-se a falsidade ideológica do livre comércio, já que a quebra de barreiras alfandegárias não suplantou os protecionismos e serviu prioritariamente para dilatar as fronteiras da periferia econômica mundial para as mercadorias dos países centrais.

É sob os auspícios do neoliberalismo que ocorreu a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1983 (ou seja, após a chegada ao poder de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, entre outras experiências), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Esta se constituiu como uma referência para

⁸ Contração da expressão em língua francesa *laissez faire, laissez aller, laissez passer*, que significa literalmente “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”.

a gênese do processo, que culminou com a formulação dos pressupostos, em tons consensuais, da concepção de desenvolvimento sustentável adequado a essa doutrina econômica. Ressaltamos que, apesar de a terminologia desenvolvimento sustentável surgir especificamente em um trabalho anterior, intitulado *Estratégia de Conservação Mundial*, resultado dos esforços comuns das ONGs UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza) e WWF (*World Wide Fund for Nature* – Fundo Mundial para a Natureza), em solicitação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), no ano de 1980 (Baker 2006, Bayliss-Smith 1996, Barbieri 2007, Hopwood, Mellor e O'Brien 2005, Vieira 2002), efetivamente, é a partir da formação da CMMAD que o desenvolvimento sustentável ganha contornos mais incisivos.

Durante os quatro anos de trabalho da equipe presidida pela primeira ministra norueguesa (e líder do partido trabalhista), Gro Harlem Brundtland⁹, foram apreciadas possíveis “soluções” para os grandes problemas ambientais (e sociais), visando paulatinamente indicar a implementação de mudanças práticas e apontar os principais entraves para a execução das reformas propostas. Estas constituíam, antes de mais, um ajuste, sob forma de acordo, para intercâmbio de tecnologias, informações e investimentos, que consolidasse uma interferência “mútua” internacional como chave para a construção de um novo padrão de desenvolvimento menos agressivo com a natureza. Nesse caso, vale destacar que, na pauta dessa equipe da ONU, a natureza global acaba cada vez mais incorporada como uma mercadoria de valor crescente, e por isso, incomensurável a médio e longo prazos.

Com a publicação, em 1987, dos trabalhos da CMMAD, elabora-se a matriz discursiva do desenvolvimento sustentável, que, segundo os pressupostos contidos no documento, é a base para uma utilização mais adequada da natureza para satisfação das necessidades humanas. Além das necessidades básicas – alimentos, roupas, habitação, emprego – outras aspirações parecem tornar-se legítimas nesse documento, que resume esse propósito, inscrevendo a melhoria da “qualidade de vida” da população mundial enquanto meta central a ser alcançada (Brundtland 1988). Por fim, o Relatório Brundtland afirma ser prioridade global a satisfação das necessidades dos pobres do mundo. Mas seria essa prioridade possível no sistema capitalista, ou seja, eleger como preocupação maior a satisfação de interesses gerais?

Em defesa do desenvolvimento sustentável, lemos, no Relatório Brundtland (1988, 47), que

a satisfação das necessidades essenciais depende em parte que se consiga o crescimento potencial pleno, e o desenvolvimento sustentável exige claramente que haja crescimento econômico em regiões onde tais necessidades não estão sendo atendidas. Onde já são atendidas, ele é compatível com o crescimento econômico, desde que esse crescimento reflita os princípios amplos da sustentabilidade e da não exploração dos outros.

O crescimento econômico e a efetivação do capitalismo em escala planetária não são pressupostos de promoção de equidade social, nem significam a satisfação das necessidades. Já asseveramos em ocasiões anteriores (Oliveira 2001, 2005, 2006, 2007, 2010, 2011 e 2011a),

9 A Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento era composta por 23 comissários de 22 países que atuaram sem vinculação com seus governos: Noruega (Presidente), Sudão (Vice-Presidente), Alemanha, Arábia Saudita, Argélia, Brasil (Paulo Nogueira Neto), Canadá (dois representantes, um dos quais Maurice Strong), China, Colômbia, Costa do Marfim, Estados Unidos, Guiana, Hungria, Índia, Indonésia, Itália, Iugoslávia, Japão, México, Nigéria, a então União Soviética e Zimbábue (Lago 2007).

que o desenvolvimento sustentável não se preocupa com as necessidades presentes e tampouco futuras da sociedade: essa concepção significa um ajuste técnico na ordem vigente, sem que haja uma profunda alteração na ordem hegemônica. A Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável é acima de tudo o projeto político de dominação territorial, com base no controle das riquezas naturais, articulado estrategicamente de forma diplomático-protocolar, destacadamente por meio das grandes conferências ambientais.

Destarte, Henri Acselrad (2000) define que o desenvolvimento sustentável é a fórmula encontrada para responder aos impactos negativos da concepção industrialista de progresso, incorporando o capital ambiental e abandonando a visão de que a natureza é um bem livre, dando a ela um preço justo (Acselrad 1993). A concepção de desenvolvimento sustentável significou o encontro entre os pressupostos econômicos dominantes e a problemática ambiental sob uma ordem geopolítica, sem que se questionasse o significado de desenvolvimento e seus matizes técnicos, políticos, econômicos e sociais.

Reflexões finais

A institucionalização do desenvolvimento sustentável (Nobre e Amazonas 2002) enquanto norma, e da hegemonia da economia neoclássica sob vestes neoliberais, no Relatório Brundtland, não traz consigo uma definição clara acerca dessa concepção. A famosa definição de desenvolvimento sustentável como aquele que atende “as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (Brundtland 1988, 46) – propalada em diversos documentos de diferentes escalas de tempo e espaço e de organismos diversos (universidade, órgãos governamentais, ONGs, empresas de diferentes portes etc.) – não esclarece pontos importantes e faz da criação de lacunas um importante artifício ideológico. Entre as lacunas dessa concepção, e das propostas contidas no Relatório Brundtland (e da Agenda 21, assinada durante a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992), é possível enumerar que: a) apresenta estratégias estanques, que não compreendem uma totalidade de ações concatenadas para a edificação de um modelo alternativo; b) não elucida os sujeitos, e descaracteriza as particularidades, desde as diferenças de classe até o estágio de desenvolvimento de países; c) não apresenta perspectiva temporal de ação – a Agenda 21 é a agenda de um século! –, sem definição de prazos a serem obedecidos; d) não apresenta recorte espacial – a escala é a superfície terrestre, tratada como desprovida de diferenças políticas, culturais, étnicas, climato-botânicas e geomorfológicas; e) utiliza, sem a realização de um debate profícuo, o conceito de “necessidade”, à revelia de um sistema político e econômico, que não se preocupa com necessidades presentes e futuras, e ainda cria novas necessidades cotidianamente; e f), acima de tudo, não deixa claro o que a adição do termo “sustentável” ocasiona de transformação na concepção vigente de desenvolvimento.

Em contraposição à sua aparência vaga, imprecisa (Brüggner 1994, Mattos 1997), ambígua (O’Connor 2003) e paradoxal (Guimarães 1997), o desenvolvimento sustentável é um modelo pragmático baseado no contexto político-econômico vigente, que atende às demandas ambientais do mercado global, oferecendo um mecanismo de regulação para aproveitamento máximo dos recursos. Não é por outro motivo que o desenvolvimento sustentável possui maleabilidade

econômica, sendo adaptável com modelos de livre-mercado ou de maior planejamento/intervenção governamental.

E por trás de todas as premissas do Relatório Brundtland é objetivamente exclusiva a propaganda – agora com gabarito técnico – da utilização racional (conservação/preservação/proteção) das riquezas naturais, entendidas como “recursos”. O Relatório Brundtland (*Nosso Futuro Comum*), quando comparado com o Relatório Meadows (*Limites do Crescimento*), apresenta um artifício de convencimento: apesar de apresentar-se com observações difusas, é um texto fluente, com o estatuto de promover uma verdadeira bula para um “futuro comum” melhor e ambientalmente saudável. Construído um tom consensual em torno do desenvolvimento sustentável, e “aparadas as arestas” do desenvolvimento com o meio ambiente, restava, então, estruturar um evento capaz de coroar, em nível mundial, o novo modelo de produção ecolucrativo, que se explicitou melhor na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.

Podemos afirmar que, durante a Conferência do Rio de Janeiro, conhecida como Rio-92 ou Eco-92, o “desenvolvimento” venceu o “sustentável”. O fortalecimento do GEF/Banco Mundial mostrou como se privilegiou o desenvolvimento, e também o quanto a crise ambiental mantém as diferenças Norte-Sul¹⁰. As propostas de vinculação “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento desigual e combinado” presentes na articulação do PNUMA, sob liderança de Maurice Strong, e também do “Fundo Verde” foram derrotadas (Nobre 2002). A luta maior na Cúpula da Terra, segundo Marcos Nobre (2002), foi travada pelos custos e financiamento da implantação do desenvolvimento sustentável, alçado como um modelo a ser constituído mundialmente. A partir da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, pactuou-se pela tutela do Banco Mundial, através do GEF, no financiamento, controle e processo de auditorias dos projetos ambientais em escala planetária.

A sustentabilidade, para os países do Norte, se consolidou como uma fórmula de gestão ambiental por meio de mudanças prioritariamente tecnológicas. Estamos de pleno acordo com Herbert Marcuse (1969), quando este afirma que a racionalidade tecnológica revela o seu caráter político ao se tornar o grande veículo de dominação, criando necessidades (falsas ou verdadeiras) e prioridades. Essas necessidades/prioridades só poderiam ser identificadas pelos próprios indivíduos livres, ou seja, enquanto não forem autônomos, são incapazes de dar a própria resposta. Concordamos, assim, com Celso Furtado (2000, 22), quando afirma que há “falta de nitidez no termo necessidade humana quando fora de determinado contexto cultural”; nesse caso, o contexto cultural da globalização. Finalmente, soa incompatível na atual sociedade falarmos em “direito planetários” ou “direitos intergeracionais” (Weiss 1988 citado por Lima Jr. 2004, 176), referentes à prerrogativa de cada geração receber o planeta em condições não piores que aquelas da geração anterior, onde existiriam certas obrigações do presente para o futuro.

A rigor, ocorreu uma sutil mudança – da questão das necessidades humanas para o incremento tecnológico –, o que acarretou a diluição da concepção de desenvolvimento

10 A Conferência do Rio de Janeiro estabeleceu que os recursos adicionais para abordar projetos ambientais deveriam ser catalizados através da Facilidade Global Ambiental (*Global Environmental Facility*), e assim havia de se aceitar as prioridades determinadas pelos administradores desse fundo (Rosenthal 1994). O GEF deixou de ser um “clube” exclusivo, antes de se iniciar a conferência, para se tornar um mecanismo criado no Banco Mundial para financiamento ambiental (Montaño 1994).

sustentável, já considerada vaga e improfícua, presente no Relatório Brundtland. Enquanto no discurso continua a se reproduzir a ideia de que o desenvolvimento sustentável busca atender as necessidades das gerações presentes e futuras, a sua ênfase, na prática, é de “combate” aos problemas ambientais globais. E estes, evidentemente, estão longe de encontrar uma solução plausível e profícua.

Referências

Achselrad, Henri. “Desenvolvimento Sustentável: A Luta por um Conceito.” *Proposta: Experiências em Educação Popular. Desenvolvimento e Meio Ambiente* (Rio de Janeiro), no. 56, 1993: 5-8.

Achselrad, Henri. “Sustentabilidade, Espaço e Tempo.” *Meio Ambiente: Questões Conceituais I*. Editado por Selene C. Herculano Niterói, RJ: PGCA – Riocor, 2000.

Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *A Agenda 21*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

Antunes, Ricardo L. C. *O que é Sindicalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

Almeida, Jalcione. “A Problemática do Desenvolvimento Sustentável.” *Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* Editado por Dinizar Fermiano Becker. Santa Cruz do Sul, SC: EDUNISC, 2002.

Babini, José. *Las Revoluciones Industriales*. Buenos Aires: Centro Editor da América Latina, 1972.

Baker, Susan. *Sustainable Development*. London, New York: Routledge – Taylor e Francis Group, 2006.

Barbieri, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

Bayliss-Smith, Tim e Sandra Owens. “O Desafio Ambiental.” *Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social*. Editado por Derek Gregory, Ron Martin e Graham Smith. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

Becker, Dinizar Fermiano. “Sustentabilidade: um novo (velho) paradigma de desenvolvimento regional.” *Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* Editado por D. F. Becker. Santa Cruz do Sul, SC: EDUNISC, 2002.

Begossi, Alpina. Escalas, economia ecológica e a conservação da biodiversidade. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. Editado por Clóvis Cavalcanti. São Paulo: Cortez Editora/Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

Bernardes, Júlia Adão e Francisco Pontes de Miranda Ferreira. “Sociedade e natureza.” *A Questão ambiental: diferentes abordagens*. Editado por Sandra Batista Cunha e Antônio Teixeira Guerra. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Biato, Francisco Almeida, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo. *A transferência de tecnologia no Brasil*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1973.

Boff, Leonardo. “O Ecocídio e o Biocídio.” *Sete Pecados do Capital*. Editado por Emir Sader. Rio de Janeiro: Record, 2000.

- Bocayuva, Pedro Cláudio Cunha. *As metamorfoses do trabalho e da cooperação produtiva: a economia popular e solidária na perspectiva da nova centralidade do trabalho*. Rio de Janeiro: FASE, 2007.
- Brüggner, Paula. *Educação ou Adestramento Ambiental?* Santa Catarina: Letras Contemporâneas, 1994.
- Brundtland, Gro Harlem. Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento – 1988. *Nosso Futuro Comum* (Relatório Brundtland). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- Carvalho, David F. “Desenvolvimento Sustentável e seus limites teórico-metodológicos.” *Contra-discurso do Desenvolvimento Sustentável*. Editado por M. Fernandes e L. Guerra. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, 2003.
- Carvalho, Ruy de Q. *Tecnologia e Trabalho Industrial*. Porto Alegre: L&PM, 1987.
- Claval, Paul. *La Nueva Geografía*. Barcelona: Oikos-Tau S.A. Ediciones, 1979.
- Claval, Paul. *A Geografia Cultural*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.
- Dias, Célia. “As antinômias discursivas de la economia política.” *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad e Utopía*. Editado por Héctor Alimonda. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- Dias, Edmundo Fernandes. *A liberdade (im)possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passivização*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1999.
- Codo, Wanderley. *O que é alienação*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- Diegues, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- Dobb, Maurice. *A evolução do capitalismo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- Doria, Francisco Antonio. *Marcuse: vida e obra*. Rio de Janeiro (Guanabara): Paz e Terra/José Álvaro Editor, 1974.
- Drouin, Jean-Claude. *Os Grandes Economistas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- EIR. EXECUTIVE INTELLIGENCE REVIEW. *A Máfia Verde: a ambientalismo a serviço do governo mundial*. Rio de Janeiro: EIR, 2001.
- Ellul, Jacques. *A técnica e o desafio do século*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- Escobar, Carlos H. *Epistemologia das ciências hoje*. Rio de Janeiro: Pallas, 1975.
- Evaso, Alexander Sergio et al. “Desenvolvimento sustentável: mito ou realidade?” *Revista Terra Livre*. Geografia, Política e Cidadania, São Paulo, AGB, no. 11-12, 1992: 91-101.
- Fernandes, Valdire Carlos Alberto Cioce Sampaio. “Problemática ambiental ou problemática socioambiental? A natureza da relação sociedade/meio ambiente.” *Desenvolvimento e Meio Ambiente* (Curitiba), no. 18, 2008: 87-94.
- Foladori, Guillermo. *Limites Do Desenvolvimento Sustentável*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2001.
- Foster, John Bellamy e Brett Clark. “Imperialismo ecológico: a maldição do capitalismo.” *O Novo Desafio Imperial*. Editado por Leo Panitch e Colin Leys. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- Franca, Gilberto Cunha. *O trabalho no espaço da fábrica: um estudo da General Motors em São José dos Campos (SP)*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

- Friedman, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1977.
- Furtado, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Furtado, Celso. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- Gimpel, Jean. *A revolução industrial da Idade Média*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- Guimarães, Roberto Pereira. "Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas." *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Editado por Bertha K. Becker e Mariana Miranda. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.
- Hansen, Gilvan Luiz. *Modernidade, utopia e trabalho*. Londrina: CEFIL, 1999.
- Harvey, David. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- Hayek, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. São Paulo: Globo, 1977.
- Henderson, W. O. *A Revolução Industrial: 1780-1914*. São Paulo: Verbo/EDUSP, 1979.
- Hobsbawm, Eric J. "Introdução." *Formações Econômicas Pré-Capitalistas*. Editado por Karl Marx. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- Hobsbawm, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Hopwood, B., M. Mellor e G. O'Brien. "Sustainable Development: Mapping Different Approaches." *Sustainable Development*, 13, no. 1, 2005: 38-52.
- Huberman, Leo. *História da riqueza do homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- Hunt, E. K. e Howard J. Sherman. *História do pensamento econômico*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.
- Lago, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio de Janeiro, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2007.
- Lefebvre, Henri. *O Marxismo*. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2009.
- Lima Jr., Jaime Benvenuto. "O direito humano ao meio ambiente." *Justiça social: uma questão de direito*. Editado por Maria E. R. Ortiz. Rio de Janeiro: FASE/DP&A, 2004.
- Lino, Geraldo Luís et al. *Máfia Verde 2: ambientalismo, novo colonialismo*. Rio de Janeiro: Capax Dei Editora, 2005.
- Lopes, J. L. *Ciência e desenvolvimento (Ensaio)*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro / EDUFF, 1987.
- Marcuse, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- Martínez-Alier, Joan. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 2007.
- Marx, Karl. *O capital (crítica da economia política)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- Mattos, Carlos A. de. "Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização: alternativa de sobrevivência ou nova utopia?" *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Editado por B. Becker, e M. Miranda. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.
- McCormick, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- McFetridge, Donald G. et al. *Economia e meio ambiente: a reconciliação*. Porto Alegre, RS: Ortiz, 1992.

- Meadows, Donella H. et al. *Limites do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.
- Mendonça, Francisco. *Geografia e Meio Ambiente*. São Paulo: Contexto, 1988.
- Minc, Carlos. *Como fazer movimento ecológico e defender a natureza e as liberdades*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1985.
- Miranda, Carlos et al. *Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do nordeste do Brasil*. Brasília, DF: IICA, 1999.
- Montaño, Jorge. "Hacia la consolidación de la Cumbre de Rio: Las Naciones Unidas y el Desarrollo Sustentable." *La Diplomacia Ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Editado por A. Glender e V. Lichtinger. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Montibeller-Filho, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2008.
- Nobre, Marcos. "Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual." *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Editado por Marcos Nobre e Maurício de Carvalho Amazonas. Brasília, DF: Edições IBAMA, 2002.
- Nobre, Marcos e Maurício de Carvalho Amazonas. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília, DF: Edições IBAMA, 2002.
- O'Connor, James. "¿Es posible el capitalismo sostenible?" *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad e Utopía*. Editado por Héctor Alimonda. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2003.
- Oliveira, Floriano José Godinho de. "Cidades Industriais e Cidades Pós-Industriais: Breve análise bibliográfica sobre do tema". *Revista Fluminense de Geografia* (Niterói, RJ), 1, no. 01, 2002: 63-78
- Oliveira, Leandro Dias de. A ideologia do desenvolvimento sustentável no ensino da geografia. 2001. 176 f. Monografia (Graduação) – Departamento de Geografia, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Faculdade de Formação de Professores (FFP), São Gonçalo, RJ.
- Oliveira, Leandro Dias de. "A ideologia do desenvolvimento sustentável: notas para reflexão." *Revista Tamoios* (Rio de Janeiro), UERJ-FFP, I, no. 2, 2005: 33-38.
- Oliveira, Leandro Dias de. *A construção do desenvolvimento sustentável na cidade de Volta Redonda: Um Estudo sobre Reestruturação do Território e Ideologia*, 2006. 204 p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro.
- Oliveira, Leandro Dias de. "A construção do 'desenvolvimento sustentável' sob a égide do neoliberalismo: um estudo sobre a economia política da 'crise ambiental'." *5.º Colóquio Internacional Marx e Engels* (Campinas), 2007. 1 CD-ROM.
- Oliveira, Leandro Dias de. "A Geografia da Conferência do Rio de Janeiro – 1992: entre o global e o local, a tensão e a celebração." *VIII ENANPEGE – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia [Anais]* (Curitiba), 2009.
- Oliveira, Leandro Dias de. "Reflexões sobre a Conferência do Rio de Janeiro 1992 (Eco-92): Desenvolvimento Sustentável, Neoliberalismo e a Celebração de um Consenso." *XVI ENG – Encontro Nacional dos Geógrafos [Anais]* (Porto Alegre). Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. São Paulo, AGB, 1, 2010: 1-10.

Oliveira, Leandro Dias de. *A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92)*, 2011. 283 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas – SP.

Oliveira, Leandro Dias de. “A geopolítica do desenvolvimento sustentável na CNUMAD – 1992 (Eco-92): entre o global e o local, a tensão e a celebração.” *Revista de Geopolítica* (Ponta Grossa, PR), 2, no. 1, 2011a: 43-56

Ortiz, Renato. “Globalização e mundialização.” *Cadernos de Sociologia* (Campinas, SP), no. 1, 1996: 7-15.

Palmer, Joy A. (Ed.). *50 Grandes Ambientalistas*. São Paulo: Contexto, 2006.

Perroux, François. *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

Pizzi, Jovino. *O desenvolvimento e suas exigências morais*, 2005. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/filosofia/vol1/desenvolvimento.pdf>>.

Porto-Gonçalves, Carlos W. “Geografia política e desenvolvimento sustentável.” *Revista Terra Livre. Geografia, Política e Cidadania* (São Paulo), AGB, no. 11-12, 1992.

Porto-Gonçalves, Carlos W. “A invenção de novas geografias.” *Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGEO. Território Territórios*. Niterói, RJ: UFF/AGB, 2002.

Quaini, Massimo. *Marxismo e Geografia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

Rabóczkay, Tibor. *Repensando o Partido Verde Brasileiro*. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2004.

Rattner, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

Ribeiro, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2005.

Rodrigues, Arlete Moysés. “Novas práticas e novas matrizes discursivas?” *O novo mapa do mundo. natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica*. Editado por Maria Adélia Aparecida de Souza et al. São Paulo: HUCITEC, 1993.

Ribeiro, W. C. *Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana*. São Paulo: Hucitec, 1998.

Ribeiro, W. C. “Apresentação”. *Problemática Ambiental Urbana. Textos Didáticos, no. 56*. Editado por Arlete M. Rodrigues. Campinas, SP, IFCH/UNICAMP, 2005.

Ribeiro, W. C. “Problemática ambiental = agenda política: espaço, território e classes sociais.” *Boletim Paulista de Geografia*, 83, 2006a: 91-110.

Ribeiro, W. C. “Manejo integrado, risco e vulnerabilidade social: evitar tragédias, corrigir problemas?” *Desenvolvimento Sustentável: Desafios e Discussões*. Editado por D. Rodriguez e D. Pinheiro. Rio de Janeiro/São Paulo/Fortaleza: ABC Editora, 2006b.

Ribeiro, W. C. “A abordagem ambiental – questões para reflexão”. *Problemática ambiental urbana: abordagens contemporâneas. Textos Didáticos, no. 63*. Editado por Arlete Moysés Rodrigues. Campinas, SP, IFCH/UNICAMP, 2007.

Rodrigues, Neidson. *Glórias e misérias da razão: deuses e sábios na trajetória do mundo ocidental*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

- Rosenthal, Gert. "América Latina y el Caribe ante los Problemas Ambientales y del Desarrollo". *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo*. Editado por A. Glender e V. Lichtinger. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Rossetti, José P. *Introdução à Economia*. São Paulo: Editora Atlas, 1984.
- Sader, Emir. *Século XX: uma biografia não-autorizada (O século do Imperialismo)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- Santos, Milton. *Território e Sociedade: Entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- Santos, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- Scotto, Gabriela, Isabel Cristina de Moura Carvalho e, Leandro Belinaso Guimarães. *Desenvolvimento Sustentável*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- Sinaceur, M. A. "O Desenvolvimento: Para Quê? (Introdução)". Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Editado por François Perroux. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- Taylor, Peter J. "As Raízes geostóricas do desafio da sustentabilidade e uma alternativa política pós-moderna." *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Editado por B. Becker e M. Miranda. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.
- Tietenberg, Tom. *Environmental and Natural Resource Economics*. Massachusetts: Addison-Wesley Longman, 2000.
- Veiga, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- Vieira, Susana Camargo. "A construção do conceito de desenvolvimento sustentável." Editado por Denise Pini Rosalem da Fonseca e Josafá Carlos da Siqueira. *Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Sette Letras/História y Vida, 2002.

To be or not to be: the United States as an Empire

Ser ou não ser: os Estados Unidos como Império

Carlos Gustavo Poggio Teixeira*

Abstract

In the modern sense, the notion of “empire” can be understood not as a political unit but as a system of relationships that may or may not be pursued as a strategy by powerful states. Hence, in order to establish an imperial relationship, a state needs both power and will. Because the United States has been a relatively powerful country for much of its history, the occasional adoption of imperial strategies must therefore be explained by variations in willingness. This article maintains that this willingness was clearly present in at least three moments in U.S. history: after the Spanish-American War, after World War II, and after 9-11. In each of these cases, the United States faced strong reactions to its imperial strategy – symbolized, respectively by the Philippines, Vietnam, and Iraq – that ended up leading to its subsequent reevaluation.

Key-words: Empire. United States. September 11, 2001.

Resumo

Modernamente, a ideia de “império” pode ser entendida não como uma unidade política, mas como um sistema de relacionamento que pode ou não ser perseguido como estratégia por parte de Estados poderosos. Dessa forma, para estabelecer uma relação de tipo imperial um Estado precisa tanto de poder como de vontade. Visto que os Estados Unidos tem sido um país relativamente poderoso durante toda sua história, a eventual adoção de estratégias imperiais deve, portanto, ser explicada por variações em vontade. Esse artigo argumenta que essa vontade esteve claramente presente em pelo menos três momentos da história dos Estados Unidos: depois da Guerra Hispano-Americana, depois da Segunda Guerra Mundial, e depois do 11 de setembro de 2001. Em cada um desses casos, os Estados Unidos enfrentou uma forte reação à sua estratégia imperial – simbolizada respectivamente pelas Filipinas, Vietnã, e Iraque – que acabou levando a sua subsequente reavaliação.

Palavras-chave: Império. Estados Unidos. 11 de setembro de 2001.

* Doutor em Relações Internacionais pela Old Dominion University, com bolsa CAPES-Fulbright, e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. É autor dos livros "O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos" (2010), baseado na dissertação vencedora do Prêmio Franklin Delano Roosevelt de Estudos sobre Estados Unidos, e "Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire" (2012), que foi apontado pela revista Foreign Affairs como um dos melhores livros de relações internacionais do ano de 2012. Atualmente, é professor do departamento de relações internacionais da PUC-SP. Contato: cgpteixeira@gmail.com.

Introduction

Such as any other nation that achieved great power status, the United States has often been referred to as an empire. However, this term puts forth so many negative connotations that a number of scholars prefer to avoid using it altogether. In fact, “empire” is one of those terms in the social sciences that have acquired emotional undertones, and, as such, it has inevitably lost some of its scientific purpose. The issue is especially controversial in the U.S. context since this was a country born as a reaction to an overseas empire and therefore with a strong anti-imperialistic rhetoric. The literature of the United States as an empire has plenty of debates on whether it is a good or a bad thing, whether the United States should repeal it or embrace it. Although these debates are important, they often do not fail to provide a useful and valuable neutral definition of empire. This is especially troublesome if one considers that the notion of empire can be significantly useful to explain some international relations phenomena.

In this article I deliberately avoid debating benefits or drawbacks of the empire. When referring to “empire” I do not mean a political unit, but a system of relationships that may or may not be pursued as a strategy by powerful states. In this sense, the question is not whether the United States *is* an empire or not, but whether it has pursued imperial solutions for specific problems or not. It is undeniable that U.S. is a power, but the question that this article seeks to pose is when and how this power was clearly embodied in imperial strategies. I claim that the “how” is related to a factor that goes beyond the materialistic perception and includes an ideological component – the willingness to use imperial power in order to establish an imperial relationship. If an empire then requires power and will, and since the United States has been a very powerful country since, at least, the end of the nineteenth century, adopting imperial strategies could be explained by the changes in willingness. Based on a variety of interpretations, I will prove that this willingness was clearly present in at least three moments in U.S. history: after the Spanish-American War, after World War II, and after 9-11. In the first case, it was an entirely internal process that grew as the perception of U.S. power grew. In the second case, the willingness was developed from the outside, enticed by others as they perceived U.S. power to be so great that could be used in their interest. Finally, in the latter case, the willingness developed rapidly as a (over) reaction to being confronted by antagonist forces, in a moment when the United States enjoyed a unipolar status in the international system. In each of the three cases, the United States faced strong reactions to its imperial strategy that led to its subsequent reevaluation.

Post 1898: Empire by choice

The Spanish-American War of 1898 could be regarded as the official milestone for the U.S. entrance in the great-power game. Before that, as Ernest May (1991, 3) makes it clear, “the United States was dealt with as a second-rate power”. However, “by the early twentieth century”, he adds, “some European statesmen looked upon America as a very formidable power indeed” (May 1991, 5). The Spanish-American War, thus, is usually considered by several authors to be the event that “dated American entry into the arena of world affairs” (Morgan 1965, ix).

As the United States was being born as a great power, it fatally had to discuss what kind of power in the world it was going to be. And it is during this time that the willingness for empire is most evident, especially on occasion of the debates surrounding the annexation of previous Spanish colonies. In having to decide what direction their country should take as a newly-born great-power, Americans often displayed a certain immaturity that is characteristic of rookies. Dwelling in a world of empires and having just defeated one important European empire, Americans had to decide what direction they would take as a great power themselves. Living in a country with vast resources gave Americans the choice of being a great power without necessarily having to acquire an empire. Nevertheless, the political solutions undertaken by American statesmen in the aftermath of the Spanish-American War, especially in the case of Cuba and, even more clearly, the Philippines, were typically imperial. The United States became, then, an empire by choice rather than by necessity.

As David Healy (1970, 11) points out, the world of the 1890s “was still a world of empires, and the British Empire was still by far the largest and most imposing. All the great powers, however, had colonial possessions and were eager for more; all over the world the United States now seemed the most important exception to the prevalence of national land-hunger”. In this world of empires, it sounded just natural for U.S. policymakers to talk candidly about the notion of an American empire, since it was culturally acceptable back then. Healy remarks that the mindset of the 1890s was characterized by the belief in progress and evolution, which was based on the notion of white superiority – “the white man’s burden”. This was translated in a “dual mandate” where the civilized societies in the world “provided progress, and colonies provided raw materials” (Healy 1970, 17). Healy also highlights that colonies were acquired not only for economic purposes but it also meant strength and controlling strategic points. Since the United States was a country that had no pressing needs for raw materials outside its territory, it was the cultural and strategic argument that provided the strongest basis for behaving in imperial ways. In an 1898 article entitled “Isolation or Imperialism”, John Procter, who was a close friend of Roosevelt, wrote that “it seems to be the fate of the black and yellow races to have their countries parceled out and administered by efficient races from the Temperate Zone”. England was the example to be followed, and the result of American imperialism would be “the advance of the blessings of civilization over the world” (Welch 1972, 25). On the Philippines, Procter argued that “there shall arise a New Imperialism, replacing the waning Imperialism of Old Rome; an Imperialism destined to carry world-wide the principles of Anglo-Saxon peace and justice, liberty and law” (Welch 1972, 26). This distinction implies that while there was an “old imperialism” concerned with territorial aggrandizement, the “new imperialism” would be concerned with spreading Anglo-Saxon values to allegedly backward peoples. A similar argument was made by David J. Hill, who was Assistant Secretary of State during the McKinley and Roosevelt administrations, in an 1899 article entitled “The War and the Extension of Civilization”. Hill rejects both the notions of “imperialism” and expansionism” and argues that “a more fitting term to designate the aims and achievements of the nation is, perhaps, the phrase ‘the extension of civilization’” (Welch 1972, 70). While others emphasized the strategic imperative, they also had the civilizational argument at the back of their minds. In an article stressing the strategic importance of Hawaii, Captain Alfred Mahan defends that “it is imperative to take possession” of the island (Welch 1972, 44). And again,

England was to be the model of imperial policies. “How much poorer would the world have been”, Mahan exclaims, “had Englishmen heeded the cautious hesitancy that now bids us reject every advance beyond our shore-lines!” (Welch 1972, 43). In a letter to Mahan, the then Secretary of the Navy Theodore Roosevelt agrees: “I need not to tell you that as regards to Hawaii I take your views absolutely [...] If I had my way we would annex those islands tomorrow” (Welch 1972, 98). Roosevelt went beyond praising the British Empire which brought “an incalculable gain for civilization” (Welch 1972, 118), to also praise the Russian and French empires. His conclusion is unequivocal: “Fundamentally, the cause of expansion is the cause of peace” (Welch 1972, 120). One important aspect that these debates unveiled is how inappropriate it is to resort to notions of economic imperialism to understand the use of empire as a political solution, particularly in the case of American statesmen. As Welch argues, “the expansion which they debated was not a vague economic imperialism but the expansion of American political sovereignty and territorial rule to noncontiguous, overseas territories” (Welch 1972, 4). Their arguments, as shown above, embraced several other motivations beyond merely economic factors.

Thus, even though Americans generally talked about resisting the idea of becoming a European-like imperial nation, the temptation was too great to be ignored. This was true not only at the decision-making level as shown above, but it was also popular with the general public. The easy victory achieved in the war with Spain made clear that the United States was a powerful country indeed, but beyond that, it created a public will for empire. For Lars Schoultz (1998, 78), during the final decades of the nineteenth century, “U.S. *citizens* slowly developed the desire to acquire an overseas empire” (emphasis added). Schoultz enlists as one explanation for the war with Spain the existence of a “public mood for a more aggressive U.S. foreign policy” (1998, 130). Max Boot (2002, 106) maintains that those who advocated a more constraint foreign policy “were swamped by a tidal wave of imperialist sentiment”. May (1991, 7) argues that, with the widespread perception of a “rising might” in the 1890s, “grew an ebullient, almost reckless mood” that fueled an imperialist perspective. John Dobson (1988, 201) draws attention to the immature aspect of the newly-born great power. “In its first forays into the game of great-power diplomacy”, he argues, “the United States often behaved like an adolescent: brash, bold, and impetuous”. H. Wayne Morgan remarks that the United States went to war with Spain “in a holiday mood that reflected its ignorance of the realities of either combat or world responsibilities” (Morgan 1965, 65), and the immediate outcome of the war would obviously reinforce this mood.

Hence, the interesting aspect of singling out 1898 is the fact that during that period the public will for empire is clearly identified. Dobson (1988, 65), for example, shows a very cautious McKinley who was wary of going to war even after the accidental destruction of the warship *Maine* had been blamed on Spain. He highlights that “the public concluded that Spain had been directly or indirectly to blame, and the public demanded a suitable punishment”. Dobson (1988, 63) demonstrates that as late as March of 1898, a month before war was declared, “McKinley still hoped the suffering in Cuba could be ended without resorting to war”, but the public and congressional pressures eventually convinced him “that the United States was going to war, with or without him, and he preferred to keep his credibility as a leader” (Dobson 1988, 65). “The Americans wanted war”, concludes Dobson (1988, 70), “and McKinley let them have it”.

Morgan (1965) disagrees on the question of McKinley cautiousness but consents on the degree of popular demand for empire. For Morgan (1965, x), acquiring Hawaii, the Philippines, and other territory were “part of a deliberate program for extending American power into the international politics and trade arena, and not by accident or default”. As regards the public mood, the author mentions a poll of late 1890s showing that forty-three percent of newspapers favored the idea that the United States should be an empire, only a third opposed to it, and the remaining were undecided. For Morgan (1965, 14), however, it was not the “yellow press” who supported the American empire, but “it merely fed a public opinion that already existed”.

Obviously, not everyone was so sanguine about the prospects of empire. The fact is that it is not so much that there was no opposition to empire, but that its supporters were far more popular. As Morgan (1965, 88) points out, “anti-expansionists in the [Republican] party admitted they were unpopular”. In a book analyzing the anti-imperialist movement in the United States between 1898 and 1900, Robert Beisner (1992, 228) concludes that their failure “came partly because it was not possible to make Americans ashamed of themselves and afraid of the future at a time when they were enjoying fresh breezes of prosperity, glory, and optimism after more than a decade of depression and social strife. The anti-imperialists had run headlong into the fact that nothing succeeds like success. Thus, they were unable to prevent the acquisition of an empire”.

The critical moment of the American empire during this period was definitively the question of the Philippines. Contrary to the arrangement made for Cuba through the Platt Amendment, which restricted Cuban sovereignty but retained some aspects of its independence, the solution for the Philippines was outright imperial – it was transformed in a de facto U.S. colony. If there could be geographic and political justifications for the cases of Cuba and Hawaii, “acquisition of the Philippines would represent colonialism, naked and shameless” (Welch 1972, 56). Moreover, while the idea of annexing Cuba or Hawaii had existed even before 1898, “prior to the war with Spain, no one in the United States even thought of acquiring the Philippines” (Healy 1970, 56). The question of the Philippines was, thus, an unexpected and unanticipated consequence of the war with Spain that suddenly left American statesmen to decide what to do with that piece of territory. The main concern was with other imperial powers – having defeated Spain, the McKinley administration reasoned that it would be imprudent to leave the Philippines to be conquered by another power. As Morgan (1965, 74) explains, “suspicions of foreign powers and their designs in the East intensified this emerging demand for empire [...] If America did not take the Philippines, they would, many reasoned”. The McKinley administration was not entirely sure of what to do with the Philippines but he eventually decided to keep it because “no other attractive alternative ever emerged” (Dobson 1988, 104). Since he reasoned that he could not return them to Spain, not turn them over to another power, neither leave them to themselves because of, in his own words, their “native ignorance and inability to govern”, he concluded that “there was nothing left for us to do but to take them all, and to educate the Filipinos, and uplift and civilize and Christianize them” (Morgan 1965, 96). The fact that the majority of the Filipinos were already Christian seems to have escaped McKinley.

The Philippines issue set a standard that accompanied other imperial ventures of the United States, that is, a pattern of initial optimism of American good intentions in bringing

order to dysfunctional societies, followed by frustration because of unexpected local resistance, which eventually culminates with a general bitter feeling that the United States should not get itself involved in the first place. As Dobson (1988, 107) points out, McKinley “presumed that the natives would be very happy to accept American aid and control” of the Philippines. The fierce resistance encountered in the Philippines led policy-makers and the public to rethink the wisdom of taking over that archipelago. “In less than a year” after 1898, Beisner (1992, xxii) observes, “a strong but largely self-contained America had changed into a far-flung empire already harassed by a colonial rebellion”. The costs of fighting the Philippine insurrection was far greater than the cost of the war with Spain, especially as regards casualties. If the United States had lost a few hundred men in the Spanish-American War, it lost more than 4,000 putting down the Philippine insurrection (Dobson 1988). As a consequence, “the public’s enthusiasm for conquest had deteriorated into frustration over expensive, time-consuming efforts at colonial consolidation” (Schoultz 1998, 191).

Thus, the effects of fighting the Filipino insurrection quickly obliterated the “ebullient mood” in the aftermath of the 1898 war. “Brief though it was”, writes Dobson (1988, 209), “the Spanish-American War had so many complex disturbing consequences that it helped inoculate the United States against future, potentially much more costly, adventurism”. The immediate effect, therefore, was a warier attitude towards the putative glamour of empire. In Morgan’s (1965, 111) words, “[a]s American soldiers in that faraway land, prey to the terrors of climate, disease, and human enemy, fell before the machete and the bullet, some of empire’s glitter faded”. For Bernard Porter (2006, 71), fighting in the Philippines “was one of the things that made America stop in her tracks, and held her back from much more formal imperialism after the Spanish War”. Beisner (1992, 226) argues that, as a result of the experience in the Philippines, the imperial urge “faded after 1900 as quickly as the anti-imperialist movement itself. By 1902, a close associate of Theodore Roosevelt [said that] the Philippines ‘cost us a great deal of money; and any benefits which have resulted from it to this country, are, as yet, imperceptible to the naked eye’”. Schoultz (1998, 192) observes that American citizens “were quietly coming to wonder about the wisdom of an expansionist foreign policy. The taste of empire was no longer in the mouths of the people”. The public that had so vigorously supported a more aggressive foreign policy suddenly disappeared leaving policy-makers “alone to raise the children of their adolescent indiscretion” (Schoultz 1998, 192). In striking opposition to the mood a few years earlier, by the time of World War I, “anything smacking of ‘imperialism’ was in bad odor with enlightened opinion” (Boot 2002, 231).

The pattern was set. Initial great designs eventually would give way to commonplace unembellished facts. The grandiose idea of civilizing mission would be translated into the less charming reality on the ground of building roads and schools. The glamorous phase of military conquest would be quickly replaced by the dirty stage of guerrilla warfare. Public approval would obviously behave accordingly, but presidents, caught by events and having to deal with situations produced by earlier decisions, had a narrower margin of maneuver. About one hundred years later, the United States would find itself in a strikingly similar situation.

Post 1945: Empire by invitation

While in 1898 the United States and the world acknowledged American power, by 1945, having gone through several imperial experiences in the Philippines and in the Caribbean, the United States was a far more mature power. This time, U.S. statesmen were far less sanguine about the possibilities of using their great power to imperial ventures. Having reached maturity, the United States would not act based on a reckless mood. But the situation in Europe did not leave the U.S. with many choices and the country was actually invited to play a more active role, thus constituting, in Geir Lundestad's (1990) words, an "empire by invitation". At the same time the United States reached maturity as a great power, it became a global power.

The belief that the United States built an empire by invitation during the Cold War was developed by Lundestad, but it was already present in previous works. Amaury De Riencourt (1968), for example, argues that with Europe broke after World War II, the United States proceeded to establish an empire beginning with Greece and Turkey. "The essence of the Marshall Plan", argues De Riencourt (1968, 86), "was that it was not a dictation of the United States to Europe, but an *invitation* to the Europeans to join together" (emphasis added). The same invitation that was made on the economic realm, was repeated at the security level. Again, as De Riencourt remarks (1968, 262), "it was not Washington that imposed the Atlantic Pact on more or less reluctant partners but the French Premier of the day, Henri Queuille, who, on February 25, 1949, made a desperate appeal for American protection". The "price tag" for American protection would be unifying Western Europe. As John Lewis Gaddis (1997) states, this aspect was the core difference between the American and the Soviet empires - while the first was largely an empire by invitation, the latter was basically an empire by imposition. George Liska (1967, 20) also makes this differentiation between what he calls a "predatory empire", one characterized by a "polity driven into expansion from within", and an empire "drawn into expansion by the more or less remote conflicts and ambitions of third states".

Therefore, in contrast with the deliberate choice made some fifty years earlier, now the United States was far more reluctant to resort to imperial solutions. But, truth was that the vacuum left in Europe would be filled either by one side or the other, and the Soviet alternative was too dangerous to be ignored. It was certainly not ignored by the West Europeans, who insistently claimed for American help. It was also not ignored by U.S. statesmen, who realized the country's new global responsibilities. Contrary to 1898, when the United States without properly having imperial power tried its hand on the imperial business in an "ebullient mood", now resorting to empire was a corollary of the inescapable reality of the international system. This important difference is vividly captured by Liska (1967, 113) when he suggests that "an exuberant policy of external interference and expansion which stemmed from a mood, can fade with the next mood swing; a policy of leadership for a power-to-be, rooted in a configuration of forces and pressures, however, can resist only with that configuration". And in this configuration, even if the United States did not have imperial ambitions, it would often resort to "imperial methods" (Steel 1970, 17). Again, this would not be an empire driven chiefly by economic motives, but it would actually constitute a kind of "welfare imperialism" (Steel 1970, 19) without any clear or immediate economic benefits. As Ronald Steel states (1970, 21), "in many of the

new states we performed the tasks of an imperial power without enjoying the economic or territorial advantages of empire”.

Thus, even if sometimes reluctantly, the United States saw itself in the mid-twentieth century building an empire of proportions unimagined at the beginning of that century. This time it was to be a global empire different than any other in modern history. As Lundestad (1990) points out, it was both different than the British empire before it, and from the Soviet empire. Compared to the latter, it was global, not regional. Compared to Britain, which extended largely to peripheral countries, it contained much more important units – Britain, Western Europe with most of Germany, and Japan. It was probably in this latter country that the imperial aspect was most evident, since “Japan’s defense became an American responsibility and Japan’s foreign policy to a large extent an extension of Washington’s” (Lundestad 1990, 49). Lundestad (1990, 59) remarks that the invitation was also made outside these core areas, in places such as Pakistan, Saudi Arabia, Iran, South Korea, Greece, Turkey, and South Vietnam. Even in Latin America, there was some complaint “that the United States was taking too little interest in their affairs”. All these areas issued some kind or another of invitations, “all of them ultimately with success, despite a certain initial aloofness on Washington’s part, at least on the nature of the proposed guarantees” (Lundestad 1990, 60). But the key area and prime example of the invitation aspect was certainly Western Europe. Lundestad (1990) regards the Marshall Plan as the “economic invitation” from Western Europe, which was made as a consequence of the harsh conditions in post-war Europe, and that was followed by a “military invitation” made as a consequence of an increasingly perceived threat from the Soviet Union. The author demonstrates how hard the Europeans worked to guarantee U.S. defense of the continent, and to make this guarantee as strong and automatic as possible, and how Washington, even though it did not do anything explicitly against its will, pushed to moderate the extension of its military involvement in Europe. For example, both Truman and Eisenhower liked to stress that the United States was in Europe on a “temporary or emergency basis” (Lundestad 1990, 76).

Taking a somewhat similar approach to Lundestad, Niall Ferguson (2004, 73) observes that the United States had no clear and well defined policies for the occupation of Japan and West Germany. Especially in the latter case, policies were developed on the go and a “reverse power struggle” developed in which “State and War departments [...] sought to pass the buck to the other”. General Lucius D. Clay, who was the military governor of the U.S. occupied zone of West Germany “could not wait to get rid of this unlooked-for responsibility”. As a consequence, Ferguson argues that the U.S. occupation was far from the ideal. “What was planned did not happen. What happened was not planned. This was not so much an empire by invitation as an empire by improvisation”, he claims. The major factor that kept the United States strongly committed to the rehabilitation of Germany and Japan, Ferguson remarks, was the “fear of a rival empire”. Thus, by combating Soviet imperialism, Americans were able to provide a rationale for their own imperialism, which leads Ferguson (2004, 78) to label containment as “the imperialism of anti-imperialism”. This same line of reasoning was also made by other authors, such as Steel (1970, 16), who observed that “struggling against communism, we created a counter-empire of anti-communism”.

This rationale of a counter-empire to battle against communism, embodied in the policy of containment, would be responsible for leading to an imperial policy that generated a strong reaction in the American empire's periphery. Again, as in the case of the Philippines, which were not on the American radar before the Spanish-American War, yet, suddenly became a central issue, another peripheral country would determine the course of American imperial temptation. As Lundestad (1990, 65) acknowledges, "the emphasis in 'empire' by invitation and on local support for the American role should not be taken too far" and in some regions armed force had to be used, even when no invitation was issued. And if Western Europe is the prime illustration of the notion of "empire by invitation", Vietnam became the opposite. If there was any invitation to the United States in Vietnam, it was not so much from the indigenous population but from the declining French empire. As in the case of the Philippines, the experience of Vietnam represented a change in the course and, not least significant, a change in the mood of American imperial career. As a matter of fact, Lundestad (1990) dates the early 1960s, when U.S. involvement in Vietnam began to increase as the beginning of the period of "decline" of the American empire.

Writing before the major escalation of the war, Liska (1967, 4) characterized the Vietnam war as "the first imperial war of the United States, fought at the remote frontier of empire [...] dictated by the concern for upholding minimum world order globally while raising issues of virtually direct rule locally and of the implications of a peripheral police action nationally". Some years later, when the outcome of the war was clear, Steel (1971, 16) would label Vietnam as "the bitter morning after". If the United States had gone to the Philippines some years earlier embodied in a spirit of new found might, it went to Vietnam also in a similar climate of "euphoria of power, generated in part by our success in the Cuban missile crisis and our military superiority over the Russians" (Steel 1971, 423). Yet, the model set by the Filipino insurrection, which is largely ignored by the analysts of the Cold War period, including Steel, would again repeat itself. The significant difference now was that the United States was a true global power with global responsibilities, in an era of increasing importance of the mass media. This time, the effects of fighting a local insurrection would have consequences not only for policy-makers and the general public mindset in the United States itself, but also for the newly born global audience. Thus, the "great tragedy" of Vietnam is not only, "the erosion of the belief by the American people in the virtue of their cause" (Steel 1971, 371) for this had already happened in some measure at the dawn of the century. The problem now was that this erosion occurred in a global, and not just a domestic scale. The effects were particularly relevant in the core of the American empire, when the war became a catalyst for changing the relationship with Europe. Writing when the Vietnam War was still unfolding, Steel (1971, 158) argued that "in no case would a unified Europe tolerate the continuation of the present situation [military dependence on US] in which it can automatically become involved in a major war as a result of some unilateral American action in a place like Vietnam". In fact, Lundestad (1990, 91) sees the Vietnam War as marking the beginning of the decline of the American empire, as it "changed both America's self-image and the world's image of the US".

But Vietnam was not the Philippines. It was worse. It is true that both had the effect of showing the limits not only of American power, but of American likeability. It is also true that both had important political and psychological impacts in the United States, and created a

certain “disillusionment and aversion to new commitments” (Lundestad 1990, 94). But contrary to the Philippines, Vietnam was a resounding defeat. Not only that, it was “the most significant American defeat” (Lundestad 1990, 94). Its psychological effects, according to Lundestad (1990, 112), “were in many respects similar to those the Boer War had on the British and, one might guess, Afghanistan had on the Soviets”. If one observed what happened to the British and Soviet empires after the Boer and Afghan wars, the prospects for the American empire after the Vietnam War could be regarded as equally gloomy. The difference though, was that the Boer and Afghan War happened precisely when Great Britain’s and Soviet Union’s economic decline, while the United States showed a more robust, even if shaken, economy. However, in fact, the Vietnam War, as the Filipino War, made Americans realize once more the costs of empire. It would take forty years and a tragedy at home for the United States to adventure itself in an imperial undertaking of similar proportions.

Post 2001: Empire by provocation

As in the pre-1945 period, before September of 2001, the United States seemed wary of using too much of its power in the world at large. At the beginning of the new millennium, Americans seemed so comfortable in their role of Cold War winners that a foreign policy could be looked upon as an often dispensable luxury. During the 1990s, it was “the economy, stupid”, and the following decade began with the promise of a “humble” foreign policy. Enjoying perhaps the greatest power ever acquired by any nation in the modern era, both in absolute and in relative terms, U.S. statesmen seemed content not to overuse it, despite occasional cries of interventionism. An adolescent power in the 1890s, reaching maturity in the 1940s, the United States resembled now an elderly power willing to enjoy retirement. The events of September 2001 however, forced the United States to resort once again to imperial solutions. But, as an elderly power, it would now display some signs of senility.

Similarly to Truman’s and Eisenhower’s stance on U.S. troops in Europe, it should be highlighted that, initially, it was not the U.S. intention to stay in Iraq for a long time, but the threat that was originally made in 2001, loomed even after the U.S. invasion of Iraq. Since the very beginning of the occupation in Iraq the Bush administration sought to assure that U.S. forces would remain in that country only for a brief period. President Bush assured in the beginning of 2003 that the United States would stay there “not a day more” than necessary. Other officials gave similar declarations estimating the duration of U.S. occupation between ninety days and six months (Ferguson 2004). These kinds of statements led Ferguson (2004, 203) to conclude by 2004 that the only thing clear about U.S. occupation in Iraq was that “it will be short”. There are no reasons to doubt that the Bush administration did not want a long occupation, and that it intended to leave after elections were held.

The aftermath of the terrorist attacks of September 11, 2001 in general and the invasion of Iraq in particular, vividly reignited the debates of an American empire. In 2004, for example, Steel (2004) reviewed thirteen books released after 9-11 that dealt with the issue of empire. He remarked that the United States was “in the first stages of imperial self-recognition” (2004, 29). This refreshed interest in the notion of an American empire led to all sorts of interpretation and a

corresponding renewed interest in the history of Roman and British empires in particular. Many, like Chalmers Johnson (2006), argued that the attacks of September 11 were just a payback for America's imperial actions in the past – U.S. actions abroad would eventually lead to disaster at home, they reason. For Johnson, the U.S. has been acting in imperial ways for a long time, but in a recent book he states that George W. Bush Administration was inherently evil – an empire that tortures, destroys ancient civilizations, and builds “imperial enclaves” with “swaggering soldiers who brawl and sometimes rape” women in the target countries (Johnson 2006, 278). U. S. military bases abroad are labeled as the “American version of colony” (Johnson 2006, 138). For Johnson, who is also critical of the British Empire, this imperial path will inevitably lead to the destruction of the American Republic and the establishment of a tyranny. Johnson argues that the fundamental choice of empires is between empire and democracy. He affirms that while Rome chose the first and lost the latter, Britain chose to maintain the latter and lost the first. Likewise, the United States faces the same choice, Johnson states. Jim Garrison (2004, 5) contends that this choice has already been made. For the author, after 9-11 the United States has crossed the threshold and “has made the transition from republic to empire” with “no turning back”. Garrison (2004, 9) argues that the United States should see itself as a “transitional empire, one whose destiny at this moment is to act as mid-wife to a democratically governed global system” and eventually become the “final empire”.

Similarly to Johnson, but in a less anguished tone, Andrew Bacevich (2002) defends that the United States has been pursuing a consistent imperial strategy since the beginning of the Cold War. This foreign policy is based on what Bacevich calls a “strategy of openness” aiming to create an open and integrated world dominated by the United States, and using force when necessary to “quell resistance” to this project. Under this perspective, even the end of the Cold War did not bring many changes to this underlying strategy – the difference is that it went from a defensive to an offensive one. Likewise, the aftermath of 9-11 is seen in this context as “a war to preserve and to advance the strategy of openness”, now with less constraints (Bacevich 2002, 227). The author sees no major differences between the policies pursued by George H. W. Bush, Bill Clinton, and George W. Bush. Bacevich widely praises Williams Appleman's works. Williams who argued against the idea that the United States ended up pursuing an unintended imperial policy; instead, such as Williams, Bacevich sees this as a coherent and premeditated strategy of empire, diligently pursued by every American president since the end of World War II. Similarly to Johnson, Bacevich (2002, 133) points out the question of militarism as a central problem in this imperial policy, especially the “grandeur of America's post-Cold War military aspirations”.

At the other end of the spectrum, Niall Ferguson (2004) also agrees that the United States had been an empire long before 9-11, albeit one in denial. In stark opposition to the authors mentioned above though, Ferguson considers that the world could benefit greatly if the United States gave a step further and unashamedly assumed the imperial mantle to become a full blown “liberal empire”. The author provocatively argues that the experience of national independence after the period of decolonization “has been a disaster for most poor countries” (2004, 176), especially in Africa. The reason, Ferguson points out, lies in both the economic-financial international system (such as protectionism, lack of net capital flows, and restrictions on free labor) and in those countries' domestic structures. Therefore, Ferguson (2004, 183)

adds, “in most cases, their only hope for the future would seem to be occupied by a foreign power capable of constructing the basic institutional foundations indispensable for economic development”. Whenever comparing with the British colonial experience, the author concludes that a liberal empire is needed for such a task. He goes on to give a specific example, insisting that “Liberia would benefit immeasurably from something like an American colonial administration” (Ferguson 2004, 198). Nevertheless, Ferguson (2004, 29) asserts that Americans “lack the imperial cast of mind” and that the United States has therefore been an “empire in denial”, an “empire without imperialists”, and an “empire by improvisation”. His conclusion, thus, is that the United States should pursue “some profound changes in its economic structure, its social makeup and its political culture” to finally live up to its liberal imperial mission (Ferguson 2004, 301). In a similar fashion, Boot (2002, 347-8) highlights the benefits of U.S. imperial policies throughout history, but argues that if the United States does not develop a “bloody-minded attitude” and do not prepare “to get its hands dirty”, then “it should stay home”.

Between radical critics and enthusiastic apologists, there is a body of literature that takes a more nuanced approach, even though it may tilt more towards one or the other side. Bernard Porter (2006) argues that, while the United States has in fact shown imperial attitudes since its origins, it has become a “superempire” after 9-11, when it definitively transcended the predecessor British Empire to become something far greater. According to Porter, one major distinction between the American and the British empires is that the first is more ideologically driven. George Liska (1967, 109), who had written during the Cold war about the benefits of the United States exercising “an imperial role with greater magnanimity than the Romans were either prepared or even able to exercise”, revised its position as a result of the aftermath of 9-11. In his more recent book, entitled “Twilight of Hegemony”, Liska (2003) displays a considerably more negative tone. For Liska (2003), the best description of the policies pursued by the United States after 9-11 is neither empire nor hegemony – the author uses the term “hegemonism” to describe a situation in which the hegemonic power loses its self-control and a “rationally managed power is replaced by a political force and a soulless mechanism of senseless violence”. He contrasts this with the Cold War strategy, seen as “a strategically rational contest of two differently conditioned and constituted, but essentially identical, imperial powers” (Liska 2003, 41). The fact that the end of the Cold War provided the United States with a counterbalancing imperial power, meant that its end would remove the “policing effects” inherent in that international structure. The United States then, would practice a “phantom hegemony” with Bush father and Clinton, which was basically a “reactionary” policy characterized by “reflexive responses” (Liska 2003, 13). The response given to the events of September 11, 2001, which was carried on under a feeling of omnipotence, would mean the transition “from phantom-hegemony to full-scale hegemonism” (Liska 2003, 36). This hegemonism is a “social pathology” that manifests itself in the “decay of imperial sense of obligation and consequent mission into a unilaterally prosecuted supremacist delusion” (Liska 2003, 41). The author identifies hegemonism as a response to an “early-stage of material decline relative to others or an earlier imperial self” (Liska 2003, 45). One important evidence of the dissolution, Liska (2003) points out, would be a moral secession of the European core from the American empire. It is interesting to notice that he mentions not only a relative material decline, but adds a moral and cultural dimension to maintaining the empire. Liska (2003,

52-3) adds that “replacing the regional core with a substitute regional control farther to the East might offer quantitative but not culturally equivalent replacement and replenishment”. Thus, while Liska (2003) saw the Cold War United States as an empire with a sense of mission that brought order to the system, he describes the country that emerged after 9-11 as one with a pathology that makes it produce the opposite effect.

John B. Judis (2004) identifies the aftermath of the Spanish-American War as a period of U.S. imperialism, but argues that these policies were repudiated early on, especially by Wilson and Franklin Roosevelt. Wilson is credited to have “revolutionized American foreign policy” in what he repudiated the old notions of imperialism based on race and religion and set the goal of creating a world of democracies as the uppermost American ideal of foreign policy (Judis 2004, 117). For the author, the Cold War was a period that reflected the American commitment to dismantling imperialism, with a few setbacks in places, such as Vietnam and the Middle East. The immediate post-Cold War period is labeled as the “triumph of Wilsonianism”, while the policies pursued by the Bush administration after 9-11 are seen as a rupture from the policies of Roosevelt and Wilson and a return to the imperial policies of the end of the nineteenth century. For Judis (2004, 166), what the United States tried to do in Iraq “was very similar to what the British Colonial Office had done in the region’s oil states before World War II [...] Bush, whether in name or not, was reviving the imperial policies that Wilson and Franklin Roosevelt had repudiated”. Therefore, the author’s historical framework can be basically summed up in three different periods of U.S history: an initial “imperial moment” after the war with Spain; followed by repudiation of imperial policies that was later embodied in the “Cold War liberalism” from Truman to Reagan and in a “triumph of Wilsonianism” with Bush and Clinton; and, finally, a full blown revival of the imperial policies of the past with George W. Bush. Although Judis’ approach may be debatable, his book is one of the few who actually compared events from 1898 and 2003. While several authors seem to forget the U.S. imperial experience in the Philippines, Judis considers that historical incident a central aspect in U.S. foreign policy history, which he denominates as “America’s imperial moment”. This perspective enables him to provide insightful comparisons, especially when it comes to the mood generated by initial easy victories that later proved to be deceiving. “In the wake of the surprisingly easy victory in Afghanistan”, Judis (2004, 175) observes, the Bush administration “experienced the same rush of national power and the same illusion of omnipotence that the McKinley administration had experienced after the ‘splendid little war’ against Spain”.

Conclusion

A number of commentators have noticed that when the United States entered the great power game in the late nineteenth century it acted like an adolescent – “brash, bold, and impetuous”, as Dobson (1988, 201) puts it. Under this view, colonial adventures in places, such as the Philippines are seen as a reflection of U.S. “adolescent indiscretion” (Schoultz 1998, 192) – a country that had acquired great power and now had to make decisions on how to use it. As most adolescents, the United States of late nineteenth century was deeply affected by its surroundings. Living in a world of empires, it seemed just natural for Americans to behave like

one themselves. But they soon found out that the real world of empires was far harsher than their juvenile mind had pictured. When the grandiose plans to civilize cultures seen as inferiors fell prey to the Filipino jungles, U.S. statesmen and public opinion were forced to reevaluate the effectiveness of imperial solutions. Fourteen years fighting in the Philippines left a deep impression in the minds of the young American power, one that definitively helped it to grow up and reach maturity.

By the end of World War II, the United States was a much more mature power. Having surpassed all other nations in the world in practically every indicator of power that mattered, now that Americans actually dispose of imperial power they were considerably reluctant to use it. This time, however, the imperial call came from the other side of the Atlantic. On one hand, Europeans insisted for U.S. involvement in their reconstruction and protection. On the other hand, now that the United States was a global power, it had global responsibilities and combating the rival Soviet empire was the number one priority. These two forces were joined together to create the willingness to make the United States resort once again to imperial solutions. As the Cold War unfolded, U.S. global responsibilities became more and more far-reaching, so much so that it saw itself entangled in Vietnam almost without realizing it. As in the Philippines, when the United States had taken over for what remained of the Spanish empire, in Vietnam it ended up taking over for what remained of the French empire. As in the Philippines, indigenous forces in Vietnam reacted strongly and reminded Americans once again that being an empire comes with a high price tag – money, sweat, and blood. As in the Philippines, what was initially seen as an easy victory of a great power against an insignificant country, turned out to be a lengthy battle that led to a repulsion of imperial strategies. The similarities between Vietnam and the Philippines seem so evident that it is just remarkable that so few authors have addressed the topic. Before the Vietnam syndrome, one could argue that there was a Philippines syndrome.

Considering that the United States went to the Philippines in an adolescent mood, as an immature power that was still learning to play the great power game, but went to Vietnam as a grown-up global power that became gradually committed to an extent that it was indiscernible when its involvement actually turned into an American war, a case can be made that after 2001 the U.S. power started to show signs of senility. The attacks of September 11 set into motion a series of events that it seemed as if the United States had developed a pathology that one could call “hegemonism” (Liska 2003). All the multilateral fora that had been built during the period of U.S. power’s maturity, notably NATO and the UN, were deemed at best irrelevant and at worst an impediment to fully applying the U.S. power in an age of unipolarity. After living for a decade in a unipolar environment, by the beginning of the twenty-first century, a sense of omnipotence had been developed, the same sense that led the United States to the Philippines in the nineteenth century and to Vietnam in the twentieth. In both events, this sense of omnipotence would quickly die down as troops on the ground fell prey to an inhospitable environment. The United States fought guerrilla wars in the Philippines and Vietnam that lasted for over a decade and that weakened American power. Iraq shows no signs that it will follow a very different path.

When analyzing the American imperial ventures, it is clear that they were not planned. McKinley’s campaign for president is notorious for barely mentioning foreign policy issues. Truman, who built the framework of the American empire in the Cold War, had no choice but to

be concerned with foreign policy, but he clearly had no imperial designs in mind. The fact that national security spending from 1945 to 1948 was reduced by almost 90% confirms this trend. As his successor in the presidency, Truman often repeated that U.S. troops would be deployed abroad for a short period of time. Vietnam was a consequence of the U.S. gradual involvement in that region, and the Cold War mindset had become too powerful to avoid escalation there. Johnson – who once said that “I do not want to be the President who built empires” (Gaddis 2005, 268) – had little interest in foreign policy issues and would have been far happier focusing efforts only on his domestic agenda. Bush run a presidential campaign touting a “humble” foreign policy that in the first months of his administration sounded like a disentanglement from the world at large. In the three cases the imperial urge did not appear spontaneously. McKinley went to war with Spain and took the Philippines after intense debate with himself and with Congress. Successive U.S. administrations became gradually involved in Vietnam as a result of the Cold War and of how the situation on the ground evolved, and not as a thought-out plan from scratch. Bush only unleashed the imperial temptation after an unforeseen tragedy of enormous psychological proportions for the country. Both George W. Bush and Lyndon Johnson succeeded in transferring considerable power from the Congress to the executive branch, an action that was seen as necessary in order to pursue their imperial policies. McKinley did not need such action, since the imperial push then came more from the public opinion at large than from the White House. Both efforts were greeted by strong indigenous reaction to U.S. imperial policies, which led to a reassessment of such policies.

In the famous Shakespearean monologue, Hamlet, the main character, after asking “To be or not to be: that is the question”, adds:

*Whether 'tis nobler in the mind to suffer
The slings and arrows of outrageous fortune,
Or to take arms against a sea of troubles
And by opposing end them?*

Between suffering the arrows of fortune and taking arms against a sea of troubles, the United States has often chosen the latter. But if metaphorical slings and arrows of outrageous fortune were, thus, avoided, attempts to oppose and put an end to troubles in places, such as The Philippines, Vietnam, and Iraq ended up generating enough resistance to make U.S. statesmen wonder and keep asking the old Hamletian question.

References

- Bacevich, Andrew J. *American empire: the realities and consequences of U. S. Diplomacy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002.
- Beisner, Robert L. *Twelve against empire: the anti-imperialists, 1898-1900*. Chicago: Imprint Publications, 1992.
- De Riencourt, Amaury. *The American empire*. New York: Dial Press, 1968.

- Dobson, John M. *Reticent expansionism: the foreign policy of William McKinley*. Pittsburgh, Pa.: Duquesne University Press, 1988.
- Ferguson, Niall. *Colossus: the price of America's Empire*. New York: Penguin Press, 2004.
- Gaddis, John Lewis. *We now know: rethinking cold war history*. Oxford; New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1997.
- Gaddis, John Lewis. *Strategies of containment: a critical appraisal of American national security policy during the cold war*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Garrison, Jim. *America as empire: global leader or rogue power?* San Francisco: Berret-Koehler Publishers, 2004.
- Healy, David. *U. S. expansionism: the imperialist urge in the 1890s*. Madison: University of Wisconsin Press, 1970.
- Ignatieff, Michael. "The American Empire." *New York Times Magazine*, no. 22, 2003.
- Johnson, Chalmers A. *Blowback: the costs and consequences of American empire*. New York: Henry Holt, 2004.
- Johnson, Chalmers A. *Nemesis: the last days of the American Republic*. New York: Metropolitan Books, 2006.
- Judis, John B. *The folly of empire: what George W. Bush could learn from Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson*. New York: Scribner, 2004.
- Liska, George. *Imperial America: the international politics of primacy*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967.
- Liska, George. *Twilight of a hegemony: the late career of imperial America*. Dallas: University Press of America, 2003.
- Lundestad, Geir. *The American empire and other studies of U. S. foreign policy in a comparative perspective*. Oslo; Oxford: Norwegian University Press; Oxford University Press, 1990.
- May, Ernest R. *Imperial democracy: the emergence of America as a great power*. Chicago: Imprint Publications, 1991.
- Morgan, H. Wayne. *America's road to empire: the war with Spain and overseas expansion*. New York: Wiley, 1965.
- Porter, Bernard. *Empire and Superempire: Britain, America and the world*. New Haven: Yale University Press, 2006.
- Schoultz, Lars. *Beneath the United States: a history of U. S. policy toward Latin America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1998.
- Steel, Ronald. *Pax Americana*. New York: Viking Press, 1970.
- Steel, Ronald. *Imperialists and other heroes: a chronicle of the American empire*. New York: Random House, 1971.
- Steel, Ronald. "Totem and Taboo." *Nation*, 279, no 8, 2004: 29-35.

Welch, Richard E. *Imperialists vs. anti-imperialists: the debate over expansionism in the 1890's*. Itasca, Ill: F. E. Peacock Publishers, 1972.

Williams, William Appleman. *Empire as a way of life: an essay on the causes and character of America's present predicament, along with a few thoughts about an alternative*. New York: Oxford University Press, 1980.