



Associação Brasileira de  
Relações Internacionais

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 7, Nº 2

Julho-Dezembro de 2012

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## SUMÁRIO

**China's economic statecraft and african mineral resources:  
changing modes of engagement | 3**

Ana Cristina Alves

**A construção do refugiado no pós-Guerra Fria:  
dilemas, complexidades e o papel do ACNUR | 23**

Carolina Moulin

**Cooperação macroeconômica na América Latina: possibilidade ou utopia? | 50**

Márcio Bobik Braga

Amaury Patrick Gremaud

**Ajuste estratégico na política sul-americana do Brasil:  
alcançando a fronteira norte (1969-1983) | 66**

Thiago Gehre

**Comunidade de segurança: a teoria no conceito | 81**

Diego Trindade d'Ávila Magalhães

**Identidade nacional, política externa e guerra:  
a "Operação Paz para a Galileia" revisitada | 99**

Guilherme Casarões

**Reflexões sobre o papel da mídia na construção do nationess:  
os casos da Telesur e da Al-Jazeera | 117**

Silvia Nogueira

**As contradições da cooperação técnica em educação Brasil-CPLP:  
o caso do Timor-Leste | 127**

Diego Barbosa da Silva

**Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em Política Externa | 149**

Lucas Ribeiro Mesquita

**O Multilateralismo na Política Externa Brasileira | 163**

Flavia de Campos Mello

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904  
Vol. 7, Nº 2  
Julho-Dezembro 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](mailto:cartainternacional@abri.org.br)

# China's economic statecraft and african mineral resources: changing modes of engagement<sup>1</sup>

## A diplomacia econômica chinesa e os recursos naturais africanos: mudanças na forma de engajamento

Ana Cristina Alves\*

### Abstract

China's impressive inroads into Africa's resources sectors over the past decade are largely due to the timely match between cash-loaded China in search for raw materials and a continent with a vast pool of underdeveloped mineral deposits, whose exploration has been hindered for decades by underinvestment and infrastructure bottlenecks. Chinese 'infrastructure-for-resources' loans are ultimately a product of the convergence of Chinese and African interests at the dawn of the 21<sup>st</sup> century. This loan formula, swapping infrastructure for resources, came into being largely as a default strategy, inspired by China's own domestic experience, its competitive advantages and the African receptiveness to these kinds of barter deals. The paper explores how China has consistently used this approach over the past decade as a positive economic statecraft tool to pursue mineral resources security goals in Africa; and how the need to adjust its approach to challenges and new opportunities on the ground has led to noticeable shifts in recent years. It argues that, although infrastructure for resources remains an important tool to meet Beijing's supply concerns, China's strategies to access resource assets have become more diversified and market oriented, with its state-owned enterprises taking the lead and increasingly engaging in mergers and acquisitions.

**Key-words:** China – Africa – economic statecraft – Infrastructure-for-resources loans – change

### Resumo

A impressionante incursão da China nas indústrias extrativas na África ao longo da última década é em grande parte explicada, por um lado, por uma China com vastos recursos financeiros, mas sem recursos naturais para sustentar o seu crescimento econômico; e por outro lado, uma África com reservas maciças de recursos minerais, porém sem capital para investir na exploração e na infraestrutura necessárias para desenvolver essas reservas. Os empréstimos Chineses de "Infraestrutura-por-recursos naturais"

1 This paper is an updated version of an Occasional Paper published by the South African Institute of International Affairs in January 2013. Available at: <<http://www.saiia.org.za/occasional-papers/china-s-economic-statecraft-and-african-mineral-resources-changing-modes-of-engagement.html>>.

\*\* Ana Cristina Alves (PhD) is senior researcher at the South African Institute of International Affairs (Global Powers and Africa programme), where she does research on China and Brazil-Africa relations. Contact: [ana.alves@wits.ac.za](mailto:ana.alves@wits.ac.za).

são, em última análise um produto desta convergência de interesses na alvorada do século XXI. Este modelo de empréstimo, com base na troca de infraestrutura por acesso a recursos minerais, é largamente fundamentada na experiência doméstica da própria China, em suas vantagens competitivas e na abertura dos governos Africano para este tipo de permuta. Este artigo analisa a utilização deste instrumento de diplomacia econômica pela China ao longo da última década na prossecução dos seus interesses de segurança energética e mineral na África, bem como o ajustamento desta abordagem aos desafios e novas oportunidades que emergiram nos últimos anos as quais conduziram a mudanças perceptíveis nesta estratégia. A autora argumenta que, apesar dos empréstimos infraestrutura por recursos continuarem a ser uma importante ferramenta para atender às preocupações de Pequim com o abastecimento continuado (sobretudo de petróleo), as estratégias das companhias estatais Chinesas para acessar ativos petrolíferos e minerais tornaram-se mais autônomas, com as suas empresas estatais a envolverem-se crescentemente em fusões e aquisições.

**Palavras-chave:** China – África – Diplomacia Econômica – Empréstimos de Infraestrutura por recursos naturais – mudança.

## Introduction

Owing to the sheer size of its domestic demand and production of minerals, China has been a critical player affecting world minerals market since the dawn of the new century. This state of affairs is to a great extent explained by the need to feed its expanding industrial output, in particular, steel, electrical wire, cable, infrastructure, telecommunications and electronics industries.

China is a leading producer of a wide range of minerals, such as aluminium, cement, coal, copper, gold, iron and steel, lead, manganese, rare earths, silver, tin, tungsten, and zinc; and ranks among the world's top producers of many other mineral commodities. Nonetheless, its demand for a number of strategic minerals – including chromium, cobalt, copper, iron ore, manganese, nickel, petroleum, platinum group metals and potash – largely outstrips domestic supply. As a result, Beijing is currently a net importer of these minerals (Tse 2012). China's external reliance on mineral metals is expanding fast even in commodities in which it is a leading producer, such as tin (of which China became a net importer in 2008) and lead (of which China has been a net importer since 2009). Oil is, however, China's largest external reliance, as it is the world's second-largest oil consumer and importer after the US. Even though new oil findings in China's offshore are expected to offset some of the decline registered in its mature onshore fields, its imports are expected to continue growing in coming years owing to expanding domestic demand. At present over half of China's oil consumption is met by imports (U.S. 2012).

China's foreign trade structure illustrates this liability well. One of the most notable changing traits in its foreign trade over the past decade has been the increasing share of minerals in its global imports. In 2010 mineral commodities accounted for 64% of China's imports, totalling \$375 billion up from \$40 billion a decade ago (WTO 2012). In order to minimise its increasing vulnerability, Beijing has pursued a strategy of diversifying its supply sources, as shown in Table 1. Although Asia and the Middle East still account for a significant share of China's mineral

commodities supply, its imports from other resource-rich regions have expanded a lot faster in recent years. Africa's share in China's minerals imports has increased 14 times over the past decade, representing one of the fastest growth rates.

**Table 1 – China's fuel and mineral imports by region (\$ billion)**

	2000	2004	2008	2010
South and Central America	1.89	8.80	39.88	54.38
Africa	4.21	12.31	49.49	57.31
Commonwealth of Independent States (CIS)	2.60	7.00	22.57	29.04
Middle East	8.85	17.74	72.22	71.70
Asia	13.18	33.84	102.90	130.04
Rest of world	3.21	9.81	19.82	32.17
<b>Total</b>	<b>33.94</b>	<b>89.5</b>	<b>306.88</b>	<b>374.64</b>

Source: WTO, 'International Trade Statistics', various years, merchandise trade by product, region and major trading partner – China.

Along with supply diversification, in recent years the world has seen a steady expansion of China's equity shares in overseas mineral resources markets where these commodities abound, its assets now spanning from neighbouring Central Asia, Southeast Asia and Australasia to faraway regions, such as Africa and South America. According to A Capital Dragon Index, 51% of the \$68 billion of Chinese outward direct investment (ODI) in 2011 targeted natural resources (A Capital Dragon Index 2011). Acquiring production assets and reserves abroad plays a key role, not only as a means to ensure a steady supply in the long run, but also to have a greater say in future market developments upon which China is becoming increasingly dependent. This strategy has been particularly evident in Africa and South America, where the footprint of Chinese mining and oil SOEs has expanded significantly over the past decade<sup>2</sup>.

Ensuring a steady supply of non-renewable resources in the current global context is, however, a daunting task. The fast-expanding gap between ever-growing global consumption and finite mineral resources has fuelled fierce competition for supplies, leading to skyrocketing prices. Moreover, increasing supply uncertainty owing to a greater reliance on supply markets historically plagued by political instability, manipulation, terrorism, and nationalisation policies. In this framework, it comes as no surprise that mineral commodities rapidly climbed to the top of China's foreign policy agenda, as it constitutes one of its major external liabilities.

## Africa's bounty

For decades Africa's mineral resources remained underexplored owing to a variety of reasons, including low commodity prices, lack of investment, poor infrastructure, geographical obstacles and political instability. Gradual stabilisation of the continent over the past decade and the concomitant surge in demand for mineral commodities driven by emerging economies

<sup>2</sup> Although Chinese companies have also acquired a significant mineral portfolio in South America (in Chile, Peru, Bolivia, Venezuela and, more recently, important oil equity in Brazil), the penetration of this market proceeded at a slower pace throughout most of the decade and followed a different pattern, which is why it falls out of the scope of this analysis.

prompted a renewed interest on the African continent. Africa's resource bounty plays a key role in this surge of foreign direct investment (FDI) to the region, a trend that is expected to continue in coming years, as demand from emerging economies is forecasted to remain high. According to Ernst and Young, Africa's FDI is expected to reach \$150 billion by 2015, up from \$85 billion in 2010 (Ernst e Young 2011).

With investment pouring in, the true dimension of Africa's mineral reserves has also become better known. As of 2011 Africa accounted for 8% of global known oil deposits. Africa boasts one of the fastest regional growth rates in oil reserves, which have doubled in the past two decades. The largest reserves are located in Libya (47.1 billion barrels), Nigeria (37.2 billion barrels), Angola (13.5 billion barrels) and Algeria (12.2 billion barrels). In terms of production, Africa is the third-largest regional producer, with a world total share of 10.4%. The country ranking changes a bit with Nigeria as the main African oil producer (2.5 million barrels per day or bpd), followed by Angola (1.8 million bpd), Algeria (1.7 million bpd) and Egypt (750 thousand bpd)<sup>3</sup>. In addition, a number of new oil producers have surfaced in recent years – namely Ghana, Niger, Chad and Uganda – with a few more in the making (including Ethiopia, Somalia and Niger). Furthermore, massive natural gas reservoirs have been discovered off the Eastern coast of the continent, as well as large coal deposits in Mozambique, and huge uranium reserves in Namibia and Niger.

This picture is further complemented by Africa's endowment in non-fuel minerals, in which Southern Africa appears as a prize. South Africa and Zimbabwe are leading producers of platinum. South Africa is also a leading producer of manganese (with 75% of the world's reserve base) and holds massive deposits of gold, copper and nickel, among others. The Copperbelt Region, spanning across Zambia, the Democratic Republic of Congo (DRC) and Angola, holds vast deposits of copper and cobalt. Africa also has large untapped iron ore deposits, predominantly located in West Africa and scattered across a number of countries, namely Gabon, Guinea, Liberia and Sierra Leone.

In this context, it comes as no surprise that Chinese oil and mining SOEs have acquired numerous oil and mining assets on the continent over the past decade. Currently China has oil equity in Sudan (where the China National Petroleum Corporation or CNPC has a dominant position in the sector) and in a number of other key oil-producing countries, including Angola, Equatorial Guinea, Ethiopia, Gabon, Chad, Uganda and Libya. Chinese national oil companies (NOCs) are also prospecting for oil in several other African countries (namely Niger, Tanzania, Ethiopia, and São Tomé & Príncipe). Further, Chinese mining companies have made significant inroads into a number of African countries, including Guinea, Liberia, the DRC, Zambia, Zimbabwe and South Africa.

A significant part of these assets have been directly or indirectly secured through the extension of concessional loans for infrastructure. Throughout the past decade China has made extensive use of this type of *economic statecraft* to secure long-term supply and access to resources assets.

<sup>3</sup> All figures in this paragraph are according to All workbook of *BP Statistical Review of Energy 2012*. Available at: <<http://www.bp.com/statisticalreview>, accessed 15 July 2012>.

## China's foreign aid, economic statecraft and African mineral resources

Economic statecraft can be defined as 'the use of economic instruments by a government to influence the behavior of another state', and often involves the use of sanctions or inducements (Blanchard, Mansfield and Ripsman 2000). Negative economic statecraft involves the use of economic sanctions, coercion or punishment (known as 'sticks', i.e. trade or investment restrictions, financial sanctions, and assets seizure) to interfere with the economy of the target, so as to force a change in its behaviour. Positive economic statecraft, on the other hand, involves the extension of economic incentives or rewards (known as 'carrots', i.e. trade and investment promotion, financial incentives, and technology transfer) in return for compliance with more diverse foreign policy goals.

The People's Republic of China (PRC) does not have a record of making use of negative economic statecraft tools, either in bilateral or multilateral relations. Since its accession to the UN Security Council (UNSC) in 1971, it has typically abstained from voting on economic sanctions resolutions. On the other hand, Beijing has made frequent use of economic inducements in pursuing its foreign policy goals since the founding of the PRC.

A significant part of Chinese positive economic statecraft falls under the category that Beijing officially designates as foreign aid (PRC 2011). Chinese foreign aid dates back to the early days of the PRC in the 1950s, when Beijing started channelling economic aid and technical assistance to communist countries (first to Vietnam and North Korea and then to newly independent African countries) seeking political allegiance. Unlike North-South co-operation, from the outset Chinese aid has had a very distinctive pragmatic nature rooted in the core principles of equality, non-conditionality, common development and mutual benefit. Chinese aid assumes many different forms, including technical co-operation, human resource development, medical aid, emergency humanitarian aid, overseas volunteer programmes, debt relief and financial aid. Chinese authorities presently distinguish between three types of financial aid: grants, interest-free loans and concessional loans (PRC 2011). The first two are sourced from China's state finances, whereas the last is provided by the Export-Import Bank of China (China Exim Bank)<sup>4</sup>.

In the past, concessional loans for infrastructure have been used by China as a foreign policy instrument (e.g. the Tazara railway), with overall positive outcome for China's political aims in Africa in the 1960s and 1970s. After a long break, the use of concessional loans as a foreign policy instrument resurfaced in the late 1990s (Hubbard 2007). Unlike the 1970s, the goals behind this type of economic inducement are now primarily economic.

Even though China Exim Bank's concessional loans also target industry, resources development and agriculture, they are primarily earmarked for infrastructure construction. Evidence suggests that a substantial part of concessional loans have been used by China as a positive economic statecraft vehicle to access resources (such as oil, minerals and other commodities), hence the name 'infrastructure-for-resources' deals.

4 China Exim Bank was created in 1994. It is fully owned by the Chinese government, and is under the direct leadership of the State Council. It plays an important role in promoting foreign trade and economic co-operation, acting as a key channel of policy that finances the Chinese import and export of mechanical and electronic products, equipment and technologies, and in undertaking offshore construction contracts and overseas investment projects by Chinese companies.

## Unpacking China's infrastructure-for-resources loans

In general terms, this type of loan is rooted in two legal instruments: a framework co-operation agreement signed by the two governments stating the general terms (volume, purpose, interest rate and maturity) and a loan agreement signed by China Exim Bank and the borrower. What makes these loans concessional is that their interest rate (at 1.5% to 3%) is below the benchmark of the People's Bank of China, with the difference being subsidised by the central government. The reimbursement period is relatively long (up to 15-20 years, including a 5-7 years' grace period) (PRC 2011). Working as an export credit facility, these credit lines are tied to the procurement of services, goods and labour in China (minimum of 50%), usually leaving only a small margin for local content in the target country. The capital never actually leaves China. It is administered on a project basis through the borrower's account with China Exim Bank, and payments are made directly to Chinese contractors after concluding the construction project.

Meaningfully, although only 9% of these loans have targeted resources development, there is a clear geographic overlap between China's infrastructure commitments and its resource investments in Africa. Up to 2008, China had infrastructure finance commitments in 35 countries across sub-Saharan Africa. Three of these countries (Nigeria 34%, Angola 20% and Sudan 8%) alone account for nearly two-thirds of the total value of China's infrastructure financial commitments on the continent (Foster 2008).

Often, these loans are secured by resources. The main reason for this is that China's concessional loans require a sovereign guarantee, which is largely problematic in developing countries owing to their low creditworthiness. In resource-rich countries, China has solved this by locking proceeds from the sale of oil or mining from the borrowing country to secure the loan. In most cases, this locked revenue originates from the sale of the specified commodity to a Chinese SOE. In most cases (e.g. Angola), the borrowing country resource parastatal has been placed as the guarantor of the loan. Although most contracts refer to a given volume of oil or mining to service the loan, it is agreed that this figure will in fact fluctuate according to the moods of market prices, which may imply adjustments to the term of the loan<sup>5</sup>.

### Infrastructure-for-resources loans in Africa

It should be noted that commodity-secured financing in Africa is by no means a Chinese invention. This mechanism dates back to the early and mid-1990s, to a large extent motivated by the African context of capital shortage and low creditworthiness of most countries but strong background as commodities exporters. This formula was first developed in London by a plethora of Western private banking institutions (British, French, Dutch and later South African) to mitigate the risk of lending to resource-rich African governments (e.g. Angola) or in funding the development of specific mining projects on the continent (e.g. the Lumwana copper mine in Zambia and the Golden Pride gold mine in Tanzania)<sup>6</sup>. A number of public banking institutions

<sup>5</sup> Personal interview, Angolan oil sector expert, Luanda, Angola, 1 February 2011.

<sup>6</sup> For a detailed study on commodity-backed finance in Africa, see JIBC London Office (2006).



have also adopted this financing model in Africa. This is the case with the Brazilian Development Bank (BNDES), which has as a similar credit facility with Angola, and is seeking to extend this financing model to Mozambique (coal) and Ghana (oil)<sup>7</sup>.

The key difference in China's model is that the financing mechanism is entirely a state set-up, knitting together the government in Beijing, its policy banks and resources SOEs. Additionally, although standard commodity-backed finance loans are secured against mining or oil exports regardless of the off-taker or final destination, in China's model they are either secured by oil exports to China or, if a mining deal, the off-taker is normally a Chinese company. Furthermore, Chinese resource companies' penetration in Africa appears to be associated closely with the extension of this type of loan in a number of cases.

If one looks at the evolving patterns of China's infrastructure-for-resources loans in Africa throughout the past decade, two different periods seem to emerge, clearly separated by the advent of the global economic crisis in late 2008.

## Infrastructure-for-resources deals before the onset of global economic crisis

The first countries to receive infrastructure-for-resources loans were oil-rich countries, namely Angola, Sudan and Nigeria. The blue print of these infrastructure-for-resources loans was carved out in Angola in 2004. The deal included a loan of \$2 billion (a second batch of \$2.5 billion was extended in 2007) by China Exim Bank for infrastructure development listed in Luanda's public works budget. This loan was to be repaid with the proceeds of oil sales from Sonangol (the Angolan national oil company) to a Chinese company, UNIPPEC (China Petroleum & Chemical Corporation, or Sinopec, trading). Even though the infrastructures to be built with the loan (such as water and electricity supply, transportation and housing) were not directly related with the oil industry, which is located largely offshore, the deal undoubtedly paved the way for Sinopec to enter Angola's oil sector. Tellingly, Sinopec acquired its first equity stake in the Angolan oil industry that same year. The asset in question (50% of Block 18) was being sold by Shell to the Indian ONGC, when Sonangol decided to exercise its right of first refusal and sell it instead to a joint venture (JV), Sonangol-Sinopec International, which it had established in the meanwhile with Sinopec (Alves 2010).

Under the leadership of Olusegun Obasanjo (1999-2007), Nigeria also embraced Chinese infrastructure-for-oil deals, reportedly totalling \$12 billion<sup>8</sup>. Chinese NOCs (the CNPC, China National Offshore Oil Corporation or CNOOC, and Sinopec) obtained access to their first stakes in the Nigerian oil industry in exchange for engaging in major infrastructure projects. These included the rehabilitation of Kaduna oil refinery (\$2 billion) by the CNPC, the Lagos-Kano 1 350 km railway and Mambilla hydroelectric station, with funding from China Exim Bank (\$2.5 billion) partly backed by Nigerian oil blocks<sup>9</sup>.

7 Personal interview, BNDES International Department, Rio de Janeiro, Brazil, 23 may. 2012.

8 Personal interview, China Exim Bank representative, Beijing, China, 26 August 2009.

9 For a detailed study on China's engagement in Nigeria, see Mthembu-Salter (2009).

Only at a later stage did China begin its outreach to minerals producers based on similar package deals aimed at funding mining projects (greenfield) and related infrastructures in exchange for mining concessions and minerals supply. The largest ones were signed with Gabon and the DRC.

In 2006 the Gabonese government granted a Chinese consortium led by a construction company (China National Machinery and Equipment Corporation, CMEC) the right to develop Belinga mine, allegedly containing one of the largest-known untapped deposit of iron ore in the world<sup>10</sup>. The \$3 billion deal, to be financed by China Exim Bank and to be repaid with revenue from the exploration of Belinga mine, includes the construction of a new 560 km railway line linking Belinga to the Transgabonais, a deepwater mining harbour at Santa Clara, a hydroelectric dam and a steel mill in exchange for exploration rights through the establishment of a JV (Compagnie Minière du Belinga, COMIBEL) in which the Chinese own 75% plus the off-taker rights.

In September 2007 China signed a similar deal with the DRC. The initial \$5 billion loan was increased to \$9 billion in January 2008. Under the agreement, \$6 billion would be allocated in the first phase to the rehabilitation and construction of infrastructure and \$3 billion to mining exploration. The projects include a 3.400 km highway, a 3.200 km railway linking Katanga's mining province to Matadi port in the Congo River estuary, 31 hospitals, 145 health centres, two universities and 5.000 housing units (Bavier<sup>2007</sup>). A JV named Sicominex was set up between the Congolese state miner, Gecamines, Sinohydro and the China Railway Engineering Corporation (CREC). The JV, 68% owned by the Chinese part, will undertake the infrastructure and the development of two mining concessions (copper and cobalt) in Katanga province (Bavier 2008). The loan is to be repaid with revenue obtained from the exploration of these concessions.

It is interesting to note that whereas infrastructure-for-mining deals gave Chinese SOEs direct access to mining assets (e.g. the DRC and Gabon), in infrastructure-for-oil loans oil equity was not part of the deal but was acquired in parallel (e.g. Angola and Nigeria). This has produced some confusion among analysts. In the first case, the loan is structured around the development of a specific mining project that entails the construction of supporting infrastructure. As part of the deal, a designated Chinese SOE assumes a dominant shareholding position, normally in a JV with a parastatal from the borrowing government. In most cases, the Chinese partner also retains the off-taker rights, considering that the proceeds from that sale are to be used to service the loan, mitigating by these means the repayment risks.

In the second case, following commodity-secured financing market practices, Chinese loans for infrastructure that are not linked to mineral assets exploration have targeted primarily oil-rich countries with an established producing capacity. These loans are often secured against oil exports to China from blocks that are already on-stream. Although no access to oil equity was included in the loan contracts, in most cases Chinese NOCs acquired assets in parallel to these deals, often benefiting from receiving government's favour, sparing them from having to compete directly with the more experienced and much better equipped (in terms of technology and expertise) international resource companies.

<sup>10</sup> For a detailed study on China's engagement in Gabon, see Dittgen (2008), Alves (2008).

However, although China's eagerness to provide cheaper and unconditional loans and willingness to embrace large infrastructure projects neglected by Western donors has represented a valuable competitive advantage for Chinese companies in Africa (helping to offset their latecomer status on the continent), it has not always produced the desired outcome.

This is the case with the DRC, where project development has been delayed by traditional donors' pressure to renegotiate the contract, which had the loan reviewed and reduced to \$6 billion in 2009 under Kinshasa's request<sup>11</sup>. Currently the new contract signed in 2009 is only partially under implementation, as the bulk of the loan is yet to be released, pending approval by the relevant authorities on both sides<sup>12</sup>. In Gabon, the Belinga project has been postponed repeatedly due to persistent disagreements (regarding labour and environmental issues) and calls for renegotiation of the contract, perceived by civil society as too favourable to China. The global commodity price volatility and the changing domestic political context (with Omar Bongo's death) have also added new risks and costs for the Chinese (Dittgen 2011). As of late 2012, rumours have been circulating in the media that Ali Bongo has been courting BHP Billiton and Vale to take over the project (Agence France Press 2012).

Lastly, in Nigeria, most Chinese oil exploration contracts awarded by Obasanjo and loans signed under his rule were frozen by his successor, Umaru Musa Yar'Adua, immediately after the elections in 2007, followed by an ongoing review of the Nigerian oil industry regulatory framework. The experience in Nigeria's oil sector has exposed the vulnerability of Chinese intra-governmental approach to regime change. Even in countries where the same regime remains in power, such as Angola and Sudan, China's oil interests in these countries have been affected by other problems (including a souring of relations with Sonangol in Angola and South Sudan independence).

## Infrastructure-for-resources loans within the global economic crisis framework

The difficulties discussed and the volatility in commodities markets deriving from the onset of the global economic crisis at the end of 2008 coincided with a temporary halt in large-scale infrastructure-for-resources lending. That no large credit lines were extended by China to African countries in 2009 and 2010 (contrasting with the massive loans that China extended to NOCs in Brazil, Russia and Kazakhstan in this same period) suggests that Beijing took a step back to evaluate the situation here. However, mounting financing difficulties of some resource-rich African countries in the context of the global economic crisis compelled its leaders to knock at China's door for funding. It is in this context that a new batch of infrastructure-for-resources loans was announced in 2011 and 2012. A number of shifts are, however, noticeable as regards the general pattern of previous loans.

<sup>11</sup> Personal interview, China Exim Bank representative, Beijing, China, 26 aug. 2009.

<sup>12</sup> For more detail, see Jansson (2011).

Table 2 – China’s major resources-for-infrastructure loans (pledged), 2006-2012

Country	Guaranty	Main funded projects	Pledged concessional loan	Year and bank
Nigeria	Oil	General infrastructure	\$ 3 bn	2012 China Development Bank (CDB)/China Exim Bank (under negotiation)
Angola	Oil	General infrastructure	\$3 bn	2011 China Exim Bank
Ghana	Oil	General infrastructure	\$ 3 bn	2011 CDB
Angola	Oil	General infrastructure	\$2.5 bn \$2 bn	2007 China Exim Bank 2004 China Exim Bank
DRC	Cobalt	Mine development and related infrastructure	\$5 bn (extended to \$9 bn in January 2008, reduced to \$6 bn in August 2009)	2007 China Exim Bank
Gabon	Iron ore	Mine development and related infrastructure	\$3 bn	2006 China Exim Bank

Source: CRS (Congressional Research Service) (2009)

The same year that Ghana became an oil-producing country in 2010, Accra signed a loan agreement of \$3 billion with the CDB, the repayment of which will be secured by oil sales. It should be noted that in 2007, before the oil bonanza, China Exim Bank had already extended a similar credit facility to this country in the form of \$292 million to fund a hydroelectric project, which was to be repaid with proceeds from cocoa exports. After a fierce domestic discussion, the infrastructure-for-oil agreement was finally approved in parliament in August 2011 and the first tranche of \$1 billion was cleared for disbursement in April 2012. This initial batch was to fund the gas infrastructure project linked to the Jubilee field (the onshore-offshore pipeline and the gas processing plant) and the ICT infrastructure for its surveillance (Verma 2011). The remaining \$2 billion, to be disbursed in 2013, was allocated for the development of harbour facilities, railway lines and agriculture projects. Although Chinese oil companies did not obtain any hard assets as collateral, they did enter the sector downstream. Sinopec is building the gas pipelines and in 2012 UNIPEC took charge of the marketing of Ghana’s share of crude oil from the Jubilee field – reportedly part of the conditions for the CDB loan (Kunateh 2012).

Further, China Exim Bank is allegedly negotiating an additional \$6 billion credit facility with Ghana for social infrastructure (including roads, railroads, education, electricity and water supply) (Dzawu 2012), which is also expected to be repaid with future oil revenue. Although these agreements were highly contested by the opposition during the 2012 election campaign (Wallis and Barber 2012), the election victory for the incumbent president, John Dramani Mahama, suggests that Chinese interests in Ghana will remain on track for the foreseeable future.

In 2011 China Exim Bank extended another \$3 billion infrastructure credit facility to Angola backed by oil. This time, however, it did not produce any collateral assets for Sinopec. The Angolan government, now enjoying a much stronger bargaining position vis-à-vis China (owing to its wide variety of financing sources), made it crystal clear that Chinese access to oil equity stakes in Angola and Chinese loans to Luanda were to be dealt with separately (Alves 2012).

Despite the bitter previous experience in Nigeria, it was announced in February 2012 that Lagos was negotiating a \$3 billion loan with China Exim Bank and the CDB for the completion of various projects in the fields of transportation, aviation, education and agriculture (Ahmed 2012). Moreover, in 2011, the Nigeria National Petroleum Company reportedly signed a memorandum of understanding (MoU) with China State Construction Engineering Corporation (CSCEC) for the construction of three greenfield refineries and a petroleum complex. The project investment reportedly amounts to \$28.5 billion and is to be financed by a consortium of Chinese banks. The CSCEC-led consortium is to retain an 80% controlling stake in the projects until costs are recovered (Sharife <sup>2011</sup>) Given Nigeria's background, one should expect that both credit facilities, if enacted, will be guaranteed by Nigeria's main revenue source: oil.

A number of other loans are reportedly in the pipeline. In late April 2012, during President Salva Kiir's visit to Beijing, South Sudan announced it was negotiating an \$8 billion loan with China for infrastructure, including road construction, agriculture, hydroelectric plants and telecommunications (Sudan Tribune 2012). The conditions of the loan or the Chinese bank providing the credit line were not disclosed. This announcement, however, was yet to be confirmed by Chinese authorities at the time of publication. Among the countries that have been courting Beijing for infrastructure loans is South Africa. South Africa's Industrial Development Corporation, a state investment agency, is said to be in talks with China for a loan to fund part of its \$12.75 billion infrastructure programme covering the next five years (Reuters 2012), South African oil company, Petro South Africa, is also said to be in talks with Sinopec for the construction of a world-class \$10 billion crude-oil refinery in Port Elizabeth (Roelf <sup>2012</sup>).

However, this renewed African appetite for Chinese cheap infrastructure loans represents a double edge sword for Beijing. Chinese loans allegedly under negotiation with East African countries earmarked for contentious dams and irrigation projects in highly volatile border regions (i.e. Lake Turkana) threaten to drag China into African regional conflicts, which would seriously harm its interests in Africa (Bossard 2013).

It should be noted that over the past decade China has also extended a number of smaller preferential credit lines for infrastructure to many other African states. Among those benefiting are Tanzania (in 2009, \$400 million to build a coal power plant) (Steelguru <sup>2009</sup>); Zimbabwe (in 2011, \$700 million for agriculture machinery, medicines and water sanitation) (Dzirutwe 2011); and Mozambique (in 2012, \$300 million to build a ring road around Maputo). Even though these credit lines are not guaranteed by resources supply, one cannot help noting that these countries are also well endowed with natural resources.

If, on the one hand, infrastructure-for-resources loans seem to have been relatively successful throughout the two periods in locking future supplies through the resources-exports guarantee mechanism, on the other hand, it appears that the acquisition of resources assets through this instrument has met with limited success. Most of the equity acquired (directly or as collateral) in the framework of infrastructure-for-resources loans extended before the global economic crisis – namely the oil blocks in Nigeria; the Belinga iron ore project in Gabon; and the cobalt mines in Katanga, the DRC – are yet to start producing, or have been or are about to be lost. The only exception is 50% of Oil Block 18 in Angola acquired by Sinopec as collateral to the 2004 China Exim Bank loan, which is actually among the largest-producing blocks in the country.

As for the second batch of these barter deals, there are a few notable new trends, namely, they have targeted exclusively African oil-rich countries and thus far have not produced a single hard asset (directly or collaterally) for Chinese companies.

## The New Wave: Direct Acquisition

Although Beijing seems to still regard the extension of soft loans to well-endowed African states as a valuable positive economic statecraft instrument in its quest for resources security in Africa, its companies appear to be increasingly confident in venturing out on their own in the continent.

In fact, the assets acquired by Chinese resources companies that do not participate in these deals appear to have been far more consequential. The first resource equity acquired by Chinese SOEs in Africa (the CNPC oil blocks in Sudan in 1996 and China Non-Ferrous Metals Mining Group or CNMC copper mines in Zambia in 1998) were greenfield projects that pre-dated Chinese infrastructure-for-resources loans. Having started their internationalisation prior to the official launching of the 'go out policy', these companies acted on their own without much backing from the Chinese state at the time. However, Beijing's ulterior active involvement in infrastructure funding in both countries has surely contributed to cementing the position of its resources SOEs by enhancing the good will of the governments in Khartoum and Lusaka.

It was not until the onset of the global economic crisis in late 2008 that Chinese resources SOEs managed to access other meaningful assets in Africa – this time mostly through mergers and acquisitions (M&A). Indeed, the crisis opened an unprecedented window of opportunity for Chinese resource companies. In a context of contracting liquidity in international financial markets, Chinese SOEs were well positioned to make the most of their best competitive advantage, namely their unmatched financial capacity, largely rooted in Beijing's massive foreign exchange reserves.

Sinopec's takeover of Addax Petroleum in 2009 was the largest ever overseas successful acquisition by a Chinese company. The acquisition of the Swiss-based company (listed in London and Canada) has given Sinopec access to sizeable oil and gas equity. Proven and probable reserves are estimated at 537 million barrels and annual production at seven million tonnes per year in 2009 (143.000 bpd); with 72% originating from Nigeria, 20% from Gabon and 8% from the Kurdistan region in Iraq (Brunswick Group 2009).

Of the three major Chinese NOCs, CNOOC has been particularly active in attempting to expand its equity in Africa in recent years. Indeed, CNOOC has targeted not only the two largest producers in sub-Saharan Africa (Nigeria and Angola) but also the newest oil-producing countries (Uganda and Ghana), having pursued different strategies. Whereas in Ghana, CNOOC attempted a partnership with the national oil company (Ghana National Petroleum Corporation) to buy the Kosmos 23.5% stake in the Jubilee field<sup>13</sup> (which was declined by Kosmos in March 2011), in Angola it attempted a joint bid with another Chinese NOC (which was blocked by the Angolan government in September 2010). In Nigeria CNOOC has been courting Lagos hoping to benefit

<sup>13</sup> Jubilee field was discovered in June 2007 and has estimated reserves of 1.8 billion barrels. Ghana expects to pump 500.000 barrels of oil a day by 2014. The Cosmos stake was being sold to Exxon (at a cost of \$4 billion) but was blocked by Ghana's government. The government was interested in raising its 13.8% stake but lacked the necessary capital to do so.

from the revision of the oil bill aimed at asserting the state's control over the hydrocarbons industry. CNOOC is eyeing the blocks in the Niger Delta owned by Western international oil companies (IOCs), from where 20% of Nigeria's oil output originates (Reuters 2009). CNOOC's massive bid for the blocks services the bargaining strategy of the Lagos government vis-à-vis the IOCs, and in face of the recoil of the IOCs, it is likely that not only CNOOC but other Chinese NOCs may see their acreage expand in the new regulatory context. In Uganda in February 2012, CNOOC confirmed its entry visa out of Kampala's attempt to avoid Tullow's monopoly over the country's oil resources<sup>14</sup>. CNOOC now has a one-third stake in the oil project, whose development is valued at \$20 billion, including a refinery and a pipeline to the Indian Ocean (Mombasa). Oil production is expected to start in 2013 and output to reach 200.000 bpd (Lee and Poon 2009).

The acquisition road, however, has not always been smooth. Over this period a number of Chinese oil acquisitions have met with failure. This was the case with the CNOOC-CNPC bid for Marathon's 20% share in Oil Block 32 in Angola, and the CNPC attempt to take over Venerex oil assets in Libya, both of which were blocked by host governments, allegedly to avoid assets being bought below their real value in the context of low oil prices.

Nevertheless, as shown in Table 3, Chinese SOEs have made significant inroads into Africa's resources in the context of the global economic crisis, particularly so in the mining sector. Some of the largest deals over the last couple of years have been signed over iron ore deposits in Western Africa. In March 2010, Chinalco acquired 47% of the Simandou project (in Guinea) from Rio Tinto (in which Chinalco already had a 9% stake) for \$1.4 billion. Simandou is located in a remote area of the country and has estimated deposits of 2.5 billion tonnes of iron ore (Smith and Macnamara 2010). In Sierra Leone, African Minerals joined with Chinese companies to finance the development of Tonkolili iron ore mine, which has estimated reserves of 9.7 billion tonnes of iron ore (Sierra Express Media 2010). China Railway Materials acquired 12.5% of African Minerals for \$250 million in March 2010, and a few months later an agreement was signed with Shandong Iron & Steel Group to inject \$1.5 billion for a 25% stake in the project (Mining Journal 2010). African Minerals signed off-take agreements with both companies, enabling them to buy iron ore at discounted prices. In October 2011 the Sichuan Hanlong Group, with the backing of the CDB, signed a \$1.6 billion agreement to take over Australian Sundance Resources Ltd, owner of the Mbalam iron ore project, cutting across Cameroon and Congo. The takeover, recently downsized to \$1.45 billion owing to weak iron ore prices (Hernandez 2012), is expected to be finalised in the first quarter of 2013 after approval by competent authorities from all parties involved. If implemented this will give Hanlong control of the \$4.7 billion Mbalam rail, port and mine development project. The company is having talks with several SOEs to form a JV in order to build infrastructure. The high prices cycle of minerals over the past decade has made remote deposits profitable and Chinese state miners have a competitive edge to fund the mine development and the attached railroads and ports, as they can access cheap capital from Chinese state banks and tap into a large pool of experienced construction SOEs that can help to build the necessary infrastructure cheaply and quickly.

<sup>14</sup> The government has allowed Tullow to take over Heritage Oil (UK) assets in Uganda (50% stakes in two blocks in Lake Albert) with the commitment that it will sell two-thirds of its oil assets in the country to other companies (i.e. to CNOOC and Total as of March 2010).



Over the last year Chinese miners have also been increasingly active in Southern Africa, showing particular interest in the Copper Belt Region (Zambia-DRC). In July 2011 the nickel mining company, Jinchuan Group, outbid its Brazilian competitor, Vale, and acquired Meteorex for \$1.3 billion. Meteorex, a South African miner, holds significant copper and cobalt assets in the DRC's Katanga province and Zambia's Copperbelt. The company also owns other prospective projects for base metals in the DRC (I-net bridge 2011). After halting the acquisition of Equinox Minerals in early 2011, Minmetals finally acquired its first mining acreage in Africa, paying \$1.3 billion for 90% of Canada-listed Anvil Mining, which owns Kinsevere and Mutoshi copper and cobalt projects in the DRC. The deal was sealed in January 2012 after clearance from regulators in all countries involved. In early 2012 Minmetals announced that it was on the lookout for copper, zinc and nickel acquisitions in the region of up to \$7 billion (Sonali 2012). In February 2012 the China Non-Ferrous Corporation Africa, a subsidiary of the CNMC, announced a further \$832 million investment to develop the South-East branch of its Chambishi copper mine.

**Table 3 – Major Chinese investments in oil and mining in Africa, 2009-2012**

Target country/asset	Date	Chinese Company	Acquisition	Value
DRC Kinsevere copper mine	February 2012	Minmetals	90% stake in Anvil Mining	\$1.3 bn
Uganda oil assets in Lake Albert	February 2012	CNOOC	One-third of Tullow's oil assets in Lake Albert	\$1.5 bn
Zambia copper	February 2012	CNMC	Development of Chambishi south-east	\$830 mn
Cameroon & Congo Mbalam iron ore project	October 2011	Sichuan Hanlong Group	100% in Sundance	\$1.6 bn
DRC and Zambia copper and cobalt mines	July 2011	Jinchuan Group	100% in Meteorex	\$1.39 bn
South Africa gold	June 2011	Two Mining Companies	65% stake in Aurora Holdings Ltd	\$ 60 mn
South Africa gold	April 2011	Wing Hing International	87% in Taung Gold	\$ 986 mn
Sierra Leone iron ore	May 2011	Shandong Iron & Steel	25% in Tonkolili iron ore project (the remaining 75% is owned by African Minerals)	\$1.5 bn
Guinea iron ore	March 2010	Chalco (Chinalco)	47% in the Simandou project (the remaining 53% is owned by Rio Tinto)	\$1.4 bn
Sierra Leone iron ore	January 2010	China Railway Materials (CRM)	12.5% stake in African Minerals (Tonkolili iron ore)	\$244 m
Zambia copper	December 2009	CNMC	Additional investment to rehabilitate Luanshya copper mine	\$150 m
Kenya oil	October 2009	CNOOC	Secured exploration well in North Kenya	\$26 m
Zambia nickel	August 2009	Jinchuan Group	70% stake in Munali mine (the remaining 30% is owned by Albidon)	N/A
Nigeria Gabon oil	August 2009	SINOPEC	Takeover of Addax Petroleum (Swiss) with significant oil equity in the Gulf of Guinea	\$7.2 bn
South Africa chromites	July 2009	Minmetals	70% stake in Vizirama	\$81 m
Liberia iron ore	June 2009	China Union	Bing Iron ore mines	\$2.6 bn
Zambia copper	June 2009	CNMC	Luanshya mine rehabilitation	\$400 m

Source: Beijing Axis, The China Analyst, may 2009, september 2009 and january 2010; various news reports.



Chinese companies have shown an interest in a number of other mining deals in the region. In Namibia, the China Guangdong Nuclear Power Group (China's second-biggest nuclear reactor builder) has shown a particular interest in Husab mine (set to become the world second-largest uranium mine when operations start to be run). Since early 2011 the group has been trying to acquire (in a \$1 billion bid) a stake of London uranium miner Kalahari Minerals, which owns a 42.7% share in Australian Extract Resources, the company that holds the concession for Husab mine. Kalahari also holds interests in gold, copper and other base metals in Namibia (Ebrahimi 2011). In Zimbabwe, the government announced in November 2011 that it had signed deals worth over \$700 million with various Chinese investors, mostly involving the extraction of chrome and alluvial diamonds (The Herald 2011). Moreover, Wuhan Iron & Steel Company signed agreements with the China-Africa Development Fund to invest jointly in African mining companies. In recent years Chinese, state miners have acquired a number of African mining companies via the London Stock Exchange (LSE). This trend is explained by the companies being listed on the LSE to some extent curbing some of the risk involved in buying African companies as compared with Australian or US companies.

In Africa, Chinese companies are interested primarily in iron ore and copper from a strategic supply perspective (China consumes over half of the world's iron ore output and 40% of its copper). The rush in iron ore deals in West Africa reveals China's proactive stance in ensuring a continuous iron supply in a market that is dominated by Vale, BHP Billiton and Rio Tinto. China, the largest steelmaker in the world, expects that off-take agreements and the increasing engagement in iron ore production will give Beijing a greater say in iron ore prices, which until now have been tightly controlled by the three mining moguls. In West Africa one should expect greater interest in iron ore deposits in Liberia, Gabon and Congo-Brazzaville, since these governments are seeking to tie the exploration of their mineral resources to the development of related infrastructure.

In Southern Africa, Chinese mining companies have targeted mostly Zambia and the DRC for their copper deposits. But interest is also rising in zinc, nickel, uranium and gold projects. It is interesting observe that no sizeable investments have been made so far by Chinese SOEs in the South African mining sector. Chinese state miners have been struggling to penetrate this market owing to its far more liberalised and complex socio-economic institutional structure. South Africa's far more regulated environment and stronger labour unions are significantly less permeable for China's business practices and funding model, rooted in a high percentage of procurement of Chinese services, materials and labour.

Unlike the experience in South America, where a significant part of M&As by Chinese companies over the past couple of years have taken place in the oil industry, in Africa the Chinese M&A spree has been particularly fruitful in the mining sector. To a great extent this has been possible thanks to a structural change in the international market prompted by the 2008-09 global financial crisis, as a consequence of which oil and mining developers were forced to place equity stakes on the market or look out for mergers to finance their operations. In this new framework, Chinese mining SOEs suddenly found themselves in an advantageous position, as they were among the few players with cash flow to enrol in M&A operations.

This may also explain recent progress by Chinese NOCs in their attempt to penetrate the fast rising natural gas industry in the region as the operators look for partners to fund the

estimated \$50 billion necessary to develop the new found natural gas reservoirs off the coast of Mozambique and Tanzania. In early 2013, CNPC was reportedly in negotiations with the Italian oil company ENI to buy a 20% stake in a gas block in Mozambique for \$4 billion (Zijing 2013). This would be CNPC largest acquisition in the hydrocarbons industry in Africa and would give China a foothold in one of the largest known natural gas deposits in the world.

M&As appear to be a better fit for Chinese companies' interests, as they greatly reduce time to develop assets and allow the companies to benefit from established management experience and to obtain the required technology and expertise. In Africa, the M&A operations of Chinese state miners seem to be targeting controlling or large stakes, which is in line with Beijing's will to break free from foreign suppliers and to have more control over commodity prices. This, however, might be a risky strategy in the medium to long run, as China may be in danger of overstressing its capacity to develop all these new projects smoothly. This is particularly true when considering these operations are taking place in such a dissimilar and unstable environment as the African continent. Chinese SOEs come from a highly protected market at home, where they enjoy substantial support from the government and therefore are not used to operating in environments of open competition. The cultural shock (in terms of language, business and work ethics) is also an obstacle that has been underestimated; along with the incertitude of mining regulatory environments, which are under revision in most commodity-rich African countries in light of the current mainstream 'resources nationalism' doctrine. As Chinese companies have already experienced in Gabon and the DRC, being overly optimistic may lead to cost overruns and delays. This is particularly true in a context in which demand growth for mineral commodities is likely to slow down owing to the expected overheating of China's economy.

## Conclusion

As a latecomer and still lagging far behind in terms of technology and expertise of its Western competitors, Chinese resource security strategy in Africa has relied heavily on Beijing's positive economic statecraft in its initial stage, not only to secure steady supply but also to lock in assets. Although infrastructure-for-resources deals seem to have been relatively successful in ensuring a steady supply of resources over the loan repayment period through the guarantee mechanism, access to hard assets through this instrument has been far less consequential than expected, with most of the assets acquired yet to begin production. In sharp contrast, direct acquisitions by Chinese resources SOEs throughout the global economic crisis seem to have been much more successful in expanding the Chinese oil and, particularly, mining SOEs footprint in the continent.

The announcement of a new batch of infrastructure-for-oil loans over the past couple of years (in Angola, Ghana and Nigeria) suggests that this economic statecraft instrument remains; nonetheless, an important tool for China to secure, if not equity stakes, surely a steady supply of oil in the medium to long term (that is to say, over the standard repayment period of 10-15 years). A few shifts, however, should be highlighted.

Unlike the previous batch of loans, the new ones have been extended exclusively to oil-rich countries. This seems to suggest that, following the difficulties faced in Gabon and the DRC,

China has become somewhat fearful of deploying this economic statecraft instrument to develop complex mega-mining 'greenfield' projects. In fact, even if less effective in giving China access to equity (the new loans have not produced any collateral oil assets for China), infrastructure-for-oil loans appear to be much easier to manage, more effective in terms of locking in supply and also more reliable as a resource-backed financing instrument. On the other hand, framed by the lingering contraction of global financial markets, Beijing has been increasingly faced by African resource-rich countries knocking on its door in search of funding for mega infrastructure projects, some of which, however, risk pulling Beijing into the centre stage of African conflicts.

This new batch of loans also suggests that China is adopting a more flexible and diversified approach to financing African oil-rich countries. In recent years the CDB (most active in South America and Central Asia, providing loans directly to NOCs) has become more proactive in Africa in providing loans for infrastructure to oil-rich countries (as in the case of Ghana and Nigeria), which are not always backed by oil sales (as in the case of Angola, which received a \$1.5 billion loan in 2011 from the CDB). The CDB has also introduced some nuances to China Exim Bank's commodity-backed financing in Africa, as, although offering low interest rates (at 6.5%), its credit lines are not concessional. In addition to serving as a tool to open markets for Chinese construction companies and for resources SOEs to engage in downstream (refineries) and midstream (oil and gas pipelines) projects (in Ghana and Nigeria), part of these loans are now also targeting other sectors, namely health and agriculture, signalling increasing diversification.

With the onset of the global economic crisis, access of Chinese SOEs to mining and oil assets in Africa has clearly become more detached from infrastructure-for-resources loans. Chinese state miners have been particularly effective in this regard. Moreover, Chinese miners have clearly moved from greenfield investments in marginal deposits (e.g. the Chambishi copper mine in Zambia and oil assets in Niger) and producing areas marginalised by Western companies (e.g. Zimbabwe and Sudan) to M&As targeting more conventional areas (such as Addax and most of the mining assets acquired over the crisis).

On the one hand, infrastructure-for resources loans have become less relevant in facilitating the access of Chinese SOEs to equity assets. However, on the other hand, the Chinese state still plays a critical role in the expansion strategies of the SOEs, as it remains a critical source of financing. Nonetheless, and even though the unmatched financing capacity of Chinese SOEs has given them a competitive edge over their competitors in the context of global financial contraction – particularly in capital-intensive industries, such as mining and oil – in the long run the success of Chinese SOEs will still depend on their capacity to efficiently develop these new assets in such a volatile environment.

## References

A Capital Dragon Index. *2011 Full Year*. Available at: <<http://www.acapital.hk/dragonindex/A%20CAPITAL%20DRAGON%20INDEX%20Full%20Year%202011%20ENG.pdf>>.

Agence France Press. "Gabon renegotiating China mining deal." *News 24*, 12 June 2012. Available at: <<http://www.news24.com/Africa/News/Gabon-renegotiating-China-mining-deal-20120607>>.

Ahmed, I. "Ngozi in Beijing for \$3bn Chinese loans." *Daily Trust*, 22 February 2012. Available at: <[http://dailytrust.com.ng/index.php?option=com\\_content&view=article&id=155265:ngozi-in-beijing-for-3bn-chinese-loans&catid=2:lead-stories&Itemid=8](http://dailytrust.com.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=155265:ngozi-in-beijing-for-3bn-chinese-loans&catid=2:lead-stories&Itemid=8)>.

Alves, A. C. "China and Gabon." *China in Africa Project Policy Report* (Johannesburg), no. 5, 2008.

Alves, A. C. "Taming the dragon: Sinopec's interests in Angola." *China and Angola: A Marriage of Convenience*. Edited by Alves, A. C. and M. Power. Cape Town: Fahamu, 2012.

Alves, A. C. *The Oil Factor in Sino-Angolan Relations at the Start of the 21<sup>st</sup> Century*. Occasional Paper, 55. Johannesburg: SAIIA, 2010.

Bavier, J. "China to lend DRC \$5bn in latest Africa foray." *Mail & Guardian*, 2007. Available at: <<http://mg.co.za/article/2007-09-18-china-to-lend-drc-5bn-in-latest-africa-foray>>.

Bavier, J. "China's DRC Investment \$9 billion – 3\$ billion for mining." *Reuters*, Kinshasa, no.16, 2008. Available at: <<http://www.mineweb.com/mineweb/view/mineweb/en/page67?oid=47452&sn=Detail>>.

Blanchard, J. M. F., E. D. Mansfield and N. M. Ripsman. "The political economy of national security: Economic statecraft, Interdependence and international conflict." *Power and the Purse: Economic Statecraft, Interdependence and National Security*. Edited by Blanchard J. M. F., E. D. Mansfield and N. M. Ripsman. London: Frank Cass, 2000.

Bossard, P. "Chinese loans could fuel regional conflict in East Africa." *China Dialogue*, 14 January 2013. Available at: <<http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/5601-Chinese-loans-could-fuel-regional-conflict-in-East-Africa>>.

Brunswick Group. "Sinopec Group completed the acquisition of Addax." *PR Newswire-Asia*, 18 August 2009. Available at: <<http://www.prnewswire.com/news-releases/sinopec-group-completed-the-acquisition-of-addax-62247112.html>>.

China's assistance and Government Sponsored activities in Africa, Latin America and SE Asia, 2009. Available at: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>>.

Dittgen, R. *To Belinga or Not to Belinga: China's Evolving Engagement in Gabon's Mining Sector*. Occasional Paper, 98. Johannesburg: SAIIA, 2011.

Dzawu, M. M. "Ghana seeks \$6bn loan from China Exim Bank." *Bloomberg*, 19 apr. 2012. Available at: <<http://mobile.bloomberg.com/news/2012-04-19/ghana-seeks-6-billion-loan-from-china-exim-bank-graphic-says>>.

Dzirutwe, M. "China lends Zimbabwe \$700 million." *Reuters*, 21 March 2011. Available at: <<http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFTRE72K2J720110321?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>>.

Ebrahimi, H. "China eyes uranium miner Kalahari" *Telegraph.co.uk*, 12 oct. 2011. Available at: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/mining/8816828/China-eyes-uranium-miner-Kalahari.html>>.

Ernst e Young. It's time for Africa. *Africa Attractiveness Survey, 2011*. Available at: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2011\\_-\\_Africa\\_Attractiveness\\_Survey/\\$FILE/Attractiveness\\_africa\\_low\\_resolution\\_final\\_WEB.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2011_-_Africa_Attractiveness_Survey/$FILE/Attractiveness_africa_low_resolution_final_WEB.pdf)>.

Foster, V. et al. *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank, 2008.

- Hernandez, V. "Hanlon takeover of Africa Mbalam mine: China strengthens grip on iron ore supply." *International Business Times*, 31 December 2012. Available at: <<http://au.ibtimes.com/articles/419330/20121231/stronger-role-china-iron-ore-prices-hanlong.htm#.UPVypeT2-So>>.
- Hubbard, P. "Aiding transparency: What we can learn about China's Exim Bank concessional loans." *Center for Global Development Working Paper*, no. 126, 2007. Available at: <[http://www.cgdev.org/files/14424\\_file\\_AidingTransparency.pdf](http://www.cgdev.org/files/14424_file_AidingTransparency.pdf)>.
- I-net bridge, "Metorex-Jinchuan Deal clears hurdles.", *Mining MX*, 29 December 2011. Available at: <[http://www.miningmx.com/news/base\\_metals/Metorex-Jinchuan-deal-clear-all-hurdles.htm](http://www.miningmx.com/news/base_metals/Metorex-Jinchuan-deal-clear-all-hurdles.htm)>.
- Jansson, J. *The Sicomines Agreement: Change and Continuity in DRC's International Relations*. Occasional Paper, 97. Johannesburg: SAIIA, 2011.
- JBIC London Office. "Commodity backed finance in sub-Saharan Africa." *Research papers on Africa and Development*, 20, Oct. 2006.
- Kunateh, M. "China takes charge of Ghana's crude oil." *CAJ News*, 4 may 2012. Available at: <<http://www.cajnewsagency.com/index.php/energy-and-petroleum/654-china-takes-charge-of-ghana-s-crude-oil>>.
- Lee, Y. and A. Poon. "China's CNOOC to buy Tullow's Ugandan oil assets." *The Wall Street Journal*, 6 fev 2009. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704533204575046481584946258.html>>.
- Mining Journal. "Chinese Steel mill to invest US\$1.5bn into Tonkolili project", *Mining Journal*, 13 July 2010. Available at: <[http://www.mining-journal.com/finance/chinese-steel-mill-to-invest-us\\$1.5bn-into-tonkolili-project](http://www.mining-journal.com/finance/chinese-steel-mill-to-invest-us$1.5bn-into-tonkolili-project)>.
- Mthembu-Salter, G. *Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria's Relations with China*. Occasional Paper, 42. Johannesburg: SAIIA, 2009.
- PRC, Information Office of the State Council. *White Paper for China's Foreign Aid*, 2011. Beijing: PRC, Information Office of the State Council.
- Reuters. "China CNOOC silent on report of Nigeria oil talks", 29 September 2009. Available at: <<http://www.reuters.com/article/idUSTRE58S1MO20090929>>.
- Reuters. "South Africa's IDC says in loan talks with China." Reuters, 20 apr. 2012. Available at: <<http://www.reuters.com/article/2012/04/20/safrica-idc-loan-idAFL6E8FK50420120420>>.
- Roelf, W. "South Africa turns to China for refinery project" *Business Day*, 12 may. 2012. Available at: <<http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=172236>>.
- Sharife, K. "China and Nigeria oil." *Pambazuka News*, 26 January 2011. Available at: <<http://www.pambazuka.org/en/category/features/70400>>.
- Sierra Express Media. "As African Minerals discovers another 5 billion tonnes, Sierra Leone becomes largest iron ore deposit in the world!", 18 February 2010. Available at: <<http://www.sierraexpressmedia.com/archives/5964>>.
- Smith, P. and W. Macnamara. "Rio and Chinalco in Guinea iron ore partnership." *Financial Times*, 20 March 2010.
- Sonali, P. "Update3-China's Minmetals wins \$1.3bln Anvil bid, eyes more." *Reuters*, 17 February 2012. Available at: <<http://www.reuters.com/article/2012/02/17/anvil-minmetals-idUSL4E8DH10E20120217>>.

Steelguru. "China to give loan to Tanzania for coal based power plant.", 2009. Available at: <[http://www.steelguru.com/raw\\_material\\_news/China\\_to\\_give\\_loan\\_to\\_Tanzania\\_for\\_coal\\_based\\_power\\_plant/107075.html](http://www.steelguru.com/raw_material_news/China_to_give_loan_to_Tanzania_for_coal_based_power_plant/107075.html)>.

Sudan Tribune. South Sudan's announcement of \$8bn loan from China draws skepticism, 15 may. 2012. Available at: <<http://www.sudantribune.com/South-Sudan-s-announcement-of-8,42605>>.

The Herald "Zimbabwe: Chinese to invest over US\$700 million in mining." *AllAfrica*, 14 November 2011. Available at: <<http://allafrica.com/stories/201111150117.html>>.

Tse, P. K. "The mineral industry of China." *2010 Minerals Yearbook*, (advanced release), USGS (United States Geological Survey), February 2012: 9-27. Available at: <<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2010/myb3-2010-ch.pdf>>.

U. S. Energy Information Administration, China, EIA, 4 Sep. 2012, <<http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/China/china.pdf>>. Accessed: 20 November 2012.

Verma, S. "Sino-African ties: The Ghana case study." *FT Tilt*, 29 aug 2011. Available at: <<http://tilt.ft.com/#!/posts/2011-08/28946/ghana-china>>.

Wallis, W. and L. Barber. "Ghana's opposition targets Chinese loan." *Financial Times Online*, 26 apr. 2012. Available at: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7159e1be-8d29-11e1-9798-00144feab49a.html#axzz1xfTYeTbu>>.

WTO, Statistics database. Available at: <<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>>. Accessed: 15 May 2012.

Zijing, Wu and Mathew Campbell. "CNPC said in talks with ENI for \$4b Mozambique LNG assets." *Bloomberg*, 6 March 2013. Available at: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-03-06/cnpc-said-in-talks-with-eni-for-4b-mozambique-lng-assets.html>>. Accessed: 18 March 2013.

# A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR

## The social construction of the refugee in the Post-Cold War period: dilemmas, complexities and the role of UNHCR

Carolina Moulin\*

### Resumo

O artigo analisa o processo de construção social do refugiado na década de 1990, enfatizando o papel desempenhado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O trabalho identifica três principais dinâmicas que orientaram o entendimento sobre e o tratamento dado, no plano internacional, às populações refugiadas, quais sejam: 1) a prevalência da compreensão da figura do refugiado como elemento potencialmente desestabilizador da ordem internacional; 2) a proliferação de novas categorias de “quase refugiados” e a relativização do movimento de construção espacial do deslocamento e 3) a busca pela separação estrita entre economia e política na definição do Refugiado em um contexto de fluxos migratórios mistos. O artigo explora cada uma dessas dinâmicas no âmbito dos processos internacionais mais amplos relativos à proteção humanitária. Conclui-se com algumas considerações sobre como as contingências normativas e institucionais experimentadas nesse contexto fomentaram a criação de um ambiente cada vez mais restritivo ao direito individual à mobilidade, dando poder a determinados atores em detrimento das próprias populações refugiadas.

**Palavras-chave:** Refugiados. ACNUR. Segurança. Migrações. Ordem internacional.

### Abstract

The paper discusses the refugees' social construction process in the 1990s, emphasizing the role played by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The paper identifies three major dynamics that have influenced current understandings and treatment of refugee populations: 1) prevalence of a reading of refugees as potential destabilizing elements of the international order, 2) proliferation of new categories of “quasi-refugees” and consequently downplaying of the refugees' spatial construction movements, and; 3) the attempt at a strict separation of economic and political elements when defining refugees, especially in the context of mixed migration flows. The paper explores these three dynamics as regards the context of international humanitarian protection at large. The author concludes with a few observations regarding normative and institutional contingencies that have stimulated a more restrictive environment towards the right to mobility, empowering a few actors in detriment of refugee populations themselves.

**Keywords:** Refugees. UNHCR. Security. Migration. International order.

\* Carolina Moulin é PhD em Relações Internacionais pela McMaster University, Canadá. É Coordenadora de Pós-Graduação e professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Contato: cmoulin@puc-rio.br.



O ano de 2000 foi marcado pelas celebrações dos cinquenta anos de existência da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e serviu como momento de recuperação da trajetória da organização e de reflexão sobre os dilemas e a complexidade dos deslocamentos humanos diante de uma nova ordem mundial. De fato, o fim da ordem bipolar, marcada pelas disputas ideológicas entre os blocos comunista e capitalista, fez ressurgir um otimismo institucional, assentado na crença de uma retomada dos instrumentos de governança global multilaterais e de uma redução dos níveis de violência e dos conflitos em escala mundial.

Uma retrospectiva da última década do século 20 mostra que grande parte dessas expectativas não se efetivou. Em resumo, os conflitos até então patrocinados pelas grandes potências assumiram vida própria e a sua natureza fora alterada, sendo, em larga medida, centrados em disputas étnicas, identitárias, religiosas e territoriais. A maior parte das disputas passa a ocorrer dentro das fronteiras nacionais, e as populações civis passam a ser tomadas pelos beligerantes como alvos deliberados (Acnur 2000).

A dinâmica da globalização acelerou o processo de concentração das riquezas em nível mundial, produzindo um fluxo cada vez maior de migrantes em busca de melhores oportunidades de vida nos países desenvolvidos. A aceleração da migração internacional foi acompanhada de políticas de entrada cada vez mais restritivas e, via de regra, de um sentimento crescente de xenofobia nos países de destino. A complexidade dos fluxos migratórios no pós-Guerra Fria evidencia a fluidez das categorias e, em certa medida, a incapacidade de controle por parte dos Estados de suas próprias fronteiras e das discriminações entre migrantes por motivos políticos, econômicos, ambientais, entre outros.

Se, por um lado, os conflitos internos que eclodiram em números alarmantes após 1990 refletiam um resgate da temática do nacionalismo pela origem das disputas entre grupos rivais nesses contextos, as práticas dos Estados permaneceram amplamente informadas pela regra da territorialidade, sobretudo no que tange aos temas migratórios, à assistência humanitária e à resolução de conflitos. Mesmo nos casos de intervenção em conflitos internos, como no Iraque, Bósnia e Ruanda, onde a santidade das fronteiras e da soberania dos Estados fora violada, o princípio da territorialidade e a resistência ao revisionismo territorial podem ser vistos como regras ordenadoras das ações dos interventores. De fato, especialmente no que se refere às populações deslocadas, o objetivo era o de, sob o “véu da assistência humanitária”, conter os fluxos e minimizar as “consequências não intencionais” dos conflitos sobre os países vizinhos e sobre a ordem do sistema internacional. Como ressaltou o Alto Comissário, em pronunciamento ao Conselho de Segurança, em maio de 2004, a maior preocupação do ACNUR e do Conselho de Segurança é com o “efeito sistêmico” que os referidos conflitos internos podem gerar. Em inúmeras situações, a prioridade da estabilidade territorial restou comprovada em detrimento do atendimento e socorro às populações civis. Ao mesmo tempo, a emergência dessas “crises humanitárias” serviu para fortalecer o papel do ACNUR dentro do sistema internacional e do sistema das Nações Unidas, e implicou na expansão do mandato da agência, o que impactou significativamente a construção social do refugiado nesse período, como veremos, e no crescimento burocrático, orçamentário e espacial da organização. Como mostra Feller (20013), em janeiro de 1951, o ACNUR tinha trinta e três funcionários e um orçamento de trinta mil dólares. No fim da década de 1990, o orçamento



pulou para cerca de um bilhão de dólares, uma equipe de 5.000 pessoas distribuídas em 120 países para atender cerca de 22 milhões de pessoas.

O presente artigo identifica três principais dinâmicas que orientaram o entendimento sobre e o tratamento dado, no plano internacional, às populações refugiadas na década de 1990. Em primeiro lugar, evidencia-se a prevalência da compreensão da figura do refugiado como problema de segurança internacional e, portanto, como elemento potencialmente desestabilizador da ordem internacional. Esse entendimento levou, em segundo lugar, à ênfase na potencialidade da “emergência” do refugiado, com a conseqüente proliferação de novas categorias de “quase refugiados” e a relativização do movimento de construção espacial do deslocamento. Restrições à recepção e permanência, bem como a adoção de estratégias preventivas, levaram à explosão do número de populações internamente deslocadas e à redução do espaço de acolhida a populações refugiadas no plano global. Em terceiro lugar, a busca pela separação estrita entre economia e política na definição do refugiado em um contexto de fluxos migratórios mistos e de crescente interdependência entre as duas esferas, concomitante ao processo de securitização do tema migratório, fez parte do contexto de violência e crescente intolerância para com a diferença nos planos doméstico e internacional.

Este artigo explora cada uma dessas dinâmicas (a securitização do deslocamento, a fluidez das categorias e estatutos relativos ao deslocamento forçado e as tensões inerentes à relação entre proteção a refugiados e migrações internacionais) no âmbito dos processos internacionais mais amplos relativos à proteção humanitária, com especial ênfase ao papel do ACNUR. Conclui-se com algumas considerações sobre como as contingências normativas e institucionais experimentadas nesse contexto fomentaram a criação de um ambiente cada vez mais restritivo ao direito individual à mobilidade, dando poder a determinados atores em detrimento das populações refugiadas.

## Potencialidade, prevenção e securitização: a construção dos refugiados no pós-Guerra Fria e a atuação do ACNUR

A década de 1990 se inicia com a percepção generalizada de que o “problema” dos refugiados não mais poderia ser tratado como uma condição transitória e passível de resolução definitiva (Acnur 1990). A reunião do Comitê Executivo de 1990 enfatizou a necessidade de abordar as causas dos fluxos de populações deslocadas, e foi orientada, uma vez mais, por uma abordagem *problem-solving*, centrada em relações de causalidade que ignoram o fato de que as regras do contexto constituem os próprios refugiados e os atores envolvidos na temática, assentando-se na premissa de que existem fatos objetivos a serem descobertos e que independem do “mundo da interpretação” (Chimni 1999).

Nesse sentido, diversas Resoluções da Assembleia Geral<sup>1</sup> conclamavam o ACNUR a perquirir e atacar as causas do fluxo de refugiados. A Resolução 45/140, de dezembro de 1990, expressamente reconhecia “a necessidade de tratar as causas originárias dos movimentos de

1 Ver também as resoluções 51/71, de 1996, 54/167, de 1999, 56/135, de 2001 e a Resolução do ECOSOC 1990/78, de 1990. Todos esses documentos ressaltam a importância de investigar e atacar as causas dos fluxos de deslocados e chegam a definir como suas possíveis causas a instabilidade política, as disputas internas, as violações de direitos humanos, os desastres naturais e as guerras.

refugiados com o objetivo de evitar novos fluxos e facilitar a solução dos problemas existentes”. A ideia de ação preventiva passa a orientar as atividades do ACNUR e dos Estados no que toca aos movimentos de refugiados. É interessante notar que os instrumentos legais convencionais, ou seja, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967<sup>2</sup>, possuíam uma orientação *post facto*, direcionada para a assistência e proteção das pessoas que já cruzaram as fronteiras por motivos de perseguição, e que, por essa razão, poderiam ser categorizadas como refugiadas. Assim, a ação se concentrava, sobretudo, nos países de asilo e de reassentamento, onde poderia ser provida a atenção necessária aos contingentes já reconhecidos como refugiados. A estratégia preventiva, ao contrário, estava focada nos países de origem e na criação de mecanismos que, ao mesmo tempo, impediavam violações massivas aos direitos das populações locais e, em certa medida, evitavam que referidas populações se tornassem refugiadas.

Como mostra Chimni (1998), a percepção de que a prevenção é melhor do que a cura e a prevalência de explicações internas para as causas dos deslocamentos justificaram uma atitude de responsabilização quase que exclusiva dos Estados de origem, e a adoção da repatriação como solução durável ideal. De fato, tal postura exige, em larga medida, a responsabilidade da comunidade internacional em proteger as populações deslocadas, fomentando as famigeradas soluções de “proteção temporária”<sup>3</sup>. O autor menciona o caso de Ruanda, onde a mídia e as organizações ocidentais retrataram o genocídio como sendo originado de um conflito étnico interno, sem, contudo, explicitarem que

a comunidade internacional deve reconhecer a falência do sistema neoliberal dominante e o impacto destrutivo das reformas econômicas. Embora a comunidade credora internacional não possa ser considerada diretamente responsável pela eclosão das guerras civis na Iugoslávia, Somália e Ruanda, a evidência, entretanto, confirma que as reformas macroeconômicas impostas pelos credores internacionais nos três países tiveram um papel crucial em incentivar o colapso das instituições estatais e criaram uma situação de fragmentação social e política (Chimni 1998, 361).

O vínculo entre prevenção e retorno é evidente, ao passo que os Estados de origem, enquanto responsáveis primários pelo surgimento dos deslocados, devem ser também os responsáveis pelo restabelecimento das condições que possibilitem o retorno desses contingentes. Essa lógica é usada amplamente nas Resoluções da Assembleia Geral (52/102, de 1997, 53/123, de 1998, 54/144, de 1999; ECOSOC 1991/23), das quais cito um exemplo:

[A Assembleia Geral] sublinha a interrelação entre proteção e soluções, bem como a *preferência pela prevenção*, incluindo o respeito aos direitos humanos e a implementação dos instrumentos e padrões relevantes, e enfatiza a responsabilidade dos Estados em resolver a situação dos refugiados e *assegurar as condições que não forcem as pessoas a fugir pelo medo*, a garantir a instituição do asilo, a *criar condições que conduzam à repatriação voluntária*, a tomar medidas

2 O Protocolo de 1967 exclui as fronteiras geográficas e temporais da Convenção de 1951, estendendo a definição de refugiados para os Estados Signatários do Protocolo e para os eventos posteriores a 1951 e fora da Europa.

3 Os esquemas de proteção temporária, segundo o ACNUR (2004), oferecem refúgio a qualquer pessoa que fuja de uma área em que há generalizado conflito ou abuso de direitos humanos. A proteção temporária não pode ser prolongada e pode ser levantada quando, acordada pelo ACNUR, seja seguro retornar.

para atender as necessidades humanitárias e a cooperar com os países em que o peso da presença em larga escala de refugiados é maior (Resolução 51/75 1996, grifos acrescentados).

A natureza contraditória dessas práticas é evidente. Por um lado, prega-se a prevenção como instrumento preferencial para evitar “que as pessoas sejam forçadas a fugir pelo medo” e, portanto, prevenir que essas pessoas se tornem refugiadas, criando um problema internacional e uma carga sobre o sistema. Por outro, procura-se preservar o instituto de asilo e promover a cooperação internacional. É claro que a estratégia preventiva representa um ataque à própria possibilidade de requerer refúgio, na medida em que as pessoas são coibidas da possibilidade de cruzar as fronteiras e de incluírem-se na proteção internacional. A cooperação internacional passa a ser subsumida pela intervenção nos países de origem, onde a carga é compartilhada em termos de acesso e assistência emergencial às populações afetadas em termos gerais e de estratégias de recuperação precária, muitas vezes assentadas em uma democratização superficial dos países de origem.

Nesse contexto, o ACNUR declarou a década de 1990 como a da repatriação, que perdera, na maior parte dos casos, o caráter voluntário e a necessidade de garantia de condições seguras nos países de origem para o retorno dos refugiados. A interpretação da Convenção de 1951 passa a ser informada pela ideia do “retorno seguro”, não mais pelo desejo voluntário dos próprios refugiados de serem repatriados. A prevalência de fatores objetivos na determinação do *status* de refugiado, notoriamente vinculados à avaliação das condições objetivas do país de origem, minou o caráter subjetivo e a possibilidade de que os próprios refugiados expressassem seu desejo de retornar. Chimni (1999) salienta que a doutrina do “repatriação imposta” foi veiculada pelo próprio ACNUR, em pronunciamento do Diretor da Divisão de Proteção Internacional, no qual se afirmou que “os refugiados poderiam ser retornados em condições menos do que ótimas e contrariamente à sua vontade” (Chimni 1999, 8). Segundo as diretrizes estabelecidas pelo Alto Comissariado, caberia ao Conselho de Segurança determinar se as condições objetivas do país de origem justificam o retorno forçado.

Concomitantemente, outros padrões internacionais passaram a ser aventados como justificativas para o não reconhecimento do estatuto de refugiado e para fortalecer a necessidade de contenção e retorno dos solicitantes aos seus países de origem. Dentre elas, ressalta-se a alternativa de deslocamento interno, segundo a qual o medo de ser perseguido não precisaria se estender a todo o território do país de nacionalidade do refugiado (Feller 2003). Assim, uma vez que ele pudesse encontrar condições de relativa segurança em outras partes de seu Estado, não seria necessário conceder a proteção internacional, pois permaneceria o solicitante inserido no espaço (Reus-Smit 1999, Campbell e Shapiro 1999) de seu país de origem. Novamente, a responsabilidade do país de origem surge como elemento central, pois se identifica, no caso da alternativa de deslocamento, uma intenção daquele Estado em prover proteção aos seus cidadãos, mesmo que esta não esteja disponível em todo o território nacional.

Todas essas práticas promotoras da estratégia preventiva impactaram significativamente o processo de construção do refugiado. Em primeiro lugar, envolveram a proliferação de novas categorias *ad hoc*, que, na ausência de uma regulamentação internacional apropriada, acabaram sendo parcialmente incluídas no mandato do ACNUR. Ainda, a ênfase nas causas dos

deslocamentos forçados implicou o uso difundido do termo refugiado para além dos motivos de perseguição elencados na Convenção, tais como os “refugiados ambientais”, reforçando a expansão do campo de atuação do ACNUR, ao mesmo tempo em que instigou debates sobre a necessidade de uma transformação do regime ou da criação de novas instâncias de regimentalização internacional.

Em segundo lugar, a difusão de práticas relativas a diversas categorias de “deslocados” facilitou a adoção de interpretações cada vez mais restritivas, sobretudo pelos países desenvolvidos, dos critérios definidores do que constitui ser um refugiado. Tais práticas acabaram sendo, em larga medida, mimetizadas por outros Estados em áreas com intensos fluxos de refugiados, como o continente africano, e impuseram enormes restrições ao caráter protetivo do instituto do refúgio. Note-se que, muitas vezes, foi a capacidade de encontrar uma solução durável para um determinado refugiado que garantiu a concessão ou não do estatuto, reforçando a leitura objetivista dos critérios que determinam quem pode ou não ser categorizado como um refugiado.

Em terceiro lugar, as práticas que associam os fluxos de refugiados com estratégias preventivas produziram políticas de contenção dessas populações nos seus países de origem. Na maior parte das vezes, a associação entre os deslocamentos forçados e as situações de crises humanitárias complexas justificaram práticas intervencionistas e uma interpretação securitizada do refugiado. As denominadas “intervenção humanitárias”, ou as “*soft interventions*” (Loescher e Dowty 1997, 305)<sup>4</sup> potencializaram a capacidade de resposta da comunidade internacional em termos de evitar o surgimento de novos fluxos de refugiados. Atrélaram, ainda, de forma cada vez mais abrangente, a atuação do ACNUR enquanto agência líder da assistência humanitária à construção do refugiado enquanto ameaça à paz e à segurança internacionais, levada a cabo pelo crescente número de resoluções do Conselho de Segurança relativas à temática. Permitiram, assim, a expansão do espaço de atuação internacional dentro de Estados em conflito, orientando o ACNUR para a intervenção nos países de origem e combinando suas atividades à presença de forças multinacionais, muitas vezes vinculadas às operações de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança. Ao mesmo tempo, restringiram, sobremaneira, a capacidade das pessoas vítimas dos conflitos e perseguidas em seus países de origem de cruzar as fronteiras e de se tornarem efetivamente refugiadas. Houve uma intensificação da securitização do refugiado, em um processo que resultou na maior parte das vezes em uma redução da proteção, na incapacidade em prover a assistência pela manipulação das partes beligerantes, na incapacidade de engajamento rápido nas situações de emergência e, sobretudo, em um crescente encapsulamento do refugiado a condições de vida subumanas, degradantes e politicamente inexistentes, seja nos campos, seja nas “zonas-seguras” criadas nos países de origem.

## A criação de “novas” categorias

O documento mais significativo em termos de reconhecimento de uma multiplicidade de categorias associadas à questão do refúgio foi o Relatório do Grupo de Trabalho sobre Proteção

<sup>4</sup> Para esses autores, o reconhecimento de que formas “*soft*” de intervenção são permissíveis, de acordo com o Direito Internacional e, mais especificamente com a Carta das Nações Unidas, baseia-se na premissa de que “um país que força seus cidadãos a sair ou cria as condições que induzem a sua saída internacionaliza suas ações internas. Se um povo viola as fronteiras de um Estado vizinho, então ele e seu governo devem esperar que outros intervenham em seus assuntos internos” (Loescher e Dowty 1997, 332).

e Soluções, criado em 1990, apresentado na 42ª Sessão do Comitê Executivo do ACNUR. O Grupo de Trabalho elencou sete categorias consideradas como relevantes para a análise por se tratarem de pessoas vinculadas à busca de refúgio e proteção internacional. São elas:

- a) pessoas abarcadas pela Convenção de 1951 (refugiados *stricto sensu*);
- b) pessoas abarcadas pela Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, e pela Declaração de Cartagena, de 1984<sup>5</sup>;
- c) outras pessoas forçadas a sair ou prevenidas de retornar por ocasião de desastres de natureza humana;
- d) pessoas forçadas a sair ou prevenidas de retornar por ocasião de desastres naturais ou ecológicos, ou por condições de extrema pobreza;
- e) pessoas que poderiam ser incluídas nas categorias 1 e/ou 2, mas que não se encontram por elas abarcadas;
- f) pessoas internamente deslocadas; e
- g) apátridas.

Os refugiados “legítimos”, isto é, os definidos pela CR/51, representam apenas uma das inúmeras categorias abarcadas relativas à necessidade de proteção internacional. Apenas o item dois poderia ser considerado sob mandato do ACNUR, por se tratar também de refugiados, definidos a partir de instrumentos regionais. Contudo, a maior parte das categorias refere-se a “refugiados” potenciais (5), ambientais, econômicos, pessoas internamente deslocadas (IDP) e pessoas sem nacionalidade. Não obstante, são as mesmas pessoas forçadas a sair de suas comunidades de origem por motivos alheios à sua vontade e que se veem desprotegidas pela inexistência de um regime específico a elas destinado.

A expansão do mandato do ACNUR<sup>6</sup> começou a acontecer em princípios da década de 1990, autorizada em parte pelo artigo 9 do Estatuto do Alto Comissariado e, em especial, pela Resolução da Assembleia Geral 48/116, de 1993. Segundo essa resolução, a Assembleia Geral

5 A Convenção da OUA define que (art. I. 2) “o termo refugiado se aplica a toda pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que seriamente perturbem a ordem pública no seu país de origem ou nacionalidade, no todo ou em parte, seja compelida a deixar seu lugar de residência habitual em busca de refúgio em outro local fora de seu país de origem ou nacionalidade”. A Declaração de Cartagena prevê que “pessoas que fogem de seus países porque suas vidas, segurança e liberdade têm sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública” podem ser consideradas refugiadas. Trata-se dos dois principais instrumentos regionais de proteção para refugiados, um na África e outro na América Latina, que complementam a definição individualizada da Convenção de 1951.

6 O Comitê Executivo definiu em suas Notas sobre Proteção Internacional os critérios para a intervenção do ACNUR em prol dos IDPs. Segundo o ExCom, “Desde que o ACNUR foi colocado diante de novas necessidades de assistência pelos Estados que lidam com problemas agudos de populações deslocadas, faz-se necessário refinar os critérios operacionais básicos de envolvimento em situações de deslocamento interno [...]. Distinguem-se assim dois tipos de situação:

1 – Situações de deslocamento interno em que há um vínculo direto com as atividades do ACNUR elencadas em seu mandato de proteger os refugiados e buscar soluções para seus problemas, incluindo: (i) aqueles em que as populações internamente deslocadas se misturam com grupos de retornados ou estão em áreas nas quais há expectativa de retorno, (ii) aqueles em que as mesmas causas produziram tanto refugiados quanto deslocados ou em que há risco significativo de movimentos interfronteiras de alguns ou todos os internamente deslocados. Nessas situações, o ACNUR deverá assumir a responsabilidade primária sobre os IDPs;

2 – Outras situações em que o vínculo com as atividades do ACNUR não está presente ou é menos direto. Nessas situações, o ACNUR poderá considerar o envolvimento para aliviar as causas de deslocamento e para contribuir com a resolução do conflito por meio de sua ação humanitária, mas a atuação do ACNUR deverá ser subsidiária” (Nota sobre Proteção Internacional, A/AC.96/185, 31 de agosto de 1993, 43ª Sessão do Comitê Executivo).

reafirma seu apoio aos esforços do Alto Comissariado, com base em apelos específicos do Secretário-Geral e de órgãos competentes das Nações Unidas e com o consentimento dos Estados afetados, e levando em consideração as complementaridades dos mandatos e da *expertise* de outras organizações relevantes, de fornecer assistência humanitária e proteção às pessoas deslocadas dentro de seus países de origem em situações específicas que conclamam a experiência particular da Agência, especialmente quando tais esforços possam contribuir para a prevenção ou solução dos problemas de refugiados.

Embora, na prática, a assistência a IDPs tivesse se iniciado na década de 1960, a regimentalização da temática, ainda que precária, só foi concretizada na década de 1990. Esse fato se explica, sobretudo, pela ascensão de práticas vinculadas à prevenção dos fluxos de refugiados que fez com que o ACNUR tivesse que adotar estratégias de contenção dentro dos países de origem, evitando o transbordamento dos fluxos para além das fronteiras do estado afetado. Tal vinculação é clara na Resolução 48/116, já que os IDPs são construídos como elementos que detêm a potencialidade do refugiado e que, por essa razão, são regimentalizados como categorias preventivas. A ação da agência se justifica justamente porque cuidar dos IDPs implica evitar, prevenir a emergência de solicitantes de refúgio em outros países, sejam eles desenvolvidos ou não. Em certa medida, essa é uma estratégia com efeitos altamente benéficos para o próprio ACNUR, pois estende e preserva simultaneamente o seu campo de ação e permite uma maior conciliação dos interesses da Organização com os Estados doadores, passando a primeira a coordenar as atividades com o financiamento cada vez mais expressivo dos Estados-membros. Em suma, a prevenção torna-se a solução, conclusão que pode ser extraída de entrevista proferida pela Alta Comissária em novembro de 1993, da qual cito apenas um pequeno, mas significativo, trecho:

Durante a Guerra Fria, soluções nos países de origem não eram realmente uma opção, e nós sempre focalizamos a assistência nos países de asilo. Mas, com o declínio da Guerra Fria, soluções são possíveis. O trabalho com refugiados nos anos 90 deve estar focalizado nos países de origem para promover a prevenção. Prevenção e solução. Prevenção significa olhar para os países de origem e solução envolve retornar as pessoas [para seus países de origem]. A maior parte das atividades com refugiados se dão nos países de origem porque envolvem refugiados e internamente deslocados. Acredito que *não devemos esperar o surgimento de refugiados para que possamos agir* (Ogata 1993, 421, grifos acrescentados).

Os dados estatísticos mostram que o número de refugiados se manteve relativamente constante em relação ao total das populações sob mandato do ACNUR. Isso mostra que os efeitos das práticas de prevenção foram capazes de restringir as fronteiras do mundo dos refugiados, notadamente impedindo deslocamentos transversais e criando mecanismos de assistência interna aos Estados afetados. A ideia de “carga compartilhada” deixa de ser assumida em relação à aceitação de refugiados nos países de asilo e passa a ser assumida do ponto de vista da aceitação dos custos de intervenção nos países produtores de refugiados. A construção do refugiado como “peso” a ser suportado pela comunidade internacional reforça a percepção da necessidade do estabelecimento de medidas que previnam o surgimento dos refugiados, atreladas a novos critérios de legitimidade para as práticas de construção de Estados que possibilitem a manutenção da ordem interna e internacional.

Assim, se houve uma relativa constância no número de refugiados, esta foi acompanhada pelo surgimento cada vez mais expressivo de populações internamente deslocadas, que correspondiam, em 2000, a 25% do total de populações atendidas pelo ACNUR<sup>7</sup>. Ao mesmo tempo, os números mostram que a repatriação acabou não se mostrando como estratégia prioritária em termos de soluções duráveis, cedendo espaço para os mecanismos que poderíamos chamar de “prevenções temporárias”, sobretudo por meio da contenção dos IDPs em zonas “seguras” nos países afetados, como Iraque, Bósnia e Ruanda. Grande parte da repatriação acabou acontecendo pelo caráter insustentável da vida nos campos de refugiados e pela insegurança generalizada prevalente nos países de asilo, em especial no contexto africano, que induzia forçosamente ao retorno em condições “pouco satisfatórias”. Cumpre notar que o crescimento do número de pessoas sob mandato do ACNUR (vide Tabela 1) se deveu majoritariamente ao crescimento do número de pessoas enquadradas nas categorias de “quase-refugiados”, sejam elas IDPs<sup>8</sup>, IDPs retornados e populações civis afetadas.

Para o USCR (*United States Committee for Refugees*), os internamente deslocados são aqueles que poderiam ser refugiados se pudessem cruzar as fronteiras. De acordo com o USCR, ao final de 1985, havia cerca de 9,5 milhões de IDPs. Em 1994, o total global relatado era de aproximadamente 25 milhões; em 1996, estimativas declinaram para 20 milhões embora o USCR acredite que o número total seja indubitavelmente superior (Cohen e Deng 1998, 31).

**Tabela 1 – Número de refugiados, deslocados e outras categorias por ano (1997-2000)**

ANO/Categoria	1997	1998	1999	2000
Refugiados	11.070.600 (54%)	11.441.540 (54%)	11.697.640 (52%)	12.148.017 (57%)
Solicitantes (a)	914.400	882.690	1.234.170	896.557
Internamente Deslocados (IDP's)	3.643.400 (18%)	5.354.150 (25%)	4.080.800 (18%)	5.265.335 (25%)
Refugiados retornados	3.521.000	1.674.700	2.516.690	793.104
Outros (b)	1.197.200	1.793.810	2.814.850	2.022.947
<b>Total (c)</b>	<b>20.346.600</b>	<b>21.146.890</b>	<b>22.344.150</b>	<b>21.125.960</b>

Fonte: Baseado no UNHCR Statistical Yearbook (2000)

- a) Solicitantes: casos de pedido de refúgio com resolução pendente de status.
- b) Outros: incluem os IDP's (*Internally Displaced People*) retornados, apátridas e outras populações civis afetadas por conflitos sob assistência do ACNUR.
- c) Números obtidos por meio de compilação dos dados apresentados nos Relatórios Anuais do ACNUR à Assembleia Geral das Nações Unidas para os respectivos anos. Relatórios dos anos anteriores não apresentam as cifras detalhadas.

7 O número total de IDPs é ainda mais alarmante. Em 1996, havia cerca de 15 milhões de Refugiados e outros 23 milhões de deslocados internos (Loescher e Dowty 1997).

8 Note-se que apenas uma parte do total de IDPs é assistida pelo ACNUR, notoriamente nos países em que há representação do ACNUR e nas situações em que houve expressa determinação por parte dos órgãos deliberativos das Nações Unidas para que o ACNUR assim procedesse.



Tabela 2 – Evolução do número de Refugiados em relação ao total de pessoas sob mandato do ACNUR na década de 1990

Ano	Refugiados	Total
1991	16.821.1	-
1992	17,779.5	-
1993	16,280.1	-
1994	15,703.1	-
1995	14,855.4	-
1996	13,312.3	-
1997	11,966.2	19,741.0
1998	11,429.7	19,827.7
1999	11,625.7	20,503.2
2000	12,062.4	21,800.3

Fonte: Baseado no UNHCR Statistical Yearbook (2000)

a) O traço indica que os dados não estão disponíveis nos Anuários Estatísticos.

Nesse sentido, as práticas concernentes à construção social do refugiado, em especial as vinculadas ao ACNUR e ao sistema das Nações Unidas, fomentaram a criação de uma série de categorias especiais, todas elas caracterizadas por um movimentado metafórico, de busca de similaridades com a figura tradicional e convencional do refugiado. É a potencialidade de se tornar um refugiado que passa a definir quem merece a proteção internacional, mesmo se for considerada a precariedade da proteção efetivamente concedida pela comunidade internacional. É a capacidade de eventualmente tornar-se um refugiado (*becoming*), ao invés do fato de ser (*being*) um refugiado que passa a orientar a ação dos atores envolvidos com a temática. Na realidade, essa estratégia de regimentalização dos “quase-refugiados” demonstrou, de forma mais evidente, como o deslocamento de populações fora construído enquanto elemento desestabilizador da ordem internacional, e que, para evitar a produção de desordens entre fronteiras, era preciso ativar mecanismos de contenção intraestatais. Manter a integridade das fronteiras e dos territórios por ela delimitados permanece sendo um objetivo prioritário, objetivo este que as práticas discursivas sobre refugiados e similares pretendem assegurar.

Como ressalta Nyers (2003, 131),

após cinquenta anos, o ACNUR ainda se mostra comprometido a preservar a Convenção de 1951 como centro do sistema de proteção internacional dos refugiados, mas também reconhece a necessidade de adotar uma postura mais flexível e de ser receptivo a migrantes forçados que não atendem as estritas qualificações da Convenção. A racionalidade do fornecimento de ajuda humanitária e de proteção às pessoas presas a situações *refugee-like* (quase-refugiadas) é de que todas estas pessoas que foram coagidas a deixar seus lares e a fugir (independentemente de terem cruzado uma fronteira internacional) sofrem de alguma forma de “insegurança humana”.

Nesse sentido, a insegurança estatal passa a ser subsumida pela noção de “insegurança humana”, fomentando o que chamarei de uma leitura securitizada do deslocamento e da



figura dos refugiados. Esse movimento de securitização caminha *pari passu* com as políticas de contenção, e, de fato, são as práticas discursivas que securitizam os refugiados autênticos e em potencial que permitem a efetivação de referidas políticas.

## Securitização e contenção dos fluxos de refugiados

O conceito de securitização dos refugiados envolve práticas discursivas que

codificam e recodificam as imagens e identidades dos refugiados através da linguagem das noções e preocupações de segurança e depois as imagens e identidades dos refugiados recodificadas são, por seu turno, apropriadas para conceptualizar as imagens, identidades e subjetividades de segurança centradas no Estado soberano (Huysmans 1995, 200).

Esse movimento de securitização acompanhou grande parte do contexto operacional do ACNUR, na medida em que as maiores crises de refugiados – como no Iraque, Somália, Bósnia, Ruanda e Haiti – foram todas reconhecidas em inúmeras Resoluções do Conselho de Segurança como ameaças à segurança internacional. A questão dos refugiados assume posição preponderante na agenda internacional, justamente porque passa a ser associada à segurança dos estados e à manutenção da ordem internacional. O prefácio da obra *A situação dos refugiados do Mundo de 2000*, assinada pela então Alta Comissária Sadako Ogata (1999 citada por Hammerstad 2000), diz que “a história tem mostrado que os deslocamentos são não só uma consequência dos conflitos, eles também podem causar conflitos”. Sem “segurança humana, não pode haver paz e estabilidade”. Em pronunciamento ao Terceiro Comitê da Assembleia Geral, a Alta Comissária também afirmou que

os eventos desta década – e, de fato, os que ocorreram no ano passado – indicam claramente que o tema dos refugiados não pode ser discutido sem referência à segurança. Isto é verdadeiro para diferentes contextos: segurança dos refugiados e das operações de refugiados, segurança dos Estados, ameaçadas pelos movimentos massivos de populações de caráter misto, e a segurança da equipe humanitária. As crises de refugiados atuais de fato se referem a *todas* as dimensões da segurança. Medidas destinadas a resolver este problema se tornaram um imperativo necessário (Ogata 1999 citada por Hammerstad 2000, 395).

O conceito de segurança humana amplamente difundido nos pronunciamentos do ACNUR centra-se na ideia de que é preciso garantir ao indivíduo condições de vida humanas economicamente sustentáveis e politicamente significativas, além da proteção dos direitos humanos e da regra do Direito. Interpretada pela literatura convencional como uma leitura crítica da segurança *vis-à-vis* a segurança do Estado, o conceito escamoteia o fato de que esse tipo de vida só pode ser dado ao indivíduo dentro e pelos Estados, posto ser a premissa básica do moderno sistema internacional de unidades soberanas a assertiva de que o estado é a única solução possível para o problema da política. No que toca à problemática dos refugiados, essa interpretação torna-se ainda mais complicada, na medida em que são os próprios Estados os grandes violadores dos direitos fundamentais, que justificam, em última instância, a opção pela fuga e pelo deslocamento.

Essa contradição básica já se encontra presente em Arendt (1989), ao mostrar que a lógica moderna só garante os direitos do homem se e quando este for incorporado pela figura do cidadão, o que reforça a construção do espaço moral do Estado Moderno, centrado na figura do cidadão que requer que todas as questões relativas à universalidade, humanidade e todo o resto sejam tratadas pelas universalidades dentro de particularidades que chamamos de Estados. Os Estados se comprometem a nos deixar ser humanos, desde que nós concordemos em ser cidadãos (Walker 2004). O mesmo se aplica aos refugiados, que só poderão ser humanos e, portanto, dotados de direitos, se concordarem em ser novamente cidadãos e a participarem do jogo dentro da lógica hierárquica cidadão-território-Estado. O espaço moral humanitário, nesse contexto, é “um espaço nulo produzido e reforçado pela operação contínua da soberania, é a *ausência* tornada possível pela *presença* da soberania” enquanto regra fundamental (Campbell 1998, 498).

A intervenção do Iraque, autorizada pela resolução do Conselho de Segurança 688, de 1991, é um exemplo claro de como o refugiado foi construído como fonte de insegurança, e não propriamente como uma necessidade de minimizar o sofrimento humano causado pela violência do estado. A Resolução diz que

o Conselho de Segurança, consciente de suas responsabilidades e dos seus deveres estatuídos na Carta das Nações Unidas com a manutenção da paz e da segurança internacionais [...], extremamente preocupado com a repressão à população civil iraquiana em diversas partes do Iraque, incluindo mais recentemente as áreas povoadas pelos Curdos que levou a um fluxo massivo de refugiados em direção a e através das fronteiras internacionais e a incursões no cruzamento das fronteiras, que ameaçam a paz e a segurança na região [...], reafirmando o compromisso de todos os estados membros com a soberania, integridade territorial e independência política do Iraque e de todos os estados da região [...] (grifos acrescentados).

Como mostra Soguk (1999), o objeto da intervenção não é propriamente o estado violador, mas os próprios refugiados problematizados como fonte de insegurança pelos efeitos desestabilizadores transfronteiriços dos deslocamentos. Não surpreende, portanto, que a Turquia, país vizinho que adotou políticas de fechamento das fronteiras para os refugiados iraquianos, tenha sido a patrocinadora da Resolução, apoiada por grande parte dos países ocidentais. A estratégia de contenção acompanha a lógica da securitização, com a criação de “*safe havens*” (áreas seguras) dentro dos países afetados, nos quais se poderia evitar um deslocamento entre as fronteiras das populações atingidas, facilitando o trabalho e o acesso da assistência humanitária. No Iraque, a região norte fora estabelecida como área de segurança, encapsulando grande parte da população de origem curda, que, surpreendentemente ou não, fora novamente reinserida no imaginário soberano do Iraque após o Memorando de Entendimento assinado com o governo, sob patrocínio das Nações Unidas. Nele, a soberania do Iraque fora reafirmada sobre todas as atividades humanitárias, “projetando a soberania do Iraque como princípio regulador das atividades de vida no país (quando materialmente este não era o caso) e projetando o Iraque como um espaço soberano exclusivo, territorialmente delimitado” (Soguk 1999, 196). Trata-se, de fato, da tentativa de reinserir esses grupos deslocados novamente do espaço moral do Estado, no caso, do Estado Iraquiano.

A criação de zonas de contenção de refugiados supostamente seguras atendia aos propósitos dos Estados – em particular, dos países vizinhos e dos países desenvolvidos – de evitar o transbordamento dos fluxos para dentro de suas fronteiras. Não obstante, a segurança dos Estados implicou, na maior parte dos casos, em maior sofrimento para as populações deslocadas. Na Bósnia, as Resoluções 824 e 826 do Conselho de Segurança autorizaram a criação de enclaves de proteção em Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac e Srebrenica. Além disso, a Resolução estendeu o mandato da UNPROFOR para a facilitação da entrega da assistência humanitária. O ACNUR assumiu o papel de agência líder na coordenação do esforço humanitário na ex-Iugoslávia, a pedido do então Secretário-geral Javier Perez de Cuellar, papel este formalmente reconhecido em maio de 2002, pelo Secretário-geral Boutros Ghali (Pugh e Cunliffe 1997).

A ascensão do ACNUR como “braço humanitário” das Nações Unidas representou um impulso institucional para a agência, ampliando o número de funcionários, expandindo o mandato para além da assistência aos deslocados e refugiados e aumentando a influência da Agência dentro da própria organização, por meio de um relacionamento mais estreito, por exemplo, com o Conselho de Segurança. Como mostra Cutts (1999), todas as 46 resoluções do Conselho de Segurança relativas à situação da Bósnia tratam direta ou indiretamente da assistência humanitária coordenada pelo ACNUR, sendo que 12 mencionam expressamente a Agência.

O bônus de uma maior cota sobre as responsabilidades da ONU por parte do ACNUR veio acompanhado de uma série de ônus. Inicialmente, a atuação do ACNUR em situações de conflito em andamento impunha inúmeras dificuldades, desde a impossibilidade de acesso a determinadas regiões às controversas negociações com as partes beligerantes que evidenciaram o caráter político das atividades da Agência. Grande parte da assistência e dos recursos acabou sendo desviada das reais necessidades das populações afetadas para atender aos imperativos políticos dos bósnios sérvios, que usavam uma política de concessão restrita em troca de parte desses recursos. Para se ter uma ideia, cerca de 30% dos alimentos a serem distribuídos acabavam nas regiões de maioria bósnio-sérvia (embora nessas regiões não houvesse falta de alimentos). Sérvios também impediram que o ACNUR distribuisse lenha e carvão para as regiões dos enclaves, que sofriam com a falta de aquecimento e eletricidade. Os sérvios demandavam 50% dos suprimentos totais e o ACNUR, ao recusar o acordo, se viu impedido de distribuir a assistência para ambas as partes (Cutts 1999).

A atuação conjunta do ACNUR e da *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) também exacerbou as dificuldades. Inicialmente destinada a assegurar os acessos e as rotas de distribuição da assistência humanitária e a garantir a segurança do pessoal das agências humanitárias, a UNPROFOR acabou servindo ao propósito contrário. Ela tornou evidente a militarização da assistência, e a escolta dos comboios, via de regra, atraía fogo inimigo contra os funcionários da agência. Os conflitos de política dentro da própria ONU também emergiram ao longo da operação, quando o ACNUR chegou a suspender as atividades enquanto as partes beligerantes não honrassem seus compromissos de realmente garantir o acesso às zonas de proteção, nos termos definidos nas Resoluções do Conselho de Segurança, em fevereiro de 1993. O Secretário-geral da ONU ordenou que o ACNUR retomasse as atividades, mesmo diante de condições pouco favoráveis à sua atuação (Cutts 1999).

Mas, para os propósitos deste artigo e do movimento de securitização dos refugiados, é a questão da proteção a mais relevante, no sentido de demonstrar que a preocupação com a segurança humana envolvia, sobretudo, a segurança do Estado, em detrimento do sofrimento humano. O caso bósnio é ilustrativo das atrocidades que esse tipo de política pode gerar. A criação de zonas seguras destinava-se a conter as populações deslocadas e civis afetadas pelo conflito e garantir a centralização do acesso e da coordenação da assistência humanitária para esses locais. A falência da UNPROFOR em garantir as rotas de distribuição implicou uma privação de recursos para essas zonas. Da mesma maneira, os Estados enviaram apenas 7.500 homens extras, a fim de garantir uma “efetiva” proteção nessas áreas, sendo que os *peace-keepers* só podiam usar da força para autodefesa e não para defender os civis ali alocados (ACNUR 2000). Ademais, a estratégia criou uma falsa sensação de segurança, na medida em que as forças sérvias passaram a identificar essas zonas como alvos prioritários de ataques, por concentrarem as populações de origem muçulmana e grande parte dos militares bósnios, grupos excluídos do espaço moral do Estado iugoslavo. Assim, em 11 de julho de 1995, o exército sérvio tomou Srebrenica, mantendo como reféns parte das tropas multinacionais, expulsando forçosamente 40 mil pessoas e executando sete mil pessoas, “no que ficou marcado como o maior massacre na Europa desde a Segunda Guerra Mundial” (ACNUR 2000, 224). Posteriormente, o massacre se estenderia ao enclave de Zepa.

As zonas seguras já não eram seguras muito antes dos ataques perpetrados pelos sérvios. Como ressalta o próprio ACNUR (2000), os enclaves se transformaram em guetos muçulmanos, em verdadeiras zonas de confinamento e desviaram a atenção dos milhares de não sérvios que tentavam inutilmente escapar das áreas sob controle sérvio.

Como ocorrera no Norte do Iraque, os governos tinham motivos conflitivos para promover o conceito de zonas seguras. Ao longo da guerra, permaneceu pouco claro se o objetivo principal das zonas seguras era o de proteger o território ou o de proteger as pessoas (ACNUR 2000, 224).

Os Governos europeus optaram por uma política de zonas seguras que supostamente iria facilitar a provisão de assistência aos necessitados. Entretanto, longe de ser um avanço na assistência, esta estratégia afirmou a usual política de poder; a retórica era humanitária, mas algo mais estava acontecendo: a prevenção de um fluxo de refugiados (Soguk 1999, 200).

Mesmo no caso da Somália, em que se poderia arguir sobre o real caráter humanitário da intervenção, as diferentes Resoluções do Conselho de Segurança<sup>9</sup> tratavam os fluxos de refugiados como elementos desestabilizadores de uma “pretensa” ordem regional. Somente em setembro de 1992 é que o ACNUR começou a realizar uma operação específica para atender às vítimas do conflito, embora a assistência aos refugiados na Etiópia tivesse começado em 1988 com um contingente de quase quatrocentas mil pessoas. As atividades do ACNUR se destinavam, nos termos da própria agência, a “estabilizar os movimentos populacionais dentro da Somália”. A força tarefa norte-americana (UNITAF), destacada em dezembro de 1992,

<sup>9</sup> A resolução 954 do Conselho de Segurança, de 1994, também promoveu a securitização dos refugiados ao reconhecer “o impacto da situação na Somália sobre os países vizinhos, incluindo, em particular, os fluxos de refugiados”.

auxiliou o ACNUR (2000) a montar “zonas preventivas” no sul do país, destinadas a concentrar as populações deslocadas, prover assistência aos milhares de famintos e ajudar na reconstrução da infraestrutura necessária para assegurar o retorno dos refugiados no Quênia.

O caso de Ruanda serviu como mais um exemplo do redirecionamento das políticas de refúgio para as políticas de contenção. Os Estados africanos, em sua maioria, passaram a imitar as práticas dos Estados desenvolvidos, fechando suas fronteiras e forçando o retorno de grandes massas de populações deslocadas. Em seguida ao genocídio de Ruanda, os Estados dos Grandes Lagos, liderados pelo governo da Tanzânia, começaram a reivindicar a criação de “zonas seguras” em Ruanda e Burundi, “nos quais as populações civis poderiam ser protegidas e às quais os refugiados, já fora de seus países, poderiam ser repatriados” (Rutinwa 1999, 9).

A Resolução do Conselho de Segurança 929, de 1994, determinou expressamente que a crise humanitária em Ruanda constituía uma ameaça à paz e à segurança na região. A mesma lógica orientou a Resolução 1078, de 1996, referente à crise no então Zaire. Como mostra Rutinwa (1999), o Conselho de Segurança vinculou a restauração da ordem na região ao retorno dos refugiados e à contenção daqueles que poderiam *vir-a-ser* refugiados. A criação dessas zonas foi acompanhada pelo fechamento das fronteiras de países vizinhos. Em julho de 1995, o Ministro de Relações Exteriores da Tanzânia declarou “nós estamos dizendo que *‘enough is enough’*. Deixem os refugiados ir para casa e que outros não mais possam vir” (Rutinwa 1999, 12). Em 1996, um pronunciamento conjunto do ACNUR e do governo da Tanzânia demandava que todos os refugiados ruandeses deveriam deixar o país em três semanas, “uma ordem que eventualmente foi cumprida com a assistência dos militares” (Rutinwa 1999, 12).

Dada a ausência de carga compartilhada e a crise econômica que afeta os dois países (Zaire e Tanzânia, que chegaram a receber dois milhões e meio de refugiados provenientes de Ruanda), a decisão da Tanzânia, por exemplo, de abandonar a política de portas abertas foi corretamente categorizada como sendo infeliz, mas compreensível (Chimni 1999, 11).

De fato, a doutrina do “retorno imposto” acabara sendo facilitada pela realidade inóspita dos países de asilo, na medida em que os refugiados preferiam voltar para as mesmas inseguranças nos seus países de origem. Note-se que toda a atuação do ACNUR se pautou pela estratégia da prevenção e do retorno seguro, por vezes imposto, sendo estes os dois pilares que informaram a atuação da agência ao longo da década de 1990 em todas as maiores crises humanitárias. Tais estratégias, como vimos, são informadas pela construção da figura do refugiado como fonte de instabilidade e de insegurança por uma leitura securitizada dos deslocados. As práticas vinculadas à securitização construíram o refugiado, na década de 1990, não só como um ser refugiado, mas como um *vir-a-ser* refugiado, pelos potenciais efeitos de sua extraterritorialidade, diluído em diversas classificações com pouca ou nenhuma validade pragmática, na medida em que tais classificações apenas asseguravam a atuação dentro dos países de origem, sendo difícil, na prática, distinguir entre as fronteiras e as discriminações artificiais dessas categorias.

De toda forma, essas práticas garantiram a manutenção do ACNUR enquanto agência responsável pela proteção dos refugiados, ampliando seu mandato para outros contingentes de populações deslocadas e, em meados da década de 1990, elevando o *status* da Agência no seio das Nações Unidas. Apesar das dificuldades trazidas pelas responsabilidades do papel de líder da

assistência humanitária (na Bósnia, o ACNUR chegou a coordenar as atividades de mais de 250 organizações não governamentais), a função elevou o ACNUR a uma posição estrategicamente privilegiada, garantiu uma maior “generosidade” dos países doadores no que tange às suas contribuições orçamentárias, ampliou a difusão e o impacto das políticas da agência sobre outros organismos especializados no âmbito das Nações Unidas e fortaleceu a posição da agência na hierarquia da Organização. Não surpreende que todos os altos postos da ONU (e também em algumas renomadas ONGs internacionais), inclusive o secretariado-geral, tenham sido ocupados nos últimos anos por funcionários egressos do ACNUR.

Outro elemento que corrobora para essa assertiva é o estreito relacionamento criado entre o ACNUR e a mais alta instância deliberativa das Nações Unidas, o Conselho de Segurança. Foi na década de 1990 que a temática dos refugiados assumiu posição central na agenda do Conselho e, por essa razão, o Alto Comissário se reporta periodicamente àquela instância e atua em coordenação com grande parte das atividades de manutenção e construção da paz por ele autorizadas.

Mesmo diante da incapacidade em prover efetiva proteção e de aliviar satisfatoriamente o sofrimento humano causado pela proliferação dos conflitos e pelo uso de táticas cada vez mais violentas pelos beligerantes, o ACNUR conseguiu manter, por meio da estratégia da prevenção e de práticas discursivas que securitizaram a condição de refugiado e de quase refugiados, uma posição de domínio sobre o espaço moral da assistência humanitária internacional. Garantiu a manutenção da regra da territorialidade como cerne do regime de proteção, flexibilizando seletivamente a definição convencional, e assegurando a prevalência dos Estados como única solução duradoura para o permanente problema dos “indivíduos entre soberanos”, estejam eles agora dentro ou fora das fronteiras de seus países de origem. Em resumo, pode-se dizer que a estratégia da prevenção garantiu a autopreservação e a reprodução dos Estados e do ACNUR como atores dominantes do mundo dos refugiados, sendo a estes últimos relegada uma forma “mediada” de agência (Rajaram 2002).

## O refugiado no contexto migratório do pós-Guerra Fria

A década de 1990 foi marcada também pelo crescente uso da expressão “fluxos mistos”, que visava retratar o caráter complexo da migração internacional no Pós-Guerra Fria, especialmente a mescla entre refugiados e imigrantes legais que se deslocavam entre as fronteiras. As práticas dos Estados procuravam salientar o aumento do número de migrantes do Leste para o Oeste e do Sul para o Norte, fato que justificaria a adoção de regimes de acesso cada vez mais restritivos.

Os países desenvolvidos, em sua maioria, historicamente constituídos por imigrantes, já não mais se mostravam interessados na mão de obra estrangeira; seus sistemas de “bem-estar social” estavam em colapso e não haveria mais espaço para a entrada de novos contingentes. O mercado de trabalho saturado, combinado às práticas discursivas que criminalizavam a figura do migrante, criaram um sentimento xenofóbico nas comunidades receptoras. Ceyhan e Tsoukala (2002) mostram que a construção social do migrante se dá em vários eixos. Inicialmente, envolve o aspecto socioeconômico, que iguala o migrante ao desempregado, ao aumento da informalidade, à crise do modelo de bem-estar social e à degradação do ambiente urbano. Ainda, o migrante é percebido como uma ameaça ao equilíbrio demográfico das comunidades de destino

e à identidade nacional, visão esta propagada pela ideia de um “choque de civilizações”<sup>10</sup>.

No plano da segurança, vinculam todos os migrantes à narrativa da perda do controle das fronteiras enquanto espaço simbólico do poder, que justifica práticas intervencionistas e a ideia de que, a princípio, todos os migrantes são suspeitos. Os migrantes são construídos como potenciais criminosos, associados a práticas terroristas, tráfico internacional, esquemas de remessa ilegal de divisas, entre outras.

O controle de documentação, o patrulhamento ostensivo das fronteiras terrestres e marítimas e, inclusive, a criação de mecanismos extraterritoriais de controle da imigração são desenvolvidos para simular a capacidade do Estado de manutenção da segurança nacional. Entre esses mecanismos extraterritoriais poderíamos salientar o sistema restritivo de emissão de vistos e acordos bilaterais entre países que garantem a extensão do controle de alguns Estados em fronteiras estrangeiras. Esse é o caso das políticas de harmonização sobre temas migratórios na Europa que criaram o que a literatura chama de “Fortaleza Europeia”.

Na Europa, três medidas básicas foram harmonizadas com o objetivo de diminuir os fluxos de migrantes para o continente (ACNUR, 2000). Em primeiro lugar, foram adotadas políticas de “não entrada”, com o aumento do rigor na emissão de vistos e a aplicação de multas a empresas que transportam pessoas sem documento. Escritórios coordenados de imigração foram colocados no exterior para prevenir a chegada de potenciais migrantes e refugiados. Em segundo lugar, foram estabelecidos acordos com os países do Leste Europeu, pelos quais todos os migrantes (incluindo potenciais refugiados) deveriam ser readmitidos em terceiros países, pelos quais fizeram escala, e que, portanto, seriam os responsáveis pela determinação de sua condição. Finalmente, o uso de interpretações cada vez mais restritivas dos critérios da Convenção dificultou a obtenção do reconhecimento do *status* de refugiado, sendo que mesmo os reconhecidos tiveram grande parte de seus direitos suspensos, como o direito à assistência social e ao emprego. A criação de centros de detenção para solicitantes de asilo, prática relativamente comum nos países desenvolvidos, implicou a transposição da prática do campo e da reprodução de espaços de exceção para dentro dos países de destino, evidenciando o caráter violento das práticas estatais no que tange à manutenção de suas fronteiras territoriais e dos limites de seus espaços morais, cada vez mais fechados à entrada de novos grupos sociais.

É claro que esse contexto representou um enfraquecimento da proteção internacional dada aos refugiados, o que se deve, sobretudo, ao processo de construção do refugiado, contrapondo, em termos rígidos, essa categoria à do migrante econômico, que sai voluntariamente de seu país de origem para obter trabalho e melhores condições de vida. A associação entre o solicitante de refúgio e um potencial trabalhador, comum nas primeiras décadas de construção do regime, passa a se constituir como impedimento para a concessão do estatuto. Como mostram Ceyhan e Tsoukala(2002, 22),

a sobreposição de todas as pessoas que cruzam as fronteiras envolve uma política de amalgamação entre refugiados e migrantes e isto levou a uma percepção dos migrantes como pessoas que só procuram vantagens econômicas e ao enfraquecimento do status legal dos solicitantes de refúgio.

<sup>10</sup> A ideia de um “choque de civilizações” foi lançada inicialmente por Huntington (1997).



Qualquer forma de dificuldade econômica ou de inserção laboral já implicava o imediato indeferimento do pedido de refúgio, evidenciando a pobreza conceitual que resume a perseguição, no contexto do refugiado, a questões políticas. A prática discursiva de contraposição estrita produziu efeitos deletérios sobre a vida de milhares de “potenciais” refugiados. Primeiramente, reduziu a possibilidade de se tornar um refugiado, impedindo o acesso às fronteiras internacionais. Em segundo, no caso daqueles que conseguiram chegar ao país de destino, dificultou o atendimento dos requisitos cada vez mais rígidos de admissão, haja vista que a grande maioria dos casos de refúgio envolve alguma forma de discriminação econômica, seja ela a condição de miséria no país de origem, a falta de emprego ou dificuldades econômicas, o que não necessariamente implica a inexistência de perseguição nos termos da Convenção.

Houve uma redução significativa no número de solicitantes de asilo nos países do Primeiro Mundo e nas taxas de reconhecimento do *status*. Segundo Chimni (1998), em 1991, o Sudão sozinho hospedava mais refugiados do que o número total de solicitantes recebidos em toda a Europa Ocidental. Na década de 1990, a Austrália reconheceu apenas 14,6% dos casos apresentados, a França, 20%, a Alemanha, 7,6%, a Itália, 13,4%, o Japão, 10,4%, a Inglaterra, 34,9%, e os Estados Unidos, 17,9% (ACNUR 2000).

A construção do refugiado como antítese necessária à figura do migrante econômico dependeu de práticas discursivas que inseriam a temática dos fluxos de refugiados no contexto mais amplo da migração internacional. Essa inserção permitiu que as regras do jogo migratório se estendessem ao mundo dos refugiados, garantindo retoricamente aos migrantes “genuínos”, isto é, ao refugiado, a proteção internacional, desde que este não apresentasse os aspectos básicos de um migrante “falso”, ou seja, o migrante econômico.

Esse processo de construção negativa necessariamente gera efeitos restritivos em termos de proteção, porquanto parte da premissa de uma estrita separação das diversas esferas da vida social. Entretanto, em consonância com o marco teórico deste trabalho, o estabelecimento de fronteiras e discriminações entre “tipos” de pessoas e espaços de vida (como a economia e a política) é sempre parte de um processo de construção social, assentado em práticas que permitem definir quem são os atores e como eles devem se comportar, a partir da interpretação das regras da estrutura constitucional da ordem internacional, bem como da delimitação dos critérios de inclusão e exclusão do espaço moral dos Estados. Essas fronteiras são necessariamente arbitrárias e artificiais, e visam, em larga medida, garantir uma posição de poder para determinados atores, nesse caso, os Estados soberanos.

A construção negativa do refugiado no contexto migratório contemporâneo parte também de práticas que constroem a ordem do Pós-Guerra Fria como uma nova era, de complexidades e dilemas. Entre os fenômenos complexos está o crescimento sem precedentes da migração, acirrado pelo discurso da globalização. A literatura acadêmica está repleta de exemplos sobre a difusão desses problemas:

O problema dos refugiados faz parte de uma crise global das migrações massivas geradas pelas transformações econômicas, políticas e sociais, estruturais pelo mundo, em particular em uma grande parte do Terceiro Mundo, no Leste Europeu e na Ex-União Soviética. A interdependência crescente das economias nacionais, os *efeitos da globalização* da comunicação, da informação, dos transportes aliada ao alargamento do fosso entre países ricos e pobres fazem com que



milhões de pessoas do Terceiro Mundo busquem *trabalho e segurança* nos países mais ricos (Loescher s.d., 712, grifos acrescentados).

Uma das *manifestações* (como também das causas) da *globalização* é a crescente transportabilidade e *mobilidade das pessoas*, tanto física quanto tecnologicamente. Dezenas de milhares de turistas viajam a cada ano e seu número aumenta na medida em que transcorre o tempo. Mais e mais pessoas trabalham em corporações e organizações transnacionais e multinacionais, deslocando-se a diferentes partes do mundo. Os conflitos e os desastres naturais geram *refugiados políticos e econômicos* em todo o mundo. Os trabalhadores procuram realocar-se em lugares diferentes de seu próprio país e também em outros países, seja em busca de melhores condições ou para reencontrar seus parentes. [...] Estimativas conservadoras afirmam que a cada ano há cerca de 200 milhões de imigrantes em todo o mundo. Este número indica a existência de um *crescente processo de globalização*, no qual a migração não é unidirecional de sul a norte, mas ocorre em diversas direções e de distintas maneiras. De fato, países como Jamaica e Guiana tem 70% ou mais de sua população com formação universitária residindo nos Estados Unidos (Orozco 2004, 63, grifos acrescentados).

Note-se que, nessas passagens, o refugiado é inserido na discussão mais ampla da globalização e, com ela, do crescimento da migração internacional. O próprio ACNUR reconhece esse vínculo e os efeitos negativos que essa prática discursiva produz, embora dela se continue valendo:

Durante quarenta anos, pelo menos, temos feito uma taxante distinção entre migrantes e refugiados. Não obstante, em épocas tão remotas como 1952, o Alto Comissário chamou a atenção da comunidade internacional no sentido de que não se poderia enfrentar a questão dos refugiados sem fazer referência necessária à migração em geral. Lamentavelmente, no ACNUR, continuamos estabelecendo, precisamente, uma supostamente cristalina, nítida linha de diferenciação entre migrante econômico e refugiado. E o que temos enfrentado nos últimos anos? Uma crescente pressão por parte da comunidade internacional sobre o fato de que talvez não só o tema dos refugiados já não seja importante, como também que tenha sido superado pelo da migração, forçada ou não (Murillo 2004, 174).

A preocupação do ACNUR a respeito do vínculo entre refugiados e migrantes se volta não necessariamente para a proteção, mas, sobretudo, para a manutenção da posição da Agência, por meio da reprodução da figura do refugiado, cerne de seu mandato. Práticas restritivas atreladas ao controle migratório inibem, como vimos, a própria constituição do refugiado nos termos convencionalmente estabelecidos, reduzindo assim os limites quantitativos de atuação da Agência. Ampliam, por outro lado, a busca do ACNUR em manter as fronteiras rígidas do regime internacional de proteção, como único meio de garantir a própria sobrevivência da Organização. Não surpreende, nesse sentido, a assertiva de alguns estudiosos, como Collinson (1999, 28): “A pressão crescente pela diversificação dos meios necessários para assegurar a proteção aos refugiados em diferentes partes do mundo só deve aumentar a importância de manter uma visão clara e compartilhada dos objetivos e princípios centrais do regime internacional para refugiados”.

Todas essas dinâmicas procuram, de certa maneira, obscurecer o caráter histórico e contingente da experiência humana, inclusive do deslocamento. Obscurecem, ainda, o fato de que o discurso da globalização e da migração é orientado por regras que constituem a experiência

do deslocamento atual como um fenômeno novo e que produzem as condições necessárias para o exercício de políticas de manutenção das fronteiras territoriais que garantam a reprodução de um sistema estadocêntrico. Como mostra Chimni (1998, 358),

a crença popular europeia parece estar baseada na convicção de que a presente taxa de movimentos intercontinentais de imigrantes não tem precedente histórico. Isto é completamente errado. Tomando o período de 1800 a 2000, de longe, o pico da migração foi alcançado entre os anos de 1845-1924 quando 50 milhões de pessoas, em sua maioria europeus, se deslocaram para o hemisfério ocidental em um período em que a população mundial era de aproximadamente 1 bilhão. O total de africanos e asiáticos que se deslocaram (ou foram deslocados, como os 7 milhões de escravos) para outros continentes entre 1500 e 1960 é estimado em apenas 15 milhões.

Em suma, a contraposição entre os refugiados e “quase refugiados” e os migrantes econômicos permanece informada por uma ordem internacional liberal. A separação entre política e economia se assume como eixo central para a determinação do estatuto jurídico e para a atuação dos organismos multilaterais criados para a temática. Corroborou, na última década, para o processo de crescente exclusão do indivíduo, não só do espaço protetivo de seus países de origem, mas também dos espaços da proteção internacional. Acentuou o caráter violento do tratamento concedido aos estrangeiros nos países de asilo, por meio da disseminação de uma leitura criminalizada da diferença, e, no plano internacional, fomentou estratégias que, como vimos, securitizaram a imagem do refugiado como uma ameaça à paz e segurança de um mundo cada vez mais interdependente e globalizado. A economia política contemporânea permite e incentiva o deslocamento de produtos, informação e capital, mas procura restringir o deslocamento humano, por meio de estratégias de prevenção e controle intensivo de fronteiras, na maior parte das vezes, incapazes de evitar o transbordamento desses indivíduos para o espaço “entre soberanos” (Haddad 2003).

## Observações finais

O processo de construção do refugiado no período do pós-Guerra Fria foi marcado pela emergência de novos contingentes de populações forçosamente deslocadas, que passaram a ser incluídas no espaço moral da proteção internacional. Os critérios de inclusão demandavam uma interpretação flexível dos parâmetros convencionais, notadamente por meio da atribuição de características similares às presentes nos refugiados “genuínos”, tais como o deslocamento forçado, mesmo que dentro do território do país de origem; a perseguição individual e a consequente violação aos direitos fundamentais; e, sobretudo, o reconhecimento por parte dos atores internacionais de que determinadas situações de fluxos massivos de pessoas demandavam uma intervenção, ainda que seletiva e precária, a fim de prover assistência humanitária e proteção legal.

É a potencialidade do deslocamento transfronteiriço que passa a justificar a inclusão dos deslocados no espaço de proteção até então reservado aos refugiados convencionais. Nesse contexto, pessoas internamente deslocadas, refugiados retornados, apátridas e deslocados por

razão de crise e emergências humanitárias passam a fazer parte do regime internacional e a legitimar uma mudança no mandato do ACNUR e na própria concepção de agência prevalecente na ordem internacional.

O ACNUR passa então a atuar preventivamente, liderando os programas de assistência humanitária e de proteção legal aos deslocados dentro dos países de origem, muitas vezes em situações de conflito em andamento. A estratégia preventiva visava assegurar a contenção espacial dos fluxos de deslocados, ao mesmo tempo em que legitimava processos intervencionistas por parte da comunidade internacional em situações de violação flagrante aos direitos humanos de milhares de cidadãos. Reflete, assim, os limites internacionais impostos às práticas de construção do espaço moral dos Estados e a mudança do papel desempenhado pelas organizações internacionais. Concomitantemente, a estratégia preventiva evidencia os dilemas que perpassam a política contemporânea, assentada em uma concepção homogênea do espaço estatal e em uma interpretação liberal da soberania, tencionada por práticas violentas de exclusão e extermínio de grupos populacionais e pelo caráter contingente e dinâmico do deslocamento humano. A resistência ao revisionismo territorial por parte dos Estados encontra-se tencionada pela incapacidade desses mesmos Estados em efetivar seu propósito moral (Reus-Smit 1999), propósito este que justifica, em última instância, a sua própria existência.

O Refugiado, e as demais categorias a ele adjacentes, são a incorporação mais visível da complexidade das relações internacionais contemporâneas e da incapacidade conceitual das teorias tradicionais em explicar e fornecer respostas definitivas e eficazes ao problema da migração forçada. Por um lado, como tentei mostrar, o processo de construção social destas categorias é contingente e demonstra o caráter particular e historicamente situado da experiência humana. Por outro, a tentativa de uma resposta universal e permanente, baseada no Direito Internacional e no multilateralismo, por meio da criação de um regime específico e do próprio ACNUR, não foram (e não poderiam ser) suficientes para resolver o problema, pelo menos do ponto de vista dos Refugiados.

Mesmo quando reincluídos à lógica estatal, Refugiados e quase refugiados são recebidos com preconceito e, sobretudo, com medo. Por serem percebidos como uma ameaça à integridade territorial, demográfica, cultural, econômica e política dos Estados receptores, os Refugiados são constantemente lembrados do seu não pertencimento, do seu não lugar e de sua condição de “abjeção do político” (Dillon 1999). A diferença se converte em questão de segurança, constituída pelas práticas que atrelam a temática migratória à manutenção da paz internacional. O processo de securitização dos refugiados realiza uma dupla função: criminaliza o refugiado para a população receptora e o converte em ameaça à ordem internacional, requerendo, portanto, a atuação coordenada dos atores internacionais e a contenção espacial de sua potencialidade de movimento.

O discurso da economia política globalizada preconiza a construção social do refugiado como o oposto necessário à figura do migrante econômico. Ao mesmo tempo, tem como efeitos a inclusão do refugiado nas regras impostas ao problema da migração e a extensão do discurso xenofóbico destinado aos migrantes em geral para o refugiado. Trata-se, em realidade, da construção do refugiado como “migrante genuíno”, em contraposição ao “migrante falso”, que só deseja se apropriar dos benefícios econômicos das economias mais ricas e dos serviços sociais

que ela dispõe. Ademais, promove uma leitura policial dos migrantes, vistos como potenciais criminosos, por não terem documentos, por estarem, a princípio, envolvidos em esquemas de tráfico de pessoas, de drogas e atividades terroristas.

Acopla as preocupações econômicas a uma cultura do medo e de construção do outro como ameaça, que, por seu turno, autoriza uma atitude restritiva e violenta por parte dos Estados. Todos esses aspectos tornam ainda mais precária a possibilidade de proteção aos migrantes “genuínos”, que se veem cada vez mais presos às fronteiras a eles impostas. O instituto do refúgio, na ausência de um marco regulatório das migrações em nível internacional<sup>11</sup>, acaba sendo usado por todos os migrantes, por ser a única alternativa de permanência regular em território estrangeiro, não obstante a redução dessa permanência a uma vida subumana, sem grande parte dos direitos econômicos, políticos e sociais garantidos, ou seja, sem uma efetiva reintegração ao espaço moral do Estado.

Todas essas formas de constituição do refugiado têm como efeito

a construção do refugiado como uma humanidade nua – como uma presença meramente biológica ou demográfica. Este tipo de intervenção age para trivializar e silenciar a história e a política – um silenciamento que pode ser legitimamente descrito como desumanizante em muitos contextos (Malkki 1996, 390).

Esse esforço de despolitização do Refugiado, de invenção e de naturalização das fronteiras que o distinguem de outras categorias sociais evidencia uma série de efeitos importantes sobre a ordem internacional. O primeiro é a perpetuação das regras fundamentais da ordem internacional, que legitimam os Estados e suas organizações, como é o caso do ACNUR, enquanto atores fundamentais para a realização dos direitos e garantias individuais. Ainda hoje, parece difícil imaginar um mundo em que os direitos do homem não estejam atrelados à sua condição de cidadão. A necessidade de soluções duráveis ao problema dos refugiados e deslocados, por meio de sua reinserção no imaginário espacial do Estado, é apenas o elemento mais latente dessa lógica.

O segundo é a mudança do papel desempenhado pelo ACNUR, que passa a deter posição preponderante e maior capacidade de agência, em função da expansão de seu mandato e de sua influência no quadro mais amplo das Nações Unidas. O ACNUR passa a deter não só a prerrogativa de coordenar a intervenção e a assistência, mas também de produzir conhecimento sobre o tema dos Refugiados. A estratégia epistêmica permite constituir o refugiado como objeto de estudo, e grande parte da agenda de pesquisa é orientada pelas atividades da agência, destinando-se a aprimorar a capacidade de resposta do sistema internacional ao problema dos deslocamentos forçados e a melhorar a eficiência da atuação do ACNUR. O discurso científico confere caráter autoritativo às práticas do ACNUR, em especial, às diversas diretrizes, manuais e notas que derivam das pesquisas e que orientam a atuação dos demais agentes envolvidos na temática. Permite a cooptação dos centros acadêmicos, das organizações não governamentais e dos próprios governos às prioridades estabelecidas pelo ACNUR. Nesse sentido, há a prevalência de

<sup>11</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre os direitos dos trabalhadores migrantes, redigida em 1990, só possuía, até 1999, onze ratificações, nenhuma delas de países industrializados. A Convenção precisava de 20 ratificações para entrar em vigor, o que aconteceu em 2005 (Collinson 1999).

trabalhos de cunho pragmático destinados à formulação de políticas e um preconceito para com a produção teórica. Em certa medida, esse preconceito se justifica pela necessidade de conter a crítica às premissas básicas sobre as quais se assenta todo o sistema: a reprodução do Estado como única solução possível para o problema da política e dos refugiados e a necessidade de controle e manutenção das diversas fronteiras estabelecidas, sejam elas territoriais, disciplinares ou sociais, tais como as que separam o Refugiado e seus similares de outras categorias sociais.

O terceiro efeito é, por fim, a perpetuação da condição do Refugiado enquanto indivíduo “entre soberanos” (Haddad 2000), relegado a uma posição inferior na sociedade e, pelos modos de sua constituição, incapacitado de efetivamente participar da comunidade política. Essa é a realidade central dos refugiados nos países receptores que, para além das privações sociais e econômicas, não têm, na maioria dos países do mundo, muitos direitos civis e, atualmente, nenhum dos direitos políticos. Enquanto não convertidos em cidadãos ou, preferencialmente, reintegrados ou mantidos em seus países de origem, os Refugiados serão sempre o “refugio da terra” (Arendt 1948).

## Referências

Agamben, G. “What is a Camp?” *Means without ends: notes on politics*. Editado por G. Agamben. University of Minnesota Press, 2000.

Agamben, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Convention Plus at a Glance*. Disponível em: <[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)>. Acesso em: 5 jan. 2005.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Convenção da Organização da Unidade Africana sobre Refugiados*, 1969. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD4, Legal Info>. Acesso em: 6 out. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951* (CR/51). Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Declaração de Cartagena*, 1984. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD4, Legal Info>. Acesso em: 6 out. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Estatuto do ACNUR*. Aprovado pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 428 (V), de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Note on International Protection*. Comitê Executivo. Documento A/AC.96/930, 2000. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 25 mar. 2005.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Note on International Protection*. Comitê Executivo. Documento A/AC.96/185, 1993. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 25 nov. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Protocolo Adicional Relativo ao Estatuto de Refugiado de 1967*. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1999. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1998. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1997. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 09/12/2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1996. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1995. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1994. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1993. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1992. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1991. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1990. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Reports>. Acesso em: 9 dez. 2004.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *The State of the World's Refugees: fifty years of humanitarian action*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *UNHCR Statistical Yearbook*, 2000. Disponível em: <[www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics)>. Acesso em: 20 dez. 2004.

Arendt, H. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 48/116*, de 24 de março de 1994. Documento A/RES/48/116. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 51/71*, de 10 de Fevereiro de 1997. Documento A/RES/51/71. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 52/102*, de 9 de Fevereiro de 1998. (Follow-up to the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons and other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighboring countries) Documento A/RES/52/102. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 53/123*, de 10 de Fevereiro de 1999. (Follow-up to the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons and other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighboring countries) Documento A/RES/53/123. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 54/167*, de 25 de Fevereiro de 2000 (Protection and Assistance of Internally Displaced Persons). Documento A/RES/54/167. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 54/144*, de 22 de Fevereiro de 2000. (Follow-up to the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons and other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighboring countries) Documento A/RES/54/144. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Assembleia Geral Da Organização Das Nações Unidas (AG). *Resolução 56/135*, de 11 de Fevereiro de 2002 (Assistance to Refugees, returnees and displaced persons in Africa). Documento A/RES/56/135. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Buzan, B., O. Waever, O. e J. De Wilde. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1997.

Campbell, D. e M. J. Shapiro, M. J. (Eds.). *Moral spaces: rethinking ethics and world politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

Campbell, D. Why fight: "Humanitarianism, principles and post-structuralism." *Millennium: Journal of International Studies*, v. 27, no. 3, 1998: 497-521.

Ceyhan, A. e A. Tsoukala. "The securitization of migration in Western Societies: ambivalent discourses and policies." *Alternatives*, no. 27, 2002: 21-39.

Chimni, B. S. "The geopolitics of refugee studies: a view from the south." *The Journal of Refugee Studies*, v. 11, no. 4, 1998: 350-374.

Chimni, B. S. *From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems*. 1999. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2004.

Cohen, R. e F. Deng. *Masses in flight*. Washington: The Brookings Institution Press, 1998.

Collinson, S. *Globalisation and the dynamics of international migration: implications for the refugee regime*, 1999. Disponível em: <[www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm](http://www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm)>. Acesso em: 9 set. 2004.



Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 1990/78*, de 27 de julho de 1990 (Refugees, Displaced Persons and Returnees). Documento E/RES/1990/78. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 1991/23*, de 30 de maio de 1990 (Refugee and Displaced Women and Children). Documento E/RES/1990/78. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 824*, de 06 de maio de 1993 (Bósnia). Documento S/RES/824. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 929*, de 22 de junho de 1994 (Ruanda). Documento S/RES/929. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 954*, de 4 de novembro de 1994 (Somália). Documento S/RES/954. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC). *Resolução 1078*, de 9 de Novembro de 1996 (África – Região dos Grandes Lagos). Documento S/RES/1078. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1/11/2004.

Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS). *Resolução 688*, de 5 de abril de 1991 (Iraque). Documento S/RES/688. Disponível em: <RefWorld, 2004, CD1, UNHCR Info>. Acesso em: 1 nov. 2004.

Cutts, M. *The humanitarian operation in Bosnia, 1992-1995: dilemmas of negotiating humanitarian access*, 1999. Disponível em: <www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>. Acesso em: 9 set. 2004.

Dillon, M. "The scandal of refugee: some reflections on the 'inter' of International Relations." *Moral spaces: rethinking ethics and world politics*. Editado por D. Campbell e M. J. Shapiro. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999: 92-124.

Dowty, A. e G. Loescher. "Refugee Flows as grounds for international action." *International Security*, v. 21, no. 1, 1996: 43-71.

Feller, E. "International Refugee protection 50 years on: the protection challenges of the present, past and future." *RICR*, v. 83, no. 843, 2001: 581-606.

Feller, E. The "UN and the protection of human rights: the evolution of the International Refugee Protection Regime." *Washington University Journal of Law & Policy*, no. 5, 2001. Disponível em: <http://web.lexis-nexis.com/universe/#prod\_terms>. Acesso em: 13 dez. 2003.

Feller, E., V. Türk e F. Nicholson, F. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Haddad, E. "The refugee: the individual between sovereigns." *Global Society*, v. 17, no. 3, 2003: 297-322.

Hammerstad, A. "Repatriation: under what conditions is it the most desirable solution for refugees? An Agenda for Research." *African Studies review*, v. 32, 1989: 41-69.

- Hammerstad, A. "Whose security: UNHCR, refugee protection and state security after the Cold War." *Security Dialogue*, v. 31, no. 4, 2000: 391-403.
- Humphrey, M. "Refugees: an endangered species?" *Journal of Sociology*, v. 39, no. 1, 2003: 31-43
- Huntington, S. *O Choque de Civilizações*. São Paulo: Objetiva, 1997.
- Huysmans, J. "Migrants as Security Problem: dangers of securitizing societal issues." *Migration and European Integration: the dynamics of inclusion and exclusion*. Editado por Miles, R. e T. Dietrich, T. Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 1995.
- Loescher, G. "Les mouvements de réfugiés dans l'après-guerre froide." *Politique Etrangère*, s. d.
- Loescher, G. "The international refugee regime: stretched to the limit?" *Journal of International Affairs*, v. 47, no. 2, 1994: 351-377.
- Loescher, G. e A. Dowty. "Refugee Flows as Grounds for International Action." *Nationalism and Ethnic Conflict: an International Security Reader*. Editado por M. Brown, M. et al. Cambridge: MIT Press, 1997: 305-333.
- Malkki, L. "Speechless emissaries: refugees, humanitarianism, and dehistoricization." *Cultural Anthropology*, v. 11, no. 3, 1996: 377-404.
- Murillo, J. C. La "Declaración de Cartagena, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y las migraciones mixtas." *Migraciones y Derechos Humanos: Reunión de personas expertas*. Instituto Interamericano e Derechos Humanos (IIDH). San José da Costa Rica: Prodeca, 2004: 173-180.
- Nyers, P. "Emergency or emerging identities? Refugees and transformations in world order." *Millennium: Journal of International Studies*, v. 28, no. 1, 1999: 1-26.
- Nyers, P. *Body Politics in Motion: refugees and states of/in emergency*. 2002. 352 p. Tese (Doutorado) – Faculty of Graduate Studies, York University.
- Ogata, S. "The evolution of UNHCR." *Journal of International Affairs*, v. 47, no. 2, 1994: 419-428.
- Orozco, M. "Remesas hacia Latinoamérica y el Caribe: cuestiones y perspectivas acerca del desarrollo." *Migraciones y Derechos Humanos*: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Reunión de personas expertas. San José da Costa Rica: Prodeca, 2004: 61-133.
- Reus-Smit, C. *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Rutinwa, B. *The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa*, 1999. Disponível em: <[www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm](http://www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm)> Acesso em: 29 out. 2004.
- Soguk, N. "Poetics of a World of Migrancy: migratory horizons, passages and encounters of alterity." *Global Society*, v. 14, no. 3, 2000: 415-442.
- Soguk, N. *States and strangers: refugees and displacements of statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- Walker, R. B. J. "Polis, cosmopolis, politics." *Alternatives*, v. 28, no. 2, 2003: 267-286.
- Walker, R. B. J. *The problem of security and the new exceptionalism*. University of Quebec, 2004, Montreal, Canada (no prelo).
- World Politics. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

# Cooperação macroeconômica na América Latina: possibilidade ou utopia?

Macroeconomic cooperation in Latin America: is it a possibility or utopia?

Márcio Bobik Braga\*  
Amaury Patrick Gremaud\*\*

## Resumo

Este artigo analisa alguns aspectos conceituais em torno da cooperação macroeconômica em um processo de integração econômica regional, particularmente entre os países do Mercosul, considerando o atual contexto das relações econômicas e financeiras internacionais. Os problemas de um aprofundamento da cooperação envolvem a redefinição e o consenso dos custos e benefícios que a cooperação poderia trazer aos países, dada a nova configuração econômica depois das importantes transformações ocorridas na primeira década deste século e da criação de um novo consenso sobre qual direção essa cooperação deveria caminhar para que tais benefícios superem os custos em todos e em cada um dos países do bloco.

**Palavras-chave:** Integração econômica regional. Coordenação de políticas macroeconômicas. Mercosul.

## Abstract

This article discusses some conceptual aspects on macroeconomic cooperation in a process of regional economic integration, particularly among the MERCOSUR countries, taking into account the current context of international economic and financial relations. The problems related to deepening the cooperation involve redefining and reaching a consensus on the costs and benefits such cooperation could bring those countries given the new economic configuration after important change in the first decade of the century, and creating a new consensus on what direction this cooperation should head so that these benefits exceed costs for all and each one of the grouping countries.

**Keywords:** Regional economic integration. Macroeconomic policy coordination. Mercosur.

\* Professor Livre-Docente da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, campus de Ribeirão Preto (FEARP/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Contato: marbobik@usp.br.

\*\* Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, campus de Ribeirão Preto (FEARP/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Foi diretor da Escola de Administração Fazendária (ESAF) do Ministério da Fazenda e Diretor de Avaliação do INEP-MEC. Contato: agremaud@usp.br.

## Introdução

Em 1999, em um dos momentos de forte crise dos dois principais países do Mercosul e das próprias relações econômicas intrabloco, o ex-secretário de relações econômicas internacionais da Argentina do período do governo Menem, Jorge Campbell, organizou e publicou uma obra coletiva reunindo vários textos com o objetivo de mostrar que, apesar de todos os problemas econômicos e políticos, o Mercosul era uma realidade e deveria ser considerada pelos seus países-membros (Campbell 2000a). Mesmo depois de inúmeros problemas, como as mudanças no regime automotriz brasileiro, em 1995, a desvalorização de câmbio no Brasil, em 1999, e as oscilações no crescimento dos países do bloco, Campbell afirmava: “estamos avançando para a coordenação de uma política macroeconômica comum (...) o passo para uma moeda comum”<sup>1</sup>.

O presente texto, partindo do próprio título do livro de Campbell, depois de mais de uma década, tem como objetivo retomar essa discussão, mas considerando um aspecto específico no debate: até que ponto os países do Mercosul podem e devem concentrar esforços para uma maior cooperação macroeconômica e para um maior aprofundamento das relações econômicas regionais?

Nesta década, as relações econômicas intrabloco se aprofundaram, mas as idas e vindas às regras básicas de uma união aduaneira não deixam de mostrar que os conflitos continuam. Por outro lado, o cenário internacional se alterou bastante daquele dos anos de 1990, a crise econômica mostrou as dificuldades que a chamada mundialização enfrenta, colocando em discussão a possibilidade de cooperação internacional para o relançamento da economia e, sobretudo, afastando os antigos consensos em termos de estratégias macroeconômicas a serem adotadas pelos países, tanto os desenvolvidos como os emergentes. No epicentro da discussão sobre a retomada econômica mundial está o bloco econômico de referência; a crise do euro relançou os debates em termos dos blocos econômicos, seus pressupostos e suas consequências.

Muito se tem falado, nos últimos anos, sobre a cooperação macroeconômica como condição necessária para o avanço de processos de integração econômica regional. Havia sempre uma motivação de que as evidências proporcionadas pela integração monetária europeia seriam o exemplo a ser seguido pelos países latino-americanos. Até poucos anos atrás, os entraves e problemas eram “privilégios” da América Latina. A região, historicamente, foi tratada como exemplo da ausência de incentivos à cooperação macroeconômica. Na maioria das vezes, questões políticas eram consideradas mais importantes do que aquelas decorrentes das dificuldades provenientes das estruturas econômicas dos países da região. A desvalorização do Real, em 1999, serviu de exemplo para essa falta de interesse político, dado que a mudança no regime cambial brasileiro acabou por contribuir para uma crise, mais que econômica, mas política no Mercosul, e também favoreceu o aparecimento de vários estudos sobre o tema da cooperação macroeconômica na região.

Grande parte desses estudos buscou avaliar a questão sobre determinados aspectos e métodos que privilegiaram a análise empírica. Passando pelo otimismo até a absoluta descrença, os estudos utilizam simulações de modelos, exercícios de convergência ou análises econométricas

1 Ver entrevista dada por Jorge Campbell, em 29 de setembro de 2000, à Isto É Dinheiro, quando a Argentina já entrava em um processo de crise (Campbell 2000b).

como métodos. As questões a serem respondidas, na maioria das vezes, relacionavam-se com a importância da coordenação macroeconômica para a integração, as condições para que isso ocorresse ou a confirmação desta ou daquela hipótese, tentando caracterizar a situação em que se encontram os países, propor soluções ou desqualificar a importância da discussão<sup>2</sup>.

Mas com a recente crise econômica, em especial, a crise nos países europeus, a discussão se estendeu para o centro do capitalismo, que agrega a mais bem-sucedida experiência de cooperação macroeconômica regional. Assim, este texto procura estudar a cooperação regional no atual contexto das relações econômicas internacionais. Propõe-se aqui retomar alguns dos conceitos e fundamentos da cooperação econômica, considerando a cooperação macroeconômica a partir de algumas indagações: a cooperação macroeconômica é viável entre os países do Mercosul? Como a atual configuração das relações financeiras internacionais e o comportamento de determinados atores mundiais dificultam ou inviabilizam acordos de cooperação regional?

Este texto está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, serão considerados alguns aspectos conceituais. Depois, serão caracterizadas a importância, as dificuldades e as limitações em torno da cooperação, levando-se em conta algumas características do atual estágio do capitalismo global.

## Aspectos conceituais

A cooperação macroeconômica envolve várias possibilidades. As discussões realizadas por Alfred Steinherr, na década de 1980, têm sido uma das principais referências para resolver conflitos em torno do conceito (Steinherr 1984, Gana 1992). A partir desse autor, podem-se considerar três possibilidades: a convergência, a coordenação e a harmonização.

A convergência diz respeito à redução das disparidades econômicas entre os países-membros de um acordo regional. Sob o ponto de vista prático, tem como objetivo a redução das diferenças entre variáveis, como os índices de inflação, as taxas de juros, as taxas de desemprego, os indicadores de endividamento público e externo, ou mesmo entre determinados indicadores sociais. O objetivo, nesse processo, consiste em reduzir as disparidades ou as assimetrias entre os países, criando assim um espaço homogêneo sob o ponto de vista econômico e social. Supõe-se que, com a convergência, a área possa desfrutar de maior estabilidade macroeconômica e, conseqüentemente, diminuir as incertezas presentes nas decisões dos agentes envolvidos nos processos de integração. Também contribui para a redução das diferenças no comportamento das economias em relação a choques externos. Os critérios de convergência previstos no Tratado de Maastrich servem como exemplo no contexto da integração europeia e tiveram como objetivo criar condições para o estabelecimento de uma área com estabilidade cambial entre os países que iriam integrar a União Europeia, tendo sido um dos pilares no processo de construção do Euro<sup>3</sup>.

Já a coordenação das políticas macroeconômicas tem sido o conceito mais utilizado no debate. Refere-se à escolha conjunta de metas e instrumentos de política macroeconômica e baseia-se na ideia de que determinadas políticas em um país podem criar efeitos perversos

<sup>2</sup> Uma boa referência sobre como o tema tem sido tratado pode ser encontrado em Vartanian (2008). Ver também as referências apresentadas neste artigo, que contém uma ampla resenha sobre o tema.

<sup>3</sup> Esses critérios podem ser encontrados no artigo 121, do Tratado da Comunidade Europeia.

sobre todos os membros do bloco regional, gerando conflitos que podem dificultar ou mesmo inviabilizar a integração. Em geral, são discutidas pelo menos três políticas a serem coordenadas: as políticas monetária, fiscal e cambial. Também podem contribuir, como no caso da convergência, para a redução de diferenças ou de volatilidade entre determinadas variáveis macroeconômicas.

Por fim, o conceito de harmonização refere-se à criação de instituições regionais, com o objetivo de aprofundar e dar credibilidade aos processos de convergência e coordenação macroeconômica. São exemplos a criação de um único banco central para o espaço integrado, um mesmo sistema de arrecadação de tributos, mesmas regras para o mercado de trabalho etc. Trata-se de um esforço mais amplo que se traduz em um maior comprometimento dos países no aprofundamento e na credibilidade da integração econômica regional.

Os três conceitos estão interligados. Pode-se também pensar em diferentes graus de cooperação, como, por exemplo, diferentes intervalos para os parâmetros de convergência ou a exclusão de determinadas políticas no processo de coordenação. A conexão entre os conceitos e sua intensidade depende dos objetivos determinados pelos países-membros. Em áreas de livre comércio, por exemplo, a cooperação pode ser pequena ou mesmo incompatível com os interesses dos países. Esse parece ser o caso do Tratado Norte Americano de Livre comércio, o Nafta. No outro extremo, no caso da criação de uma união monetária, amplia-se a importância do comprometimento dos países em torno da cooperação, particularmente na harmonização. Neste artigo, exceto no caso em que a especificação do termo se faça necessária, será considerada a concepção geral presente na palavra cooperação.

## Por que cooperar?

A hipótese mais adequada para justificar a cooperação macroeconômica é a de que ela possa criar um ciclo virtuoso no processo de integração e de crescimento econômico entre os países, uma vez que possibilita um espaço de maior estabilidade e homogeneidade econômica, o que pode contribuir para a redução das incertezas nas decisões dos agentes que tem como interesse o mercado regional. Existe também a percepção de que a ausência da cooperação possa minar a credibilidade do acordo ou mesmo sua legitimidade social (Peña 2007).

Olhando mais de perto a questão, podem-se considerar alguns importantes efeitos decorrentes do avanço de um processo de integração econômica regional:

- a) o aumento do comércio regional em relação à produção interna;
- b) o aumento da correlação entre o comércio regional e o nível de atividade econômica entre os seus membros;
- c) o aumento da influência da integração sobre a estrutura produtiva dos países;
- d) a maior sensibilidade dos fluxos comerciais regionais às variações de preços relativos;
- e) o aumento da participação dos atores regionais nos processos de decisão e conflitos regionais (Schwidrowski 1992).

Com o avanço do processo de integração, o comércio intrarregional passa a exercer maior influência sobre o nível de atividade econômica e sobre a própria estrutura produtiva dos países.

Espera-se que, com esse avanço, ocorra uma maior especialização, o que acaba por modificar ou consolidar determinadas características nas estruturas produtivas. Isso significa que, a partir de determinado grau de integração, conflitos ou retrocessos no processo podem criar altos custos econômicos, políticos e sociais<sup>4</sup>. Além disso, a integração aumenta o grau de correlação entre o desempenho econômico de um país sobre as demais economias coordenadas. Tais implicações acabam tornando importante a coordenação de políticas que possam alterar o nível de emprego dos países, como as políticas monetária e fiscal.

Um efeito que é bastante explorado na literatura diz respeito à relação entre a estabilidade nos preços relativos, que se manifesta por meio da estabilidade nas paridades cambiais dentro do bloco regional, e o comércio entre os seus membros. A importância dada a essa relação decorre de algumas evidências: a experiência europeia e a alta instabilidade cambial verificada na América Latina, particularmente após o processo de abertura financeira iniciada a partir do final da década de 1980. As discussões giram em torno de uma expectativa: a de que a redução da volatilidade cambial na região, por reduzir as incertezas nas decisões dos agentes, contribua para a consolidação dos fluxos comerciais e para o estabelecimento de uma estrutura produtiva mais adequada ao comércio regional e ao crescimento dos países envolvidos<sup>5</sup>. Tal percepção reforça a necessidade da convergência e da coordenação em vários aspectos.

Um simples modelo que pode ajudar a compreender melhor esses aspectos baseia-se na hipótese da paridade de juros, e pressupõe a existência de apenas dois países com grande relação comercial e financeira<sup>6</sup>. Pode-se, então, considerar o seguinte equilíbrio, que torna estável o fluxo financeiro entre os dois países:

$$i_t^A = i_t^B + [(e_{t+1}^e - e_t)/e_t] + \varepsilon_t \quad (1)$$

onde  $i_t^A$  representa a taxa de juros oferecida pela compra de títulos do país A;  $i_t^B$  a taxa de juros oferecida pela compra de títulos do país B;  $e_t$  a taxa de câmbio vigente, definida como o preço, na moeda do país A, de uma unidade monetária do país B;  $e_{t+1}^e$  a taxa de câmbio esperada para um futuro próximo; e  $\varepsilon_t$  o “prêmio de risco”; que pode ser exigido pelos investidores de ambos os países<sup>7</sup>. A expressão  $[(e_{t+1}^e - e_t)/e_t]$  representa a expectativa de variação cambial para um futuro próximo (t+1 em relação a t). A relação dada por (1) implica que, para que A não experimente uma fuga de capitais financeiros para o país B (ou vice e versa, considerando algumas modificações

4 Esse grau mínimo de integração é considerado pela conhecida e denominada teoria das áreas monetárias ótimas, que será considerada brevemente na última seção do presente texto.

5 Não existe consenso, tanto sob o ponto de vista teórico como do ponto de vista empírico, acerca da existência dessas relações. Um conhecido e importante artigo de Barry Eichengreen (1998), apesar de considerar os eventos até meados da década de 1990, apresenta uma valiosa análise sobre a importância da estabilidade cambial para processos de integração, particularmente para o Mercosul.

6 O modelo aqui apresentado é uma adaptação da denominada teoria da paridade de juros e considera os fatores que influem no fluxo financeiro entre países. Aqui, o modelo foi adaptado para as transações e a paridade cambial entre dois países com intensa relação comercial e financeira. Apesar dessa limitação, podemos generalizar as implicações do modelo para um grupo maior de países, inclusive aqueles que possuem moedas não conversíveis. Nesse caso, um dos países pode representar um conjunto de países e “e” representar a taxa de câmbio do país em relação, por exemplo, ao Dólar. Existe uma vasta literatura sobre a denominada teoria da paridade de juros. Uma discussão mais formal sobre essa teoria pode ser encontrada em Frankel (1979).

7 Os títulos aqui considerados são, na prática, títulos dos Governos. Na próxima seção, abordaremos os aspectos negativos da influência do prêmio de risco sobre os fluxos financeiros.



na expressão), a sua taxa de juros deverá ser igual à taxa de juros do país B mais a expectativa em relação à variação cambial, mais um prêmio de risco solicitado pelos investidores do país B. Com algumas manipulações algébricas, a equação (1) pode ser reescrita como:

$$e_t = e_{t+1}/(1 + i_t - i^*t - \epsilon_t) \quad (2)$$

Ou seja, o comportamento da taxa de câmbio no presente depende do diferencial entre as taxas de juros interna e externa, da taxa de câmbio esperada para o período (t+1) e do prêmio de risco exigido pelos investidores externos. Por outro lado, para os exportadores, o conceito relevante é o da taxa de câmbio real, que leva em conta os índices de preços interno e externo, ou seja:

$$E = e \cdot (P^B/P^A) \quad (3)$$

onde E representa a taxa real de câmbio;  $P^B$  o índice de preços do país B; e  $P^A$  o índice de preços do país A.

Diante dessas relações, podemos avaliar as condições macroeconômicas dos países que exercem influência sobre o comportamento da taxa real de câmbio:

- a) a inflação interna;
- b) as políticas monetária e fiscal, dada a influência dessas políticas sobre as taxas de juros;
- c) as condições de endividamento do setor público e do setor externo da economia, seja pela influência dessas condições sobre as taxas de juros internas ou sobre o prêmio de risco exigido pelos investidores externos;
- d) o próprio regime cambial adotado pelo país.

Nesse sentido, quanto menor forem as diferenças entre as taxas de inflação e de juros dos países, quanto maior for a convergência de determinados indicadores macroeconômicos e quanto menores forem as variações esperadas para a taxa de câmbio e para o prêmio de risco, maior será a estabilidade cambial em termos nominais e reais, o que contribui para uma maior estabilidade nos preços relativos entre os países.

Um evento importante, apesar de não confirmar a hipótese acerca da relação entre estabilidade cambial e comércio regional, chama a atenção. A seguir, são apresentados os números sobre o comércio entre o Brasil e o Mercosul. Os anos considerados são aqueles que representam o contexto da desvalorização cambial ocorrida no Brasil no início de 1999.

**Tabela 1 – Importações do Brasil por país de origem – 1998/1999**

Origem	1998		1999		Varição %
	em milhões de Us\$ CIF	em percentual	em milhões de Us\$ CIF	em percentual	em percentual
Total	57.729.885,00	100	49.210.313,55	100	- 14,76
Mercosul	9.423.886,41	16,32	6.718.907,28	13,65	-28,70
Argentina	8.032.609,54	13,91	5.812.388,71	11,81	-27,64
Paraguai	349.018,91	0,60	259.808,03	0,53	-25,56
Uruguai	1.042.257,96	1,81	646.710,54	1,31	-37,95

Fonte: O’Connell (2001)

**Tabela 2 – Exportações do Brasil por país de origem – 1998/1999**

Origem	1998		1999		Varição %
	em milhões de Us\$ CIF	em percentual	em milhões de Us\$ CIF	em percentual	em percentual
Total	51.139.861,55	100	48.011.444,03	100	- 6,12
Mercosul	8.878.233,84	17,36	6.777.871,67	14,12	-23,66
Argentina	6.748.203,94	13,20	5.363.954,06	11,17	-20,51
Paraguai	1.249.346,21	2,44	744.284,06	1,55	-40,43
Uruguai	880.593,69	1,72	669.633,55	1,39	-23,96

Fonte: O’Connell (2001)

Essa evidência, no mínimo, desperta uma intrigante percepção: a desvalorização cambial no Brasil coincidiu com uma considerável queda tanto nas importações como nas exportações brasileiras para o Mercosul<sup>8</sup>. Mas o mais interessante é que essa queda foi significativamente maior quando comparada aos números de comércio intrarregional do resto do mundo. Ou seja, não se pode deixar de considerar que, seja pela mudança de regime cambial no Brasil, seja pela queda no nível de atividade econômica verificada no país nos anos de 1998 e 1999, a contração do comércio brasileiro com os países do Mercosul mostrou-se muito mais intensa em relação às transações com o resto do mundo.

Outra evidência que pôde ser observada após a desvalorização da moeda brasileira foram as inúmeras reclamações e demandas protecionistas por parte de empresários argentinos. O receio desses empresários era, além da perda da competitividade dos seus produtos, em relação a uma possível invasão de produtos brasileiros no mercado Argentino, o que de fato não aconteceu<sup>9</sup>. Tais demandas podem também estar relacionadas a uma importante hipótese: a percepção de que mudanças cambiais são decorrentes de comportamentos oportunistas, o que pode alimentar a expectativa da falta de solidariedade entre os governos, contribuindo para o aumento de pressões protecionistas ou movimentos contrários à integração.

Por último, uma possibilidade deve ser considerada: a cooperação, quando efetivada, aumenta a credibilidade do comprometimento dos países em relação à estabilidade macroeconômica, o

<sup>8</sup> Essa discussão foi apresentada por O’Connell (2001). A análise realizada por esse autor foi aqui considerada.

<sup>9</sup> Sobre essa discussão, ver Alves (2007). O artigo considera a opinião de governos e empresários na Argentina em relação às consequências da desvalorização cambial no Brasil no ano de 1999.

que pode melhorar as expectativas dos agentes econômicos em relação ao comportamento futuro da economia e do próprio processo de integração<sup>10</sup>. Essa questão tem sido enfatizada no contexto da América Latina, região considerada por muitos como sendo caracterizada pela ausência de tradição na adoção de políticas críveis de controle inflacionário e de reversão de trajetórias inconsistentes nas dinâmicas de endividamento interno e externo<sup>11</sup>.

## As limitações ou dificuldades na cooperação

Apesar de todas as motivações consideradas até aqui, uma pergunta se coloca: é possível a cooperação entre países em desenvolvimento no atual contexto das relações econômicas internacionais?

Inicialmente, para todos os países, a cooperação envolve custos relacionados à perda de soberania na condução de suas políticas econômicas e no cumprimento de metas que possam afetar interesses internos, políticos ou sociais. A institucionalização da cooperação pode reduzir os graus de liberdade de um país em situações que demandam políticas macroeconômicas de ajuste. A política cambial, por exemplo, pode ser considerada como opção em um contexto de mudança na demanda mundial pelas exportações do país. Também existem diferentes percepções das autoridades econômicas em relação a determinados objetivos e instrumentos de política macroeconômica. Esse é o caso do comprometimento da autoridade monetária em relação às políticas de combate à inflação. Por exemplo, para muitos economistas e políticos, o fim do sistema de metas de inflação no Brasil é considerado como um grande risco para a estabilidade macroeconômica do país; porém, essa percepção está longe de ser unânime<sup>12</sup>. A discussão torna-se mais complexa quando se constata que os outros países-membros do Mercosul não possuem um sistema semelhante ao brasileiro.

Outra interessante evidência acerca das dificuldades de coordenação e, especialmente, dos custos relacionados à perda de soberania pode ser encontrada hoje na Europa. A crise de endividamento na economia grega levou parte da sociedade a questionar a entrada desse país na Zona do Euro. Nessa crise, fora do Euro, a Grécia poderia desvalorizar a sua moeda ou expandir a base monetária, evitando assim uma possível crise bancária ou a situação de moratória da dívida interna. Essas opções, entretanto, não são possíveis em uma união monetária<sup>13</sup>. Restou à Grécia esperar por empréstimos do FMI, do Banco Central Europeu e de outras instituições financeiras, cujo prejuízo é maior com a quebra do que com os empréstimos a fundo perdido.

Existem ainda algumas questões relacionadas às assimetrias entre os países. Essas assimetrias se revelam em vários aspectos: diferenças nas taxas de crescimento, nos ciclos econômicos, nas condições sociais dos países, nos ciclos políticos etc. Se, por um lado, a convergência tende a reduzir tais diferenças, por outro, existe um fato que dificulta esse tipo de cooperação: os países respondem de forma diferente a choques externos. Além disso, os custos

10 Sobre esse ponto, ver Fernández (1997).

11 Uma interessante análise sobre a instabilidade macroeconômica na América Latina e suas várias implicações pode ser encontrada no estudo realizado pela CEPAL, em 2010. Consultar particularmente o Capítulo 1, da segunda parte do documento.

12 Essa falta de consenso será considerada, sob uma perspectiva mais ampla, na próxima seção.

13 Uma opinião interessante sobre as opções para a Grécia, inclusive em relação ao abandono do Euro, pode ser encontrada no artigo de Paul Krugman, intitulado *Greek End Game*, publicado em maio de 2010, no *The New York Times*.

sociais decorrentes de tais choques podem ser diferentes, aumentando a ameaça dos governos em abandonarem alguns compromettimentos firmados no acordo regional. Esse parece ser o atual caso da Mercosul, já que, após profunda crise econômica, alguns países reagiram e sofreram de maneira diferente, passando a utilizar diversas medidas comerciais protecionistas, o que tem criado conflitos ou interferido nas negociações em torno do Mercosul<sup>14</sup>.

Outro problema diz respeito ao pré-existente grau de integração comercial (e também financeiro) dos países. Se dois países possuem um comércio bilateral, que, apesar de importante, é muito inferior ao comércio com outras regiões, a coordenação econômica pode significar o aprofundamento desse comércio, se assim for o objetivo da constituição do bloco, mas isso pode colocar em questão o restante do comércio internacional. Em determinados momentos, o restante do comércio (e das relações econômicas internacionais) de um país pode pesar fortemente na política macroeconômica a ser adotada. No mesmo sentido, a integração e a coordenação de políticas pode ser um objetivo não compartilhado, por exemplo, com os principais agentes do comércio internacional dos diferentes países. Novamente, como dito no início da seção anterior, a cooperação ajuda a aprofundar a integração entre os países, mas, por outro lado, depende dessa integração. Se ela for apenas relativa ou muito baixa à cooperação, pode não ser uma opção política interessante, ou seus custos superarem seus benefícios.

Nos últimos 15 anos, as relações comerciais globais estão se transformando com o surgimento de novos atores, como a China, a Índia e outras economias emergentes. Impera a situação de alta no preço das *commodities*, uma percepção de escassez de energia e de pressões nos mercados de alimentos. As inovações tecnológicas apresentam novos padrões. A questão ecológica impõe, além de diferentes tecnologias, novas estruturas de custos. As estratégias das empresas transnacionais também têm mudado, apresentando uma maior pulverização dos seus processos produtivos em vários países. Nesse contexto, benefícios e custos da integração podem estar mudando, dada a forma como cada país se coloca frente a essas transformações.

Um aspecto atual a ser considerado nesse sentido é, por exemplo, a dificuldade na difusão de práticas de comércio usando moeda local. No Mercosul, o comércio entre Brasil e Argentina, e também entre Brasil e Uruguai, pode ser realizado sem o recurso ao dólar, apenas usando moedas dos próprios países. Essa é uma prática que compõe o conjunto de práticas que facilitam e buscam intensificar a integração e a própria coordenação das políticas. Porém, mesmo funcionando desde 2009, essa possibilidade representa apenas 3% do comércio Brasil-Argentina. As explicações para o baixo uso dessa prática podem ser encontradas em sua pouca difusão, mas também no fato de que os principais atores desse comércio têm boa parte de seus interesses estabelecidos além do comércio bilateral, ou seja, o comércio é feito de bens cujas principais variáveis de interesse estão praticamente fora das definições comerciais dos dois países. Por exemplo, são bens cotados e transacionados em praças fora do bloco, ou pertencem a cadeias produtivas em

14 As medidas protecionistas adotadas pela Argentina, que afetam particularmente o Brasil, têm se intensificado nos últimos anos. Tais medidas e suas consequências têm sido amplamente divulgadas pela imprensa brasileira. Ver, por exemplo, a notícia "Brasil pode aprovar medidas de retaliação contra Argentina", publicada no Estadão, em maio de 2011, disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-pode-aprovar-medidas-de-retaliacao-contr-argentina,66174,0.htm>>. Sobre a posição da indústria brasileira em relação às medidas protecionistas na Argentina, ver documento divulgado pela Confederação Nacional da Indústria, que pode ser encontrado no endereço: <[http://www.cni.org.br/portal/data/files/00/FF808081228660920122A449641D174E/nota\\_argentina\\_paneil\\_omc.pdf](http://www.cni.org.br/portal/data/files/00/FF808081228660920122A449641D174E/nota_argentina_paneil_omc.pdf)>. Ambos os sites foram acessados em: 30 jul. 2011.

que boa parte de seus ramos também escapam ao bloco. Ou seja, o comércio dos países é muito mais globalizado do que se imagina, não apenas porque o comércio intrabloco representa uma parte, muitas vezes, menor, do comércio dos países, mas também porque o próprio comércio intrabloco faz parte de uma estrutura de comércio global.

Assim, além dos custos aqui colocados, é preciso considerar a influência da atual configuração das relações econômicas internacionais. Duas características são marcantes nessa configuração. A primeira diz respeito à maior influência do “global” sobre o “nacional”. Essa influência decorre, em parte, pelo aumento do poder de barganha de determinados agentes econômicos transnacionais. A segunda diz respeito às relações financeiras internacionais, caracterizadas pelo aumento do fluxo financeiro de curto prazo, com grande participação dos investimentos nos mercados de títulos e ações no “jogo especulativo” internacional.

A influência dos grandes atores globais sobre os governos nacionais muitas vezes se traduz em determinadas exigências. Tais atores podem ser representados pelas empresas transnacionais, pelos governos de alguns países, pelas agências multilaterais de financiamento, como o FMI ou o Banco Mundial, ou mesmo pelas agências de classificação de risco. Isso pode levar a algum grau de perda de autonomia para aqueles que querem “entrar no jogo” multilateral. Nesse caso, as relações multilaterais se impõem sobre as relações regionais no processo de formulação de determinadas estratégias de políticas econômicas. Em uma era em que ainda imperava o consenso neoliberal, os governos tendiam em aceitar tais exigências, muitas vezes inviáveis de se cumprir no curto prazo.

Como exemplo dessas exigências, temos a imposição da condição da “estabilidade macroeconômica” para o recebimento de investimentos produtivos ou financeiros. Tal estabilidade tende a se materializar na exigência de políticas que privilegiam uma ideia de estabilidade baseada no controle dos gastos públicos e na austeridade monetária. A desregulamentação dos mercados financeiros e a adoção de regimes de câmbio flutuante também são exemplos de práticas exigidas pelo “mercado global”. Uma situação interessante diz respeito à posição e ao poder das agências de classificação de risco que, muitas vezes, em seus relatórios, rebaixam a nota de determinadas economias em decorrência da não adoção ou do não cumprimento de determinadas metas ou estratégias de política macroeconômica. Em alguns casos, tais rebaixamentos acabam por contaminar a credibilidade dos títulos públicos nesses países. Mas o mais grave são as ameaças de rebaixamento quando o país não cumpre determinadas metas macroeconômicas ou não implementa políticas consideradas “adequadas”<sup>15</sup>.

Mas, talvez, o mais grave obstáculo para a cooperação regional sejam as implicações do atual processo de internacionalização financeira, caracterizada pela livre mobilidade de capitais e pela predominância dos capitais especulativos ou de curto prazo, tendo como foco

15 Em julho de 2011, por exemplo, a agência de classificação de risco *Moodys* rebaixou a nota da Irlanda de Ba1 para Baa3, pelo aumento do risco de não pagamento dos credores, detentores de títulos irlandeses. Isso fez com que os juros solicitados pelos financiadores da dívida pública irlandesa disparassem. O mais interessante foi a ameaça de um novo rebaixamento. Para que serve essa ameaça? Outro interessante fato foi o recente rebaixamento dos títulos norte-americanos pela *Standard & Poors*. O interessante é que esses títulos foram rebaixados de “risco zero” para “risco quase zero”, em uma real possibilidade de calote. Existem ainda as dificuldades enfrentadas pela Grécia e por outros países Europeus, dificuldades essas alimentadas pelas notas de rebaixamento. Os detalhes dos motivos para o rebaixamento ou ameaças podem ser encontrados no site das diversas agências de classificação de risco. No caso da Irlanda, ver: <[www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-Ireland-to-Ba1-outlook-remains-negative?lang=en&cy=global&docid=PR\\_222257](http://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-Ireland-to-Ba1-outlook-remains-negative?lang=en&cy=global&docid=PR_222257)>.

os mercados de títulos, ações e derivativos. Tal mobilidade tende a aumentar a volatilidade no comportamento das taxas de câmbio, particularmente em países menos desenvolvidos e com moedas não conversíveis, além de criar um processo de *endogênização* no comportamento da base monetária ou na trajetória do endividamento público.

O caso do Brasil nas três últimas décadas pode confirmar essas hipóteses. A âncora cambial durante o Plano Real, no período de 1994 a 1998, tornou a política monetária totalmente submissa à manutenção do regime de câmbio fixo <sup>16</sup>. Essa submissão não é novidade para a teoria econômica: a adoção de um regime de câmbio fixo tende a comprometer a política monetária. O que chamou a atenção foram as drásticas consequências dessa submissão no contexto criado pela grande instabilidade no sistema financeiro internacional em decorrência das crises cambiais ocorridas nos países ditos emergentes: no México, em 1994, em alguns países da Ásia, em 1997, e na Rússia, em 1998, entre as outras que se seguiram. Nesse contexto, o Brasil teve que conviver com altíssimas taxas de juros para evitar uma fuga de capitais, situação que contribuiu muito para a elevação da dívida pública. Para se ter uma ideia do percentual alcançado pela taxa básica de juros no país, a taxa SELIC chegou a patamares acima de 65% ao ano, em 1994, e apresentou taxas em torno de 45% ao ano, entre os anos de 1997 e 1999. A partir de então, com a adoção de um regime de câmbio flutuante, as taxas básicas de juros caíram, mas ainda permaneceram entre as maiores (na maioria das vezes, a maior) taxas do mundo. Com a mudança do regime cambial, outro problema aflorou. De 1999 até 2002, o Real passou por uma grande desvalorização, situação que se reverteu a partir de 2003, em grande parte pela melhora no desempenho das contas externas proporcionada pela alta no preço das *commodities*, além da manutenção do grande diferencial entre as taxas de juros interna e externa. Ou seja, o país passou de uma taxa de R\$ 0,84 por dólar, no final de 1994, para valores próximos de R\$ 4,00 por dólar, no final de 2002. Em julho de 2011, essa taxa atingiu R\$ 1,55 por dólar. Uma vez que essas taxas são nominais, não é difícil imaginar as implicações desse comportamento sobre as decisões de longo prazo de determinados atores no âmbito do comércio regional<sup>17</sup>.

Deve-se destacar outro aspecto desse contexto. Durante a década de 1990, vários países da América Latina envolveram-se em planos de estabilização construídos a partir da concepção da “âncora cambial”. Se, por um lado, a fixação da taxa de câmbio e a redução da inflação puderam ser consideradas como favoráveis à integração regional, por outro, ocorreram sem qualquer coordenação. Essa ausência de coordenação pode ser explicada pelas prioridades que enfrentam os países. Não havia, naquele momento, qualquer incentivo para a coordenação política, mesmo porque os diagnósticos e os planos a serem adotados não eram os mesmos entre os países. Alguns exemplos são emblemáticos. A Argentina optou pelo plano de conversibilidade a partir de 1991. A rigidez com que foi mantida a paridade cambial naquele país acabou por impactar negativamente o nível de atividade econômica, seja pela queda nas exportações, seja pela necessidade de se gerar um fluxo positivo de dólares para a economia. Tal rigidez tornou-se inviável a partir do contexto das crises cambiais e da desvalorização da moeda brasileira em

<sup>16</sup> Aqui, considera-se um regime de câmbio fixo como a existência de regras formais de intervenção no mercado cambial. Ou seja, inclui o sistema de bandas cambiais adotado pelo Brasil durante o Plano Real.

<sup>17</sup> É preciso lembrar que os mercados futuros, além de criar um custo adicional nada desprezível nas transações internacionais, resolvem apenas as incertezas nos contratos de curto prazo.

1999. Com o fim do plano de conversibilidade, a Argentina entrou, talvez, na pior crise econômica da sua história<sup>18</sup>.

No Brasil, a inflação era acompanhada por um “quase perfeito” sistema de indexação. Os depósitos à vista e as aplicações financeiras eram protegidos pela remuneração dos títulos públicos, que podiam ser resgatados a qualquer momento. A partir de 1994, a indexação generalizada é superada e o país passa a adotar um esquema de ancoragem cambial bem menos rígido do que aquele adotado na Argentina<sup>19</sup>. Ou seja, mesmo que os países tenham adotado estratégias baseadas na ancoragem cambial, os modelos foram significativamente diferentes. O caso mais interessante foi o do Equador, que preferiu adotar o Dólar como moeda local, renunciando assim a política monetária e as receitas provenientes da expansão da base monetária<sup>20</sup>.

Concluindo esta seção, podemos então sugerir algumas respostas à seguinte pergunta: por que as políticas e condições macroeconômicas diferem tanto entre os países da América Latina? Essa resposta talvez possa ser encontrada nos custos da cooperação entre países menos desenvolvidos, nas assimetrias existentes entre esses países e na influência que a configuração das relações econômicas internacionais exerce sobre as condições econômicas domésticas e sobre as opções de política. Mas existe outra possibilidade: a própria limitação da análise macroeconomia em encontrar determinadas respostas na atual fase do capitalismo global.

## A análise macroeconômica e as incertezas em torno das políticas econômicas

Diante da discussão realizada até aqui, uma questão se coloca: quando os benefícios da cooperação superam os custos? Não existe uma resposta definitiva para os casos dos processos de integração, mas uma luz sobre a questão pode ser dada pela denominada teoria das áreas monetárias ótimas. A partir dessa teoria, os benefícios da cooperação, no caso particular da criação de uma região de taxas fixas de câmbio, tendem a prevalecer quanto maior for a intensidade do comércio e o movimento de fatores de produção na área integrada. Na verdade, existe uma via de mão dupla entre cooperação e integração. A cooperação só parece fazer algum sentido se existir uma integração importante pré-existente entre os países, e, por outro lado, a cooperação acaba por estimular e facilitar essa integração, tanto comercial como produtiva e financeira. Essa ideia, entretanto, tem uma fragilidade em termos práticos: existe um grau mínimo de integração que justifica a cooperação, porém, não se consegue estimar com precisão qual é esse grau mínimo. A questão torna-se mais complexa quando se consideram outras duas indagações: a) como chegar a esse grau mínimo sem a cooperação macroeconômica?; e b) os esquemas de integração desejam caminhar para uma área de taxas fixas de câmbio? Por mais desenvolvida que seja a teoria das áreas monetárias ótimas, não há como ter certeza sobre as condições que colocam os benefícios à frente dos custos.

18 Uma interessante análise sobre as causas e consequências da crise Argentina pode ser encontrada em Wise (2001).

19 Diferentemente do Brasil, na Argentina, havia uma tradição no uso do Dólar como meio de troca. Em alguns momentos, a moeda norte-americana assumia as três funções da moeda. Já no Brasil, o convívio com a inflação alta foi possível a partir de um sistema de indexação generalizada nos salários e preços.

20 Sobre essas diferenças, ver Gremaud e Braga (2005).



Mas outros problemas de ordem estrutural se impõem no debate. Junto com os esforços em direção à coordenação de políticas macroeconômicas, existem diferentes crenças que se baseiam em diferentes visões sobre o próprio funcionamento da estrutura econômica e, portanto, dos objetivos a serem alcançados pela condução da política econômica. Essa discussão remete, de forma semelhante, a uma questão que se deve responder no debate em torno dos princípios de coordenação de políticas macroeconômicas entre países, afinal, é preciso coordenar a política em que direção?

Sempre existiram divergências entre os economistas quando se trata da análise e da política macroeconômica. São várias as correntes de pensamento que explicam essas divergências: os keynesianos, os adeptos da síntese neoclássica do pensamento keynesiano, os pós-keynesianos, os novos clássicos, os novos keynesianos, os que acreditam na “equivalência ricardiana”, os liberais, os neoliberais etc. Dependendo da crença, grandes divergências podem ocorrer entre os economistas e os formuladores da política macroeconômica, e essas divergências acabam por complicar ainda mais a avaliação dos possíveis resultados de determinadas ações sobre a integração regional<sup>21</sup>.

Apesar das divergências, prevaleceu no debate internacional, entre os principais grupos de ação internacional e durante uma época entre os economistas responsáveis pela política econômica de diversos países latino-americanos, abordagens que se baseiam em modelos que adotam alguns pressupostos da economia neoclássica: a) os mercados de bens e de fatores de produção são competitivos e os preços nesses mercados são flexíveis; b) se, no curto prazo, existe a possibilidade de desemprego, ele é temporário, pois os mecanismos de mercado levam sempre a economia ao pleno emprego dos fatores de produção; c) não existem problemas de informação nas relações comerciais e financeiras; d) os mercados se ajustam a qualquer desequilíbrio, ou seja, eles são eficientes; e) a política fiscal deve ser considerada com bastante cautela, pois o endividamento público pode entrar em uma trajetória inconsistente no tempo; e f) no longo prazo, as políticas macroeconômicas expansionistas somente geram inflação<sup>22</sup>.

Esse consenso no final do século passado começava a ser desfeito lentamente, porém, a crise do final da década de 1990 põe em questão não propriamente as ideias, mas o consenso que existia em torno delas, e para o problema principal não se estabeleceu nenhum novo consenso.

Em recente artigo, Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel em economia em 2001, considerou as várias limitações existentes na análise macroeconômica prevalecente até a crise de 2008 (Stiglitz 2011). Para o autor, existem vários pressupostos que são desconsiderados pelo consenso, mas que representam a realidade: a) as imperfeições existem e colocam os mercados distante de um equilíbrio eficiente no sentido de Pareto; b) existem incentivos perversos no sistema financeiro em decorrência da existência de informação assimétrica ou da ausência de regulação; e c) as instituições, ou seja, as “regras do jogo” exercem grande influência sobre o comportamento da economia. Além disso, o autor destaca que a análise macroeconômica

21 Nesse aspecto, merece ser destacada a declaração dada por Gustavo Franco, ao Jornal *O Clarín*, em 27 mar. 1997, quando era presidente do Banco Central do Brasil e no contexto das dificuldades que o governo brasileiro enfrentava para manter o sistema de bandas cambiais: “Não vejo razão para dar uma explicação ao país vizinho sobre as medidas econômicas que adotamos” (Campbell 2000, 166).

22 Se o leitor acha absurdo ou injusto esses pressupostos, deve considerar o conteúdo dos principais livros de macroeconomia utilizados nas principais universidades latino-americanas.

consensual privilegiou pequenas mudanças nas variáveis econômicas, desprezando as grandes variações e suas consequências (como as grandes mudanças cambiais verificadas na América Latina no período recente). Também desconsiderava a possibilidade de que grandes distúrbios ocorrem endogenamente, como as bolhas nos mercados financeiros.

Para Stiglitz (2011), existem ainda os efeitos perversos da liberalização financeira sobre determinados instrumentos de política econômica: os países tendem a perder o controle sobre determinadas variáveis, como a taxa de câmbio, a taxa de juros ou mesmo o nível de emprego. O fato é que muitos economistas, particularmente no final dos anos de 1980 e durante praticamente toda a década de 1990, que advogaram a liberalização financeira, desprezaram essa perda de soberania e não previram as crises financeiras globais<sup>23</sup>.

Quando observamos a resposta que os países deram à crise, especialmente depois que esta se espalhou por todos os continentes, observamos dois momentos diferentes. Num primeiro momento, sobretudo quando a crise era forte e a ameaça de uma catástrofe monumental era evidente, os países, por exemplo, nas reuniões iniciais do G-20, acordaram políticas de saída dessa crise, políticas fiscais e monetárias contracíclicas. Depois da fase inicial, com a grande derrubada afastada, começaram as divergências em torno de como relançar a economia. Nesse momento, as próprias reuniões do G-20 deixaram de ser produtivas e os dissensos sobre como continuar conduzindo as economias passaram a marcar tais reuniões. Mesmo quanto à explicação sobre a própria crise e, portanto, sobre como evitar voltar a percorrer os caminhos que a ela possam conduzir novamente não há consenso.

O consenso anterior foi perdido, mas mesmo quando ele existia, havia custos e oportunidades a serem pesados quando se pensava em entrar em uma negociação visando à cooperação internacional ou cooperações regionais. Atualmente, além das discussões anteriores de custos e benefícios, agora recolocadas, pois existem alterações nas posições dos países, já que a própria crise afetou os membros do Mercosul de modo divergente, não está claro os efetivos objetivos que poderiam ser atribuídos a uma política econômica conjunta ou coordenada. O consenso antigo sempre foi criticado, especialmente nos países latino-americanos. Os próprios novos governantes que assumiram a direção desses países na primeira década deste século possuíam uma posição crítica sobre esses consensos, mas um novo consenso sobre como as políticas de desenvolvimento devem ser conduzidas nos diferentes países e no Mercosul não é algo trivial de ser conseguido. Mesmo com a intensificação das relações e dos encontros políticos entre os diferentes países latino-americanos, a crítica a políticas anteriores tem sido mais fácil do que a produção de objetivos e, especialmente, de definições consensuais em termos de estilos de desenvolvimento socioeconômico e suas repercussões em termos de políticas macroeconômicas.

## Considerações finais

Infelizmente, o presente texto aponta para um caminho pessimista no caso da cooperação macroeconômica. Não se pode concluir que definitivamente os benefícios compensam os custos no atual estágio das relações dentro do acordo do Mercosul. Também existem as dificuldades

<sup>23</sup> Uma discussão interessante sobre o assunto pode ser encontrada em Stiglitz (2002).

impostas pelo capitalismo global e a inserção da América Latina nesse capitalismo. Isso não significa que o debate deva ser abandonado, tanto sob o ponto de vista da pesquisa quanto em termos de política regional. Ou seja, podemos considerar a indagação e o otimismo como respostas consideradas por Jorge Campbell, cujo livro inspirou o título do presente texto.

Mass então, o que fazer? Algumas políticas podem ser implementadas com um custo consideravelmente menor do que o da cooperação regional. Em primeiro lugar, é necessário continuar a estimular a integração comercial, física e financeira. E tal estímulo não necessariamente depende apenas da cooperação macroeconômica. Com o avanço da integração e com a consequente intensificação dos efeitos discutidos no início da segunda seção deste artigo, é possível a criação de um ambiente político caracterizado pela presença de demandas por ações ou por um maior envolvimento dos governos com o processo. Ou seja, é possível que as opiniões favoráveis à cooperação macroeconômica passem a prevalecer no debate político. Em segundo lugar, os países devem olhar com maior cuidado para a liberalização dos mercados financeiros e considerar a possibilidade da adoção de medidas que desestimulem os fluxos de capitais especulativos de curto prazo. Tal ação, por si só, tende a reduzir a volatilidade cambial na região. Em terceiro lugar, deve-se manter a troca de informações econômicas entre os países. Uma maior harmonização em torno dos conceitos já seria um grande passo. O estabelecimento de convênios de cooperação entre as autoridades econômicas que estimulem, por exemplo, o intercâmbio de cientistas sociais, a criação de grupos regionais de estudos ou o acompanhamento de políticas poderiam contribuir para um melhor compartilhamento do conhecimento das estruturas econômicas dos países.

Estratégia fundamental, contudo, é o estabelecimento de um diálogo permanente entre as autoridades econômicas dos países, buscando harmonizar objetivos e estratégias de desenvolvimento. Nesse novo contexto, é necessário repensar a integração econômica regional na América Latina, considerando que essa integração envolve outros custos e benefícios que não necessariamente estão relacionados aos fluxos comerciais e financeiros. Ou seja, o econômico não necessariamente é o mais importante, ele depende fundamentalmente da política.

## Referências

Alves, Morgana Corrêa Campos e Márcio Bobik Braga. “Quando as demandas protecionistas falam mais alto. Mitos e fatos sobre a crise que atingiu o Mercosul em 1999.” *Cadernos PROLAM*, ano VI, v. II, 2007.

Brasil pode aprovar medidas de retaliação contra Argentina. *Estadão*, 9 mai. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-pode-aprovar-medidas-de-retaliacao-contra-argentina,66174,0.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

Gremaud, Amaury Patrick e Márcio Bobik Braga. “Exchange Rate Regimes and the Recent Experience in Latin America.” *Lateinamerika Analysen*, no. 10, 2005: 3-24.

Campbell, Jorge. *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000a.

Campbell, Jorge. Entrevista. *Isto É Dinheiro*, 2000b. Disponível em: <[http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/15690\\_NAO+HA+CRISE+NO+MERCOSUL](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/15690_NAO+HA+CRISE+NO+MERCOSUL)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

Cepal. *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas: inferencias para la integración latinoamericana*. Santiago do Chile, 1992.

Cepal. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Santiago do Chile, 2010.

Eichengreen, Barry. *Does Mercosur Need a Single Currency?* University of California, Berkeley: Center for International and Development Economics Research, 1998.

Fernández, Raquel. "Returns to Regionalism: an evaluation of non-traditional gains from RTAs." *NBER Working Paper*, no. 5970, 1997.

Frankel, Jeffrey A. "On the mark: a theory of floating exchange rates based on real interest differentials." *The American Economic Review*, v. 69, no. 4, 1979: 610-622.

Gana, Eduardo. "Coordinación de políticas macroeconómicas en la integración Latinoamericana: ¿una necesidad o una utopía?" *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas: inferencias para la integración latinoamericana*. Cepal (Santiago do Chile), 1992.

Krugman, Paul. Greek end game. *The New York Times*, 2011. Disponível em: <<http://krugman.blogs.nytimes.com>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

Medidas unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira. *CNI*, jul. 2009. Disponível em: <[http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF808081228660920122A449641D174E/nota\\_argentina\\_paneil\\_omc.pdf](http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF808081228660920122A449641D174E/nota_argentina_paneil_omc.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2011.

O'Connell, Arturo. "Los desafíos del Mercosur ante la devaluación de la moneda brasileña." *Série estudios estadísticos y prospectivos*. Cepal (Santiago do Chile), 2001.

Peña, Felix. "Los grandes objetivos del Mercosul: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común." *MERCOSUL: quinze anos*. Editado por Barbosa, Rubens A. São Paulo: Imprensa Oficial e Fundação Memorial, 2007.

Schwidrowski, Arnim. "La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana: una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil." *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas: inferencias para la integración latinoamericana*. Cepal (Santiago do Chile), 1992.

Steinherr, Alfred. "Convergence and coordination of macroeconomic policies: some basic issues." *European Economy*, no. 20, 1984.

Stiglitz, Joseph. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura Editora, 2002.

Stiglitz, Joseph. "Rethinking macroeconomics: what failed, and how to repair it." *Journal of the European Economic Association*, v. 9, no. 4, 2011: 591-645.

Vartanian, Pedro Raffy. "Choques monetários e cambiais sobre regimes de câmbio flutuante nos países membros do Mercosul: há indícios de convergência macroeconômica?" *XXXVI Encontro Nacional de Economia* – ANPEC, Salvador, 2008.

Wise, Carol. "Currency Board da Argentina: os laços que unem?" *Revista de Economia Política*, v. 21, no. 3, 2001.

# Ajuste estratégico na política sul-americana do Brasil: alcançando a fronteira norte (1969-1983)

## Strategic adjustment in Brazil's South American policy: reaching the Northern border (1969-1983)

Thiago Gehre\*

### Resumo

O objetivo deste artigo é entender os impactos do ajuste estratégico na política sul-americana do Brasil efetuada entre 1969 e 1983. Primeiro, o governo brasileiro buscou instrumentalizar a cooperação com países-chaves da fronteira norte, como República Cooperativista da Guiana, Venezuela e Suriname. Como consequência, gerou uma espécie de redimensionamento do conceito de América do Sul como foco da política exterior do Brasil, circunscrito de maneira imperfeita ao Cone Sul desde os tempos da gestão do Barão do Rio Branco. Além do mais, atuou no sentido de reconstituir a imagem de autoritarismo, imperialismo e hegemonia que retratava o Brasil de forma negativa na região durante várias décadas. Em suma, a contextualização histórica da atuação do Brasil na fronteira norte da América do Sul nos anos de 1970 ajuda a entender os pontos de partida de algumas escolhas e preferências atuais da diplomacia brasileira.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Política Sul-Americana do Brasil. Ajuste Estratégico. América do Sul. Fronteira Norte.

### Abstract

The aim of this paper is to understand the impact of the strategic adjustment in Brazil's South American policy carried out between 1969 and 1983. First, the Brazilian government sought cooperation with key countries in the Northern border, such as the Cooperative Republic of Guyana, Venezuela and Suriname. As a result of that process, it generated a reassessment in South America's concept as a focus in the Brazilian foreign policy, which had been imperfectly restricted to the Southern Cone since the Barão do Rio Branco administration. Moreover, Brazil committed to overcome the image of authoritarianism, imperialism and hegemony that used to portray Brazil negatively in the region for several decades. In short, the historical context of the role Brazil played in the Northern border of South America in the 1970s facilitates the understanding of starting points to some current choices and preferences in the Brazilian diplomacy.

**Key-words:** Brazilian Foreign Policy. Brazilian South-American Policy. Strategic Adjustment. South America. Northern Border.

\* Thiago Gehre é pesquisador do Instituto de Relações Internacionais da UnB e professor da UFRR. Doutor em Relações Internacionais pela UnB. Contato: thiago.gehre@gmail.com

A atuação da diplomacia brasileira guarda como regularidade um estreito relacionamento com os mais importantes países da vizinhança sul-americana, temperado pela circunstância geográfica, pelos contatos fronteiriços, pelos problemas históricos compartilhados, e tendo como pano de fundo a busca pelo desenvolvimento. Contudo, a política sul-americana do Brasil desde a sua origem na gestão do Barão do Rio Branco parecia imperfeita, circunscrita à região platina e ao Cone Sul. Quando o Brasil reformulou sua política regional com base na ideia de América do Sul, a partir do ano 2000, muitas interpretações se apressaram em apresentar essa iniciativa ou como uma empreitada inédita e inovadora ou como a continuação de um processo relacionado à redemocratização que passara o país entre 1984 e 1988.

Não obstante, o perfil crescentemente assertivo do Brasil na região tem origens mais consistentes em um contexto típico de iniciativas levadas adiante pelo governo brasileiro entre 1969 e 1983. A prevalência da ideia-força da integração, em detrimento de percepções geopolíticas, a valorização da cooperação como mecanismo de aproximação com a vizinhança e o voluntarismo de alguns estadistas e executores da política externa brasileira contextualizam o antecedente e as condições nas quais foi realizado o ajuste na política sul-americana do Brasil.

As iniciativas de aproximação com Venezuela e Guiana e o ativismo em resposta à crise envolvendo o Suriname, fez com o Brasil abraçasse um espaço pouco acessado na América do Sul. Com isso, reformatou-se a orientação sul-americanista do Brasil, com uma “viragem ao norte”, que adicionou outro eixo de inserção internacional à carteira de opções regionais a partir dos anos de 1970. Assim, a proposta deste artigo é lançar luz sobre o ajuste estratégico da política externa brasileira, contextualizar os pontos de partida de algumas escolhas e preferências atuais da diplomacia brasileira e compreender os reflexos da postura regional-universalista na condução das relações internacionais do Brasil.

## O embate de ideias e os arquitetos do ajuste

A ideia-força da integração e a cooperação como mecanismo de aproximação com a vizinhança nem sempre estiveram no palco principal da política externa brasileira. No período da Guerra Fria, perpetuavam-se concepções geopolíticas que afetaram a constituição da política externa brasileira e seus contatos com vizinhos como Venezuela, Guiana e Suriname. A militarização da região, com gastos e investimentos na produção de armas, acordos militares e a preocupação com ameaças à segurança nacional acirraram a competição estatal e elevaram o clima de instabilidade regional.

O Brasil tornou-se foco dos receios dos vizinhos por conta da crescente autonomia na política internacional, pela relação “especial” mantida com os Estados Unidos, que derivava uma imagem de subimperialismo, e pela capacidade adquirida de projeção de poder, que produzia incertezas quanto às intenções brasileiras na região. Diria Urt (2009, 28), “nunca o Brasil deu tantos motivos para desconfiança no âmbito sul-americano quanto nas duas décadas que antecederam os anos 1980”.

Assim, o aspecto que sobressaía naquele momento parecia ser o reforço das ideias geopolíticas na definição das estratégias de inserção internacional na América do Sul, cuja tônica era a preocupação com o poder relativo do Brasil na região, o que respaldou a elaboração

de esquemas de contenção com possibilidades de emprego da força na estabilização do sistema sul-americano (Grabendorf 1982).

Por um lado, a doutrina geopolítica descaracterizava o pacifismo do Brasil nas relações internacionais e suscitava percepções hegemônicas, induzindo a cristalização de uma imagem negativa (Cavagnari Filho 2000). Por outro, o aumento da importância das teses geopolíticas no grupo decisor brasileiro respaldou uma tendência de interferir e influenciar a política regional sul-americana. A justificativa de neutralizar “o risco de estabelecimento de um governo de esquerda revolucionário” evidenciou o uso das ideias geopolíticas, bem como sua força no governo militar brasileiro, deixando para a diplomacia a tarefa de delir tais visões negativas sobre o Brasil (Urt 2009, 28). Portanto, as ideias geopolíticas de Mario Travassos e Golbery do Couto e Silva, como a diplomacia dos “círculos concêntricos”, ainda que não tenham sido determinantes, inspiraram pensadores e diplomatas na conformação da estratégia brasileira para a fronteira norte da América do Sul.

Golbery do Couto e Silva, que já havia sido chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI) no governo Castelo Branco, retornou como Chefe da Casa Civil do Governo Geisel. Suas ideias, propaladas nos anos de 1950, foram resgatadas e passaram a instruir as atuações internacionais do Brasil. A problemática daquele tempo era a necessária integração nacional e a ocupação efetiva da “ilha amazônica”. Era preciso “inundar de civilização” a Hiléia amazônica, fortalecer os nódulos fronteiriços, e coordenar ações desde o Centro Oeste “com a progressão E-O segundo o eixo do grande rio [Amazonas]” (Couto e Silva 1967, 47). Ademais, o Brasil não poderia desconsiderar Caracas como um dos centros de poder na América do Sul, do ponto de vista econômico e demográfico, além do potencial do vizinho de precipitar a criação de um bloco andino na região. Couto e Silva (1967) apregoava à expansão e penetração comercial e política formas de projetar o poder nacional além das fronteiras.

A área geopolítica da Amazônia concebia Manaus como o fulcro do sistema de interligações da fronteira norte, estendendo-se para capturar o maciço da Guiana e o rio Orinoco e ligando o Brasil às Guianas e ao Caribe. Já a fronteira com a Venezuela era concebida como um rincão isolado, desarticulado do território nacional, mas de importância extraordinária como tampão natural contra a intrusão estrangeira. O pensamento geopolítico clássico afirmava que a interconexão fluvial dos rios amazônicos, como a existente entre Brasil e Venezuela pelo canal Cassiquiare (ligando os rios Negro e Orinoco) ou pelos rios Tacutu e Maú, entre Brasil e Guiana, trariam apenas maiores problemas ao Brasil, que veria gradativamente a região amazônica escapar da esfera de influência estatal.

Ao tratar do Brasil no “arquipélago sul-americano”, Couto e Silva (1967) colocava que o país teria três objetivos principais: assegurar a paz, reforçar a unidade continental e manter o *status quo*. Além do mais, insistia na lógica da cooperação/conflito, ao colocar que, na eventualidade de “antagonismos que sempre poderão surgir entre Estados do Continente”, o governo não poderia se esquivar de intervir e prevenir a eclosão de crises ou mesmo trabalhar para limitar e abrandar as tensões surgidas. De acordo com as crenças geopolíticas da época, caberia ao Brasil concretizar a base física de um sistema adequado de comunicação interna em toda a região amazônica, garantindo o desenvolvimento e a segurança da “fortaleza sul-americana” (Couto e Silva 1967, 113-134; 184).



Não obstante a poderosa capacidade de influência, as ideias geopolíticas sofriam a concorrência, no seio da diplomacia brasileira, de outras percepções e visões de mundo, especialmente daquelas orientadas por uma cultura da cooperação, ou seja, da integração regional. Assim, estabeleceu-se um silencioso embate entre premissas geopolíticas e crenças integracionistas, que foram sendo resolvidas por aqueles capazes de transformarem ideias em ações e projetos.

No Brasil, ao mesmo tempo em que a censura crescia rigorosamente contra partidos e pessoas, praticamente marginalizados para participar ativamente nos assuntos políticos de importância, o governo de Emílio Garrastazu Médici esteve empenhado em exaltar as realizações da “revolução de 1964”, sobretudo no aspecto econômico, como forma de eclipsar a imagem negativa de autoritarismo e subdesenvolvimento que assombrava a nação (Barboza 2002, 218).

Em 6 de novembro de 1969, Mario Gibson Barbosa assumiu a chancelaria com o objetivo de organizar o Ministério das Relações Exteriores, reforçando o compromisso de instalá-lo definitivamente na jovem capital brasileira, Brasília, em 21 de abril de 1970. Avocou também o indeclinável dever de formular a atuação diplomática em função da meta principal do desenvolvimento. Gibson Barbosa se referia sempre à identidade de aspirações em um continente com força histórica e perspectivas de futuro, designando o nascimento de uma visão própria de relações internacionais, a latino-americana. Além disso, entre os principais temas de política externa sob sua regência estariam a aplicação externa do poder nacional, a conexão entre o interesse nacional e os compromissos internacionais, e o fortalecimento do regionalismo. Em suma, a reavaliação da inserção internacional do país.

Em seu discurso de posse, Gibson Barbosa afirmou que a política externa deveria ser construída como uma “comunicação de geração a geração”, em um esforço permanente de adaptação às mudanças da realidade internacional: “por isso não admitimos automatismos nem imutabilidades, uma vez que se o aceitássemos estaríamos inevitavelmente condenados a amarrar-nos a conceitos que, por haver variado em seu condicionamento, se tornassem anacrônicos e, portanto, sem validade” (Informe... 1970).

Outro arquiteto da “viragem ao norte” foi Azeredo da Silveira, que, à frente do Itamaraty, deu continuidade à reorientação regionalista, empreendendo uma “sul-americanização” da política externa brasileira. Ainda que na avaliação de Lampreia (2010, 72) o chanceler Silveira tivesse “uma visão central de que o Brasil era grande demais para ficar circunscrito ao seu cantinho regional”, o redesenho da PEB na década de 1970 teve em Azeredo da Silveira um de seus principais artífices.

As correções de rumo no sentido da universalização incluíram revalorizar o entorno sul-americano como base da inserção internacional do Brasil. Como colocou Silveira (citado por Spektor 2010, 199), “em primeiro lugar, tínhamos que acabar com todos os mal-entendidos na América Latina, principalmente com os países da América do Sul, que são nossos vizinhos (...) tínhamos vivido um período de, praticamente, um total desentendimento com a maioria dos países do norte da América do Sul”.

Segundo Silveira (citado por Spektor 2010), tratava-se de um desentendimento “completamente artificial”, ideológico e sem representatividade no que toca aos interesses nacionais. Por isso, o chanceler brasileiro acreditava na revalorização da dimensão sul-americana

da política externa brasileira. Para tanto, devia-se redefinir o lugar da vizinhança nas relações internacionais: “Chamamos a América do Sul de subcontinente porque ainda sofremos de um complexo de inferioridade, mas a América do Sul realmente é um continente ligado a outro continente, que é a América do Norte” (Silveira citado por Spektor 2010, 200).

A tática a ser seguida era a de fomentar um pacto como forma de bloquear os ímpetus de “internacionalização” da Amazônia, ou seja, de penetração estrangeira na definição dos rumos dessa região, rica em recursos naturais e diversidade, da América do Sul. A integração física e infraestrutural dos países da região seria o eixo prioritário da sul-americanização ao norte. Explicava Silveira (citado por Spektor 2010, 204): “Compreendi que, se quiséssemos fazer a catálise do norte do continente, era indispensável termos a boa vontade e a cooperação” dos países do norte da América do Sul, fazendo romper o dique antibrasileiro que havia se criado ao longo das décadas na política regional.

Portanto, o primeiro lugar onde ocorreu a “viragem ao norte” na política externa brasileira foi na mente dos tomadores de decisão brasileiros, em suas crenças e visões acerca das oportunidades e possibilidades que países como Venezuela e Guiana guardavam, assim como dos problemas que poderiam surgir caso não se agisse com altivez e firmeza. Operou-se um “ajuste estratégico” na política externa brasileira de voltar-se para o norte da América do Sul, processo histórico que não deixaria de ser conturbado e repleto de percalços, como se verá adiante.

## Contexto de intranquilidades e reticências

O embaixador Lucillo Hadock Lobo sintetizou a atmosfera da política sul-americana até os anos de 1970: “apesar da constante ação e interesse do governo brasileiro (...), a normalidade era a frieza, a desconfiança, a indiferença e até a hostilidade (...) a quase todas as iniciativas brasileiras” (Hadock Lobo 1975). De fato, a imagem do Brasil na América do Sul, no período anterior a 1974, era negativa. Por exemplo, o amplo programa brasileiro de interligação nacional por estradas suscitaria “nos círculos mais exigentes, não apenas em Caracas, mas também em outras capitais do continente”, imagens da “sombra de um tanque avançando pelo asfalto” de um país vizinho (Pinheiro 1975).

Denúncias feitas nos parlamentos da região reclamavam da suposta “fixação por terras” do Brasil – por ter se apropriado de territórios de países vizinhos durante sua formação histórica – e bradavam sobre a movimentação de tropas brasileiras na região fronteira com Venezuela e Guiana, o que projetava sombras na política regional. Por exemplo, para a ala mais tradicional do partido Ação Democrática, toda cautela seria pouca, “pois o colosso é avassalador” em seus desígnios imperialistas e expansionistas (Guilhon 1976).

Além disso, o modelo econômico brasileiro, que respaldava a imagem de “Brasil Grande Potência” e legitimava a ascendência do país entre os latino-americanos, “por seu desenvolvimento econômico, sua pujante indústria, seu progresso tecnológico e sua população crescente”, gerava receios de ações subimperialistas. Da mesma forma, havia o medo de que o modelo brasileiro pudesse entusiasmar militares de outros países, à medida que se estreitassem os laços dos vizinhos amazônicos com o Brasil.

Por outro lado, o crescimento venezuelano respaldava o pleito de que não o Brasil, mas a Venezuela fosse o modelo para as demais nações latino-americanas uma espécie de farol para a democratização regional. O paradigma venezuelano de “desenvolvimento com democracia” se oporia ao modelo de crescimento econômico instituído pelo regime militar no Brasil, que não via possibilidade de a Venezuela ser um legítimo “porta bandeira dos latino-americanos” perante a comunidade internacional e tornava a cooperação na fronteira norte a “via das ilusões” (Hadock Lobo 1975).

Conseqüentemente, as preocupações com o “colosso do sul” levaram Caracas a estreitar laços com Buenos Aires e a traçar como objetivo principal de política exterior a penetração econômica nas Caraíbas, facilitada pela “sedução dos [petro] dólares”. Essa situação, que tendia a consolidar a distância entre o Brasil e sua vizinhança, acabou por motivar a conveniência do resgate dos laços históricos bolivarianos e resultou na unidade dos andinos como reação ao engrandecimento brasileiro, traduzido na imagem de “Brasil-potência mundial” (Hadock Lobo 1975).

Assim, a receptividade da ideia de “união andina” adviria de alguns aspectos profundos das sociedades daqueles países: o reconhecimento de Washington, por meio de declaração do secretário de Estado Henry Kissinger, sobre o “*status* de potência” do Brasil; a frustração com a síndrome de “pequenas pátrias”; o desejo comum de ser cidadão de país grande; o temor do vizinho que se estende do Prata ao Amazonas; e a percepção comum de formar um contrapeso ao gigante sul-americano que os cerca. Por exemplo, a decisão venezuelana de entrar no Pacto Andino deu mostra da possível cristalização do cenário descrito. Nesse sentido, o pacto andino parecia ser o “caminho viável, a rota aconselhada, o rumo inevitável”, e por isso CAP transformou a integração latino-americana no *leitmotiv* (motivo condutor) de sua política continental. Logo, a culminação do ideal bolivariano viria com o sucesso do Pacto Andino: instrumento para se alcançar a união, frear o avanço norte-americano e diluir a influência brasileira. Havia, de fato, uma perspectiva de “conter o Brasil” (Hadock Lobo 1976).

Momentos de intranquilidade persistiram na relação do Brasil com seus vizinhos amazônicos. No início de 1977, a política externa norte-americana de Jimmy Carter buscou arrebanhar países latino-americanos, como a Venezuela, para a luta pelos direitos humanos, colocando-os em rota de colisão com o Brasil. Vale recordar que o fortalecimento da democracia era uma das linhas da grande estratégia estadunidense de política externa, em especial de segurança nacional (Herz 2002). Talvez como forma de agradar Washington, Andrés Pérez criticou no Congresso venezuelano o acordo nuclear assinado entre o Brasil e a Alemanha. Além disso, mostrou-se frio à ideia do Pacto Amazônico, o que gerou uma reação do próprio chanceler Azeredo da Silveira, ao afirmar que o acordo sairia com ou sem a Venezuela (Brasil e Venezuela... 1979, Relacionamento... 1979).

A postura crítica do presidente venezuelano teria “irritado” o Itamaraty, pois empurrava o trem da cooperação no norte da América do Sul para fora de seus trilhos. O que aconteceu de fato é que o pluralismo dos países amazônicos fez com que o Brasil abdicasse, intencionalmente, de um plano de integração econômica mais abrangente para enfatizar casos específicos, o que se coadunou com a elevação do preço do petróleo como fermento na reavaliação da importância

da Venezuela para o Brasil. Silveira (citado por Spektor 2010, 205-206) sabia que as âncoras identitárias do vizinho bolivariano eram outras: “a intimidade venezuelana era com o Caribe, não era com a América do Sul, da qual estava relativamente isolada”.

Não obstante, a sustentação do Pacto Amazônico dependia de um acerto brasileiro-venezuelano, e tinha como ponto favorável a intenção de Pérez de reavivar a identidade sul-americana da Venezuela, eclipsada ao longo dos anos pelo *mare nostrum* (nosso mar) caribenho e pela aproximação aos países andinos e aos EUA. Ademais, na percepção de Silveira, Washington jogava com a coincidência de posições de Brasília e Caracas. Com Carter, a temática dos direitos humanos ganhou projeção e contaminou Pérez, que pretendia apoiar totalmente a iniciativa norte-americana, mas se chocou com o sentimento antiamericano interno, proveniente da estrutura histórica conflitiva da exploração do petróleo venezuelano por empresas norte-americanas (Spektor 2010; O que se pode... 1979).

No plano bilateral, os receios mútuos contaminaram durante algum tempo as negociações de temas importantes, como a cooperação energética. Por exemplo, a cautela venezuelana quanto ao planejamento de investimentos orientou as delegações em missão em Brasília a evitar compromissos que vinculassem economicamente a Venezuela ao Brasil. Isso ficou evidente quando a pouca receptividade da fórmula de constituição de uma empresa mista brasileiro-venezuelana para a promoção comercial foi sendo engavetada. Também não foi possível prosperar conversações sobre cooperação petrolífera, devido à política conservacionista venezuelana, que se mostrava “extremamente cuidadosa” em relação aos compromissos de curto prazo assumidos com o mercado norte-americano. Além disso, a delegação venezuelana reagiu com cautela sobre a proposta brasileira de uma empresa mista de promoção comercial. Em suma, até os anos de 1970, as propostas brasileiras haviam encajado na suspicácia, no temor e no desinteresse da vizinhança ou se perdiam no discurso simpático da cooperação: “agradáveis palavras o vento leva”, refletia Hadock Lobo (1975).

## Primeira fase de ajustes: aproximação com a Venezuela

A aproximação do Brasil com a Venezuela refletiria na vizinhança “a nitidez das intenções do Brasil” no sentido de fortalecer as relações sul-americanas. Era a primeira fase de ajustes em operação e a chancelaria brasileira procurou defender o Brasil de campanhas difamatórias que distorciam a realidade do país. O governo brasileiro elaborou na época um plano de ação para as missões diplomáticas que previa, entre outras coisas, a criação de uma agência de notícias, com o intuito de “desvirtuar a falsa imagem que alguns países têm do Brasil” (Escalante 1970).

Além disso, Gibson Barboza fez uma série de visitas aos países da América do Sul entre 1971 e 1973. O objetivo era de promover uma “aproximação política mais efetiva e de incentivar, através de acordos negociados antes e assinados na ocasião, o intercâmbio comercial, a cooperação técnica e cultural” (Barboza 2002, 308). A ronda aos países andinos e amazônicos espelhou o processo de integração energética já em curso no Cone Sul, e incluiu um acordo com a Bolívia e conversações com Equador e Venezuela. O epicentro do processo seria o mercado brasileiro, de onde partiriam para buscar incentivos ao comércio regional de hidrocarbonetos e, ao mesmo

tempo, construir a infraestrutura básica, criando uma teia de relações de interdependência entre eles.

Aproveitando o realismo na orientação externa venezuelana, no sentido de aplinar as arestas que dificultaram o relacionamento bilateral durante o governo de Rafael Caldera, o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira identificou a erupção de um novo momento das relações do Brasil com a vizinhança: “Carlos Andrés Pérez nos mandou, secretamente, textos sobre o que ele estava negociando com os EUA para nos ouvir. Isso é uma coisa absolutamente inédita” (Silveira citado por Spektor 2010, 207). Parecia subsistir a intenção venezuelana, expressa por declarações e ideias do Ministro Pérez Guerreiro e do presidente Carlos Andrés Pérez, de ampliar e dar maior expressividade às relações com o Brasil. Da mesma forma, dentro de uma política de se ligar aos latino-americanos, residia a firme disposição brasileira de buscar vínculos mais densos e com “tão vastos horizontes pela frente” com a Venezuela em todos os campos (Memorando 1974, Hadock Lobo 1974).

O espaço para a ofensiva das empresas brasileiras, como a ESABRAS, parecia se abrir. Além disso, havia possibilidade de se aproveitar uma eventual captação das reservas que a Venezuela estaria disposta a investir no exterior, fosse por meio de operações conjuntas (*joint-ventures*) fosse por meio de participação em fundos. No caso, receber dinheiro venezuelano era uma forma simples de melhorar o clima das relações bilaterais e aliviar a excessiva preocupação dos vizinhos com o “porte do Brasil”, diria Saraiva Guerreiro (Memorando 1975).

Após o encontro entre os Ministros Gumerindo Rodrigues e Mario Simonsen, em Washington, ampliou-se o nível de cooperação bilateral brasileiro-venezuelano. Daquele encontro ficara acertado o início de estudos para verificar as possibilidades de o Brasil atender ao suprimento de componentes importados dos projetos de que se ocuparia o Fundo de Investimentos da Venezuela (FIV), o que seria fundamental para a diversificação e incremento do intercâmbio comercial (Santos Lima 1974).

Ao mesmo tempo, os temores sobre o poderio e a organização do sistema bancário brasileiro, que afastavam os banqueiros venezuelanos do Brasil e impediam a ida do Banco do Brasil para Caracas, foram se diluindo desde 1972. A ideia amadureceu lentamente e, em 1975, ganhou novo espaço nas discussões bilaterais de aberturas “positivas para a vinculação financeira, comercial e econômica entre os dois países” (Hadock Lobo 1975).

Assim, contrariando as teses geopolíticas de Golbery do Couto e Silva e a diplomacia dos “círculos concêntricos”, de Geisel, Mario Espósito afirmava que o Brasil não tinha motivo para alarmar-se com o crescimento financeiro da Venezuela. Isso porque o futuro desenvolvimento venezuelano sobrepujaria a “fronteira inquieta”, tornando a terra selvagem e semiexplorada uma fronteira viva e ao mesmo tempo a chave para o Brasil alcançar o Caribe. Outro aspecto geopolítico que deixou de ser preocupação e tornou-se força de aproximação entre Brasília e Caracas dizia respeito à importância energética da Venezuela no contexto da crise mundial. Se antes da nacionalização petrolífera na Venezuela o mercado brasileiro era atrativo, depois, poderia ser um dos mercados mais atrativos do mundo. Nesse sentido, o principal objetivo da visita do ministro Ramón Escovar Salom foi “afirmar a vontade política” venezuelana de cooperar de forma mais estreita com o Brasil (Despacho 1975).

A entrada do petróleo venezuelano no mercado brasileiro estava condicionada a uma baixa substancial no preço de venda. Com a nacionalização do petróleo, o Estado venezuelano poderia passar a competir na compra de maquinaria para a indústria do petróleo, e o Brasil poderia ser um parceiro em joint ventures para a venda desses equipamentos. Além disso, o gabinete econômico venezuelano havia aprovado a discussão para a abertura de uma agência do Banco do Brasil em Caracas e para o lançamento de títulos brasileiros no mercado venezuelano, mas a missão especial brasileira precursora da III Comissão Mista (Comista) teve como objetivo principal tratar da criação de uma sociedade financeira binacional. Além disso, deveria criar um espaço para transformar a Comista de cooperação econômica e técnica em um organismo permanente a ser utilizado pelo Itamaraty como mecanismo operativo de coordenação bilateral, pois a Comista “se ativa, é o meio mais regular para controle do Itamaraty” (Hadock Lobo 1974).

Esperava-se uma “luz completamente diferente” da que iluminou os trabalhos das reuniões anteriores da Comista. Em um discurso em La Paz, Andrés Perez chegou a recomendar que se rejeitasse “a visão atrasada de 100 anos dos que suspeitam do imperialismo brasileiro”, o que teria um impacto positivo na percepção do Itamaraty sobre o novo momento das relações bilaterais, favorável à abertura, de boa vontade mútua, em um antigo centro de “suspiciência contra o Brasil” (Despacho 1975). Uma vez instado a falar sobre a “penetração” brasileira na Bolívia e no grupo andino, Andrés Pérez respondeu que as relações da Venezuela com o Brasil não poderiam estar melhor e que os dois países representavam duas vozes da América Latina com um único propósito: o desenvolvimento regional. De acordo com o CAP, ignorar ou ter receio do Brasil “seria um erro gravíssimo” e por isso ele mesmo seria interprete do “sentimento e da grandeza brasileira” na região (Hadock Lobo 1975).

A tática de aproximação deveria ser pelo alargamento do escopo da Comista, para decantar os inúmeros problemas entre os dois países, dotando o fórum de expressividade política para fazer avançar as relações bilaterais em diferentes dimensões. Assim, o Itamaraty tentava medir a real extensão da nova atitude venezuelana, procurando decantá-la nas relações com o Brasil. A essência das discussões seria a de fórmulas hábeis a canalizar recursos venezuelanos para créditos e investimentos conjuntos, assegurando, ao mesmo tempo, um rápido aumento das exportações brasileiras, com o objetivo de equilibrar o déficit comercial bilateral. Por isso, vislumbraram-se empreendimentos conjuntos em setores de mútuo interesse, como construção naval, indústria pesqueira, exploração de bauxita etc., aproveitando-se o desenvolvimento venezuelano para vender mais ao vizinho.

Se, de um lado, Azeredo da Silveira identificava nesse episódio e nesse momento a chance de imprimir “bases novas” às relações com a Venezuela, Pérez chegou a afirmar que a “Venezuela deseja[va] ser agressivamente amistosa com o Brasil”, no contexto da parceria bilateral (Despacho 1975). Da mesma forma, existia outra ala do partido Ação Democrática que estava disposta a lucrar com as iniciativas econômicas, comerciais e financeiras em franca ascensão naquele momento, e até mesmo a apoiar uma modificação na tônica da política internacional venezuelana, cuja ênfase havia sido o Caribe e os Andes. CAP ponderou sobre a necessidade de integrar o Brasil aos países latino-americanos, com a finalidade de reforçar a barreira contra as ameaças norte-americanas, mas o Itamaraty ressaltava a vocação histórica do

Brasil de aproximação com seus vizinhos latino-americanos, para evitar distorções registradas em pronunciamentos oficiais. A orientação brasileira era “superar imagens falsas e reticências injustas” que emperravam as relações bilaterais (Silveira 1975).

De fato, passou a existir, em determinado ponto, a disposição de se criar um escritório brasileiro na Casa Amarela para acompanhar o crescimento da importância da parceria bilateral entre os dois países. O Itamaraty acreditava que poderia ter em Ramon Escovar Salom “um ouvido atento às pretensões do Brasil na Venezuela”, pois parecia ser caudatário da velha diplomacia que se faz de “homem a homem” em conversações tranquilas e privadas, longe dos holofotes da imprensa, para conseguir resolver as grandes questões. Parecia, enfim, um estadista “interessado em maior aproximação e cooperação de seu país com o Brasil” (Santos Lima 1975). Assim, a visita de Salom seria o “primeiro passo” de uma nova política em relação ao Brasil para exploração de caminhos possíveis de colaboração na definição de linhas de conduta coincidentes no âmbito bilateral e multilateral, uma cooperação mais “íntima” e um diálogo mais “frequente”, ilustrado pelo apoio venezuelano ao acordo nuclear assinado entre Brasil e Alemanha (Memorando 1975).

Nesse caso, o Pacto Amazônico de 1978 sintetizou a virada da política externa brasileira para o norte: significou uma mudança de enfoque diplomático, abarcando questões variadas da região amazônica, como o meio ambiente e os recursos naturais; apontou o estabelecimento de um padrão sul-americano de atuação; procurou dissipar as tradicionais diferenciações que marcavam a política regional em sub-regiões (platina, andina e amazônica); e referendou a importância da Venezuela para as gestões brasileiras na porção setentrional da América do Sul. As severas críticas de Andrés Pérez à ideia brasileira do Pacto Amazônico e dos problemas nuclear e de direitos humanos tornaram-se “desconfianças” e, em seguida, foram suprimidas pela defesa da cooperação e autodeterminação dos povos e pela aceitação das posições brasileiras sobre o Pacto Amazônico.

A mudança de “humor” de Pérez, com a visita ao Brasil, em 1978, encerrou um profícuo período de aproximação e incremento nas relações do Brasil com a América do Sul. A impressão no Itamaraty de que se iniciava uma “nova fase” nas relações do Brasil com seus vizinhos amazônicos se confirmou: devido à modificação sensível da importância do Brasil no quadro da geopolítica do petróleo pela ascensão de Carlos Andrés Pérez e de uma orientação terceiro-mundista, bem como pela disposição brasileira de defender preços mais justos para as matérias-primas.

No período entre 1969 e 1983, formou-se um contexto apropriado para o alargamento das bases concretas do “longo e pacífico relacionamento” entre o Brasil, a Venezuela e o entorno amazônico. O Brasil, que sempre esteve longe das cogitações dos vizinhos do norte da América do Sul, passou a ser referido de maneira elogiosa por Colômbia, Panamá e Venezuela. Em razão das tensões artificialmente produzidas pela mídia, verificou-se a atuação da chancelaria no sentido de desfazer dúvidas e imagens falsas sobre o Brasil. O novo interesse que se criou sobre o Brasil venceu gradativamente e lentamente o clima de desconfiança, catalisando a primeira fase do ajuste estratégico da política sul-americana, antes centrada no Cone Sul, para a fronteira norte da América do Sul.



## Segunda fase do ajuste: crise nas Guianas

No início da década de 1970, a visita de Gibson Barboza à Guiana e ao Suriname chamou a atenção da Venezuela, tanto por motivações eleitorais quanto pelo temor de uma articulação indesejada por Caracas sobre a questão essequiba. Gibson Barbosa reforçou em seu discurso o pensamento dominante na chancelaria brasileira: “nas questões entre Guiana e Venezuela, países com os quais o Brasil mantém as melhores relações, nossa posição é imparcial”. Essa declaração foi considerada de grande importância para os dois vizinhos brasileiros porque ratificava uma posição que até então se havia colocado em âmbito privado. A posição brasileira de “absoluta isenção” tinha como ideal político a construção simultânea de duas rodovias que partiriam de Boa Vista e que alcançariam as fronteiras venezuelana e guianense. Essa interligação viária serviria no futuro como uma “ponte” entre Caracas e Georgetown, selando a paz entre as duas nações.

A atuação brasileira se intensificou ao longo da década de 1970 e alcançou, em 29 de janeiro de 1982, a assinatura de um acordo para o desenvolvimento de vias de intercomunicação e construção de uma ponte internacional sobre o rio Tacutu, que uniria as cidades de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana). Coube ao chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro assinar o acordo que previa ainda a construção de postos de fronteira, além da ampliação do tráfego e intercâmbio comercial. A dinamização da fronteira norte da América do Sul criou uma conjuntura favorável ao diálogo entre Brasil e seus vizinhos. Havia um empenho destacado dos governos do Peru, Venezuela, Suriname e Guiana em promover as reuniões de comissões mistas com o Brasil. Além disso, as perspectivas de comércio e cooperação técnica entre países amazônicos, a pesca como uma nova riqueza na região, o adensamento e a vivificação da fronteira de Roraima, com interesses diversos, coloria o horizonte de entendimentos bilaterais. Mesmo questões sensíveis, como a independência do Suriname e a orientação socialista da Guiana, tornaram-se pontos focais dos entendimentos na região (Despacho 1973).

Nesse caso, a ação diplomática do Itamaraty nas Guianas descaracterizava a tese da “ausência brasileira” na Amazônia Caribenha (Procópio 2007), denotando uma mudança de eixo, ao buscar suprir uma deficiência de longos anos de relações espasmódicas com os vizinhos do norte da América do Sul. Como resultado, o “desarme dos espíritos” envolvendo Guiana, Venezuela e Brasil, nos anos de 1970, serviu como tubo de ensaio para a lógica da “construção de confiança” desencadeada nos anos de 1980. De fato, o Brasil temia que a vizinhança amazônica se deixasse instrumentalizar por poderes extrarregionais, o que levaria a “guinadas indesejáveis” para a órbita cubano-soviética e fomentaria um cenário desfavorável para o Brasil na América do Sul.

A preocupação do Itamaraty de que a instabilidade ao norte da América do Sul se generalizasse e escalasse para o conflito e a intervenção estrangeira se justificava pela presença cubana nos movimentos de liberação africana e pelo uso do norte da América do Sul como ponto de passagem, o que incomodou o governo brasileiro por alguns anos. O Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro explicava que o aprofundamento das relações bilaterais com Guiana e Suriname teria um “significado político especial”, uma vez que a ampliação da presença do Brasil na região

geraria confiança, constituindo-se em “fator estabilizador altamente benéfico à política externa brasileira” (Guerreiro citado por Dominguez 2011, 13).

Em relação ao Suriname, Saraiva Guerreiro vislumbrava um panorama “fluido” que desaconselhava “juízos apressados”. Entre as opções de aproximar-se do Brasil ou incorporar-se integralmente ao bloco socialista, acreditava que forças profundas, como ambições pessoais de poder, poderiam interferir nas escolhas do homem de Estado daquele vizinho.

Além disso, o problema estaria em “pressões mal-calculadas” de holandeses e estadunidenses que, ao levantarem embargos e restringirem linhas de financiamento, limitariam as opções do líder surinamês. Assim, não necessariamente Bouterse buscaria aliar-se ao principal polo de poder na América do Sul ou ao eixo Havana-Moscou. Nesse caso, Havana estaria induzindo “cirurgicamente” o Suriname a pendular para o lado socialista, sendo, portanto, plausível pensar que Bouterse teria se aproveitado da Guerra Fria e das animosidades entre Brasil e Cuba para tentar obter vantagens destinadas ao sucesso de seu projeto pessoal de poder (Guerreiro citado por Dominguez 2011, 14; Urt 2010, 76).

De toda forma, ao esforçar-se para evitar o isolamento de Paramaribo, o governo brasileiro passou a atuar em dois tempos. Intensificou esforços junto à Washington, Paris e Haia para que diminuíssem o clima de “animosidade em relação ao Governo Bouterse”, e enviou uma missão diplomática ao Suriname, em abril de 1983, com a múltipla tarefa de evitar o isolamento surinamês na região, neutralizar a cubanização do país, prevenir-se contra a intervenção norte-americana e garantir a estabilidade sul-americana. A convergência Figueiredo-Bouterse ficou refletida na declaração do presidente brasileiro: “O Brasil estará sempre disposto a prestar ao país vizinho e amigo, em tudo o que lhe for possível, a sua colaboração franca e eficaz”. Em síntese, o objetivo brasileiro era descontaminar a América do Sul da lógica da Guerra Fria (Urt 2010, Dominguez 2011, 19, Resenha 69-71).

No parlamento brasileiro, a crise na vizinhança levou o deputado Amaral Netto a resumir a responsabilidade brasileira: “o Suriname é um País pequeno, mas de grande importância para a defesa da América do Sul. (...) consideramos que há um erro na política americana de isolamento do Suriname, como há um erro na política holandesa, quando isso só faz que o Suriname possa se aproximar obrigatoriamente da órbita soviética” (Dominguez 2011, 24).

O tratamento dispensado pelo governo Figueiredo à crise surinamesa deveu-se à investida cautelosa e precisa de Médici e Geisel em aproximar-se da vizinhança amazônica uma década antes. Vale salientar que anteriormente à crise de dezembro de 1982, o governo do Brasil havia se comprometido com o Suriname a abrir linhas de crédito para aquisição de material militar; aumentar importações de arroz e alumina do Suriname; dar apoio técnico-científico nas áreas de pesquisa mineral, infraestrutura, geração de energia e promoção comercial; além de conceder bolsas de estudo. Pode-se dizer que a missão Venturini atingiu seus objetivos fundamentais de evitar a guinada de Paramaribo ao campo socialista, estabilizar a fronteira norte e estimular a cultura da cooperação, ampliando “a influência e o prestígio brasileiro na sensível região amazônica” (Dominguez 2011, 13).

De fato, o Brasil procurou tirar seus vizinhos do “isolamento” que o colonialismo os imputava, promovendo uma renovação de sua imagem internacional, afastando-se da tradicional visão

hegemônica e subimperialista (Miyamoto, 1989). Assim, ao “operacionalizar entendimentos preexistentes”, a chamada operação Venturini, de abril de 1983, foi um dos mecanismos utilizados pelo Brasil no sentido de atrair e cooptar lideranças nos países vizinhos, mediante um pacote de incentivos militares, políticos e econômicos, compondo uma estratégia maior de inserção regional pela construção de confiança. Mais importante, ao atuar num contexto de crise nas “Guianas” (Guiana e Suriname), o Brasil estaria assumindo sua responsabilidade de estabilizador regional e, especialmente, colocando em operação a segunda fase do ajuste em sua grande estratégia de política exterior que renovaria seus parâmetros de inserção regional na América do Sul.

## Considerações finais

A interpretação e análise das fontes primárias e secundárias permitiu considerar que o ajuste estratégico na política sul-americana do Brasil entre 1969 e 1983 redimensionou a noção de América do Sul até então circunscrita ao Cone Sul; reorientou as atenções do governo brasileiro à fronteira norte; reavaliou os cálculos sobre riscos e oportunidades vinculados a países como Venezuela, Guiana e Suriname; diversificou a agenda internacional do Brasil, ao incluir novas preocupações, como o meio ambiente; aumentou o peso relativo do Brasil em formular a agenda regional, na medida em que o país absorveu demandas do norte da América do Sul; e constituiu as bases de implementação de um arrojado projeto de integração levado a cabo no século 21.

De fato, o ajuste estratégico da política sul-americana do Brasil criou os meios políticos, diplomáticos e ideacionais para a constituição da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) após a Reunião de Presidentes de Brasília no ano 2000; abriu as portas para a atuação das empresas brasileiras em projetos internacionais na Venezuela e na Guiana, como a construção de pontes e usinas hidrelétricas; e ampliou as possibilidades de cooperação técnica com os países da região amazônica.

Entre as principais lições derivadas da atuação do Brasil na América do Sul entre 1969 e 1983 destacam-se: primeiro, que os processos de aproximação e afastamento que conformam a lógica da integração regional mantiveram uma estreita conexão com a postura cooperativa (ou não cooperativa) do Brasil na região. Segundo, que as ideias geopolíticas foram “temperadas”, adaptadas e revistas, conforme as questões surgiam no horizonte bilateral. Terceiro, que o entendimento floresceu na medida em que a cultura política da cooperação contagiou o ambiente diplomático sul-americano. Quarto, que o homem de Estado teve papel destacado em promover o diálogo e romper com a ciclotimia aproximação-afastamento, gerando oportunidades crescentes e definitivas para o Brasil em sua vizinhança amazônica. Quinto, que o “aprendizado político e diplomático” engendrado por um período de entendimentos nas relações do Brasil com Venezuela, Guiana e Suriname possibilitou desconstruir rivalidades e construir a confiança na fronteira norte da América do Sul.

Portanto, a assimilação de uma cultura da cooperação, refletida em ideias e discursos, bem como nos projetos e missões bilaterais, facilitou o ajuste da estratégia brasileira de inserção na vizinhança, desmontando a falácia da “ausência brasileira” na fronteira norte da América do Sul e consolidando o espaço amazônico como referência nas relações internacionais do Brasil.

## Referencias

- A mudança de eixo da política exterior brasileira. *Correio Braziliense*, 7 nov. 1979.
- Barboza, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.
- Brasil e Venezuela acertam cooperação na área nuclear, *Jornal do Brasil*, 26 jul. 1979.
- Brasil não vai reatar com Cuba. *Correio Braziliense*, 9 nov. 1979.
- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. “Estratégia e Defesa (1960-1990)”, *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridade, atores e políticas*. Editado por Guilhon Albuquerque. São Paulo: NUPRI/USP, 2000: 119-148.
- Couto e Silva, Golbery. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1967.
- Despacho ao Memorando, Dam no. 92, 5 jan. 1973. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.
- Despacho da Secretaria de Estado à Embaixada Caracas, despacho telegráfico, confidencial, no. 81, 29 jan. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.
- Despacho da Secretaria de Estado à Embaixada Caracas, despacho telegráfico, confidencial, no. 612, 14 ago. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.
- Despacho da Secretaria de Estado à Embaixada Caracas, despacho telegráfico, confidencial, no. 554, 23 jul. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.
- Escalante à Calvani, informe, en-p-02/968, 23 jul. 1970. ACMRE, DPI, Brasil, 1970, Exp. 1.
- Guilhon à Secretaria de Estado, telegrama, confidencial, no. 548, Lima, 23 jun. 1976. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.
- Grabendorf, Wolf. “Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 24, no. 3, 1982: 267-294.
- Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial-urgente, no. 690, Caracas, 20 ago. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.
- Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, no. 477, 14 jun. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.
- Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial-urgente, no. 191, Caracas, 21 mar. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.
- Hadock Lobo à Secretaria de Estado, telegrama, confidencial, no. 471, 25 mai. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.
- Hadock Lobo à Secretaria de Estado, telegrama, confidencial, numero ilegível, Caracas, 5 fev. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811; Telegrama, confidencial, número ilegível, Caracas, 4-11-1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.
- Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, no. 227, Caracas, 12 mar. 1976. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.
- Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, número ilegível, Caracas, 12 fev. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício confidencial, no. 622, Caracas, 31 jul. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, telegrama confidencial, número ilegível, Caracas, mar. 1975; AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Herz, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estud. Avançados* (São Paulo), v.16, no. 46, 2002.

Informe sobre a instalação definitiva do Itamaraty em Brasília, circular, no. 8427, 30 dez. 1969. ACMRE, DPI, Brasil, Exp. 2-70, 1970.

Itamaraty explica por que Guerreiro vai à Venezuela, *O Globo*, 20 jul. 1979.

Lampreia, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

Memorando, DRA, no. 59, 30 jun. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Memorando, DAM II, no. 120, 14 ago. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Memorando, DPF, no. 40, 11 out. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Memorando, DAA, no. 97, 23 jul. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Memorando, DAM II, confidencial-urgente, no. 35, 8 abr. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

O chanceler Saraiva Guerreiro em Caracas. *Jornal do Brasil*, 22 jul. 1979.

O que se pode ter com a Venezuela. *Gazeta Mercantil*, 27 jul. 1979.

Pinheiro à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, no. 554, Buenos Aires, 22 fev. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Procópio, Argemiro. "A Amazônia Caribenha." *RBPI*, v. 50, no. 2, 2007: 97-117.

Relacionamento deve manter-se bom. *Gazeta Mercantil*, 13 fev. 1979.

Resenha de Política Exterior do Brasil, no. 37, 1983: 69-71.

Santos Lima à Secretaria de Estado, telegrama confidencial, número ilegível, Caracas, 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Santos Lima à Secretaria de Estado, telegrama confidencial-urgentíssimo, no. 1063, Caracas, 30 set. 1974; Telegrama, confidencial-urgentíssimo, n 1099, Caracas, 10-10-1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Silveira a Geisel, memorando, confidencial-urgente, no. 323, 17 out. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811 (L 000 F 08).

Spektor, Matias (Ed.). *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2010.

Urt, João Nackle. Construção de confiança na América do Sul: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985), 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

Urt, João Nackle. "A lógica da construção de confiança: relações Brasil-Suriname entre 1975 e 1985." *RBPI*, v. 53, no. 2, 2010: 70-87.

# Comunidade de segurança: a teoria no conceito<sup>1</sup>

## Security community: the theory within the concept

Diego Trindade d'Ávila Magalhães\*

### Resumo

Este artigo incita o debate acerca da teoria de comunidades de segurança. Buscam-se três objetivos básicos: avaliar as controvérsias acadêmicas em torno desse marco teórico, expondo possíveis soluções advindas de estudos recentes; mostrar a compatibilidade entre a teoria e os conceitos de segurança tradicional e de segurança humana; e esclarecer a relação de complementaridade entre a teoria de comunidades de segurança e a teoria dos complexos regionais de segurança.

**Palavras-chave:** comunidade de segurança, complexo regional de segurança, teoria das Relações Internacionais, segurança regional.

### Abstract

This article encourages a debate on the theory of security communities. It has three basic objectives: to assess academic controversies as regards the theory, showing possible solutions which stem from recent studies; to demonstrate the theory's compatibility to the concepts of traditional security and human security; and to clarify the complementary relationship between the theory of security communities and the theory of regional security complexes.

**Key-words:** security community, regional security complex, theory of International Relations, regional security.

<sup>1</sup> Agradeço a Juliano Cortinhas pelas inestimáveis contribuições para este artigo.

\* Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Ex-Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Contato: diegotdm@gmail.com.

## Introdução

O dilema entre guerra e paz sempre esteve presente no convívio entre sociedades e entre indivíduos. Isoladas ou agrupadas, pessoas têm interesses, e esse fato é tão natural quanto a existência de divergências. Mas conflitos de interesse não geram necessariamente violência entre pessoas ou guerras entre Estados. Não é idealista conceber a possibilidade de que um conjunto de Estados renuncie ao uso da violência entre si. Há grupos de Estados que não cogitam usar a violência entre si para resolverem suas controvérsias, fenômeno cujos estudos orientam-se pela teoria de comunidades de segurança (Deutsch 1969a).

Este artigo incita o debate acerca dessa teoria. Buscam-se três objetivos básicos: a) avaliar as controvérsias acadêmicas em torno desse marco teórico, expondo possíveis soluções advindas de estudos recentes; b) mostrar a compatibilidade entre a teoria e os conceitos de segurança tradicional e de segurança humana; e c) comparar e esclarecer a complementaridade entre a teoria de comunidades de segurança e a teoria dos complexos regionais de segurança.

Em 1957, Karl W. Deutsch (1969a) e seus colaboradores, em *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, estudaram casos históricos no Atlântico Norte e, isentos de idealismo, evidenciaram que certos povos se integraram de tal forma que desenvolveram uma identidade comum. Seus estreitos vínculos sociais, econômicos e políticos resultaram em um sentimento de comunidade que tornou a guerra entre esses povos algo inconcebível. Para descrever a comunidade política composta por esses povos, foi criado o conceito de comunidade de segurança.

Quanto mais integrados são os povos de uma região, menos provável se torna uma guerra entre seus Estados. Seria inconcebível, por exemplo, uma guerra entre Estados Unidos e Canadá; Estados Unidos e Reino Unido; Suécia e Noruega; ou França e Bélgica (Deutsch 1969a, 156). Diante das evidências, Deutsch (1969a) concluiu que a integração é a solução mais efetiva para eliminar possibilidades de guerra em uma região. E. Adler e M. Barnett (1998) retomaram e ajustaram a teoria de comunidades de segurança. Desde então, vários autores têm estudado a formação de comunidades de segurança em diversas partes do mundo (Weaver 1998, Hurrell 1998b, Nathan 2004, Flemes 2005, Pouliot 2007, Magalhães 2010).

No presente artigo, a visão de Deutsch (1969a) é contraposta à de Adler e Barnett (1998). Serão esclarecidas as relações entre essa teoria e os principais conceitos que compõem seu campo semântico, quais sejam: comunidade política, cultura, identidade, povo, nação, tipos de comunidades de segurança, fases de comunidades de segurança, segurança internacional e complexo regional de segurança.

Contextualiza-se a teoria de comunidades de segurança em meio a teorias gerais e parciais das Relações Internacionais. Apresentam-se divergências e convergências entre os pressupostos teóricos funcionalistas de Deutsch (1969a) e teorias como o neorrealismo, o neoliberalismo e o construtivismo. Evidencia-se a compatibilidade de diferentes conceitos de segurança com os pressupostos da teoria de Deutsch (1969a). Por fim, mostram-se semelhanças e diferenças entre a teoria de comunidades de segurança e a teoria de complexos regionais de segurança para defender o uso complementar de ambas as teorias parciais.



## Comunidades de segurança

O processo natural em que vilas formaram cidades e cidades formaram Estados não se aplica necessariamente à interação entre Estados, não há uma lei histórica que levaria à fusão de Estados em unidades maiores (Deutsch 1969a). Contudo, das relações interestatais podem surgir uma sociedade internacional, ou, por meio da integração entre nações, uma comunidade política. O Estado é unidade política no sistema internacional, mas também constitui uma comunidade política não necessariamente restrita à ideia de nação dentro das fronteiras estatais (Adler e Barnett 1998). O ápice do desenvolvimento de uma comunidade política é uma comunidade de segurança.

A existência de uma comunidade de segurança significa que há uma relação madura, em termos de segurança, entre membros. A intensa convivência de povos gera confiança e mesmo convergência de identidades em torno de um sentimento de comunidade que alcança os tomadores de decisão dos Estados – “homens de Estado”, segundo P. Renouvin (citado por Duroselle 2000, 99). Estadistas nessa comunidade entendem que o “nós” inclui os povos dos Estados-membros, em contraposição ao “eles” fora da comunidade: uma guerra entre Estados-membros seria fratricida, incogitável. Inevitáveis divergências seriam sempre resolvidas por meio de instituições (Deutsch 1969a).

Nada impede a constituição de uma lealdade grupal distinta das tradicionais lealdade à família e lealdade à nação. Segundo E. Hobsbawm (2003), até o século 19, predominava, na Europa, uma identidade transnacional pautada em crenças religiosas, não na lealdade à nação. A ideologia republicana mostrou-se como força identitária transnacional excepcional: voluntários de toda a Europa leais à causa republicana arriscaram a vida pela independência da Grécia nos anos de 1820. As comunidades maçônicas e as ligações familiares entre monarcas europeus também exemplificam a diversidade dos laços identitários.

Conforme Hobsbawm (2004, 18-19), “as nações não formam os Estados e os nacionalismos, mas sim o oposto”. A ideia de Estado-nação ainda era vaga no século 18, e a identidade nacional só passou a predominar à medida que avançaram a alfabetização, a educação pública e a difusão de símbolos artísticos nacionais – na literatura, na pintura, na música e na arquitetura –, na esteira do Romantismo, no século 19 (Hobsbawm 2004). A ação do Estado consolidou o paradigma do Estado-nação – com instituições laicas e com o mito de nação –, em detrimento de outras lealdades, como a religiosa. Nesse sentido, Deutsch (1969a) presume que a ação estatal também pode promover a convergência de identidades entre Estados-nação. O sentimento de nação é construído socialmente, assim como o sentimento de lealdade transnacional evidente em comunidades políticas compostas por mais de um Estado-nação.

S. Freud (Einstein e Freud 1932) discutiu ideias semelhantes às de Deutsch (1969b): a convivência intensa em um mesmo território entre cidadãos que gozam de igualdade jurídica geraria um sentimento comunitário baseado em ligações por identificação e sentimentos comuns. Canais de comunicação social são capazes de “fabricar” nacionalidades, já que nacionalidades transformam-se em nações quando adquirem poder suficiente para dar suporte às suas aspirações (Deutsch 1969b). Nesse processo, a consciência nacional adiciona um nome,

uma bandeira, uma história seletiva e outros símbolos que distinguem uma nação. Um povo é um grande número de pessoas ligadas por uma cultura comum. A nacionalidade corresponde à pressão do povo para fortalecer-se e, assim, poder controlar seus costumes e impor sua cultura comum. “Nacionalidades tornam-se nações quando adquirem poder para respaldar suas aspirações” (Deutsch 1969b, 105)<sup>2</sup>.

Cultura consiste em instituições, costumes e percepções comuns sobre coisas específicas: uma configuração de valores sobre o que fazer e o que não fazer, e sobre o que avaliar como ação boa ou ruim, como belo ou feio, como familiar ou estranho, como seguro ou perigoso, como interessante ou indiferente (Deutsch 1969b). Uma cultura comum constitui-se de um conjunto estável de preferências, de comportamento, de pensamentos e de sentimentos compartilhado entre pessoas. Por viabilizar e estimular a comunicação entre pessoas, o compartilhamento da cultura potencializa a constituição de uma comunidade.

A formação de comunidades de segurança requer certas condições: basicamente, elementos materiais e simbólicos que geram a “sensação de pertencimento a uma comunidade”, segundo Deutsch (1969a, 44) *we-feeling*. Este transborda a fronteira ontológica do que se entende por nação, assim, Estados-nação podem formar uma comunidade transnacional baseada em uma cultura comum.

Nem toda comunidade é uma comunidade de segurança. Em uma comunidade, a) compartilham-se identidades, valores e significados que fundamentam uma linguagem comum (para debaterem sobre a realidade social) e uma interpretação comum de certas normas (para conviverem harmonicamente); b) pessoas interagem diretamente, cara-a-cara, em um grande número de encontros e de agendas; e c) elas demonstram uma reciprocidade que expressa interesses de longo prazo ou mesmo altruísmo – os interesses derivam do conhecimento mútuo, e o altruísmo pode ser interpretado como um senso de obrigação e responsabilidade. O que singulariza uma comunidade de segurança são as expectativas confiáveis de mudança pacífica (*dependable expectations of peaceful change*), ou seja, a inexistência da expectativa ou de preparação para a violência organizada como meio de solução de disputas interestatais, certeza de que o curso das relações políticas entre unidades políticas será pacífico (Adler e Barnett 1998).

Em um espaço integrado, população e formuladores de políticas não considerariam a guerra contra um membro da comunidade, nem se preparariam para isso. Uma comunidade de segurança consiste em

um grupo de pessoas que se tornou “integrado”. Por integração, queremos dizer o alcance, em um território, de um “sentimento de comunidade” e de instituições e práticas fortes e disseminadas o suficiente para assegurar, por um “longo” período de tempo, expectativas confiáveis de “mudança pacífica” entre sua população. Por “sentimento de comunidade”, nos referimos à crença de uma parte de indivíduos em um grupo que chegou a um acordo ao menos no seguinte ponto: que problemas sociais comuns devem e podem ser resolvidos por processos de “mudança pacífica”. Por “mudança pacífica”, nos referimos à resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o uso de força física em larga-escala (Deutsch 1969a, 5).

<sup>2</sup> Todas as traduções são de minha responsabilidade.

Os autores desse conceito não mencionam diretamente, mas cabe observar que a integração pode ser evidenciada a partir de fluxos, de cooperação e de instituições. Incluem-se fluxos de natureza comercial, financeira, social (como trabalhadores, estudantes, turistas) e de informações. Cooperação significa ações conjuntas entre parceiros com vistas a objetivos comuns em áreas específicas: militar, policial, científica, agrícola, saúde, educação etc. Instituições abrangem organizações internacionais (OIs), comissões intergovernamentais, costumes (como reuniões presidenciais) e valores (como igualdade social, democracia, Direitos Humanos).

Instituições podem ser definidas como “práticas sociais que consistem em papéis facilmente reconhecidos, associados a conjuntos de normas ou convenções que governam as relações entre os ocupantes desses papéis” (Oran Young citado por Adler e Barnett 1998, 42). Oran Young (citado por Adler e Barnett 1998, 42) afirma, ainda, que “organizações formais são entidades materiais que possuem localizações físicas, escritórios, funcionários, equipamentos e orçamentos”. Considerando que identidades são criadas e reproduzidas com base no autoconhecimento e no conhecimento que se tem dos outros, OIs estimulam atores a desenvolver expectativas recíprocas positivas e a identificarem-se (Adler e Barnett, 1998).

Por princípio, uma comunidade de segurança não depende tanto de mecanismos fortes – como um exército supranacional – para garantir o cumprimento de normas comunitárias, pois o respeito a elas deriva da própria identidade de atores. Expectativas confiáveis de mudança pacífica associam-se a uma estrutura de governança. Como resultado, a comunidade vive em uma paz estável (Adler e Barnett 1998).

## Tipos de comunidade de segurança: amalgamadas e pluralistas

Uma comunidade de segurança pode ser amalgamada ou pluralista. As condições de desenvolvimento de uma comunidade de segurança amalgamada são mais rígidas, requerem um nível de integração mais alto do que o necessário para formar uma comunidade de segurança pluralista (Deutsch 1969a).

A comunidade amalgamada é composta por um governo comum que contém o processo decisório supremo. A comunidade pluralista é composta por unidades políticas legalmente independentes com centros de processos decisórios supremos diferentes, ou seja, governos diferentes. Os Estados germânicos conformavam uma comunidade de segurança pluralista antes de 1871, ano da unificação da Alemanha, que concretizou uma comunidade de segurança amalgamada. É possível identificar amalgamação sem que haja uma comunidade de segurança: no multinacional Império Austro-Húngaro não havia um sentimento de comunidade.

## Comunidades de segurança pluralistas

Para além do que Deutsch (1969a) entende por comunidades de segurança pluralistas, Adler e Barnett (1998) perceberam a necessidade de distingui-las de acordo com o nível de integração alcançado pelos Estados-membros. Uma comunidade de segurança parcialmente integrada (*loosely coupled security community*) define-se por propriedades mínimas, mas há expectativas de mudanças pacíficas. “Devido a sua estrutura compartilhada de significados e

identidades, membros de uma comunidade de segurança parcialmente integrada não esperam atividades belicosas de outros membros e, assim, praticam autocontenção consistentemente” (Barnett 1998, 30).

Comunidades de segurança estreitamente integradas (*tightly coupled security communities*) são uma espécie de sistema pós-soberano provido de instituições supranacionais, transnacionais e nacionais comuns, ou seja, funcionaria um sistema de normas situado entre um Estado soberano e o governo regional centralizado (Barnett 1998). A União Europeia é o exemplo mais próximo de uma comunidade assim.

A identidade – o conhecimento de si mesmo em relação a outros – é pessoal, psicológica e social, pois distingue um grupo em relação a outro (Barnett 1998). Na comunidade de segurança parcialmente integrada, a *identidade social* gera a identificação positiva entre povos, como entre ingleses e estadunidenses, atualmente.

Na estreitamente integrada, a concepção da distância entre os povos-membros é menor, pois são unidos por uma *identidade corporativa* (sensação de pertencimento a um só todo) que alicerça a identidade desses povos, como entre europeus, atualmente. Nesse tipo de comunidade, os interesses dos Estados-membros e a identidade de seus povos correspondem aos interesses e à identidade da própria comunidade.

Uma comunidade de segurança parcialmente integrada desenvolve-se quando há cinco condições: multilateralismo, fronteiras não fortificadas, mudanças no planejamento militar, uma definição comum de ameaça e um discurso e uma linguagem comunitária (ver Quadro 1).

**Quadro 1 – Condições para o desenvolvimento de comunidades de segurança pluralista**

Comunidade de segurança parcialmente integrada	Comunidade de segurança estreitamente integrada
1) Multilateralismo.	6) Segurança cooperativa e coletiva.
2) Fronteiras não fortificadas.	7) Alto nível de integração militar.
3) Mudanças no planejamento militar.	8) Coordenação política contra ameaças “internas”.
4) Uma definição comum de ameaça.	9) Livre movimento de população.
5) Um discurso e uma linguagem comunitários.	10) Internacionalização da autoridade.
	11) Polis “multiperspectivada”.

Fonte: Elaborado pelo autor

O multilateralismo refere-se a processos decisórios, solução de controvérsias e processos de adjudicação de conflitos (Barnett 1998). Para Deutsch (1969a), leis, cortes, política e exércitos federais fortes acima de Estados-membros não são essenciais, pois essas instituições não o foram para a amalgamação dos Estados Unidos da América e da Suíça. O multilateralismo refletiria o grau de confiança e de gerenciamento de interesses mediante mecanismos que incorporam demandas de todos os membros da comunidade.

A existência de postos fronteiriços não significa que as fronteiras estão fortificadas. A presença estatal em fronteiras não visaria à segurança contra uma invasão militar organizada de um membro da comunidade (Adler e Barnett 1998). A concentração de forças armadas nas fronteiras entre Estados indica que não há condições para formarem uma comunidade de segurança.

Alterar o planejamento militar (gastos, tipos de armas e estratégias de defesa) significa desconsiderar hipóteses extremas de ameaça à segurança envolvendo membros da comunidade (Adler e Barnett 1998). Analisando a opinião de formuladores de políticas públicas e da opinião pública e a alocação de recursos militares, encontra-se ou não indícios da existência de uma comunidade de segurança.

A definição comum de ameaças associa-se à adoção de uma perspectiva comum sobre o conceito de segurança. Por exemplo, se um país adota o conceito de segurança humana como diretriz de sua política de segurança e seu vizinho prefere o conceito de segurança tradicional, não haveria condições para emergir uma comunidade de segurança entre ambos. Em uma comunidade, o aprendizado social entre atores políticos tende a tornar comuns as definições sobre segurança.

Por fim, a existência de um discurso normativo e de uma linguagem comunitários evidencia padrões comunitários sobre temas da agenda internacional. Estados em uma comunidade de segurança adotariam semelhantes perspectivas acerca dos Direitos Humanos, da democracia, de modelos de desenvolvimento. Normas comunitárias tenderiam a diferir daquelas de fora da comunidade. OIs e a promoção de projetos regionais reforçam a ideia de que os membros das comunidades concebem um destino comum (Adler e Barnett 1998).

Além dos cinco indicadores da formação de comunidades de segurança parcialmente integradas, seis indicadores evidenciam a emergência de comunidades de segurança estreitamente integradas. O primeiro é o de segurança cooperativa e coletiva: em vez de um controle recíproco de armamentos e de uma construção de confiança, espera-se uma “segurança cooperativa” conjunta – em relação a ameaças endógenas da comunidade – e uma “segurança coletiva” institucionalizada – diante de problemas exógenos. Em segundo lugar, um alto nível de integração militar indica que identidades são compartilhadas, e que há um alto grau de confiança e mesmo uma visão interdependente de segurança. O terceiro indicador é a coordenação política contra ameaças “internas”, baseada em um alto nível de acordo sobre definições de ameaças e sobre a coordenação para combatê-las. O quarto é o livre movimento de população: a isenção de visto e a não discriminação em procedimentos de rotina refletem uma menor diferenciação entre “nós” e “eles”. O quinto é a internacionalização da autoridade, a criação de um sistema informal de normas e a harmonização de legislações domésticas, por meio de práticas e políticas públicas compartilhadas e coordenadas. Finalmente, polis “multiperspectivada” (“*multiperspectival*” *polity*) é a ideia de que a comunidade torna-se uma unidade política que compartilha o Direito nos níveis nacional, transnacional e supranacional (Adler e Barnett 1998).

## Fases no desenvolvimento de comunidades de segurança

Deutsch (1969a) não considera a existência de fases no desenvolvimento de comunidades de segurança. Adler e Barnett (1998) contribuíram nesse aspecto, compreendendo que o desenvolvimento de comunidades de segurança tem três fases: a nascente, a ascendente e a madura. Essa diferenciação justifica-se com base na premissa de que o desenvolvimento de comunidades de segurança é inercial (*path-dependent*).

Dinâmicas inerciais caracterizam-se por impulsos que se retroalimentam. Escolhas iniciais, por vezes pequenas e aleatórias, determinam trajetórias futuras na história. Uma vez que se opta por determinado caminho, este elimina caminhos alternativos, ainda que, no longo prazo, tenham demonstrado ser mais eficientes e flexíveis (Krasner citado por Adler e Barnett 1998, 49).

Para Adler e Barnett (1998, 49), “escolhas iniciais persistem porque indivíduos e grupos sociais chegaram a identificar-se e a beneficiar-se de decisões anteriores, e porque o custo de mudar torna-se significativamente maior ao longo do tempo”. Adler e Barnett (1998) convergem com Deutsch (1969a): quanto mais fluxos entre sociedades, em comparação com as transações dentro delas, maior o sentimento de comunidade. Os processos que precederam a integração nacional e o nacionalismo em um Estado são relevantes para o desenvolvimento de comunidades políticas de Estados.

Na fase nascente,

governos não buscam explicitamente criar uma comunidade de segurança, mas começam a considerar como eles poderiam coordenar suas relações com vistas a aumentar sua segurança mútua, a baixar os custos de transação associados a suas transações e/ou encorajar outras transações e interações (Adler e Barnett 1998, 50).

Diversos fatores engatilham esse processo: a) a existência de uma ameaça externa à segurança desses governos, a exemplo do caso das treze colônias norte-americanas em relação ao Império Britânico; b) o desejo de tirar proveito da divisão internacional do trabalho ou de ganhos advindos do comércio, como no caso do Mercosul; c) homogeneidade cultural, política, social ou ideológica, a exemplo da unificação alemã; d) mudanças na distribuição do poder militar, que muitos acreditam ser o caso da União Europeia no pós-Guerra Fria; ou e) processos internacionais ou domésticos que geram interesses comuns, como na criação da União de Nações Sul-Americanas.

Relações entre membros de uma comunidade de segurança nascente motivam a criação de instituições que facilitem interações e transações. “A capacidade de organizações multilaterais de segurança de aliviar o medo entre membros do grupo pode ser detectada em mudanças nos padrões de gastos, disposição e planejamento militares” (Adler e Barnett 1998, 52).

Na segunda fase, a ascendente, membros da comunidade criam expectativas de que a integração regional é a melhor forma de alcançar seus objetivos de segurança e de progresso material (Adler e Barnett 1998). Os fluxos tornam-se ainda maiores que na fase nascente. Novas instituições refletem uma maior coordenação e cooperação militar, menos medo de que o outro seja uma ameaça. Entendimentos e atuações conjuntas aprofundam a confiança recíproca e geram identidades coletivas. Assim, promovem-se expectativas confiáveis de mudança pacífica.

Confiança é a “crença a despeito de incerteza” e depende da avaliação que se faz sobre o comportamento esperado de um ator (Adler e Barnett 1998, 35-36). A quantidade e a força das instituições, especialmente as de segurança indicam confiança mútua, ou seja, decisões militares que refletem posturas interdependentes, compartilhamento de informações de inteligência, e menor necessidade de organizações de fiscalização e de controle. A construção de uma identidade

comum pode ser evidenciada pelo aprendizado social recíproco, que deriva na convergência de intenções e de interpretações sobre a sociedade, a política, a economia e a cultura.

Finalmente, o desenvolvimento de uma comunidade de segurança chega à fase madura quando Estados-membros compartilham uma identidade, passando a existir uma comunidade de segurança (Adler e Barnett 1998). Os indícios de que uma comunidade política chegou a essa fase são exatamente o conjunto das condições de desenvolvimento de uma comunidade de segurança, estreita ou parcialmente integrada.

## Controvérsias teóricas

Há controvérsias teóricas em torno do conceito de comunidade de segurança. Para Adler e Barnett (1998), Deutsch (1969a) enfatizou excessivamente indicadores quantitativos e teve dificuldade em estabelecer uma relação causal da geração de novas formas de identidade e relações de segurança com o poder estatal, os Ols, as transações e o aprendizado social.

Nathan (2004), a partir de estudos focados na África, critica Adler e Barnett (1998) por não darem a devida importância à correlação entre a emergência de comunidades de segurança e a estabilidade doméstica. A crítica de Nathan sustenta-se quando são considerados estudos sobre a América do Sul (Magalhães 2010). Retomando Deutsch (1969a), Nathan (2004) defende que a “violência doméstica em larga-escala impede a obtenção de uma comunidade de segurança porque torna a população e o Estado inseguros, gera incerteza, tensão e desconfiança entre Estados”.

Alguns fatores de instabilidade podem inviabilizar o desenvolvimento de comunidades de segurança, ainda que existam nessas comunidades as cinco condições apontadas por Adler e Barnett (1998). Por exemplo, entre os fatores de instabilidade na América do Sul, destacam-se as ameaças não estatais (como as narcoguerrilhas colombianas), a presença de uma potência exógena (os Estados Unidos) e os conflitos territoriais latentes (como entre a Guiana e a Venezuela) (Magalhães 2010).

Tusicisny (2007) percebe que a maioria dos estudos sobre comunidades de segurança é baseada na análise de discurso que expressam a política externa de Estados. Tendo isso em mente, ele critica a falta de estudos quantitativos a respeito de comunidades de segurança, bem como o excesso de foco nas elites dos países estudados, e questiona se os valores políticos e sociais atribuídos a uma comunidade de segurança por pesquisadores refletem os valores dos povos. Pode ser que essa relação não exista ou seja fraca a tal ponto que, mesmo que uma guerra seja inconcebível entre Estados em uma comunidade de segurança, possa haver uma guerra civil no interior de um desses Estados. Assim, Tusicisny (2007) diferencia comunidades de segurança que incluem apenas Estados daquelas que incluem os Estados e os povos em seu interior.

Adler e Barnett (1998), em vez de construírem sua perspectiva com referências diretas ao estudo de Deutsch (1969a), optaram pela elaboração de uma nova linha de raciocínio e não justificaram as mudanças feitas na teoria original, prejudicando a compreensão e a consolidação da teoria de comunidades de segurança. Por exemplo, Adler e Barnett (1998), diferentemente de Deutsch (1969a), argumentaram que valores liberais constituem uma condição necessária para a construção de uma comunidade de segurança, mas dados empíricos não apontam para



isso (Tusicisny 2007). Outro exemplo, Deutsch (1969a) afirma que comunidades de segurança pluralistas são favorecidas ou prejudicadas pelas mesmas condições relativas a comunidades de segurança amalgamadas – a diferença é que as pluralistas desenvolvem-se sob condições menos favoráveis. Contudo, percebem-se grandes diferenças na comparação das doze condições essenciais apontadas por Deutsch com aquelas pensadas por Adler e Barnett (ver Quadro 2).

**Quadro 2 – Contraste de condições apontadas por Deutsch com as de Adler e Barnett**

Deutsch (1969a, p. 57)	Adler e Barnett (1998, p. 55-57)
Compatibilidade mútua de valores principais.	Multilateralismo.
Um estilo de vida distintivo.	Fronteiras não fortificadas.
Expectativas de laços e ganhos econômicos maiores.	Mudanças no planejamento militar.
Aumento expressivo de capacidades político-administrativas de ao menos alguns membros.	Definição comum de ameaça.
Crescimento econômico superior de ao menos algumas unidades participantes.	Discurso e uma linguagem comunitária.
Vínculos não quebrados de comunicação social, tanto geograficamente entre territórios quanto sociologicamente entre diferentes estratos sociais.	Segurança cooperativa e coletiva.
Alargamento da elite política.	Um alto nível de integração militar.
Mobilidade de pessoas, ao menos no estrato politicamente relevante.	Coordenação política contra ameaças “internas”.
Multiplicidade de comunicações e transações.	Livre movimento de população.
Compensação de fluxos de comunicação e transação.	Internacionalização da autoridade.
Frequência de intercâmbio de papéis entre grupos.	Polis “multiperspectivada”.
Previsibilidade mútua de comportamento.	

Fonte: Elaborado pelo autor

Obs.: Não há equivalência entre os termos de cada coluna na mesma linha.

## Premissas da teoria de comunidade de segurança

Uma teoria parcial das Relações Internacionais, em vez de descrever ou explicar o funcionamento da política internacional, apenas analisa um de seus temas (Brailard 1990). É o caso da teoria de comunidade de segurança, que analisa possibilidades de integração e de paz entre um conjunto de Estados. Nesse aspecto, difere de teorias gerais como o neorealismo, o neoliberalismo e o construtivismo. Apesar da diferença de escopo, é importante comparar os pressupostos teóricos de Deutsch (1969a) com pressupostos de outras teorias gerais. Deutsch (1969a) aproxima-se do construtivismo, na medida em que discorda de neorealistas e de neoliberais em relação aos efeitos da estrutura internacional. A estrutura é anárquica, no sentido da ausência de uma autoridade acima das soberanias dos Estados, e isso é ponto pacífico.

Para os neorealistas e os neoliberais, os interesses são considerados exógenos, dados, e os processos de interação e de aprendizado são associados à constituição desses interesses

(Wendt 1992). Considerando um conjunto de variáveis objetivas, ambas as perspectivas inferem o conjunto de interesses de um Estado. Por exemplo, analisando a posição de um Estado na hierarquia do poder mundial, neorrealistas alegam conseguir identificar os interesses do Estado. O interesse nacional seria determinado via cálculo racional: um Estado às vezes opta pelo alinhamento (*bandwagon*) com Estados, outras vezes, pela tentativa de equilíbrio da distribuição do poder (*balancing*) (Waltz 2000).

A formação de uma comunidade de segurança implica muito mais que meramente um alinhamento entre Estados. Enquanto neorrealistas não concebem a possibilidade da formação de comunidades de segurança (MAGALHÃES 2012), neoliberais não conseguiriam captar sua complexidade.

A teoria de comunidades de segurança e o construtivismo concordam com os neoliberais em alguns aspectos que divergem do neorrealismo. Em primeiro lugar, Estados são atores centrais nas relações internacionais, mas OIs e outros atores também são importantes. Em segundo lugar, a estrutura internacional anárquica não implica necessariamente rivalidade entre Estados, mas gera vários padrões de interação estatal, como interdependência e integração. Por fim, mudanças no nível unitário e em atores domésticos alteram o efeito da anarquia internacional entre membros de uma comunidade.

Funcionalista pioneiro, Deutsch (1969a) percebeu que a institucionalização de OIs tendia a reforçar gradualmente a cooperação, em um contexto de integração regional, e identificou um efeito de transbordamento (*spillover effect*) na difusão para várias agendas de iniciativas, induzidas a partir de um impulso inicial em uma agenda. Assim, a criação de um órgão burocrático-estatal gera a tendência de ampliar o poder e a especialização de suas agências, que passam a substituir certas funções estatais, favorecendo o desenvolvimento de comunidades políticas.

Para a teoria de comunidades de segurança, Estados podem transformar os efeitos da estrutura internacional sobre o seu comportamento, e constituir comunidades em que se incentivam a cooperação, a integração e a estabilidade. Interações sociais entre Estados e povos alteram o meio em que se encontram: domesticamente, sua identidade, e transnacionalmente, uma cultura comum entre Estados. Nesse sentido, uma mudança cultural-identitária no nível unitário pode alterar o efeito da anarquia internacional de tal modo que viabiliza o desenvolvimento de uma comunidade de segurança.

Deutsch (1969a) distancia-se dos neoliberais e aproxima-se dos construtivistas, na medida em que concebe que a estrutura internacional constitui-se tanto de elementos materiais quanto de forças ideacionais subjacentes a comunidades políticas, tais como a identidade. “O conhecimento constitui parte da estrutura internacional” (Adler & Barnett 1998, 40).

A teoria de comunidades de segurança parte de uma concepção sociológica e interpretativa do comportamento estatal. Isso motivou Baldwin (1993, 4) a enquadrar Deutsch no “liberalismo sociológico”. Refuta-se a lógica da guerra de todos contra todos, cuja implicação última é conceber um Estado vizinho como inimigo pelo mero fato de este existir. Presume-se que inimigos e ameaças são percepções socialmente construídas que dependem da constituição de identidades.

“A identidade é o fundamento dos interesses” (Wendt 1992, 398). Isso é o que a teoria de comunidades de segurança pressupõe (Adler e Barnett 1998). Tanto os agentes (Estados, OIs, indivíduos) quanto a estrutura (a anarquia internacional, a polaridade, a distribuição de

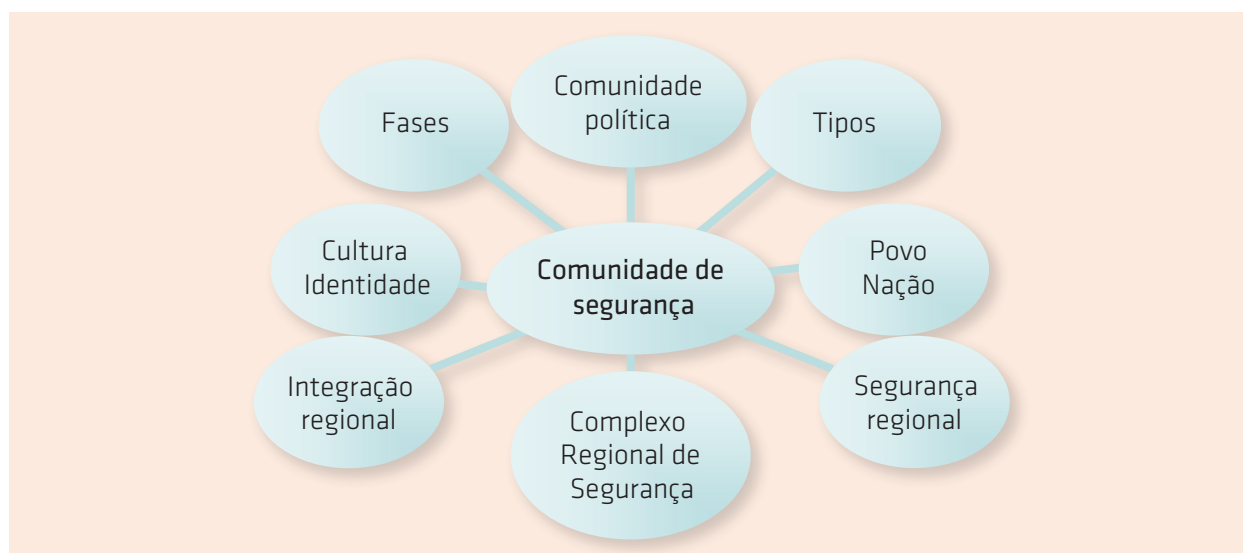
poder) são produtos de constituição mútua: a estrutura não pode ser reduzida à soma das partes; as partes tampouco se reduzem aos efeitos da estrutura (Onuf 2001). A anarquia e a distribuição do poder são insuficientes para explicar as relações interestatais: o fato de que, para os Estados Unidos, mísseis soviéticos tinham um significado diferente dos mísseis britânicos ilustra como percepções e identidades constituem as estruturas que organizam as ações estatais (Wendt 1992).

A identidade comum que liga Estados-membros de uma comunidade de segurança impede-os de perceberem-se como inimigos ou ameaças. Para Wendt (1992), um Estado que se identifica de modo “negativo” em meio à anarquia constitui sistemas “realistas” de política de poder. Já um “sistema cooperativo de segurança” é formado por Estados que se identificam positivamente entre si, o que torna a segurança de cada um uma responsabilidade de todos. Embora não haja uma equivalência precisa, uma comunidade de segurança é um tipo peculiar de sistema cooperativo de segurança. Fica clara, portanto, a convergência entre a teoria de comunidades de segurança e os pressupostos teóricos do construtivismo.

## O conceito de segurança na teoria de comunidades de segurança

Nas seções anteriores, foram esclarecidas as relações entre alguns elementos do campo semântico do termo comunidades de segurança – comunidade política, cultura, identidade, povo, nação, tipos de comunidades de segurança e fases de comunidades de segurança. A seguir, serão discutidos os conceitos de segurança internacional e de complexo regional de segurança (ver Figura 1).

Figura 1 – Campo semântico do conceito de comunidade de segurança



Fonte: Elaborado pelo autor

Embora a teoria de comunidades de segurança analise essencialmente o tema da paz entre Estados, não se adota o conceito de segurança tradicional. A segurança internacional reside sobre aspectos globais da segurança, considerando atores estatais, OIs e atores não

estatais, visando à estabilidade internacional, já a “segurança estatal” (clássica, tradicional) vincula-se primordialmente à soberania e a temas de fronteiras, associando-se à ideia de defesa (Aravena 2001).

Esse conceito, no plano doméstico, considera a proteção do monopólio do uso da violência pelo Estado nacional sobre o seu território; no plano internacional, a salvaguarda da soberania estatal em relação à ameaça representada por outros Estados. Seu objeto referente de segurança é o Estado, porque geralmente detém a legitimidade e recebe as demandas relacionadas a ameaças. No clássico *O Príncipe*, associa-se segurança à existência da estrutura estatal: para N. Maquiavel, a inexistência do Estado implicaria insegurança generalizada, caos. Por isso, ele recomenda que estadistas acumulem o máximo de recursos de poder com vistas a garantir a sobrevivência do Estado. Essa concepção de segurança tem sido questionada recentemente.

Desde o fim da Guerra Fria, conflitos interestatais tradicionais tornaram-se minoria. As guerras contemporâneas derivam de atores não estatais e da pobreza: entre 1997 e 2006, menos de 10% dessas guerras são entre países; 50% dos países com baixo índice de desenvolvimento passaram por conflitos e guerras civis, enquanto menos de 25% dos países com índice de desenvolvimento médio guerrearam (Smith 2007). Novas ameaças ganharam força desde os atentados de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos, e o conceito de terrorismo foi ampliado para abarcar atores estatais e não estatais, bem como fenômenos militares e não militares (Bonilla e Cepik 2004). Assim, a segurança passa a envolver mais aspectos que os meramente militares. “A insegurança estatal já não depende essencialmente da ‘anarquia’ no sistema global. (...) As novas guerras vinculam-se com a erosão do Estado, (...) que em última instância perderam o monopólio da violência” (Aravena 2005, 62).

Diante dessas transformações internacionais, emergiu o conceito de segurança humana. O principal referente da segurança passa a ser o indivíduo, não o Estado. Em *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*, o PNUD (citado por Aravena 2001, 20) expõe a taxonomia das ameaças à segurança: “segurança econômica, segurança alimentar, segurança em saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança da comunidade e segurança política”. Considerando essas ameaças, a segurança humana corresponde à redução da insegurança ou da exposição a fatores de risco (Nef 2001). A segurança física constitui condição prévia e indispensável, mas é insuficiente para que a sociedade satisfaça demandas sociais, econômicas e políticas (Ramírez 2004, Orozco 2006).

Há diversas ameaças: a) “ameaças convencionais”, que derivam de um ataque por parte de outro Estado; b) “ameaças não tradicionais”, advindas de atores não estatais (de organizações armadas ilegais), que colocam em risco o Estado e a sociedade; e c) problemas estruturais que podem se transformar em ameaças, como conflitos sociais e debilidade institucional (Ramírez 2004).

As ameaças não tradicionais afetam as relações interestatais e vice-versa. Por exemplo, se a agenda da segurança latino-americana inclui temas como tráfico de drogas, violência e criminalidade relacionada à droga, migração e refugiados, degradação ambiental e deterioração da ordem pública frente às formas de violência interna (Hurrell 1998a), é preciso usar uma concepção ampla da segurança para analisar essa região, articulando ambos os conceitos de segurança internacional.

O conceito de segurança tradicional menospreza ameaças não convencionais, enquanto o conceito de segurança humana as considera. As não convencionais e a reação de Estados podem levar à cooperação ou à rivalidade. A cooperação implicaria diálogo institucionalizado, definição comum de ameaças e outros fatores de desenvolvimento de comunidades de segurança. Rivalidades podem surgir entre Estados que discordam sobre a definição de segurança. Por exemplo, a Colômbia, que sofre ameaças não convencionais e adota o conceito de segurança humana, tende a desconfiar da Venezuela, que prioriza ameaças e conflitos tradicionais (Magalhães 2010). Portanto, ameaças não convencionais e convencionais às vezes são articuladas.

O estudo das comunidades de segurança adiciona mais elementos ao conceito de poder, entendendo-o como a habilidade de uma comunidade de defender valores, o modo pelo qual enfrenta ameaças externas, e sua capacidade de atrair novos Estados com ideias comuns sobre segurança nacional e progresso material (Adler e Barnett 1998). Portanto, o conceito de segurança definido por um Estado, bem como sua capacidade de convergir com seus parceiros é uma das questões centrais no desenvolvimento de uma comunidade política.

A concepção de segurança não é discutida na obra de Deutsch (1969a) nem na de Adler e Barnett (1998). Mas a teoria sobre comunidades de segurança implica uma visão própria da segurança. A teoria aparenta adotar uma perspectiva estatocêntrica, pois estuda um meio de alcançar uma paz estável entre Estados, sendo estes fundamentais para desenvolver comunidades políticas. Contudo, não se presume a concepção de segurança tradicional nem se privilegia ameaças convencionais. Esses conceitos podem ser analisados de maneira articulada com os conceitos de segurança humana e de ameaças não convencionais. Cabe lembrar que, em uma comunidade de segurança, a segurança, a integração e a convergência de expectativas e de identidades têm como principal referente o povo, não os Estados em particular.

## Complexos regionais de segurança e comunidades de segurança

Deutsch (citado por Adler e Barnett 1998) presume que a proximidade geográfica facilita a geração de interesses comuns derivados de uma cultura comum, de circunstâncias econômicas e de preocupações com segurança. A ênfase na geografia como fator importante de dinâmicas nas relações internacionais aproximam Deutsch, B. Buzan e O. Weaver. Não é mais possível compreender as dinâmicas da segurança internacional sem considerar o fenômeno da regionalização, especialmente após o fim da Guerra Fria (Buzan e Weaver 2003).

A regionalização implica várias lógicas, como transformações econômicas, integração social, competição por poder político, segurança e identidade. A segurança regional depende do incentivo para governos ampliarem a cooperação institucionalizada, no nível do Estado, e da integração social, que cria novas concepções de identidade e de interesse, no nível da sociedade (Hurrell 1998a).

O conceito de securitização, fundamental para a teoria dos complexos regionais de segurança (CRS), consiste em um processo marcado por atitudes que fogem das regras institucional ou costumeiramente estabelecidas (Buzan, Weaver e Wilde 2003). Essas atitudes levam a questão para fora do alcance da política, o que propicia uma abordagem militar do problema. A securitização ocorre, portanto, quando “uma questão se transforma em ameaça existencial a

um objeto referente da segurança” (Alsina Jr. 2006, 26). Segundo Buzan e Weaver (2003, 44), o mundo pode ser dividido regionalmente em vários CRS, sendo um CRS um “conjunto de unidades cujos maiores processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente uns dos outros”.

A Europa constitui um CRS. Em um mesmo CRS, encontram-se a América do Norte, o Caribe e a América Central. A América do Sul também constitui um CRS, mas seria subdividida em dois subcomplexos regionais de segurança. O objetivo dessa perspectiva é compreender o padrão de relacionamento interestatal em uma região.

Tanto na teoria de CRS quanto na teoria de comunidades de segurança, o padrão de relacionamento entre Estados “depende de ações e interpretações de atores, não só do reflexo mecânico da distribuição de poder [que é a tese neorrealista]” (Buzan e Weaver 2003, 40). Essas duas teorias convergem com o construtivismo. Para ambas, as relações interestatais são afetadas por padrões históricos de amizade ou inimizade. Os Estados são os principais responsáveis pela emergência desse ou daquele padrão. A formação de comunidades de segurança seria apenas um dos padrões possíveis de relações amistosas entre Estados e parte de um CRS.

A teoria de CRS concebe basicamente espaços-lugares e fluxos, conforme suas dinâmicas de segurança. Diferentemente, a teoria de comunidades de segurança enfatiza valores e sentimentos como fundamentos de uma região.

Os CRSs existem por definição. Cada CRS caracteriza uma região que deriva de suas dinâmicas de segurança, de modo que o conjunto dos CRSs inclui todo o mundo (Buzan e Weaver 2003). Já as comunidades de segurança surgem apenas onde há condições para isso, poucos Estados participam dessas comunidades, e a formação de comunidades políticas não depende da existência de uma região natural ou do compartilhamento de fronteiras entre Estados.

A perspectiva de CRS é mais ampla e geral. Em um mesmo CRS, pode haver mais de uma comunidade de segurança. A teoria de CRS focaliza tanto processos de securitização quanto de dessecuritização, enquanto a teoria de comunidades de segurança estuda as condições de dessecuritização no âmbito da comunidade (Buzan e Weaver 2003).

## Conclusão

Ao longo da história, vilas constituíram cidades, e cidades compuseram Estados. Alguns Estados criaram e desenvolveram comunidades políticas entre si. O desenvolvimento destas pode resultar em comunidades de segurança. É a integração que torna pessoas ligadas por uma identidade associada à vila, à cidade, ao Estado e mesmo a uma região, eliminando o possível uso da violência entre si. Nesse sentido, Estados-membros de uma comunidade de segurança não lutam entre si.

A aplicação da teoria de comunidades de segurança no estudo de uma região contribui para identificar e compreender fontes de insegurança, bem como estratégias viáveis e práticas de Estados se relacionarem pacificamente (Magalhães 2010). O ponto de partida é perguntar se haveria condições para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança na região objeto da pesquisa. Esse tipo de contribuição é de grande valor para formuladores de política, que

podem aumentar seu discernimento sobre as estratégias que engendram dinâmicas pacíficas de longa duração.

Essa é uma das diferenças da teoria de comunidades de segurança em relação à teoria dos complexos regionais de segurança, que é a mais adequada para descrever as dinâmicas de segurança em uma região, pois suas variáveis são mais abrangentes. Ressalta-se, contudo, que o estudo de comunidades de segurança é uma excelente perspectiva para explicar a existência ou não de paz entre um conjunto de Estados. Essas teorias dialogam e complementam-se.

A teoria de comunidades de segurança mostra que não pressupõe uma concepção limitada da segurança internacional, mas ampliada. Neste artigo, propõe-se que se use, nos estudos de segurança regional, uma concepção articulada dos conceitos de segurança tradicional e humana, bem como de ameaças tradicionais e não tradicionais. Ressalta-se, contudo, a necessidade de aprofundar esse aspecto da discussão teórica.

A teoria de comunidades de segurança não é idealista, concebe a viabilidade de uma paz duradoura entre Estados e aproxima-se mais do funcionalismo e do construtivismo. A lógica do desenvolvimento de comunidades políticas associa a integração à constituição dos interesses, das identidades e das lealdades estatais entre si e em relação a organizações internacionais. Para Adler e Barnett (1998), a teoria de comunidades de segurança pode enriquecer o construtivismo com novos pontos de vista. De fato, Deutsch e seus colaboradores evidenciaram em seus estudos empíricos aquilo que, depois de três décadas, N. Onuf e A. Wendt teorizaram.

Foi grande o mérito de Adler e de Barnett, que recolocaram a teoria de comunidades de segurança diante dos analistas de segurança regional no pós-Guerra Fria. Foram grandes contribuições o detalhamento do processo de formação de comunidades de segurança – suas fases e seus tipos – e a contextualização das ideias de Deutsch em meio às teorias contemporâneas de Relações Internacionais. Contudo, por não terem justificado mudanças feitas na teoria original, Adler e Barnett deixaram ainda mais difícil a tarefa dos analistas que desejam recorrer a essa complexa teoria. Nesse contexto, estudiosos podem ficar tentados a recorrer a nada mais que a obra de 1957, ignorando a de 1998.

Por isso, é importante colocar em discussão a melhor forma de aplicar a teoria a estudos de caso, tendo em vista coletar dados da realidade, guiando-se por cada uma das condições de desenvolvimento de uma comunidade de segurança. Também é necessário reavaliar o método de estudo, enfatizando mais dados empíricos e conferindo maior importância à realidade doméstica de Estados para compreender o modo como a instabilidade política e a opinião pública, por exemplo, afetam a formação dessas comunidades.

## Referências

Adler, Emanuel e Michael Barnett (Eds.). *Security Communities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

Alsina Jr., João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.



Aravena, Francisco Rojas. "Introducción. seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI." *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz em America Latina y el Caribe*. Editado por Francisco Rojas Aravena e Moufida Goucha. Santiago: Flacso-Chile/Unesco, 2001.

Aravena, Francisco Rojas. "Ingovernabilidade: Estados colapsados, uma ameaça em ciernes." *Seguridad em América Latina: nuevos problemas y conceptos* (Caracas: Nueva Sociedad), no. 198, 2005: 56-73.

Baldwin, David "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics." *Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate*. Editado por David Baldwin. New York: Columbia University Press, 1993.

Bonilla, Adrián e Marco Cepik. "Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates." *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Editado por Marco Cepik, Socorro Ramírez, e Adrián Bonilla. Bogotá: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Braillard, Philippe. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

Buzan, Barry e Ole Waever. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Buzan, Barry, Ole Weaver, e Jaap de Wilde. *Security: A New Framework of Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Deutsch, Karl W. et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New York: Greenwood, 1969a.

Deutsch, Karl W. *Nationalism and Social Communication: Na Inquiry into the Foundations of Nationality*. The MIT Press: Cambridge, 1969b.

Duroselle, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2000.

Einstein, A. e S. Freud. *Warum Krieg?*, 1932. Disponível em: <[http://www.bernardojablonski.com/pdfs/graduacao/por\\_que.pdf](http://www.bernardojablonski.com/pdfs/graduacao/por_que.pdf)> Acesso em: 1 ago. 2009.

Flemes, Daniel. "Notas Teóricas sobre a Formação de uma Comunidade de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile." *Revista de Sociologia e Política* (Curitiba), no. 24, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100014&script=sci\\_arttext&lng=en#nt01](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100014&script=sci_arttext&lng=en#nt01)>. Acesso em: 2 jul. 2007.

Hobsbawm, Eric J. *A Era das Revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 2003.

Hobsbawm, Eric J. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

Hurrell, Andrew. "Security in Latin America." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, v. 74, no. 3, 1998a: 529-546.

Hurrell, Andrew. "An emerging security community in South America?" *Security Communities*. Editado por Emanuel Adler e Michael Barnett. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998b: 228-264.

Magalhães, Diego Trindade d'Ávila. *A Formação de uma Comunidade de Segurança na América do Sul*, 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

\_\_\_\_\_. "Conflito entre Teorias de Relações Internacionais sobre a Paz: implicações normativas". *Relações Internacionais*, Lisboa, v. 36, 2012:119-133.

Nathan, Laurie. *Security Communities And The Problem Of Domestic Instability*. Crisis States Research Centre, LSE, 2004. Disponível em: <<http://www.crisisstates.com/download/wp/wp55.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2006.

Nef, Jorge. "Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua". *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en America Latina y el Caribe*. Editado por Francisco Rojas Aravena e, Moufida Goucha. Santiago: Flacso-Chile/Unesco, 2001.

Onuf, Nicholas. "Constructivism: a user's manual." *International Relations in a Constructed World*. M.E. Editado por Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf e Paul Kowert. Sharpe Armonk, New York, 2001.

Orozco, Gabriel. "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 72, 2006: 161-180.

Pouliot, Vincent. "Pacification without collective identification: Russia and the Transatlantic Security Community in the Post-Cold War Era." *Journal of Peace Research*, v. 44, no. 5, 2007: 605-622

Ramírez, Socorro. "Tres reuniones andino-brasileñas: síntesis de acuerdos y desacuerdos". *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Editado por Marco Cepik, Socorro Ramírez, e Adrián Bonilla. Bogotá: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Santoro, Mauricio. "Desenvolvimento como Integração." *O Brasil e a América do Sul: desafios para o século XXI*. Editado por Tatiana Prazeres, Ângela Diniz, e Maurício Santoro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006: 113-148.

Smith, Dan. *Atlas dos conflitos mundiais: um apanhado dos conflitos atuais e dos acordos de paz*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2007.

Tusisicny, Andrej. "Security Communities and Their Values: taking masses seriously." *International Political Science Review*, v. 28, no. 4, 2007: 425-449. Disponível em: <<http://ips.sagepub.com/content/28/4/425>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

Waltz, Kenneth N. "Structural Realism After the Cold War." *International Security*, v. 25, no. 1, 2000: 5-41.

Weaver, Ole. "Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community." *Security Communities*. Editado por Emanuel Adler e Michael Barnett. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

Wendt, Alexander. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics." *International Organization*, v. 46, no. 2, 1992.

# Identidade nacional, política externa e guerra: a “Operação Paz para a Galileia” revisitada

National identity, foreign policy, and war:  
‘Operation Peace for the Galilee’ revisited

Guilherme Casarões\*

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo compreender a política externa de Menachem Begin (1977-1983), com especial foco na Operação Paz para a Galileia (1982), a partir da dinâmica entre identidade nacional e ação estatal. Parte-se da hipótese de que as relações entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), cuja degeneração ao longo da década de 1970 resultou na Guerra do Líbano, representou um reflexo da identidade israelense num contexto de profundas inflexões domésticas e internacionais relativas à Israel. A relação entre o “*self*” nacional judaico/israelense e o “outro” árabe será levada em consideração, compreendendo-se a política externa como um instrumento de alteridade, construtor de fronteiras entre interno/externo, amigo/inimigo, *self*/outro. Analisaremos, nesse contexto, a posição oficial do governo israelense com relação à Guerra do Líbano a partir de um documento central do período: o discurso de Menachem Begin ao Knesset, ao fim de julho de 1982. Busca-se, com isso, identificar os elementos identitários que informam a ação externa do Estado, de forma a jogar luz sobre um dos mais controversos episódios da história israelense e a corroborar nossa hipótese de trabalho.

**Palavras-chave:** Identidade nacional. Política externa israelense. Operação Paz para a Galilee. Relações Israel e Líbano.

## Abstract

This work seeks to understand Menachem Begin’s foreign policy (1977-1983) in general, and Operation Peace for the Galilee in particular, by analyzing the dynamics between national identity and state action. We develop the hypothesis that relations between Israel and the Palestinian Liberation Organization (PLO), which have deteriorated over the 1970s, and resulted in the Lebanon War of 1982, may be interpreted as a shift in the Israeli identity in a context of deep domestic and international changes related to Israel. The relationship between a Jewish/Israeli national ‘*self*’ and an Arab ‘other’ will be taken into account. We

\* Guilherme Casarões é professor de Relações Internacionais nas Faculdades Integradas Rio Branco e na Fundação Getúlio Vargas. É mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Campinas (Programa San Tiago Dantas). Suas pesquisas recentes envolvem o conflito árabe-israelense e a política externa brasileira para o Oriente Médio. O autor gostaria de agradecer ao Prof. Peter Demant por comentários a versões anteriores deste texto. Contato: casaroes@gmail.com.

thus understand foreign policy as an instrument of otherness, building bridges between inside/outside, friend/enemy, and *self/other*. We will analyze, in this sense, the official position the Israeli government took as concerns the Lebanon War based on a key document of that time: Menachem Begin's address in the Knesset, in late July 1982. We want to identify the elements of identity which support state action, so as to shed light on one of the most controversial episodes of Israeli history, and to corroborate our work hypothesis.

**Keywords:** National identity. Israeli foreign policy. Operation Peace for the Galilee. Israel-Lebanon relations.

O presente trabalho tem como objetivo compreender a política externa de Menachem Begin (1977-1983), com especial foco na Operação Paz para a Galileia (1982), a partir da dinâmica entre identidade nacional e ação estatal. Parte-se da hipótese de que as relações entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), cuja degeneração ao longo da década de 1970 resultou na Guerra do Líbano, representou um reflexo da identidade israelense num contexto de profundas inflexões domésticas e internacionais relativas à Israel. A relação entre o “*self*” nacional judaico/israelense e o “outro” árabe será levada em consideração, compreendendo-se a política externa como um instrumento de alteridade, construtor de fronteiras entre interno/externo, amigo/inimigo, *self/outro*. Analisaremos, neste contexto, a posição oficial do governo israelense com relação à Guerra do Líbano a partir de um documento central do período: o discurso de Menachem Begin ao Knesset, ao fim de julho de 1982. Busca-se, com isso, identificar os elementos identitários que informam a ação externa do Estado, de forma a jogar luz sobre um dos mais controversos episódios da história israelense e a corroborar nossa hipótese de trabalho.

Dividiremos o texto em quatro partes. Na primeira delas, discorreremos brevemente sobre as relações entre identidade e política externa, entendendo-as como “construtores de alteridade”, quer dizer, de fronteiras entre o “*self*” (Israel) e o “outro” (no caso, os árabes, sobretudo os palestinos). A seguir, discutiremos a relação entre a identidade nacional israelense, entendida aqui como sionismo, e os “outros” identitários com os quais o Estado de Israel (ou até mesmo os judeus no Yishuv) relacionou-se ao longo do século 21. Num terceiro momento, trataremos mais especificamente das transformações do sionismo, desde a criação do Estado até a década de 1980, mostrando como a identidade israelense conjuga elementos simbólicos, materiais e ideológicos que se reposicionam ao longo do tempo. Isso nos permitirá, na última parte, discutir com mais detalhes as relações de alteridade e identidade presentes na posição oficial do governo israelense a respeito da invasão do Líbano, em julho de 1982. Por fim, uma breve conclusão buscará dar conta dos resultados obtidos.

## Identidade e política externa: nexos possíveis?

Ao contrário da “ideia tradicional de que a política externa constrói pontes entre entidades preexistentes chamadas Estados” (Messari 2001, 227), argumenta-se que essa política estabelece relações entre os mesmos por meio da delimitação de fronteiras entre o “*self*” e o “outro”. Para que se possa chegar a essa diferenciação, o contato é necessário e a política externa é o meio.

Dessa forma, a identidade nacional é (re)produzida, considerando-se critérios de aproximação e diferenciação, pertencimento ou exclusão<sup>1</sup>.

Como, então, essas diferenças e suas atribuições, sejam elas positivas ou negativas, são observadas? Argumento que elas tornam-se expostas, e visíveis, por meio da linguagem. Os discursos de Estados engajados em uma relação de política externa são, portanto, os elementos que a relacionam à construção e reconstrução da identidade. Nesse sentido,

a fronteira interna/externa é uma função da autoridade discursiva de um Estado, isto é, sua habilidade, frente à ambiguidade e à incerteza, de impor sentidos fixos e estáveis sobre quem pertence e quem não pertence à nação, e a partir daí distinguir uma comunidade política específica – o interno – de todos os outros – o externo (Doty 1996, 122).

Percebe-se, portanto, que a relação entre o “*self*” e o “outro” é, via de regra, extremamente complexa. De forma a lidar com certa aridez analítica, Todorov (1999) distingue três eixos a partir dos quais a alteridade é construída: axiológico, praxiológico e epistêmico. No primeiro eixo, atribui-se elementos *valorativos* ao “outro” (bom ou mau, superior ou inferior). O segundo eixo trata do *distanciamento* com relação ao “outro”, baseado na questão da similaridade ou diferença. “Nesses termos, três atitudes diferentes são esperadas: imposição do ‘self’ sobre o ‘outro’, submissão do ‘self’ ao ‘outro’, ou mera indiferença” (Messari 2001, 230). Finalmente, o eixo epistêmico relaciona-se ao *reconhecimento*, isto é, à consideração ou ignorância do “outro”. O mecanismo discursivo do Estado – o “*self*” em questão – deve conter elementos que permitam sua identificação com os eixos da alteridade.

Em sua aplicação ao Estado como “*self*”, ou seja, na busca da constituição de uma identidade de Estado, quem se responsabiliza por essa construção da alteridade e pelo consequente estabelecimento de critérios de pertencimento ao grupo? Um Estado é constituído por pessoas. Pessoas, entretanto, não agem isoladamente nesse processo, não atuam *per se* se não estabelecerem um vínculo com o Estado que as motive a fazê-lo. Elas somente agem caso estejam inseridas em uma *coletividade*, e o Estado da forma como é concebido, representando um aparato político-jurídico delimitado geograficamente, não fornece o “cimento” que une as pessoas em torno de uma ideia do coletivo. Esse senso de união, de unidade, é dado pela *nação*. De acordo com Calhoun (1997), a nação representa uma identidade *categórica*, a partir da qual a identificação ocorre não por teias de relacionamentos (como nas famílias ou linhagens), mas pela similaridade de atributos. Não por acaso, Benedict Anderson (1991) denominou nações de *comunidades imaginadas*, em função das quais “as pessoas imaginam a nação como uma comunidade limitada e exclusiva, que é (ou deveria ser) soberana e digna de sacrifício – em última instância, o sacrifício da própria vida” (Breuilly 2000, 168).

O nacionalismo, nesse contexto, é entendido como “a utilização do símbolo ‘nação’ pelo discurso e a atividade política, bem como o sentimento que leva as pessoas a reagirem ao uso desse símbolo” (Breuilly 2000, 240). Torna-se clara, dessa forma, a utilização da nação como elemento unificador em torno do pertencimento (“*self*”) e da diferenciação (“outro”). Assim,

1 Vale lembrar que o “outro”, sendo ele o diferente, não é necessariamente inimigo. À diferença podem ser atribuídas tanto conotações positivas (por meio da afirmação ou reiteração da semelhança do “outro” com o “*self*”) quanto negativas (por meio da criação de antagonismos entre “*self*” e “outro”).

por permitir a identificação entre os membros de uma comunidade política à qual se relaciona, a política externa constitui-se como veículo de construção da nação, sendo também informada por essa identidade nacional. Apesar da unidade que a caracteriza, não se pode afirmar que a nação é dotada de uma identidade fixa, estável, estando sempre no processo de ser construída e reconstruída (Doty 1996).

Nesse momento, chega-se ao argumento principal desta seção: a relação cíclica entre identidade e política externa é totalmente possível e abre um caminho importante na análise de fenômenos internacionais, iluminando o comportamento dos Estados. Ela é possibilitada mediante a presença do Estado, o portador da identidade e o executor da política externa, lembrando a relação coconstitutiva entre uma e outra que ocorre em seu interior. Contudo, a identidade do Estado é um elemento dotado de pouca significação se tomado à parte da identidade nacional à qual o Estado busca se vincular. Essa identidade nacional, categórica por excelência, é o que estabelece o laço entre o indivíduo e o Estado, permite a participação política do indivíduo e gera a legitimidade que garante a vida daquele último.

## O nacionalismo judaico em retrospectiva: o “self” e os “outros”

Peter Demant (2001) divide a ideologia sionista e israelense em quatro estágios: a) o “sionismo clássico”, entre 1880 e 1940; b) o “sionismo estatal”, entre 1948 e 1967; c) o “sionismo tardio” (*late Zionism*) entre 1967 e 1991; e d) a dicotomia entre pós-sionismo e fundamentalismo, a partir de 1991 (Demant 2001). Para os propósitos deste trabalho, somente os três primeiros estágios serão considerados, uma vez que o caso a ser tratado a seguir situa-se no período do “sionismo tardio”.

Demant (2001) reúne quatro elementos cuja conjugação, ao longo do tempo, dá sentido às formulações iniciais da identidade nacional judaica e aos seus momentos de mudança: o nacionalismo, o socialismo, a religião e a democracia. Em cada estágio do sionismo, esses quatro componentes foram enfatizados ou considerados em menor grau, num balanço que permite compreender tanto a configuração de cada um dos momentos quanto à dinâmica de sua transformação. Barnett (1999), seguindo uma linha de raciocínio parecida, acrescenta o Holocausto como elemento constitutivo da identidade israelense, que também será tratado adiante. Pretende-se, assim, chegar à identidade que de fato informou o Estado de Israel durante os estágios iniciais da Guerra do Líbano.

A memória do Holocausto e o trauma por ele gerado permearam, por gerações, o pensamento e o modo de vida israelense (Barnett 1999). Questões relacionadas à segurança nacional, intimamente ligadas à identidade, foram diretamente influenciadas por esse legado. Após as atrocidades cometidas pelos nazistas na Europa durante a Segunda Grande Guerra, a preocupação com a sobrevivência física dos judeus tornou-se cada vez mais destacada, e foi transportada para a Palestina por aqueles que fugiram ou foram expulsos do velho continente. A sensação de abandono dos judeus deixada durante o Holocausto levaria, portanto, à conclusão de que “a segurança física era muito importante para ser deixada para os outros, já que, mesmo em momentos de grande perigo, amigos, por mais condescendentes, poderiam ser pouco decisivos” (O’Neill 1994, 419).

A dinâmica da alteridade também foi modificada em decorrência do Holocausto. A experiência dos judeus europeus fugidos da Guerra permitiu que, assim que se estabeleceram no Estado de Israel, ou na comunidade judaica pré-Estado, uma comparação entre a perseguição alemã e a ameaça árabe fosse traçada. Era necessário evitar, a todo custo, que o “inimigo árabe” pudesse fazer com os judeus o que tinha sido feito pelo “inimigo nazista”. Por muitas vezes, a comparação entre árabes e nazistas foi utilizada como recurso discursivo especialmente pungente, uma vez que tocava o mais profundo sentimento nacionalista dos judeus, fundado na vulnerabilidade.

O elemento do Holocausto, somado ao nacionalismo característico do sionismo do *Yishuv*, compôs as bases do chamado “sionismo estatal”, instaurado quando do estabelecimento do Estado de Israel, em 1948. O nacionalismo possibilitou que as primeiras lideranças do novo Estado conseguissem manter, por algum tempo, a unidade social dos judeus, a despeito da grande diversidade daquele povo – conformada não só pela imigração em massa dos judeus sobreviventes do Holocausto durante toda a década de 1940, como também pela entrada de inteiras comunidades judaicas vindas do Oriente Médio, “profundamente tradicionalistas e geralmente patriarcais” (Demant 2001, 214).

Outro elemento aglutinador que passou a constituir a recém-estabelecida sociedade israelense foi o exército e seu papel como bastião da sobrevivência judaica. Esse simbolismo conferido às forças armadas, as chamadas Forças de Defesa Israelenses (FDI), torna-se justificável a partir da compreensão de que a sociedade judaica na Palestina havia sido constituída por meio da força, seja contra os britânicos no período do *Yishuv*, seja contra os árabes na Guerra de Independência, que culminou com o estabelecimento do Estado de Israel. Diversos autores argumentam que o moderno Estado de Israel foi criado em batalha (Van Creveld 2002) e que esse fator acabou acarretando no crescimento de “um certo militarismo, uma glorificação do poder pelo poder, e uma diminuição da importância da diplomacia e de acordos como métodos de resolução de conflitos internacionais” (Demant 2001, 214) ao longo dos anos.

Apesar da diversidade e heterogeneidade social, derivada das imigrações de judeus de diversas origens durante a primeira década do Estado, a sociedade israelense dos anos de 1950 se mantinha coesa, em função da “ideologia totalizante do estatismo” (Demant 2001, 216), em que o coletivo, manifestado pelo nacionalismo da nova identidade israelense, ainda colocava-se mais importante do que o individual. Percebia-se, assim, uma “progressiva hegemonia de um Estado de Israel ‘normalizante’ sobre uma tendência ‘particularizante’ de Terra de Israel. Israel parecia a caminho de se tornar um país ‘normal’” (Demant 2001, 217).

Ninguém esperava, contudo, que o triunfo incontestável numa guerra pudesse tirar Israel dos trilhos da normalidade<sup>2</sup>. Os impactos da chamada “Guerra dos Seis Dias” foram enormes no curso da mudança na identidade israelense. Os territórios conquistados em 1967 trouxeram sérias implicações para as relações árabe-israelenses, especialmente porque mudaram o equilíbrio

2 A aguda percepção israelense de ameaça levou à declaração de uma guerra preemptiva contra o Egito, em junho de 1967, em resposta à movimentação de tropas egípcias em direção à fronteira com Israel, no Sinai, e ao fechamento do estreito de Tiran para a passagem de embarcações israelenses. A rápida destruição do exército egípcio e a vitória sobre Egito, Jordânia e Síria selou o imenso poder de combate das Forças de Defesa Israelenses, bem como delimitou, em grande parte, o mapa atual do país. Ao fim da guerra, o território israelense havia triplicado, acrescentando às linhas antigas o Sinai e Gaza egípcios, a margem oeste do rio Jordão (Cisjordânia) e as Colinas de Golã sírias.



populacional (árabes e judeus) do Estado de Israel, criaram dois “bolsões” palestinos (Gaza e Cisjordânia) e demonstraram a capacidade israelense de, ao seu sabor, mudar a balança de poder regional. Aventaram, igualmente, novos debates acerca do destino dos judeus sobre a *Eretz Israel*, retomando ideais territorialistas bíblicos (Peleg, 1987). Por fim, a guerra reforçou a posição dos judeus de isolamento: sofriam, segundo Demant (2001, 217), da “indiferença do mundo”, o que reforçava o caráter de autoconfiança da política judaica e, de alguma forma, respaldava a tácita aliança entre Israel e EUA frente à negligência europeia quanto aos assuntos da região. Decorre daí, também, a exacerbação dos dilemas que permeavam as identidades coletivas confrontantes no seio da sociedade israelense.

Quatro grandes debates apontavam para a múltipla cisão da política israelense durante a década de 1970 e início dos anos de 1980: esquerda (*doves*) x direita (*hawks*); israelenses judeus x israelenses árabes; asquenazes (judeus europeus) x judeus orientais; e judeus religiosos x seculares (Demant 2001).

A questão territorial era a principal força motriz do debate entre esquerda e direita em Israel. Enquanto os primeiros, também chamados de “demógrafos” à época, advogavam por um Estado menor e demograficamente mais judeu, os últimos, “territorialistas”, lutavam pelo estabelecimento do *Eretz*, ou seja, acreditavam no direito judaico dos territórios “libertados dos árabes” na Guerra de 1967. A paz, para os membros da esquerda, poderia ser estabelecida a partir de, ou levando-se em conta, concessões territoriais. Essa visão era veementemente negada pelos “falcões” (*hawks*) da direita<sup>3</sup>. Com efeito, “um dilema sobre a disposição dos territórios coloriu todos os outros grandes antagonismos de identidade” (Demant 2001, 219). De fato, esse debate será importante para a compreensão do momento da identidade israelense no início dos anos de 1980 – quando houve a invasão israelense no Líbano –, marcado pelo preponderante pensamento de direita na política de Israel.

A relação entre os primeiros colonizadores sionistas da Palestina de origem europeia (asquenazes ou *ashkenazim*) e os judeus provenientes do mundo árabe e do oriente (sefaraditas ou *sefardim*) também não era livre de tensões, apesar de os últimos representarem a concepção inicial do Estado de Israel como um *melting pot* homogeneizante, internos ao grupo, diferentemente dos árabes israelenses. Os judeus orientais concentravam-se nas camadas de menores rendas e oportunidades da sociedade e cresceram a ponto de, em 1977, tornarem-se “suficientemente assertivos para derrubar os trabalhistas do poder” (Demant 2001, 219, Arian 2005). Dessa forma, a democratização da sociedade israelense abria espaço para a participação mais enfática desse grupo, de característica mais tradicionalista e religiosa.

Some-se a isso a mais profunda contradição que afeta a política israelense, segundo Demant (2001): o conflito entre judeus religiosos e seculares. “Isso acontece por se encontrar na base do contrato social e das próprias estruturas e valores que fazem a coesão da sociedade” (Demant 2001, 219-220). Até a cisão social engatilhada pela Guerra de 1967, identidades seculares e religiosas conviviam em equilíbrio em função de um acordo tácito de divisão de poder realizado entre trabalhistas, que predominavam no momento imediatamente anterior

<sup>3</sup> Ainda assim, quando, em 1977, o Egito realizou uma manobra política de “paz surpresa” em direção a Israel, colocando-se em abertura para debate e o firmamento de um acordo de paz entre os dois países, conseguiu recuperar todo o Sinai (ocupado em 1967 por Israel). Na época, predominava o pensamento do governo do partido da direita israelense, o Likud.

e nas primeiras décadas do Estado, e uma minoria religiosa. Assim, afirmava-se o caráter essencialmente judeu do Estado, ainda que as leis rabínicas, previstas pela corrente religiosa-ortodoxa, só deliberassem sobre questões do indivíduo (como o estado civil). A partir dos anos de 1970, os judeus religiosos passaram a demandar mais do Estado, pregando, entre outras coisas, a “judaização” dos territórios ocupados e o aumento da influência das leis religiosas (Gazit 2003).

## Identities e mudança política: o sionismo tardio e a ascensão do Likud

Esses quatro grandes debates da sociedade israelense que caracterizaram o período do “sionismo tardio” dividiam o povo judeu em dois blocos antagônicos: um asquenaze-classe média-secular-esquerdista, outro oriental-pobre-religioso-direitista (Demant 2001). Em termos mais específicos, entendemos que houve uma inflexão política importante em meados da década de 1970 acarretada pela confluência de três fatores fundamentais: a) o desgaste do bloco do Alinhamento Trabalhista (HaMa'arakh) após a Guerra do Yom Kippur, em outubro de 1973, levando à renúncia, em abril do ano seguinte, da primeira-ministra Golda Meir e de seu ministro da Defesa, Moshe Dayan (Morris 2001); b) o esgotamento das relações vigentes entre Estado e sociedade ditadas pela geração Ashkenazi dominante desde a comunidade judaica pré-Estado (Yishuv), em decorrência das transformações demográficas e da emancipação política dos judeus orientais em Israel (Arian 2005); c) a expansão dos assentamentos na Cisjordânia ao longo da década de 1970, pressionada por grupos como o nacionalista-messiânico Gush Emunim, que conseguiram subverter a política moderada de colonização dos territórios empreendida pelos governos trabalhistas (Gazit 2003).

Esses três elementos foram responsáveis por mudanças importantes na maneira como o governo israelense enxergava seus vizinhos árabes, por um lado, e os palestinos, por outro. Com relação aos primeiros, os ânimos entre a população de Israel se acirraram após a Guerra do Yom Kippur, que resgatou o sentimento generalizado de insegurança diante da falta de preparo das Forças de Defesa Israelenses em reagir rapidamente a um ataque militar árabe coordenado. A chegada de Yitzhak Rabin no poder, após a renúncia do gabinete de Meir, foi marcada por uma errática tentativa de “normalizar” as relações com o Egito, tido como o mais formidável adversário militar de Israel, motivado pelo êxito do presidente egípcio, Anwar Al-Sadat, em reconquistar parte do Sinai<sup>4</sup>. Não obstante, esse processo – chancelado pelo governo norte-americano de Jimmy Carter (que assume em 1977) – foi concluído por Menachem Begin, em seus dois primeiros anos de mandato, nos acordos de Camp David (1978) e no tratado de paz Israelo-Egípcio (1979).

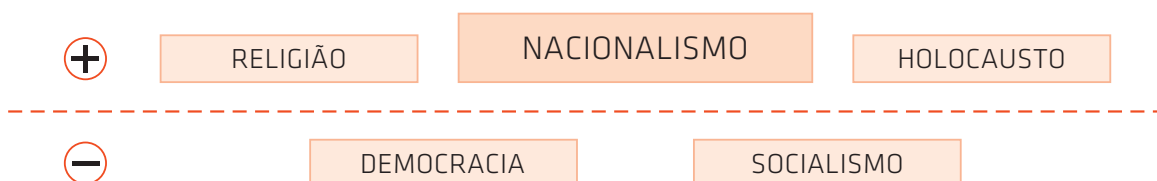
Nesse contexto geopolítico – busca da “normalização” externa do Estado de Israel – e doméstico, que havia evoluído e se corporificado desde os anos de 1950, a direita chegava ao poder após três décadas de hegemonia política dos trabalhistas. Com ela, novos ares capazes de provocar um novo equilíbrio da identidade israelense. Importante ressaltar, contudo, que a normalização das relações com o Egito não representava, de maneira alguma, a acomodação

4 “[B]oth Rabin as Israel’s new Prime Minister in 1974 and his successor, Menachem Begin in 1977, were forced to change fundamentally Israel’s position to a more conciliatory approach in order to recover in a credible way the strategy of taking Egypt out of the conflict. They knew that this might not assure that the Arab-Israeli conflict would know no more wars, but should such a war nevertheless erupt, its nature would be substantially different from a war with Egypt’s participation” (Ben-Ami 2006, 148).

existencial com os árabes. Trata-se, antes de tudo, de um imperativo para a sobrevivência de um Estado que, ao contrário dos feitos militares de 1967, sentia-se particularmente acuado pelos vizinhos<sup>5</sup>. A visão de expressiva parte da sociedade israelense sobre os árabes era, em geral, negativa: fração da população de judeus orientais que migrara para Israel ao longo das décadas de 1940 e 1950 havia sofrido com o renovado antissemitismo do mundo árabe; ademais, a própria ideologia neorrevisionista que inspirava “falcões” políticos como Begin projetava os árabes como a extensão lógica e contemporânea do antissemitismo histórico, urgindo sua destruição para garantir a sobrevivência do povo judeu. Seja em sua versão religiosa – que tratava os árabes como “Amalek”, a nação bíblica cuja destruição Deus incumbiu aos israelitas –, seja em seu formato secular, que os assumia como um povo culturalmente inferior, a rejeição aos árabes foi amplificada ao longo da década de 1970 (Peleg 1987).

Nutrida, do ponto de vista pessoal, pelos judeus orientais e seus descendentes, e fomentada, em sua dimensão simbólica, pelos neorrevisionistas, a relação com os árabes foi um elemento fundamental a dar margem ao triunfo da direita nas eleições de 1977. Uma vez no poder, o bloco do Likud pautou-se pela seguinte lógica *exclusionista*: “se os árabes são a eterna semente antissemita, ninguém pode dialogar com eles, chegar a um acordo com eles, ou deixar de lutar contra eles” (Peleg 1987, 71). Nesse sentido, em contraste a uma acomodação *estratégica* com os Estados árabes – traduzida na normalização de relações –, nota-se, por outro lado, uma *rejeição permanente* aos povos árabes.

Essa rejeição ilumina, em grande medida, a relação entre israelenses e palestinos no período em tela. Tal relação possui duas frentes: os palestinos na *diáspora*, sobretudo aqueles que se assentaram nos próprios países árabes (Jordânia, Líbano, Síria e Egito), e os palestinos nos territórios. Até a primeira *Intifada*, em 1987, a preocupação israelense era direcionada ao movimento internacional palestino e seu principal representante, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), com quem Israel engajou-se militarmente em diversas oportunidades. Pode-se dizer, portanto, que a via militar era empregada prioritariamente na primeira frente, e que a colonização – dada pela construção de assentamentos nos territórios – era a linguagem adotada nas relações com a segunda frente. Em ambos os casos, havia a radicalização da interação entre o “*self*” judaico/israelense e o “*outro*” árabe/palestino. No contexto da identidade israelense, aumentam as tintas nacionalistas – e com elas, as referências históricas à religião (como, por exemplo, a visão da *Eretz Israel*) e ao Holocausto – e deixa-se de enfatizar a democracia como característica definidora do Estado e seu povo. O diagrama dessas relações pode ser esquematizado da seguinte forma:



<sup>5</sup> Pode-se dizer que essa mesma percepção estimulou a tentativa do governo de Begin em obter reconhecimento por parte do governo libanês de Bashir Gemayel, pouco tempo mais tarde.

Menachem Begin, primeiro-ministro que assume após as eleições gerais de 1977, parecia representar a síntese desse novo equilíbrio. A enorme distância entre Begin e os pioneiros do Estado, como David Ben-Gurion, marcava o novo momento da sociedade israelense<sup>6</sup>. O novo chefe de governo buscou manipular, durante seu tempo no poder, os diversos elementos de constituição identitária por meio da política externa, criando, assim, um novo momento da identidade nacional a partir do reequilíbrio daqueles elementos. Begin, ele próprio sobrevivente do Holocausto, foi um dos políticos israelenses que mais se aproveitou do recurso da comparação entre nazistas e árabes para fortalecer o tom de seus discursos ou ideias (Peleg 1987, Friedman 1995), além de recorrentemente evocar metáforas de religião ou discursos nacionalistas.

## Menachem Begin entre a retórica e a realidade: política externa e Guerra do Líbano

No dia 28 de junho de 1982, três semanas após a invasão do Líbano, o primeiro-ministro de Israel voltava ao Knesset (ele já havia se pronunciado no dia 8 daquele mês) para justificar para o público israelense os últimos desdobramentos do conflito em território libanês. Sua presença no Knesset havia sido impulsionada pela crescente oposição doméstica ao rumo da “Operação Paz para a Galileia”, não só entre a população, mas também no âmbito político. Dessa forma, a análise desse pronunciamento estará centrada, como já explicado anteriormente, nos elementos identitários elencados na seção anterior. Begin retoma o Holocausto, o nacionalismo e a religião, mesclando esses e outros fatores constitutivos de forma a construir um equilíbrio identitário específico que caracterizaria a identidade israelense naquele momento histórico.

As referências ao Holocausto sempre foram marcantes em Menachem Begin. Na verdade, o recurso ao sofrimento judaico na Europa durante a Segunda Grande Guerra era o “centro de gravidade” do movimento neorrevisionista, do qual Begin fazia parte, considerado uma versão radical do revisionismo de Vladimir Jabotinski, corrente sionista do início do século 20 (Peleg 1987). Tais referências funcionavam, para os neorrevisionistas, não somente como um símbolo extremamente poderoso, mas também como um referencial importante, talvez o único parâmetro de medida daquele governo israelense. Essa dependência histórica acarretava uma interação com o mundo real reduzida, ou mesmo mínima (Peleg 1987, 65). O Holocausto cristalizava-se, durante o período Begin, por meio das comparações diretas entre o grande algoz do passado, o movimento nazista alemão, e o perigoso adversário daquela época, o movimento nacional palestino, corporificado na Organização para a Libertação da Palestina:

As fronteiras israelenses pré-1967 eram referidas como ‘fronteiras de Auschwitz’, a carta Palestina como *Mein Kampf*, Arafat como Hitler, e a OLP como ‘a S. S. árabe’ (...). Na abordagem de questões de política externa, Begin e seus associados têm constantemente se referido

6 Sobre essa evolução, Oz (1994) traça um interessante panorama: “Para aquelas centenas de milhares de judeus que vieram para Israel na década de 1950, a visão de um primeiro-ministro vestindo shorts cáqui e uma camisa aberta era uma abominação (...). Eles queriam o conforto e a estabilidade burguesas. Eles odiavam aqueles ‘lunáticos socialistas’ (...) com sua mentalidade melting-pot e seu desdém pelas tradições ‘reacionárias’ (...) dos novos imigrantes (...). Eles queriam que o país fosse governado por cavalheiros respeitáveis (...), que fossem à sinagoga (ou pelo menos usassem vocabulário religioso) e que personificassem o fato de que os judeus fossem (...) uma nação ‘decente’ como todas as outras. Em suma, eles queriam Begin, e finalmente conseguiram-no” (Oz 1994, 13).

à experiência do Holocausto como se essa referência fosse uma obrigação ritualística (Peleg 1987, 65).

Foi justamente remetendo ao Holocausto que Begin iniciou seu discurso ao Knesset. As referências ao sofrimento judaico durante o período nazista são evocadas pelo primeiro-ministro no intuito de demonstrar ao mundo que, justamente por já terem vivenciado na pele toda sorte de crueldade, os judeus e seu exército jamais seriam capazes de perder seu caráter “humano”, mesmo em conflito. Para ele, por mais indesejável que tenha sido a opção pela guerra, os soldados israelenses lutariam com bravura e respeito, para que o povo judeu nunca mais precisasse padecer. E, para tanto, não precisariam da ajuda de outrem.

(...) essa é uma batalha pela verdade, e vamos conduzi-la com toda nossa força moral (...). O derramamento de sangue judaico com esforços supremos para colocar um fim a ele jamais ocorrerá novamente em nosso mundo cruel. Nós não esperamos pela assistência de nenhum Estado. Nós vamos decidir, e agir. Graças a Deus temos uma geração de combatentes que Israel não havia tido desde os dias dos macabeus. Eles sabem seu trabalho. Um exército humano. (Begin 1982).

Dois outros elementos da identidade judaica se fazem notar nessa passagem: o primeiro deles é a autoconfiança, elemento estratégico fundamental na doutrina de segurança de Israel, segundo a qual o exército buscaria agir sempre sem a ajuda, ou mesmo a anuência, de algum Estado – nem mesmo das grandes potências com quem os judeus sempre buscaram se aliar. Naturalmente, para que se compreenda o recurso à autoconfiança, esse elemento tem que ser relativizado. Israel, de fato, possuía, desde sua fundação, um exército exemplar. Seu poder de fogo, contudo, sempre foi dependente de auxílio externo, especialmente por parte dos EUA, o maior fornecedor de armamentos para os judeus. Assim, não obstante a autoconfiança marcante da atuação israelense no Líbano, a “Operação Paz para a Galileia” só foi tirada do papel assim que se percebeu um “sinal verde”, ainda que tácito, do governo norte-americano (Schiff e Ya’ari 1984, Yaniv 1987). Apesar da forte oposição à guerra do Líbano levada a cabo por Ronald Reagan, então presidente dos EUA, sabia-se, entre as lideranças israelenses, que nenhum tipo de retaliação seria realizado de fato.

Outro elemento presente na passagem supracitada é o recurso ao nacionalismo, ilustrando-o com uma passagem da Antiguidade, em sua referência ao tempo dos macabeus. Os macabeus foram os judeus que lutaram contra a dinastia dos selêucidas gregos sobre a Palestina, e que conseguiram estabelecer a independência judaica sobre a terra de Israel durante aproximadamente um século, entre 165 e 63 a.C. (Eban 1975). A referência aos macabeus está enraizada na cultura judaica. Faz parte da tradição do Estado de Israel comemorar o *Hanukkah*, que remete à vitória de Judas Macabeu sobre o reino selêucida. Recordar os macabeus e seu exército vitorioso pode ser compreendido, portanto, no contexto do ideário popular israelense e na tentativa de Begin de exaltar as conquistas de seus próprios soldados, mirando no público mais conservador e religioso.

Há outras fortes referências ao nacionalismo na fala de Begin. Algumas delas estão intrinsecamente relacionadas à religião, como o recurso ao conceito do “povo escolhido”, que implica, entre outras coisas, a concepção dos judeus como uma “luz sobre as nações”, ou *or*

*la'goyim* (Merom 1999). Esse caráter diferenciado dos judeus, que os confere um papel *sui generis* no mundo, seria uma justificativa para a invasão do Líbano – não somente pela garantia da segurança dos povoados da Galileia, ao norte de Israel, mas também pelo bem realizado por Israel à população libanesa, ao buscar acabar com a base de operações da Organização para a Libertação da Palestina. Begin (1982) argumenta: “(...) posso dizer que a organização chamada OLP trouxe ao Líbano assassinato e estupro, e as FDI, sem fazer nenhuma comparação, trouxe ao Líbano liberdade e dignidade humana”. Retoma-se, assim, o eixo axiológico de Todorov (1999), no qual se observa uma polarização identitária entre OLP e Israel.

A visão sionista da *Eretz Israel*, propagada principalmente por revisionistas como Jabotinsky, também é utilizada em uma torta retórica para justificar a falta de interesse territorial de Israel sobre o Líbano. Mais uma vez, ela é aliada a elementos do antigo nacionalismo hebraico, de forma a reforçar, de algum modo, a missão libertadora e atemporal de Israel com relação a seu vizinho.

Não queremos um só milímetro quadrado do solo libanês. *O Líbano não é a Terra de Israel*. Desde tempos imemoriais até o fim de todas as gerações, o Líbano não foi a Terra de Israel. Nós queremos renovar a aliança com o Líbano, *assim como era num tempo distante entre Israel e Judá e o Líbano*. Nós vamos renová-la. Mas, antes de tudo, temos que nos livrar dessa escória que não está escrita na Torá, esses terroristas *que não quero sequer descrever por seu nome correto* (BEGIN, 1982, grifos acrescentados).

Merecem destaque, nessa passagem, três características presentes na retórica de Begin e que compõem, em maior ou menor grau, a identidade israelense. Uma delas é o recurso à imagem da Terra de Israel, mencionada há pouco. Sua popularidade foi revivida a partir da ocupação israelense de Gaza e da Cisjordânia, em 1967, e o debate territorialista fez parte da marcante cisão entre direita e esquerda israelenses desde então (Demant, 2001). De caráter essencialmente bíblico, a noção da Terra de Israel foi retomada pelo governo de Begin como ponto focal de sua política externa, sendo utilizada para justificar, internamente, a rigidez de negociação com os países árabes acerca do *status* dos territórios ocupados.

O segundo elemento que se destaca na passagem acima é a parceria histórica entre os hebreus e os libaneses. Ela faz parte de um dos maiores equívocos israelenses com relação aos seus vizinhos. Enquanto a ideia vigente em Israel à época era a de que os libaneses eram tão somente os cristãos maronitas que lá habitavam, Friedman (1995) argumenta que, na verdade, havia (pelo menos) dois Líbanos distintos e, por muitas vezes, antagônicos: um cristão, representado pelos maronitas, e um muçulmano, do qual os sunitas eram os principais representantes. A crença equivocada de uma possível amizade entre maronitas e judeus, que juntos formavam uma frente ocidental no Oriente Médio, derivava-se de uma aproximação histórica com raízes na Antiguidade, mas que também se assentava na oposição aos árabes.

Superficialmente, maronitas e judeus achavam que possuíam muito em comum: alguns maronitas se viam como fenícios dos tempos modernos que trariam a diáspora fenícia de volta ao Líbano, assim como os sionistas faziam com os judeus; juntos, restaurariam a civilização mediterrânea antiga. Outros maronitas e judeus se viam como herdeiros ‘bastiões da civilização ocidental’, levando luz às hordas de impuros árabes-muçulmanos que ainda viviam na Idade das Trevas (Friedman 1995, 134-5).

Assim, a crença equivocada sobre o Líbano, reforçada por líderes como Menachem Begin, conformava um ponto essencial da identidade israelense – o da identificação com os maronitas pela similaridade, tanto conjuntural quanto histórica –, e informava um caminho muito particular trilhado pela política externa de Israel durante a guerra do Líbano. Isso porque, seguido ao mito da parceria maronita, mitificava-se, também, Bashir Gemayel e os falangistas, aliados aos judeus no combate aos palestinos em território libanês (Friedman 1995). Begin e parte do povo israelense os viam como vítimas de um massacre perpetrado pelos muçulmanos. “Era como se eles fossem os judeus da Europa oriental nos anos 40 e Israel fosse salvá-los” (Friedman 1995, 137). A vitimação de Gemayel e sua facção era importante não somente para reforçar a empatia entre judeus e maronitas, mas também para ratificar a posição de Israel como “salvador”. Ela apresentava uma função dúplice na construção das fronteiras entre o “*self*” e o “outro”: ao mesmo tempo em que reforçava o “*self*” judaico/israelense pela aproximação com um “outro” semelhante, construída a partir da oposição de ambos a um “outro”, inimigo, reforçava um caráter particular do “*self*”, único, de “luz sobre as nações”.

A relação de proximidade entre judeus e maronitas, que se estreitou durante a guerra do Líbano, provou ser um equívoco justamente porque ela era tão somente fictícia, já que escondia, por trás de votos de amizade, interesses muitos peculiares de Israel – como o de estabelecer, ao fim e ao cabo, uma zona de influência judaica no Líbano para além de somente “fronteiras estáveis” –, bem como os objetivos velados dos maronitas. Gemayel visava utilizar Israel exclusivamente como uma escada para o poder, numa aliança instrumental, para descartá-los tão logo a duradoura guerra civil libanesa fosse finalizada, com a coroação maronita no governo. A morte de Bashir Gemayel, a poucos dias de sua posse na presidência, em meados de setembro de 1982, e os eventos que se sucederam, como o massacre de Sabra e Shatila<sup>7</sup>, foram emblemáticos para mostrar que, uma vez fragilizada a aliança entre judeus e maronitas, nenhuma das similaridades e destinos históricos comuns evocados de forma tão eloquente meses antes seria capaz de garantir uma vitória conjunta daqueles povos sobre os árabes<sup>8</sup>.

Por fim, um terceiro elemento que podemos extrair da passagem mencionada é a relação com os palestinos, notadamente a OLP, sob a ótica praxiológica de Todorov (1999). Já situados no eixo axiológico do mau/inferior, no eixo epistêmico, a relação entre estes e Israel era de não reconhecimento. O chamado “problema palestino” foi tratado em extensão por Shamir (1982) num artigo que delineia uma espécie de “doutrina externa” israelense. Esse problema relaciona-se, na realidade, aos clamores nacionalistas palestinos, e é passível de diversas interpretações: uma humanitária, segundo a qual os meios econômicos deveriam ser utilizados para aliviar o sofrimento dos árabes palestinos deslocados de suas terras em 1948; uma “quase humanitária, quase política”, que mantém a alegação da existência de um “povo” palestino, com direito a um lar na região da Palestina; e, por último, uma interpretação “rejeicionista e politicida”, de acordo com a qual a terra antes chamada de Palestina deveria ser de direito único e exclusivo daqueles

7 O episódio do “massacre de Sabra e Shatila” constituiu-se no assassinato de aproximadamente 3.000 palestinos, habitantes dos campos de refugiados de Sabra e Shatila, em Beirute, perpetrado pelas Falanges – o exército miliciano maronita – e autorizados pelas FDI, que ocupavam a região (Schiff e Ya’ari 1984).

8 Não à toa, a “conexão maronita” é considerada como um dos grandes, senão o maior, fracasso de Israel em sua campanha no Líbano (Schiff e Ya’ari 1984, Evron 1987, Yaniv 1987, Friedman 1995).



que se intitulam “palestinos” (os árabe-palestinos), devendo ser deles o poder de decidir sobre a convivência, ou a extinção, do Estado de Israel (Shamir 1982).

O “problema palestino”, além de esconder uma rejeição árabe por Israel, acaba por negligenciar um dado importante que também é parte integrante do discurso de política externa israelense: o de que, tecnicamente falando, a Jordânia deveria ser o lar dos palestinos, uma vez que representa aproximadamente 77% do antigo território da Palestina sob mandato britânico: “Reduzido a suas proporções reais, o problema claramente não é o da falta de uma terra-natal para os árabes palestinos. Essa terra-natal é a Trans-Jordânia, ou Palestina oriental” (Shamir 1982, 791).

Essa crença na Jordânia como lar palestino relaciona-se intimamente, ainda que de uma forma velada, com a questão da OLP no Líbano. Evron (1987) argumenta que o destino da Jordânia como receptor dos palestinos em decorrência da invasão do Líbano foi um dos contextos a que os objetivos da guerra estavam diretamente relacionados. Para compreender tal relação, é necessário que se analise a região da Cisjordânia (ou, como chamada pelos judeus, Judeia e Samária) como uma localidade estratégica para demandas por legitimidade de ambos os lados. Os habitantes da área ocupada por Israel desde 1967, de maioria árabe, concentravam suas expectativas nacionalistas em dois centros de “legitimidade palestina”: a Jordânia e a OLP. Para os árabes da Cisjordânia mais radicais, o apoio à organização liderada por Yasser Arafat mantinha acesa a crença da libertação dos territórios para um eventual Estado palestino. Por outro lado, os mais moderados acreditavam na “saída jordaniana”, isto é, na busca pela aproximação política entre árabes em ambas as margens do rio Jordão.

Nenhuma das demandas dos árabes da Cisjordânia era vista com bons olhos por Israel. O apoio à OLP, “arqui-inimiga” de Israel durante os anos da organização no Líbano, era, por si só, deletério: entre a elite israelense, negava-se veementemente a possibilidade de conferir qualquer legitimidade política a Arafat e seus seguidores (Shamir 1982). A “opção jordaniana” era tampouco desejável, já que poderia levar, no limite, ao retorno da “margem ocidental” ou de parte dela à soberania árabe. Acreditava-se, não obstante, que a completa erradicação da OLP – ainda que fortalecesse o movimento pró-jordaniano – poderia causar um impacto considerável na população árabe da Cisjordânia, diminuindo a resistência palestina e abrindo possibilidades para a implementação de um acordo transitório de autonomia, que culminaria na consolidação de um controle israelense legítimo sobre a área. Tendo isso em vista, pode-se considerar a “Operação Paz para a Galileia” como um mecanismo para se transformar ou buscar resolver o “problema palestino” (Evron 1987).

Enquanto Shamir (1982) justifica essa posição de forma elegante e diplomática, Begin (1982), por sua vez, recusa-se a conferir qualquer caráter de legitimidade à organização de Arafat, e isso é patente em seu pronunciamento. Não menciona nominalmente nenhum dos líderes palestinos, e, quando se refere a Arafat, não o faz de forma respeitosa, pintando-o como um “terrorista com o rosto cabeludo, assassino de crianças” (Begin 1982).

Inferioridade e negligência com respeito aos palestinos faziam parte de uma mitificação que, mesmo enraizada na identidade nacional israelense, servia amplamente para fins políticos. Isso porque, na década de 1980, após mais de trinta anos da criação do Estado de Israel,

a continuidade de um mito sionista essencialmente instrumental – útil para impulsionar o movimento em direção à Palestina, uma “terra sem povo para um povo sem terra” – perdeu força, eventualmente tornando-se desnecessária. Dessa forma, o confinamento dos palestinos às extremidades negativas dos eixos de Todorov, esvaziada de seu propósito primordial, perdurou em função de interesses políticos: afinal de contas, para afirmar a identidade israelense, era necessário encontrar o diferente, o antagonico. Assim, ainda no curso da guerra do Líbano os israelenses “viam os palestinos (...) como uma parte de uma massa árabe indiferenciada, que se estendia do Marrocos ao Iraque sem qualquer identidade cultural, histórica ou étnica particular ligada à terra da Palestina” (Friedman 1995, 141).

Uma das implicações diretas desse mito, notadamente com relação a Menachem Begin, é a incapacidade de diferenciar um movimento nacionalista palestino legítimo, fundamentado, de atos terroristas praticados em seu nome. “Como Begin fundamentalmente rejeitava a noção de uma nação palestina legítima (...), qualquer coisa realizada politicamente ou militarmente em nome desse nacionalismo palestino ‘falso’ era visto por ele como ilegítimo e potencialmente criminoso” (Friedman 1995, 142). O primeiro-ministro, e por conseguinte as políticas por ele executadas, também era incapaz de distinguir, em função da negligência, os diversos grupos “nacionalistas” palestinos, entre os quais a OLP firmara-se como ator principal. Essa característica é essencial para que se compreenda o início da guerra do Líbano. Quando o embaixador israelense no Reino Unido, Shlomo Argov, sofreu um atentado por palestinos, tanto Begin como Sharon e Eitan entenderam o momento como a “provocação final” da OLP para que Israel entrasse em território libanês. A “Operação Paz para a Galileia”, assim, foi colocada em prontidão.

Contudo, no ínterim entre o atentado contra Argov, no dia 3 de junho, e a invasão, três dias mais tarde, a inteligência israelense havia confirmado ao primeiro-ministro que o atentado havia sido realizado não por Arafat, mas por um grupo de oposição à OLP, chamado Abu Nidal. “Begin, no entanto, não estava no clima para dar atenção a um detalhe tão pequeno” (Yaniv 1987, 110). Relata-se que, ao ouvir dos chefes de inteligência que o atentado deveria ser atribuído ao Abu Nidal, Begin teria exclamado “todos eles são OLP!”, e continuado sem mais interrupções com uma das reuniões em que se decidiria pela incursão no Líbano (Schiff e Ya'ari 1984, Shlaim 2004).

Outro elemento que se pode extrair do pronunciamento de Begin é o patente e constante recurso à inevitabilidade do confronto por parte de Israel, já tratado anteriormente. O Estado judeu nunca vai à guerra; ele é “puxado” por ela<sup>9</sup>. Durante o desenrolar do conflito do Líbano, essa situação não poderia ser diferente.

Nós queremos um cessar-fogo total; então mesmo que eles atirem, ficaremos em silêncio (...). Os terroristas anunciaram que continuariam lutando, atirando. Mas o principal é que eles não só atiraram em nós (...) mas eles lançaram um anúncio que eles continuariam lutando contra nós e atirando nos nossos soldados (...). O que nosso exército deveria ter feito? O que qualquer outro exército teria feito? (Begin 1982).

9 Mesmo autores que estão simplesmente relatando o conflito do Líbano, de forma apolítica, eventualmente incorrem no recurso retórico do “foi puxado para a guerra” (*was drawn into war*), ainda que involuntariamente. Essa expressão, por mais imprecisa que de fato tenha sido para descrever a invasão israelense do Líbano, é observada em uma série de literaturas (Schiff e Ya'ari 1984, Yaniv 1987, Gabriel 1987), bem como nos discursos.

Essa percepção é condizente com a posição inicial de Begin com relação à invasão do Líbano. Na reunião do dia 5 de junho, em que se decidiu pelo imediato lançamento da “Operação Paz para a Galileia”, relata-se que Begin haveria aberto o encontro do gabinete bradando:

Chegou a hora da decisão. Vocês sabem o que tenho feito e o que todos nós temos feito para impedir a guerra e a consternação. Mas nosso destino é que, na Terra de Israel, não há como fugir de lutar com o espírito de autossacrifício. *Acreditem-me, a alternativa à luta é Treblinka*, e nós decidimos que nunca mais haveria Treblinkas. Este é o momento em que uma corajosa escolha deve ser feita (Begin citado por Shlaim 2004, 457, grifos acrescentados).

Com ou sem alternativa à guerra, o cerco e a entrada em Beirute foram talvez os momentos mais criticados dos períodos iniciais da guerra do Líbano. A capital libanesa não estava na rota inicial do exército israelense, tampouco sua tomada foi aprovada, nem sequer prevista, pelo gabinete (Yaniv 1987, Schulze 1997). Líderes de oposição, mesmo alguns que tinham inicialmente apoiado a invasão em seu caráter limitado, apontavam veementemente os custos políticos e os riscos de se tentar tomar uma capital árabe (Schiff e Ya’ari 1984). Assim, mesmo que a guerra tivesse sido iniciada com alternativas a ela, Begin tentou transformar a chegada a Beirute em evento sem alternativa, argumentando que a aproximação de suas tropas à capital foi “ditada pela necessidade”. Mais tarde, no dia 8 de agosto, Begin já indicava Beirute – outrora e, até a chegada das tropas israelenses aos seus arredores, sempre negada como alvo da operação militar – como parte dos interesses israelenses no combate à OLP: “Todas as ordens de conduzir tais atos de assassinato e sabotagem vieram de Beirute” (Begin 2001, 256).

Os momentos finais do pronunciamento de Begin são cruciais porque denotam a tentativa de se perenizar um dos fundamentos mais controversos das relações internacionais: a guerra preventiva. O cerne de seu argumento reside aqui: todos os elementos pertencentes ao equilíbrio identitário israelense parecem convergir na necessidade de se corroborar toda e qualquer ação militar, a princípio vista como ofensiva, mas que se alegue defensiva frente à percepção de uma ameaça externa. Nacionalismo em suas raízes, Holocausto e religião são invocados ao mesmo tempo nesse sentido, de forma a congregar todos os diferentes em torno do objetivo único de vencer a guerra:

*A unidade nacional* não deve ser quebrada (...) [e é] o mais importante. (...) [O] povo judaico somente pode existir, *com a ajuda de Deus*, pela sua prontidão em sacrificar parte de seus melhores filhos, somente pelo desejo pelo autossacrifício. Não fosse por isso, não teríamos atingido a independência, não teríamos-la mantido. [Força e coragem] é do que nossos filhos são feitos. Orgulhamo-nos deles, *todos nós juntos*. Vocês educaram seus filhos nos *kibbutzim*, e me orgulho deles (...) [mesmo que] tenhamos seguido caminhos diferentes. Assim foi o decreto de Deus – mas todos por um *objetivo comum* (Begin 1982, grifos acrescentados).

O “objetivo comum” da busca pela paz é evocado, portanto, para justificar uma operação militar de caráter quase messiânico, sendo necessário que a nação se unisse naquele momento dramático, “quando nossos combatentes estão arriscando suas vidas”. Por fim, a lição da guerra em andamento é trazida por Begin, que representa o marco de sua política externa e que se justifica a partir de uma complexa interação no seio da identidade nacional.

A lógica, assim, vai sendo construída para dar forma a uma política externa a partir da qual é válido, e até mesmo necessário, sacrificar-se em função dos objetivos nacionais. Objetivos que, como podem ser observados por toda a análise anterior, são também construídos discursivamente a partir da manipulação de elementos fundamentais da identidade israelense. Dessa forma, a identidade é utilizada para que se construa uma linha particular de política externa; ao justificar a última, reforça-se e legitima-se a primeira, numa relação de coconstitutividade.

## Considerações finais

Esse trabalho foi elaborado com o objetivo de compreender a “Operação Paz para a Galileia”, e a política externa de Menachem Begin mais amplamente, como expressões políticas construídas socialmente. Dessa forma, identidades sociais/nacionais e política externa são tomadas como variáveis simétricas que se modificam de forma recíproca. Tal abordagem se opõe às análises canônicas acerca da Guerra do Líbano, que, no mais das vezes, assumem que seu início partiu dos interesses e da vontade de um pequeno grupo de decisores no seio do executivo israelense – Menachem Begin, Ariel Sharon, Yitzhak Shamir e Rafael Eitan (Perlmutter 1982, Schiff e Ya’ari 1984, Schulze 1998). Assim, segundo essas análises, por não corresponder a uma decisão propriamente democrática, isto é, por não refletir diretamente os interesses do povo de Israel, a operação militar e seus desdobramentos estiveram fadados ao insucesso desde o princípio.

Não se pretendeu, ao longo desse texto, entrar em conflito com a ideia de que a Guerra do Líbano representou, de fato, um fracasso político e militar para Israel. No entanto, a ideia de uma prática de política externa anômala, incoerente com os anseios de sua população, é fortemente refutada a partir desta pesquisa. Partindo da hipótese de que a “Operação Paz para a Galileia” foi diretamente informada pela identidade israelense, buscou-se reunir elementos empíricos que pudessem compreender o evento a partir da relação entre identidade e política externa.

Pode-se compreender, enfim, a Guerra do Líbano como uma decisão de política externa que significou um rearranjo específico dos elementos identitários israelenses que foram construídos ao longo da história da construção do Estado de Israel. Compreendê-la sob essa ótica só foi possível a partir de uma ainda pouco explorada relação entre prática política e identidade. Duas são as expectativas deste trabalho: em primeiro lugar, tornar plausível uma análise alternativa à Guerra do Líbano e à conduta de política externa israelense, que seja fortemente informada pela identidade israelense; por fim, contribuir para o desenvolvimento das possibilidades que essa abordagem recursiva entre política externa e identidade permite, sempre com vistas a abrir novas portas para o estudo das Relações Internacionais.

## Referências

Anderson, Benedict. *Imagined Communities*. London: Verso Books, 1991.

Arian, Asher. *Politics in Israel: the Second Republic*. Washington: CQ Press, 2005.

Barnett, Michael. “Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel’s Road to Oslo.” *European Journal of International Relations*, v. 5, no. 1, 1999.

- Begin, Menachem. *Address in the Knesset by Prime Minister Begin*, 1982. Disponível em: <<http://www.mfa.gov.il>>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- Begin, Menachem. "The Wars of No Alternative and Operation Peace for the Galilee." *The Israeli-Arab Reader*. Editado por Walter Laqueur e Barry Rubin. New York: Penguin Books, 2001.
- Ben-Ami, Shlomo. *Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Breuilly, John. "Abordagens do Nacionalismo." *Um mapa da questão nacional*. Editado por Gopal Balakrishnan. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- Calhoun, Craig. *Nationalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.
- Demant, Peter. "Identidades israelenses e palestinas: questões ideológicas." *Israel-Palestina: a construção da paz visa de uma perspectiva global*. Editado por Gilberto Dupas e Vigevani Tullo. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- Doty, Roxanne Lynn. "Sovereignty and the Nation: constructing the boundaries of national identity." *State Sovereignty as Social Construct*. Editado por Thomas J. Biersteker, e Cynthia Weber. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Eban, Abba. *A História do Povo de Israel*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.
- Evron, Yair. *War and Intervention in Lebanon: the Israeli-Syrian Deterrence Dialogue*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987.
- Finkelstein, Norman G. *Imagem e Realidade do Conflito Israel-Palestina*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- Friedman, Thomas L. *From Beirut to Jerusalem*. New York: Anchor Books, 1995.
- Gazit, Shlomo. *Trapped Fools: thirty years of Israeli policy in the Territories*. Portland: Frank Cass, 2003.
- Herzl, Theodor. *O Estado Judeu*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- Messari, Nizar. "Identity and Foreign Policy: the Case of Islam in U.S. Foreign Policy." *Foreign Policy in a Constructed World*. Vendulka Kubáľková. New York: M. E. Sharpe, 2001.
- Morris, Benny. *Righteous Victims: A history of the Zionist-Arab conflict, 1881-1999*. New York: Vintage, 2001.
- O'Neill, Bard E.. "Israel." *The Defense Policies of Nations: a comparative study*. Editado por Douglas J. Murray e Paul R. Viotti. Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 1994.
- Oz, Amos. *Israel, Palestine and Peace*. London: Vintage, 1994.
- Peleg, Ilan. *Begin's Foreign Policy, 1977-1983: Israel's Move to the Right*. Connecticut: Greenwood Press, 1987.
- Perlmutter, Amos. "Begin's Rhetorics and Sharon's Tactics." *Foreign Affairs*, 1982.
- Safieh, Afif. "Dead ends." *New Outlook*, 1986: 7-12.
- Schulze, Kirsten E. "Israel Crisis Decision-Making in the Lebanon War: Group Madness or Individual Ambition?" *Israel Studies*, v. 3, no. 2, 1998.
- Schiff, Ze'ev e Ehud Ya'ari. *Israel's Lebanon War*. New York: Simon and Schuster, 1984.

Shamir, Yitzhak. "Israel's Role in a Changing Middle-East." *Foreign Affairs*, 1982.

Shlaim, Avi. *A Muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe*. Rio de Janeiro: Fissus, 2004.

Todorov, Tzvetan. *A Conquista da América*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Van Creveld, Martin. *The Sword and the Olive*. New York: Public Affairs, 2002.

Verdery, Katherine. "Para onde vão a 'nação' e o 'nacionalismo'?" *Um mapa da questão nacional*. Editado por Gopal Balakrishnan. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

Yaniv, Avner. *Dilemmas of Security: Politics, Strategy, and the Israeli Experience in Lebanon*. New York: Oxford University Press, 1987.

# Reflexões sobre o papel da mídia na construção do nationess: os casos da Telesur e da Al-Jazeera

## Considerations on the role of the media in the construction of nationess: the Telesur and Al-Jazeera cases

Silvia Nogueira\*

### Resumo

Este trabalho apresenta o papel dos meios de comunicação em processos de objetivação cultural. Para isso, são tomados como objetos de reflexão os casos das redes de comunicação Telesur e al-Jazeera. Assim, são abordados os objetivos e as estratégias adotadas pela Telesur e pela al-Jazeera para a construção midiática do que seria uma “identidade latino-americana”, no primeiro caso, e uma “identidade árabe”, no segundo. Simultaneamente, discutem-se como as redes tentam fazer com que as imagens veiculadas por elas ajudem a construir junto à opinião pública um “sentimento de estar em casa” (*nationess*) em relação àquelas identidades construídas midiaticamente.

**Palavras-chave:** Telesur. al-Jazeera. Redes de comunicação. Identidade cultural.

### Abstract

This work attempts to discuss the role of the media in cultural objectivation processes. In order to attain this aim, the media networks Telesur and al-Jazeera will be analyzed. Hence, the objectives and strategies Telesur and al-Jazeera adopted to build, through the media, an image of what would be a “Latin-American identity” in the first case, or an “Arabic identity” in the second one. Simultaneously, it is intended to discuss how these networks try to convey images that would help shaping in the public opinion a feeling of *nationess* in relation to those media-constructed identities.

**Keywords:** Telesur; Al-Jazeera. Communication networks. Cultural identity.

\* Silvia Garcia Nogueira é professora da Graduação e do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), jornalista formada pela PUC-Rio, Mestre e Doutora em Antropologia pelo Museu Nacional/UFRJ. Vem desenvolvendo estudos que relacionam mídia, opinião pública e relações internacionais. Contato: snogueirari@gmail.com.



## Introdução

As interações sociais modernas, ou mesmo pós-modernas, ocorrem em algum nível no mundo atual por intermédio dos meios de comunicação de massa. A utilização da mídia massiva como veículo de transmissão de diversos conteúdos por distintos agentes sociais, em geral, objetiva a visibilidade de discursos, temáticas, valores e posicionamentos políticos na esfera pública, com impactos sobre a formação da opinião pública, em âmbitos nacionais e internacionais.

Embora a temática ainda esteja relegada à marginalidade no campo acadêmico das Relações Internacionais (Camargo 2009, Marinucci 2008, Faria 2008, Santoro 2006, Radenovic 2006, Burstein 2003, Soroka 2003), particularmente no que se refere a interpretações teóricas mais positivistas – que a tratam como um *soft power* –, perspectivas construtivistas que enfatizam a importância dos discursos ao lado de análises que consideram a mídia e a opinião pública como “forças profundas” da sociedade começam a lhe dedicar atenção.

Nesse sentido, os papéis desempenhados pela mídia e pela opinião pública nas Relações Internacionais vêm ganhando destaque no campo da Comunicação Internacional, particularmente no que se refere à sua influência em formulações de políticas externas, ao construir um ambiente social em que tais políticas são formuladas e empreendidas. Assim, os discursos midiáticos, políticos, diplomáticos, empresariais, militares e acadêmicos são essenciais na construção de representações coletivas internas e externas sobre um Estado, e a identidade nacional a ele relacionado.

Como observado por Faria (2008, 84), sobre a relação entre opinião pública e a Política Externa Brasileira, apesar da tendência tradicional ao insulamento da formulação da política externa do país no Executivo – seguindo um padrão *top down* –, atualmente, há uma “maior porosidade do processo de produção da PEB”, com a participação de novos atores, produzindo um efeito *bottom up*.

Aceitando-se, então, que o relacionamento com a mídia é uma marca da interação social moderna (Thompson 1998), os meios de comunicação de massa podem ser entendidos como importantes agentes sociais envolvidos em processos de construções cognitivas coletivas, uma vez que veiculam em larga escala discursos interessados. Para Adler (1999), as ideias novas ou modificadas precisam ser comunicadas e difundidas para se transformarem em causas políticas, já que os fatos institucionais surgem coletivamente tanto de processos de socialização, que envolvem a difusão de significados de país a país, quanto de processos políticos e diplomáticos.

A influência dos meios de comunicação de massa sobre a opinião pública vem sendo objeto de estudo de vários teóricos do campo da comunicação, e também, em menor proporção, do campo das ciências sociais. Em geral, as análises tendem a enfatizar o caráter “manipulador” da mídia. Neste trabalho, propõe-se fugir dessa espécie de pressuposto, em uma tentativa de discussão sobre o papel dos meios de comunicação em processos de objetivação cultural. Para isso, são tomados como objetos de reflexão os casos das redes de comunicação Telesur (América Latina) e al-Jazeera (Oriente Médio). Apesar de se tratarem de experiências distintas referidas a situações culturais singulares, tenta-se realizar uma análise comparativa a partir das ideias compartilhadas pelas redes de que: a) os Estados Unidos não servem como “modelo” político ou cultural; e b) os meios de comunicação locais ou regionais devem apresentar versões nativas sobre os acontecimentos,

fazendo frente às grandes cadeias de comunicação (CNN, por exemplo), que tendem a apresentar o “mundo latino” ou o “mundo árabe” de maneira etnocêntrica e preconceituosa.

Assim, busca-se discutir e estimular reflexões sobre os objetivos e as estratégias adotadas pela Telesur e pela al-Jazeera para a construção midiática do que seria uma “identidade latino-americana”, no primeiro caso, e uma “identidade árabe”, no segundo. Simultaneamente, examina-se o modo como as redes tentam fazer com que a imagem veiculada por elas ajuda a construir junto à opinião pública de referência um “sentimento de estar em casa” (*nationess*) em relação àquelas identidades construídas midiaticamente.

## Telesur e al-Jazeera versus CNN

Nos anos de 1980, uma das características da América Latina no campo da comunicação de massa era uma forte presença de veículos e redes estrangeiras. Produtores de discursos relativamente unificados, esses meios de comunicação tornam-se importantes para a legitimação do imperialismo cultural – poderíamos acrescentar, ainda, político e econômico também – e para o processo consumista, conforme a visão de Guareschi (2001).

Na atualidade, a tendência latino-americana vem sendo o surgimento de veículos de comunicação mais “localizados”, com atuação a partir de parâmetros regionais ou locais para a produção de discursos próprios e divulgação de conteúdos sob perspectivas com características êmicas, ou seja, com visões internas ao grupo. Além de rádios, jornais e televisões comunitárias – e, claro, da internet –, pode-se perceber iniciativas de implementação de veículos e redes de comunicação públicas comprometidas com a transmissão de conteúdos relacionados pela diversidade cultural regional, e também doméstica, servindo explicitamente como alternativa à visão externa dos veículos e redes estrangeiras.

Nessa direção, as redes de comunicação Telesur (América Latina) e al-Jazeera (Oriente Médio) vêm construindo uma espécie de imagem de si junto à opinião pública doméstica ou internacional como veículos relacionados a identidades culturais específicas, em lugar de apresentarem-se como imparciais e desprovidas de perspectivas sociais bem marcadas.

No caso da rede latino-americana, o compromisso explicitado por sua linha editorial e seu discurso institucional está ligado ao projeto bolivariano de integração regional e possibilidade de veiculação da “pluralidade de vozes” que expressam a diversidade cultural da região. Para a rede do Qatar, o compromisso assumido está diretamente ligado à esfera pública do mundo árabe – entendido tanto em suas semelhanças quanto em sua diversidade cultural –, guiada menos por uma ótica política-partidária específica do que por uma afirmação de identidade singular e diferente do que pode ser entendido como “o mundo ocidental”.

Para ambas, o contraponto dos enfoques dados aos acontecimentos é a mídia norte-americana e as abordagens que produz sobre a América Latina (Telesur) e o “mundo árabe” (al-Jazeera). Justamente pelo compartilhamento de uma experiência e um sentimento semelhante frente ao que a Telesur classifica de “imperialismo midiático”, as redes estabeleceram entre si uma parceria de cooperação técnica e intercâmbio de programas e profissionais.

Em nível internacional, cada uma a seu modo defende a possibilidade de veiculação de informações e conteúdos específicos originados em uma perspectiva êmica para que visões de

mundo singulares possam concorrer com aquelas formadas pelas grandes cadeias de comunicação, como a CNN, por exemplo. Nesse sentido, a opinião pública teria acesso a representações sobre a América Latina em sua própria perspectiva e o “mundo árabe” não seria composto somente por “terroristas” e “fundamentalistas islâmicos”.

## A Telesur

Com sede na Venezuela, a Telesur é uma sociedade multiestatal formada pela Venezuela (com maior participação), Argentina, Cuba, Uruguai e Bolívia, que tem como função social – segundo seus idealizadores – estar a serviço da integração das nações e povos da América Latina e Caribe. Com transmissão inaugural no dia do aniversário de Simon Bolívar (24 de julho de 2005), o propósito inicial seria revelar a “alma desses povos”, constituindo-se em uma iniciativa de resistência regional ao “imperialismo cultural” que sempre foi dominante – uma alusão à hegemonia midiática norte-americana.

Com correspondentes em várias cidades latino-americanas, é bilíngue (espanhol e português) e transmitida em televisões comunitárias ou não do Brasil, Cuba, Colômbia, Argentina, Uruguai, entre outras, e pode ser acessada pelo site <http://www.telesurtv.net>. Possui mais de 30 parcerias com emissoras distintas. O conselho consultor é integrado por intelectuais latino-americanos e internacionais de prestígio.

A criação da Telesur insere-se em um cenário internacional de disputa entre possibilidades de veiculações de discursos ligados ao que se convencionou chamar de “Norte” ou “Sul”, compreendidos em seus vários significados (econômicos, políticos, simbólicos). Operando explicitamente em favor do “Sul”, nesse caso representado pela América Latina e Caribe, em oposição ao Norte (representado pelos Estados Unidos), a rede possui objetivos “anti-imperialistas” e “contra-hegemônicos” ligados a um projeto político identificado com ideais bolivarianos. Entre eles, a integração latino-americana e o fortalecimento de uma identidade regional – cuja característica mais marcante é o pluralismo cultural – frente ao que é classificado por seus idealizadores como o “imperialismo norte-americano”.

Idealizada pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, desde antes de sua inauguração, a Telesur foi duramente criticada pelo governo americano, sendo comparada à al-Jazeera, “rede terrorista”, segundo a visão norte-americana oficial. Para seus idealizadores, o objetivo é representar-se como uma alternativa ao discurso único das grandes cadeias informativas, apresentando uma pluralidade de vozes e constituindo-se como um ponto de encontro, um espaço para se (re)conhecer, se compreender e se integrar<sup>1</sup>.

## A al-Jazeera

Se a oposição Norte-Sul marca a inserção da Telesur no campo midiático e simbólico internacional, para a rede de comunicação al-Jazeera, o par de oposição que marca sua identidade

1 Essas ideias foram expressas em vários momentos em discursos, reportagens e entrevistas na ocasião da inauguração da rede veiculadas nos sites <http://www.mercosur.org.uy>; <http://www.alternativabolivariana.org> e <http://www.overmelho.org.br>. Além disso, a Telesur foi apresentada ainda em outro artigo (Nogueira 2009).

é Ocidente-Oriente. Fundada em novembro de 1996, a rede do Qatar tem cobertura internacional e possui sucursais espalhadas pelo mundo. Além de transmitida via satélite, em árabe e inglês, possui website também bilíngue. O canal de notícias em inglês foi lançado oficialmente em 2006, com o objetivo de apresentar o Oriente Médio sob a visão árabe. Um ano antes, a rede lançava o Jazeera Children Channel (JCC), voltado para crianças. Ainda em 2005, a al-Jazeera ganhava o *Index on Censorship*, concedido por um grupo britânico formado por jornalistas com boa reputação, isto é, considerados assim por terem fama de divulgarem notícias confiáveis e por sua resistência à censura.

Com oposição e concorrência da mídia relacionada tanto ao regime radical islâmico da Arábia Saudita quanto da mídia norte-americana hegemônica, principalmente a partir de 2004, a al-Jazeera possui índices de audiência internacional altíssimos, que engloba receptores do próprio mundo árabe e imigrantes residindo em outras regiões, em particular, na Europa.

Comprometida com a esfera pública do mundo árabe, com o “sofrimento do povo árabe”, segundo Lynch (2006), e não com os partidos ou regimes políticos específicos, sua principal missão tem sido a de fortalecer midiaticamente o que é entendido como uma identidade cultural específica do mundo árabe. Como observa o autor, que fez pesquisa *in loco* para atender aos anseios da nova esfera pública árabe – crítica tanto em relação ao modelo político e cultural norte-americano quanto ao modelo ditatorial de regimes totalitários mulçumanos –, a rede sempre procurou levar ao seu público uma pluralidade de perspectivas em relação a diversos assuntos, em especial, em seus *talk-shows*, constituindo o que pode ser entendido como uma “imagem do múltiplo” (Lynch 2006, 34).

Tendo como foco o compartilhado e não o local, e comprometida tanto com a “identidade cultural árabe” quanto com parâmetros comerciais de concorrência do campo midiático, a al-Jazeera, desde 1998, vem se constituindo como a “voz do mundo árabe” (Lynch 2006, 13), posicionando-se contra o “autoritarismo do *status quo*” (Lynch 2006, 249), seja este compreendido em suas dimensões locais ou internacionais.

## Mídia, *nationness* e objetivação cultural

Trazendo essa discussão para um campo teórico mais amplo de identidades nacionais ou regionais, construindo-se na relação de umas com as outras, é preciso lembrar, tal como o fez Verdery (2000), que o sistema internacional deve ser entendido como uma espécie de sistema de classificação social relativo aos Estados-Nacionais ou nações<sup>2</sup>. Supondo-se que, ainda de acordo com a autora, “as nações, assim como os indivíduos, tenham identidades, amiúde baseadas no chamado caráter nacional” (Verdery 2000, 242), a identidade nacional existe em dois níveis: no sentimento do “eu” do indivíduo como nacional e na identidade do todo coletivo em relação aos outros da mesma espécie.

2 “Os sistemas de classificação social não fazem apenas classificar; na forma institucionalizada, também estabelecem as bases da autoridade e da legitimidade através das categorias que estipulam; fazem suas categorias parecerem naturais e socialmente reais. A nação, portanto, é um aspecto da ordem política e simbólica-ideológica, bem como do mundo da interação e dos afetos sociais. Ela tem sido um elemento importante dos sistemas de classificação social há muitos séculos. (...) No período moderno, a nação tornou-se um símbolo potente e uma base de classificação num sistema internacional de Estados Nacionais. Ela dá nome à relação entre os Estados e seus súditos e entre um Estado e os demais; é um constructo ideológico essencial para conferir posições ao sujeito no Estado moderno, assim como na ordem internacional” (Verdery 2000, 239-240).

Sobre isso, Verdery (2000, 242) problematiza a questão do seguinte modo: “como se desenvolve o sentimento do ‘eu’ como nacional?”. Para ela, que entende a pergunta como relativa ao problema das subjetividades nacionais – “no plural, pois não podemos presumir que haja apenas uma forma de nos experimentarmos como nacionais” (Verdery 2000, 242) –, há uma diferença entre nacionalismo e nacionalidade (*nationness*)<sup>3</sup>. O primeiro refere-se aos sentimentos conscientes que tomam a nação como um objeto de devoção ativa, e o segundo, às interações e práticas cotidianas que produzem um sentimento intrínseco, frequentemente não articulado de pertencer, de estar em casa<sup>4</sup>.

Frente a essa questão, Verdery (2000) ressalta ainda que a nação (como símbolo) legitima numerosos atos e movimentos sociais, muitas vezes, dotados de objetivos diversos, e que, como todos os símbolos, possui sentido ambíguo. Assim, as pessoas que a utilizam de distintas maneiras podem mobilizar grupos díspares (internos e internacionais), que imaginam estar compreendendo uma mesma coisa através dela. Em outro sentido, seu uso evoca sentimentos e disposições formados em relação a ela através de períodos da chamada construção nacional.

Sendo assim, o discurso nacionalista pode ser homogeneizador, diferenciador ou classificatório, uma vez que dirige seu apelo a pessoas que supostamente têm coisas em comum, em contraste com pessoas que se acredita não terem ligação mútua. “Nos nacionalismos modernos, entre as coisas mais importantes a ter em comum figuram certas formas de cultura e tradição, além de uma história específica” (Verdery 2000, 240).

Embora o referencial da discussão empreendida por Verdery (2000) diga respeito ao que podemos chamar de âmbito nacional, entendendo-a como uma questão de construção de fronteiras socioculturais que separam “quem somos nós” de “quem são eles”, é possível trazer o debate para o tema da construção de identidades regionais, que, em princípio, se constituiriam contrastivamente em relação a outras identidades de mesmo tipo. Na ótica da Telesur, o fortalecimento da identidade latino-americana se opõe ao “imperialismo norte-americano”; a veiculação da “pluralidade de vozes” da América Latina contrasta com “o discurso único das grandes cadeias de comunicação”.

No caso da al-Jazeera, ao longo de sua história – que se confunde com a própria transformação da esfera pública árabe –, a disputa inicial pelas diversas construções do que seria o mundo árabe por países como Arábia Saudita, Líbia, Síria, Egito, entre outros, por meio dos meios de comunicação de massa, com a incidência de conflitos e invasões por forças “ocidentais” em território “árabe”, foi sendo construída socialmente uma determinada uniformidade do “mundo árabe”. No nível doméstico, regimes políticos autoritários também estavam na mira da oposição da esfera pública árabe, composta por habitantes locais ou imigrantes vivendo em outras regiões. A rede tornou-se, então, a principal voz dessa identidade compartilhada e construída pela oposição ao modelo norte-americano, ocidental, e por modelos políticos totalitários e autoritários.

Caberia uma pergunta: de que modo a identidade latino-americana ou a identidade árabe, que aparentemente pertencem ao nível das representações sociais (como os atores sociais se veem e são vistos), se concretizam em “realidades”? Trata-se de uma pergunta equivocada,

<sup>3</sup> Essa diferença é estabelecida pelo antropólogo John Boreman (citado por Verdery 2000, 242).

<sup>4</sup> Bauman (2005, 20), porém, possui uma leitura particular a esse respeito: “Pode-se até começar a sentir-se *chez-soi*, ‘em casa’, em qualquer lugar – mas o preço a ser pago é a aceitação de que em lugar algum se vai estar total e plenamente em casa”.

uma armadilha teórica que pressupõe uma análise dicotômica das coisas, que separa fatos e concepções, comportamentos e representações. Como lembram Goldman e Neiburg (1996), a respeito das teorias de caráter nacional – mas que pode referir-se a outros conjuntos de teorias –, se elas não são certamente a “expressão” direta de uma “realidade”, tampouco são sua pura deformação ou falsificação. São, antes, “discursos simultaneamente descritivos e normativos que, através de sua circulação social, tendem a funcionar como estruturas performativas, sintetizando, difundindo e, no limite, criando seus próprios referentes” (Goldman e Neiburg 1996, 25).

Se aceitamos o efeito descritivo e performativo dos enunciados discursivos, a produção de discursos é uma das maneiras de estabelecimento do que pode ser entendido como um processo de objetivação cultural. O conceito de cultura aqui inclui tanto aspectos simbólicos quanto materiais relativos a um grupo social. Mas tais discursos não são desinteressados. Para Foucault (1996, 10), “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nós queremos apoderar”. Portanto, não serve apenas para profetizar um futuro, mas para suscitar a adesão da sociedade, contribuindo para a realização dessa profecia (Larangeira, Rizzotto e Rodrigues 2007).

Não surpreende, então, o fato apontado por Hroch (2000) de que o crescimento dos movimentos nacionais tenha caminhado de mãos dadas com o avanço da comunicação e da mobilidade social, processos inseridos numa transformação mais geral da sociedade. Também não chega a ser uma novidade o papel dos meios de comunicação de massa – como um agente produtor de discursos em grande escala – em processos de “modernização” e “desenvolvimento”<sup>5</sup> de países da América Latina, inseridos em um sistema internacional de hierarquização entre regiões<sup>6</sup>.

Na verdade, a importância dos meios de comunicação de massa como agentes envolvidos em processos de objetivação cultural já fora detectado por Anderson (1989, 2002) em relação ao período de formação dos Estados-Nacionais. Cunhando as expressões “capitalismo de imprensa” ou “capitalismo editorial”, o autor enfatiza que o que tornou imagináveis as novas comunidades foi uma interação entre um sistema de produção e de relações produtivas (capitalismo), uma tecnologia de comunicações (a imprensa) e a fatalidade da diversidade linguística do homem. Para “agrupar” tal variedade de línguas correlatas, foram criadas línguas impressas, mecanicamente produzidas, passíveis de disseminação pelo mercado. Tinha-se, aí, uma estratégia aplicada para a promoção de uma homogeneização sociocultural.

O caso da al-Jazeera também é exemplar. Como analisa Lynch (2006), a veiculação de uma variedade de conteúdos e enfoques pela rede antes de 11 de setembro, particularmente em *talk-shows*, mostrando uma pluralidade de possibilidades políticas e culturais para a região árabe, e depois dessa data, o fortalecimento de um posicionamento de diferenciação e recusa ao modelo norte-americano de sociedade fez da rede um importante agente construtor do que seria o “mundo árabe” para a opinião pública árabe.

5 A utilização de aspas para os termos “modernização” e “desenvolvimento” significa que estão sendo utilizadas categorias geralmente empregadas no contexto internacional, sem que com isso não se perca de vista o caráter problemático e passível de reflexão crítica que os termos engendram em sua dimensão concreta, ou seja, em uma estrutura de poder internacional compartilhada.

6 Essa questão vem sendo discutida e problematizada por pesquisadores como Schramm (1966), Guareschi (2001) e Martin-Barbero (1987, 2006).

Desse modo, tanto no caso da rede do Qatar quanto no da Telesur, é preciso lembrar que os efeitos causados pelos discursos, como Charaudeau (2006) ressalta, resultam da combinação das circunstâncias em que se fala ou escreve (a identidade daquele que fala e daquele a quem este se dirige, a relação de intencionalidade que os liga e as condições físicas da troca) com a maneira pela qual se fala. Para entender melhor ambos os casos, é preciso, então, no âmbito da informação, “interrogar sobre a *mecânica de construção* do sentido, sobre a *natureza do saber* que é transmitido e sobre o *efeito de verdade* que pode produzir no receptor” (Charaudeau 2006, 40). O autor aponta também que esse sentido é construído por um duplo processo de semiotização: o de transformação e o de transação:

o ato de informar inscreve-se nesse processo [de transformação] porque deve *descrever* (identificar-qualificar fatos), *contar* (reportar acontecimentos), *explicar* (fornecer as causas desses fatos e acontecimentos). [...] O ato de informar participa desse processo [de transação], fazendo circular entre os parceiros um objeto de saber que, em princípio, um possui e o outro não, estando um deles encarregado de transmitir e o outro de receber, compreender, interpretar, sofrendo ao mesmo tempo uma modificação com relação a seu estado inicial de conhecimento. [...] É o processo de transação que comanda o processo de transformação e não o inverso (Charaudeau 2006, 41).

## Considerações finais

Antes mesmo de sua inauguração, a Telesur foi comparada a al-Jazeera pelo governo americano, ambas classificadas como “redes terroristas”. Em sentido contrário, tanto uma como a outra, por sua vez, compartilham um referencial de oposição comum – os EUA – e pretendem oferecer a seus públicos possibilidades de veiculação de informações produzidas local ou regionalmente, expressando visões de mundo particulares, em vez de reproduzirem discursos externos sobre eles próprios. Tal afinidade de posicionamento em um sistema internacional hierarquizado não somente em sua dimensão política, mas também no que se refere ao campo midiático, permite entender melhor o contexto no qual um acordo de intercâmbio técnico e de parceria entre a Telesur e a al-Jazeera foi firmado.

No que se refere à cobertura dos assuntos tratados, a aproximação entre ambas também fica evidente em relação ao posicionamento político frente às polaridades Norte-Sul e Ocidente-Oriente. Assim como a al-Jazeera, por exemplo, a Telesur, durante o mês de janeiro de 2009, dedicou grande parte de suas notícias à guerra e aos conflitos na faixa de Gaza. Nelas, critica Israel e chama a atenção para sua relação com os EUA, em manchetes como “Estados Unidos se ha convertido em el principal padrino de Israel” e “ONU denuncia que ofensiva israelí viola derechos de los niños”. Outro tema de destaque vem sendo a política do presidente americano Barack Obama, em geral, contendo críticas a ele e a seu governo no que tange às regiões (América Latina e Oriente Médio) e temáticas regionais específicas a cada uma delas.

A força da opinião pública, sua relação com os meios de comunicação de massa e o impacto que causa sobre ao campo político é evidente, como já analisado por Champagne (1988, 1990). No entanto, o jogo, os atores e as combinações de resultados possíveis gerados pela interação entre os agentes envolvidos variam em cada caso. No que se refere ao modo como a opinião



pública árabe afeta a política internacional, Lynch (2006) aponta três caminhos: por meio da mudança dos cálculos estratégicos de políticos racionais; por meio do modelamento (*shaping*) de visões de mundo; e pela transformação de identidades.

Sendo assim, pensando em um sentido “para dentro”, Telesur e al-Jazeera objetivam em vários níveis a criação e o fortalecimento de um sentimento de *nationness* compartilhado por seu público, mesmo quando esse público “latino” e “árabe” não está ocupando territorialmente a América Latina ou o Oriente Médio. Nessa perspectiva, em sentido “para fora”, as redes representam-se como veiculadoras de discursos anti-hegemônicos frente aos Estados Unidos, entendido como opositor quanto a políticas internacionais, modelo sociopolítico, identidade cultural e transmissão de informações. Ambas apresentam-se, desse modo, como fortes alternativas diante de formulações padronizadas de visões de mundo, abrindo espaço para a veiculação da especificidade latino-americana, no caso da Telesur, ou constituindo-se como a “voz do mundo árabe”, representando “o sofrimento do povo árabe”, no caso da al-Jazeera.

## Referências

aljazeera. Disponível em: <<http://www.aljazeera.net>>.

Anderson, B. *L'Imaginaire National. Réflexions sur l'Origine et l'Essor du Nationalisme*. Paris: La Découverte, 2002.

Anderson, B. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

Bauman, Z. *Identidade. Entrevista a Benedetto Vecchi*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

Burstein, Paul. “The impact of public opinion on public policy: a review and an agenda.” *Political Research Quarterly*, v. 56, no. 1, 2003: 29-40.

Camargo, Julia Faria. *Mídia e Relações Internacionais. Lições da invasão do Iraque 2003*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

Champagne, P. *Faire L'Opinion. Le Nouveau Jeu Politique*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1990.

Champagne, P. “Le Cercle Politique. Usages Sociaux des Sondages et Nouvel Espace Politique.” *Actes de La Recherche en Sciences Sociales*, v. 71/72, 1988: 71-97.

Charaudeau, P. *Discurso das mídias*. São Paulo: Contexto, 2006.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta. “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, no. 2, 2008: 80-97.

Foucault, M. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Editora Loyola, 1996.

Goldman, M., F. Neiburg. “Teoria Antropológica, Política e Ética nos Estudos de Caráter Nacional.” *XX Reunião da Associação Brasileira de Antropologia* (Salvador), 14-18 abr 1996.

Goldman, M., F. Neiburg. “Anthropology and Politics in Studies of National Character.” *Cultural Anthropology*, v. 13, no. 1, 1998: 56-81.

Guareschi, Pedrinho A. *Comunicação e Poder. A Presença e o Papel dos Meios de Comunicação de Massa Estrangeiros na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.

Hroch, M. "Do Movimento Nacional à Nação Plenamente Formada: O Processo de Construção Nacional na Europa." *Um Mapa da Questão Nacional*. Editado por G. Balakrishnan. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000: 85-105.

Laranger, A. N., C. C. Rizzotto e E. Rodrigues. "A Novilingua Bolivariana – uma linguagem apropriada para a estratégia político-midiática de Hugo Chávez." *E-Compós. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, v.10, 2007. Disponível em: <<http://www.compos.org.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/203/204>>.

Lynch, M. *Voices of the New Arab Public. Iraq, al-Jazeera, and Middle East Politics Today*. New York: Columbia University Press, 2006.

Marinucci, Raquel Boing. "Relações Internacionais e mídia." *Univ. Rel. Int. Brasília*, v.6, no.1, 2008: 43-52. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile>>.

Martin-Barbero, Jesus. "Projetos de Modernidade na América Latina". *América Latina Hoje, Conceitos e Interpretações*. Editado por J. M. Domingues e M. Maneiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

Martin-Barbero, Jesus. "Modernidad y massmediación em América Latina." *De los Medios a las Mediaciones*. México: G. Gili, 1987.

Nogueira, Silvia Garcia. "A 'identidade latino-americana' e a integração regional: o projeto da rede de comunicação Telesur." *Carta Internacional*, v. 4, no.1, 2009: 7-14.

Radenovic, Milan Rados. "Opinião pública mundial: formar ou manipular." *Revista Prisma.Com*, no. 2, 2006: 93-121. Disponível em:< [http://prisma.cetac.up.pt/artigospdf/7\\_opinio\\_publica\\_mundial\\_milan\\_rados.pdf](http://prisma.cetac.up.pt/artigospdf/7_opinio_publica_mundial_milan_rados.pdf)>.

Santoro, Mauricio. "Sociedade brasileira, opinião pública e operações multinacionais." ECEME, 2006: 1-11. Disponível em: <[http://www.eceme.ensino.eb.br/portalcee/arquivos/prof\\_mauricio\\_sociedade\\_brasileira\\_operacoes\\_multinacionais.pdf](http://www.eceme.ensino.eb.br/portalcee/arquivos/prof_mauricio_sociedade_brasileira_operacoes_multinacionais.pdf)>.

Schramm, W. *Mass Media and National Development*. Stanford: Stanford University Press, 1966.

Soroka, Stuart N. "Media, public opinion, and foreign policy." *Press/Politics*, v. 8, no. 1, 2003: 27-48.

Telesur. La Señal Informativa de América Latina. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net>>.

Thompson, John B. *A Mídia e a Modernidade. Uma Teoria Social da Mídia*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Verdery, K. "Para onde Vão 'Nação' e 'Nacionalismo'?" *Um Mapa da Questão Nacional*. Editado por G. Balakrishnan. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000: 239-247.

# As contradições da cooperação técnica em educação Brasil-CPLP: o caso do Timor-Leste

## The contradictions of Brazil-CPLP technical cooperation in education: the East Timor case

Diego Barbosa da Silva\*

### Resumo

A cooperação técnica entre o Brasil e países em desenvolvimento ampliou-se consideravelmente nos últimos anos, sobretudo com a América Latina, a África e o Timor-Leste. Em dissertação de mestrado recentemente defendida sobre as relações de poder em torno das políticas linguísticas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para a expansão do português, identificamos a produção de um efeito de homogeneidade que visa silenciar a heterogeneidade no discurso da organização. O objetivo deste trabalho é analisar os projetos de cooperação técnica oferecida pelo Brasil aos países da CPLP nas áreas de educação para verificar se esse efeito de homogeneidade também se apresenta nessas políticas, favorecendo, assim, o português brasileiro, e uma visão brasileira de educação e, conseqüentemente, de cultura. Após a análise de diversas fontes, podemos concluir que, apesar do discurso da solidariedade, a cooperação brasileira ainda está longe de ser uma construção entre as duas ou mais partes envolvidas, privilegiando, por fim, um sentido de “transferência” de *expertise*.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira. CPLP. Cooperação técnica. Educação. Relações culturais internacionais.

### Abstract

The technical cooperation between Brazil and other developing countries has grown considerably in recent years, particularly with Latin America, Africa, and East Timor. In a recent dissertation on relations of power concerning language policies in the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) aiming at empowering Portuguese, homogeneity was identified as an effort to downplay the speech of heterogeneity in the organization. The objective of this paper is to analyze technical cooperation projects offered by Brazil to CPLP countries in Education to observe whether this effect of homogeneity is also present in those policies, thus favoring, the Brazilian Portuguese language and a Brazilian stance on Education, and consequently of culture. After analyzing various sources, it could be concluded that despite reliance on a discourse of solidarity, the Brazilian cooperation is still far from being between two or more parties, focusing essentially on “transferring” expertise.

**Keywords:** Brazilian foreign policy; CPLP; Technical Cooperation; Education; International Cultural Relations.

\* Diego Barbosa da Silva possui graduação em Ciências Sociais (UERJ), especialização em Relações Internacionais Contemporâneas (PUC-Rio), mestrado em Linguística (UERJ) e atualmente é doutorando em Estudos de Linguagem (UFF). Desenvolve pesquisas transdisciplinares envolvendo análise do discurso, política linguística e relações internacionais. Contato: vsjd@uol.com.br.

## Introdução

Nestes últimos anos, temos acompanhado um momento de grave crise econômica que parece colocar à prova o eixo Estados Unidos-Europa como centro sustentador do capitalismo mundial. Ao mesmo tempo em que esses países mergulham na crise, observamos a ascensão de diversos países em desenvolvimento e a formação de novas alianças, como o BRICS, o IBAS e o G-20 comercial.

Esta pesquisa está justamente inserida nesse contexto de abertura e afirmação de espaços para países em desenvolvimento como o Brasil, que já se destacam como potências regionais e globais médias. Nesse processo de transição, antecipado pela crise econômica, de um mundo unipolar para um mundo multipolar, países como o Brasil lançam mão de instrumentos tradicionais e alternativos para projetar poder, como a modernização das forças armadas; os posicionamentos mais contundentes nos *fora* internacionais; a retomada de reivindicações antigas, como a vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU; a expansão da língua portuguesa; a diversificação de parceiros comerciais; a ampliação da cooperação técnica prestada a países pobres; e a formação de novos *fora* multilaterais.

Neste artigo, buscamos compreender melhor a cooperação técnica oferecida pelo Brasil aos países mais pobres da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) na área da educação, para propor uma reflexão sobre a política externa brasileira nesse novo contexto.

Nossa questão central de análise é saber se o efeito de homogeneidade presente no discurso da CPLP sobre a expansão do português (Silva 2011) também pode ser observado nos projetos de cooperação técnica na área da educação entre o Brasil e os países da CPLP. Esse efeito de homogeneidade tentaria anular ou diminuir a importância da heterogeneidade no interior da comunidade, favorecendo o surgimento de uma nova língua portuguesa homogênea e, conseqüentemente, servindo de um instrumento para ampliar a imagem do Brasil no mundo.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, encontramos alguma dificuldade no acesso a documentos a respeito dos projetos de cooperação técnica do Brasil com os países em desenvolvimento. Tal dificuldade se deve à tradição de se manter sigilo em alguns temas de política externa, mas também devido ao caráter disperso dos projetos por vários ministérios, o que dificulta o controle e o próprio levantamento dos dados<sup>1</sup>. Desse modo, embora a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ainda concentre os contatos e convênios, o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação dos projetos ficam a cargo de cada ministério.

## Um panorama dos projetos de cooperação entre Brasil e CPLP na educação

A partir de dados do Ministério da Educação (MEC) (Brasil 2010a), conseguimos formular um panorama dos projetos, que foi verificado junto aos dados da ABC (Brasil 2005a). A cooperação técnica entre o Brasil e os países da CPLP na área da educação engloba muitos projetos, que podem ser agrupados nas seguintes áreas: a) concessão de bolsas de estudo; b) estruturação da educação superior; c) formação de professores; d) educação profissional; e) alfabetização de

<sup>1</sup> A nova lei de acesso à informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, não deve reverter tal situação em curto prazo, pois, pelo que fomos informados, os dados estão dispersos, o que dificulta sua organização e, conseqüentemente, o acesso imediato.

jovens e adultos; f) educação especial; g) currículo e gestão; h) merenda escolar; i) educação à distância; j) ensino de língua portuguesa; l) bolsa-escola; e m) educação em interface com outras áreas, como saúde, esporte, meio-ambiente e ciência.

A concessão de bolsas de estudo para estrangeiros estudarem no Brasil é a mais antiga forma de cooperação fornecida pelo Brasil a outros países. Seu início ocorreu em 1917 com a vinda de estudantes latino-americanos. Atualmente, essa forma de cooperação está dividida em dois programas principais: o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). O PEC-G foi criado em 1964 e visa fornecer vagas, bolsas de estudo e passagens áreas a estudantes de países em desenvolvimento para cursos de graduação. Já o PEC-PG foi criado em 1981 e visa o mesmo propósito, só que para cursos de mestrado e doutorado. Enquanto o primeiro é mantido por um protocolo entre o MRE (Departamento Cultural) e o MEC (Secretaria de Educação Superior), responsável por intermediar o contato com as universidades públicas e privadas brasileiras, o segundo é mantido por um protocolo entre o MRE (Departamento Cultural) e o MC&T (CAPES e o CNPq) (Brasil 2011).

O impacto desses programas nas relações Brasil-África é considerável. Só para termos uma ideia, de acordo com o próprio MRE (Brasil 2011), desde 2003, o PEC-G selecionou 4.326 alunos de 20 países africanos. Destes, destacam-se os dois países de língua oficial portuguesa com mais alunos selecionados: Cabo Verde, com 2.065 alunos, e Guiné-Bissau, com 940 alunos. Já o PEC-PG selecionou, desde 2003, 237 alunos de 14 países, sendo os dois primeiros também de língua oficial portuguesa: Cabo Verde, com 81 alunos, e Moçambique, com 73 alunos.

No âmbito da cooperação para a estruturação da educação superior, está o apoio à Universidade de Cabo Verde para o desenvolvimento dos cursos de engenharia e ciências agrárias, e o planejamento, gestão, regulação e avaliação do ensino superior. Quanto à Universidade Amílcar Cabral (Guiné-Bissau), houve o envio de doze professores visitantes e a promoção de projetos conjuntos, intercâmbio de pesquisa e formação e qualificação de professores e pesquisadores.

A alfabetização de jovens e adultos é um dos projetos mais antigos. Passando por diversas fases, inclui tanto a alfabetização quanto a capacitação de alfabetizadores e a gestão de políticas para a alfabetização, em Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe. Apenas em São Tomé e Príncipe estima-se que o governo brasileiro tenha alfabetizado até então 13 mil pessoas, o que representa 8,2% da população do arquipélago (Martins e Vlanou 2011). Além disso, em conjunto com a Unesco, o governo brasileiro organizou três oficinas de alfabetização de jovens e adultos, em 2006, 2008 e 2009, com o objetivo de “debater as novas práticas ou experiências bem sucedidas e levantar as necessidades/dificuldades de cada país, de forma a apoiar a implementação de uma política para o alcance da alfabetização e educação para todos os jovens e adultos assim como estabelecer uma rede de cooperação na área” (Brasil 2010, 7).

Na temática da merenda escolar, a cooperação visa elaborar um marco nutricional da merenda escolar em Angola, e implementar o Programa Nacional das Cantinas Escolares ou de Alimentação Escolar em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Timor Leste. Tais iniciativas buscam estabelecer o melhor aproveitamento da capacidade nutricional de acordo com as realidades locais, e produzir alimentos em convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento

da Educação (MEC/Brasil). A importância da alimentação no contexto da educação deve-se justamente à tentativa de reduzir a evasão escolar e prevenir a desnutrição e as doenças crônicas, como o diabetes.

Em relação à educação especial, o destaque é a implantação do programa brasileiro Escola de Todos, que visa à inclusão de alunos e a formação de professores multiplicadores, numa parceria com a Unesco. Em Angola, foram capacitados “270 professores/multiplicadores em sistema braile e código matemático unificado, orientação e mobilidade, atividades de vida diária, ensino de língua portuguesa para surdos e em áreas como síndrome de *down* e transtornos invasivos do desenvolvimento em todas as províncias do país” (Brasil 2010a). Em Cabo Verde, foram formados 180 professores com a finalidade de “ampliar a oferta de atendimento educacional a portadores de necessidades especiais” (Brasil 2010, 3), aprimorados 22 centros de recursos audiovisuais e enviados 160 kits com material em braile.

Quanto ao currículo e gestão, o apoio brasileiro está centrado na capacitação de profissionais, por meio de convênio com o Instituto Nacional da Educação da Guiné-Bissau e da oferta do curso de especialização *lato senso* em currículo para profissionais angolanos. Sobre a educação profissional, o Brasil apoiou a estruturação de cursos de nível técnico em administração e em contabilidade na Guiné-Bissau, de agroindústria em Moçambique e no Timor-Leste, e de pedagogia e de turismo e hotelaria em Cabo Verde, com a capacitação neste último de 350 cabo-verdianos nas áreas de cozinha, restaurante, bar, camareira, recreação e lazer (Brasil 2010a).

Ainda sobre a educação profissional, destacamos as iniciativas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), que já tem centros de ensino técnico-profissionalizante em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Timor-Leste, e ainda planeja implantá-los também em Moçambique e São Tomé e Príncipe (Brasil, 2010a).

A formação de professores é uma das maiores áreas de atuação da cooperação brasileira na educação. Em Cabo Verde, o Brasil auxiliou na capacitação de 120 professores de matemática e português somente em 2009. Para o ano seguinte, havia a previsão de mais 80 professores cabo-verdianos e 20 guineenses. Enquanto isso, em São Tomé e Príncipe, o Ministério da Educação desenvolve “um modelo de formação em exercício adequado ao contexto santomense, no qual o Brasil fornece suporte com material didático adaptado, capacitação e apoio na elaboração de uma estratégia para a expansão do programa nacional de formação de professores” (Brasil 2010a). De acordo com o Ministério da Educação local, São Tomé e Príncipe tem 683 professores, sendo que 56,8% não possuem formação adequada, isso é pouco mais da metade. O governo brasileiro já capacitou cerca de 100 professores santomenses. No Timor-Leste, a situação educacional precária não é muito diferente dos países africanos. Lá, o Ministério da Educação do Brasil já formou cerca de 180 professores, envolvendo mais de 60 escolas e três mil alunos. Ademais, 32 livros foram adaptados com os conhecimentos locais para o ensino médio e contextualizados para a realidade timorense (Brasil 2010a). Alguns desses projetos brasileiros contam ainda com a utilização do Telecurso, da Fundação Roberto Marinho.

Na educação a distância, o Brasil atua na capacitação de gestores dessa modalidade e no reforço da capacidade institucional do Instituto de Educação Aberta e a Distância de Moçambique (IEDA). Existe ainda um programa de cooperação entre a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Ministério da Educação (MINED), a Universidade Pedagógica (UP) e a Universidade Eduardo

Mondlane (UEM), de Moçambique, que visa à formação de professores para atuação em escolas de nível básico e médio, e de agentes do serviço público.

Já a cooperação em torno do ensino da língua portuguesa, é desenvolvida na Guiné-Bissau, principalmente no Timor-Leste. Ambos os países têm como língua oficial o português, mas a maioria da população fala outras línguas, como o crioulo guineense, na Guiné-Bissau, e o tetum, no Timor-Leste. A cooperação em torno do ensino da língua portuguesa é bastante ampla e perpassa por outros projetos aqui já explicitados. O Ministério da Educação do Brasil e a Capes atuam desde a formação de professores de língua portuguesa, passando pela elaboração de um currículo escolar da disciplina para a educação básica, até o envio de professores para o ensino de língua.

O programa Bolsa-Escola foi desenvolvido no Brasil por alguns governos municipais do Partido dos Trabalhadores e implantado a nível nacional ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Consiste no pagamento de uma bolsa aos pais por cada criança matriculada e com frequência na escola, e tem por finalidade evitar a evasão escolar, sobretudo aquela causada pela necessidade do trabalho infantil para complementar a renda familiar. Durante o governo Lula, o Bolsa-Escola e outras bolsas foram reunidas sob o nome de Bolsa-Família. O Ministério da Educação do Brasil vem auxiliando e acompanhando a implantação do Bolsa-Escola em Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Por fim, o Brasil atua também em outras áreas relacionadas à educação em interface com outros temas, como a educação preventiva, que tem por objetivo discutir a elaboração de um plano estratégico de prevenção à AIDS, em São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, em parceria com o Ministério da Saúde (Brasil) e a Unesco; a educação por meio do esporte, em Guiné-Bissau e Angola, em parceria com o Ministério dos Esportes do Brasil; a educação ambiental e em saúde; além da educação infantil, a utilização de novas tecnologias na escola e a formação científica. Esta última implantada também em Moçambique.

Além desses, ainda podemos citar a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e a expansão da Rede Brasileira de Ensino no Exterior (RBEx), que, ainda que voltados para a promoção da língua portuguesa no mundo, também fazem parte da área de educação.

A Unilab foi fundada em 2010 e recebeu os primeiros alunos no primeiro semestre de 2011, em Redenção, no estado do Ceará, a primeira cidade brasileira a abolir a escravidão. A Unilab é uma proposta do governo Lula para aumentar a integração do Brasil com os demais países lusófonos. A Unilab foi uma proposta do governo Lula para aumentar a integração do Brasil com os demais países lusofalantes. Metade de todo seu corpo discente, de cinco mil estudantes, seria proveniente dos países lusofalantes, principalmente dos PALOPs, do Timor-Leste e do território de Macau, enquanto a outra metade seria de brasileiros. A Unilab atualmente oferece os cursos de Administração Pública, Agronomia, Ciências Humanas, Ciências e Matemática, Enfermagem, Engenharia de Energia e Letras. Além dos países lusofalantes, outros países já apresentaram interesse em participar da iniciativa, como a África do Sul, Burundi, Gana, Lesoto e Madagascar (UNILAB, 2011).

Já a Rede Brasileira de Ensino no Exterior é composta por Centros Culturais Brasileiros (CCBs) públicos, ligados a postos diplomáticos no exterior por Institutos Culturais Brasileiros



(ICBs) privados, mas com o apoio do MRE, e leitorados em universidades estrangeiras. Eles visam principalmente o ensino da língua portuguesa e a divulgação da cultura brasileira. Durante os oito anos do governo Lula (2003-2010), a quantidade de centros e institutos brasileiros no exterior passou de 22, em 2003, para 28, em 2010, e a de leitorados, de 31, em 2003, para 68, em 2011, distribuídos em 41 países. Nesse período, o Brasil abriu um leitorado, os primeiros brasileiros, na Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, além de manter centros culturais em todos os países de língua oficial portuguesa, com exceção da Guiné Equatorial e do Timor-Leste. A abertura de um Centro em Díli está prevista para ocorrer nos próximos anos. Esses CCBs atendem a cerca de 30 mil alunos, enquanto os leitorados, três mil (Brasil 2011).

Tendo em vista a variedade de áreas em que a cooperação brasileira na educação atua, elaboramos o seguinte quadro a fim de facilitar a visualização do panorama acima:

**Quadro 1 – Áreas de atuação da cooperação técnica brasileira com cada país da CPLP**

País (ano do primeiro acordo de cooperação técnica)	Áreas de atuação da cooperação brasileira na educação
Angola (1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concessão de bolsas de estudo</li> <li>Currículo e gestão</li> <li>Educação ambiental</li> <li>Educação especial</li> <li>Educação infantil</li> <li>Educação profissional</li> <li>Educação relacionada às novas tecnologias</li> <li>Formação científica</li> </ul>
Cabo Verde (1977)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alfabetização de jovens e adultos</li> <li>Concessão de bolsas de estudo</li> <li>Educação especial</li> <li>Educação profissional</li> <li>Estruturação da educação superior</li> <li>Formação de professores</li> <li>Formação científica</li> <li>Merenda escolar</li> </ul>
Guiné-Bissau (1978)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alfabetização de jovens e adultos</li> <li>Concessão de bolsas de estudo</li> <li>Currículo e gestão</li> <li>Educação a distância</li> <li>Educação e esporte</li> <li>Educação preventiva</li> <li>Educação profissional</li> <li>Ensino da língua portuguesa</li> <li>Estruturação da educação superior</li> </ul>
Guiné Equatorial (2005)	Não há cooperação técnica na área da educação

País (ano do primeiro acordo de cooperação técnica)	Áreas de atuação da cooperação brasileira na educação
Moçambique (1980)	Alfabetização de jovens e adultos Concessão de bolsas de estudo Educação a distância Educação profissional Formação científica Implantação do programa Bolsa-Escola Merenda escolar
São Tomé e Príncipe (1984)	Alfabetização de jovens e adultos Concessão de bolsas de estudo Educação preventiva Formação de professores Implantação do programa Bolsa-Escola Merenda escolar
Timor-Leste (2002)	Alfabetização de jovens e adultos Concessão de bolsas de estudo Educação profissional Ensino da língua portuguesa Formação de professores Merenda escolar

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do MEC (Brasil 2010a, 2011)

Após esse panorama, fica mais fácil entender a dimensão e a importância da educação para a cooperação técnica brasileira. Mas, ainda que a educação não correspondesse a uma das principais áreas da cooperação técnica brasileira, ela apresenta uma série de polêmicas específicas, que veremos a partir de agora.

## As especificidades da educação na cooperação internacional

Na obra *Aparelhos Ideológicos do Estado*, Althusser (1970), a partir dos estudos de Marx, identificou um conjunto de instrumentos do Estado utilizados pela burguesia para manter-se no poder. Esse conjunto poderia ser dividido em dois tipos: os aparelhos repressores, como a polícia; e os aparelhos ideológicos, como a igreja, o sindicato, a família e a escola. Althusser (1970) mostra como a ideologia se materializa em instrumentos e como age para mascarar as reais condições de produção. A educação, materializada aqui na escola, torna-se para o Estado um meio de manipular a população e camuflar as desigualdades sociais.

Ora, é através da aprendizagem de alguns saberes práticos (*savoir-faire*) envolvidos na inculcação massiva da ideologia da classe dominante que são em grande parte reproduzidas as relações de produção de uma formação social capitalista, isto é, as relações de explorados com exploradores e de exploradores com explorados. Os mecanismos que reproduzem este resultado vital para o regime capitalista são naturalmente envolvidos e dissimulados por

uma ideologia da Escola universalmente reinante, visto que é uma das formas essenciais da ideologia burguesa dominante: uma ideologia que representa a Escola como um meio neutro. (Althusser 1970, 66-67).

Desse modo, não podemos negar o papel da ideologia na educação, e também sua influência no desenvolvimento da educação por meio da cooperação bilateral, seja quais forem os países cooperantes.

Gaio (2008), em pesquisa sobre a concepção de modernização na política de cooperação técnica entre o MEC e a USAID durante o regime militar brasileiro, também destaca o papel ideológico dado à educação nesse caso específico. Para ele, a cooperação MEC/USAID favoreceu a ideologia fordista/taylorista, baseada na teoria do capital humano, em que a educação é vista como um valor econômico, um investimento que “agregaria valor à força de trabalho” (Gaio 2008, 96), possibilitando uma ascensão social do trabalhador. Justamente por isso, durante o regime militar, houve a predileção pelo ensino técnico-profissionalizante para a formação de mão de obra minimamente qualificada para possibilitar a modernização do país.

Essas condições impostas pela USAID ao MEC estavam baseadas nas teorias de Walt Rostow, então diretor do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, em que a passagem do subdesenvolvimento para o estágio de desenvolvimento se daria “através de etapas pelas quais todos os países têm que passar no seu rumo ao desenvolvimento” (Gaio 2008, 99).

Gaio (2008, 105) critica duramente as teorias de Rostow, por desconsiderar o processo histórico de construção de cada país com o intuito de desmascarar uma intervenção dos Estados Unidos nos países mais pobres:

Com esse caráter a-histórico, sua teoria desconsidera a existência das mediações e contradições da realidade econômica, política e cultural que supostamente pretende explicar, e dessa forma, tenta justificar a intervenção estadunidense na modernização das outras nações, inclusive como fator relevante à segurança nacional dos próprios Estados Unidos.

A visão de educação imposta pela USAID ao Brasil durante o regime militar tinha forte influência da ideologia capitalista liberal e a transformava em uma mercadoria.

Para o cumprimento desse fim, a educação racionalizaria e unificaria a vida social e modernizaria a nação, gerando progresso dentro da ordem. A dimensão de classe da educação é anulada e oculta-se a reprodução das relações de classe através da mediação da estrutura ocupacional definida pela escolarização. E a educação assume, assim, forte função mistificadora, ideológica (Gaio 2008, 126).

Outra característica bastante específica da cooperação na educação está relacionada à concepção tanto das ciências exatas quanto das ciências humanas. Se observarmos a própria cooperação brasileira em áreas como agricultura ou saúde, talvez seja mais fácil pensar ou aceitar a cooperação enquanto “transferência”. Afinal, o que se propõe é justamente passar conhecimentos científicos adquiridos para a fabricação de medicamentos ou o manejo do solo, por exemplo.

Essa “transferência” ocorre justamente por conta da especificidade das ciências exatas. Uma mesma reação química pode ser reproduzida num laboratório brasileiro e também num laboratório africano, desde que seja seguido o mesmo processo e controle. Entretanto, não podemos pensar com essa mesma lógica a cooperação em áreas das ciências humanas, em que o contexto é fundamental, já que não há um padrão, um modelo correto a ser ensinado. Assim, não seria lógico pensar a cooperação nas áreas das ciências humanas como “transferência”, mas sim, como produção de conhecimento, a partir da troca de experiências e de diálogo.

Só para termos uma ideia, Morais (2011, 7), destaca uma série de fatores essenciais para se pensar um projeto de alfabetização de jovens e adultos em cooperação entre Brasil e países africanos, cujas respostas influenciariam o resultado da ação:

- (i) localização da população não alfabetizada – se majoritariamente em áreas urbanas ou rurais;
- (ii) composição etária e por sexo desta mesma população;
- (iii) sua(s) língua(s) materna(s) – se a mesma língua proposta pelo programa de alfabetização ou não;
- (iv) a base gramatical e vocabular do idioma dos dois países, no caso de o idioma ser o mesmo. Obviamente, outras questões mais complexas, mas não menos importantes, devem ser também observadas, tais como a motivação da população não alfabetizada para frequentar programas de alfabetização e as relações de gênero prevalentes na sociedade.

Outro ponto importante pode ser observado a partir de duas concepções de educação: uma mais tradicional, em que há a transmissão de conhecimento e uma relação de poder entre professor-aluno, e outra mais contemporânea, em que há uma troca de conhecimentos e uma relação de igualdade entre professor-aluno.

Morais (2011, 6), assim, aponta a possibilidade de influência dessa “verticalidade tradicional” da relação professor-aluno na horizontalidade da cooperação brasileira:

Nesse contexto, tendem a emergir relações tradicionais de poder, como por exemplo, “professor-aluno”, em que se espera que uma parte ensine, enquanto a outra aprenda em conformidade. Contudo, essa cooperação será mais proveitosa e eficaz para ambas as partes se forem estabelecidas na prática relações de horizontalidade e aprendizado mútuo. Isso significa incluir entre os objetivos da cooperação ganhos de aprendizado tanto para o país destinatário quanto para o país remetente das lições resultantes da experiência de sucesso em questão.

Por fim, a cooperação pode ser influenciada por aquilo que Mariani (2007, 241) chamou de “ideologia do déficit”, isto é, a partir de uma perspectiva etnocêntrica, a população, a cultura e a língua de países mais pobres são vistas como atrasadas, deficientes, primitivas e subdesenvolvidas. De fato, como Mariani (2004, 2007) mesmo mostra, isso está diretamente relacionado à colonização. Ainda que formalmente não haja mais colonização, não podemos descartar a possibilidade de a ideologia do déficit influenciar uma atividade de cooperação.

Essas especificidades da educação na cooperação técnica nos permite refletir sobre a relação entre doador e receptor, sob uma forte influência da teoria marxista das relações internacionais. Para os marxistas, a cooperação internacional é uma manifestação do imperialismo. “A ajuda reforçaria os padrões de desigualdade e injustiça herdados do período colonial, impedindo as reformas estruturais necessárias para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento

para os países do Sul” (Maciel 2009, 227). Desse modo, através da ajuda, os países do Norte poderiam se intrometer nas nações do Sul, controlá-las e explorá-las, além de impor modelos de modernização e de orientação liberal capitalista. A educação, portanto, seria um instrumento ideológico.

Após abordarmos as teorias sobre o poder da educação na cooperação técnica internacional, analisaremos como é a cooperação técnica brasileira prestada na educação na prática, por meio do discurso oficial e também dos projetos desempenhados.

## O discurso oficial do governo brasileiro e a cooperação técnica prestada em educação no Timor-Leste

Apesar de toda essa polêmica em torno da cooperação de modo geral, e especificamente em torno da cooperação na educação, o governo brasileiro insiste no discurso da solidariedade para o desenvolvimento. Segundo o embaixador Farani (Brasil 2010b, 9), atual diretor da ABC,

a cooperação brasileira observa, assim, os princípios de respeito à soberania dos povos, a não intervenção nos assuntos internos dos países envolvidos, o atendimento às demandas formuladas pelos países, o não estabelecimento de condicionalidades, a desvinculação de interesses comerciais ou fins lucrativos e a meta de fortalecer as instituições e os recursos humanos por meio do desenvolvimento das capacidades.

Esse princípio vai ao encontro da teoria construtivista das relações internacionais. Para os construtivistas, “as estruturas fundamentais da política internacional são basicamente sociais e não dependem das relações de poder” (Lallande 2011, 5). Essas estruturas sociais influenciam a percepção dos governantes na constituição de valores e interesses. “Isso significa que os interesses nacionais dos países são produtos das ‘construções’ sobre o que seus respectivos estadistas percebem a respeito do contexto internacional” (Lallande 2011, 5).

O fator ético, assim, para os construtivistas, tem um valor importante nas relações internacionais. “Existe uma obrigação ética para corrigir as injustiças internacionais que geram pobreza e distribuição sem igualdade e, para essa perspectiva, a cooperação técnica é capaz de incidir positivamente nessa situação” (Lallande 2011, 6)<sup>2</sup>.

Ainda que o governo adote o discurso da solidariedade para o desenvolvimento, identificamos alguns pontos e trabalhos que contradizem isso e que merecem aqui ser expostos.

Embora nosso objeto de estudo seja a cooperação entre Brasil e países da CPLP, decidimos focar no Timor-Leste, que, para nós, merece maior atenção porque o país se encontra num momento de reconstrução completa a partir da cooperação internacional e serve de um grande laboratório para a ONU para questões de *peacebuilding* e *peacekeeping*. Além disso, a educação

<sup>2</sup> Entretanto, se, por um lado, os Estados são movidos por uma obrigação ética em ajudar os mais pobres, nós nos perguntamos: onde está a ética quando os países mais ricos criam barreiras comerciais para os produtos agrícolas dos mais pobres, contrariando regras liberais de comércio que as próprias nações mais ricas criaram? Desse modo, parece-nos que essa ética não tem uma base moralmente sólida e, depois do 11/09, a cooperação Norte-Sul ganha uma nova e importante função: diminuir a revolta das populações mais pobres contra as desigualdades mundiais entre as nações mais ricas e as mais pobres.

é a principal área na cooperação Brasil-Timor-Leste, consumindo 22% de todos os recursos brasileiros enviados (Brasil 2010).

O Timor-Leste, como sabemos, foi uma colônia portuguesa no sudeste asiático que proclamou sua independência em 1974. Logo em seguida, o país foi invadido e anexado pela Indonésia, que permaneceu no país até 1999, quando a ONU organizou um plebiscito vitorioso que culminou com a restauração da independência. Desde então, diversas organizações internacionais e países auxiliam os timorenses na (re)construção do seu país.

Silva (2008) nos apresenta uma etnografia da Reunião de Timor-Leste com os Parceiros do Desenvolvimento (RTLDP), também chamada de Conferência dos Doadores, organizada pelo governo local e pelo Banco Mundial para a reconstrução do Timor-Leste, em maio de 2003<sup>3</sup>. Após observações, Silva (2008, 151) descreve a reunião como “uma arena de disputas rituais por *status* político entre os doadores”, em que cada doador, um após outro, parece duelar para quem pode ofertar mais ao Timor-Leste. Tal situação a faz comparar as ofertas com a dádiva, conceito elaborado por Mauss (1974) para explicar a relação estabelecida entre aquele que doa e aquele que recebe, instaurando assim a necessidade de retribuir com gratidão: “a conferência dos doadores é um ritual de exibição pública das dádivas ofertadas ao Timor-Leste, no qual se definem periodicamente as relações de procedência de um doador sobre o outro” (Silva 2008, 152).

Embora a reunião seja a “apoteose do investimento realizado” (Silva 2008, 156), a relação da dádiva também se observa desde a identificação pública, com adesivos dos bens doados por cada país, isto é, desde uma propaganda até a transformação dos próprios técnicos em dádiva. Nessa disputa de doadores, cada um crê ter o melhor modelo para o Timor-Leste. Silva (2008, 163) observa, por exemplo, a disputa de dois modelos:

Os portugueses, particularmente, contrapunham-se aos anglófonos apresentando-se como mais abertos ao contato e à convivência com a diversidade, “de que seriam testemunhas, sobretudo, os brasileiros, produtos de uma miscigenação ímpar entre *europæus*, *ameríndios* e *africanos*, propiciada pela colonização lusitana na América”, nos termos de alguns deles. Em função desta denominada tradição e também do fato de terem atuado durante mais de 400 anos como potência colonizadora de Timor-Leste, os portugueses estariam, segundo eles próprios, mais aptos a assumir o papel de mentores do processo de construção do Estado local.

Além disso, para ficar mais evidente a dádiva, cada país escolhe uma ou algumas áreas de atuação, em que poderá se destacar e que muitas vezes está relacionada à sua imagem: “vinculada a narrativas de formação nacional, a especialização da dádiva de uma país expressa a imagem e os interesses que ele busca projetar de si mesmo” (Silva 2008, 164).

Mas, além de querer se destacar perante a comunidade internacional, nessa competição, cada doador interpreta a dádiva também como “um meio de se saldarem dívidas históricas,

3 “São convidados para a RTLDP todos os parceiros do desenvolvimento que, em algum momento, a partir de 1999, disponibilizaram recursos para a reconstrução do país. Dessa forma, têm assento na mesa principal do evento Estados-nações, agências multilaterais de desenvolvimento, bancos multilaterais de desenvolvimento etc. Na reunião de maio de 2003, participaram da conferência os seguintes doadores: Austrália, Brasil, China, União Europeia, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Coreia [do Sul], Malásia, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Tailândia, Reino Unido, Estados Unidos, além de diversas organizações e agências da ONU” (Silva 2008, 168).

veículo através do qual certos países procuram recompor sua moral diante do mundo por ações ou omissões praticadas para com o Timor-Leste” (Silva 2008, 158). Não seria assim mera coincidência que os principais doadores de Timor-Leste sejam Austrália, Japão, Portugal, União Europeia e Estados Unidos. A Austrália e o Japão invadiram o país durante a II Guerra Mundial; Portugal foi a potência europeia colonizadora, enquanto os Estados Unidos apoiaram a anexação indonésia, em 1974. Isso também pode ser observado com o Brasil, quando o Presidente Lula afirma que “é impossível devolver nossa dívida histórica com a África. Somos devedores em todos os sentidos, em nossa forma de ser, nossa cultura e nossa arte” (Efe 2010).

Em contrapartida, “a maior contra dádiva de Timor-Leste aos seus parceiros seja a de se colocar como um espaço em que valores caros aos seus doadores – de que os mitos ocidentais de boa sociedade são expressão: os ideais de igualdade, liberdade e democracia – possam mais uma vez ser cultivados no processo de construção de um novo Estado-nação” (Silva 2008, 166). Por fim, a autora conclui que “a assistência internacional prestada potencializa ainda os doadores em sua capacidade de exercer influência sobre a condução da política interna do país” (Silva 2008, 165-166).

Se Silva faz uma análise antropológica da situação, mas que muito nos ajuda a entender a cooperação brasileira, Torronteguy (2010) faz uma análise do discurso jurídico. Ele analisa a cooperação de maneira geral e enumera uma série de contradições, entre as quais: a predileção pela capacitação individual do funcionalismo público “sem a necessária correspondência na sociedade civil”, a imposição de um diagnóstico dos problemas locais e a proposição de soluções ignorando o ponto de vista da comunidade local, além de “distorcer as prioridades que o Estado receptor pode ter planejado em seu orçamento”. Como se não bastasse, os doadores também exigem a existência de “boas práticas políticas”, como uma proteção dos direitos humanos para receber ajuda.

Ainda que o Brasil negue tais práticas, sob o discurso da solidariedade, Torronteguy (2010), em análise dos atos internacionais de cooperação técnica assinados entre o Brasil e os PALOPs na área da saúde, não demonstra isso. Para ele, nesses acordos “verifica-se o cuidado diplomático com a nominal igualdade entre as partes contratantes, o que sugere uma horizontalidade formal, muito embora o conteúdo das iniciativas deixe claro que o Brasil *ajuda* mais do que *coopera* com essas nações” (Torronteguy 2010, 63). Ademais, ele observa que em muitos atos não constam a necessidade de apresentação de relatórios ou qualquer avaliação e monitoramento dos projetos.

O mesmo discurso pode ser visto nos atos sobre a temática da educação, nos quais comprovamos também um significativo comprometimento financeiro dos países receptores, que, ao contrário do que se pode pensar, são responsáveis por toda infraestrutura da cooperação, como a providência de moradia, transporte e demais condições de trabalho para os técnicos brasileiros. Torronteguy (2010, 66) conclui que

é certo que há horizontalidade, pois não há pactuação de condicionalidades, tampouco o endividamento dos países africanos, diferentemente do que muitas vezes ocorre na cooperação Norte-Sul. Entretanto, o conteúdo das atividades projetadas pelos atos bilaterais indica uma via de mão única, pela qual o país africano fica em posição passiva na transferência.



A noção de transferência também escapa em discursos de muitos diplomatas brasileiros. Gala (2011, 23), por exemplo, menciona transferência quando afirma que,

no campo da cooperação, registre-se que, associados às perspectivas para uma presença mutuamente vantajosa do Brasil nesses países, estão os interesses brasileiros em prestar cooperação aos países em desenvolvimento e, no caso em particular, aos países de língua oficial portuguesa, mediante a transferência de tecnologias adaptadas às condições geográficas, climáticas, mas sobretudo socioeconômicas.

Quanto aos técnicos brasileiros, segundo Gala (2011, 24),

estão aprendendo, em português, como atuar no papel de agentes de desenvolvimento em outros contextos, exportando a tecnologia e a experiência desenvolvidas no Brasil. A cooperação com os países de língua portuguesa passa a servir, dessa forma, como experiência relevante para a internacionalização das instituições brasileira.

Conclui-se, então, que os brasileiros não vão à África entrar em contato com novas realidades e, quem sabe, aprender novas soluções para o Brasil, por meio de uma troca de experiências, mas sim, aprender a melhor forma de ensinar para ampliar cada vez mais a sua oferta de cooperação e se destacar como um *global player*. A solidariedade, então, se expressa na prática pela transferência.

Como vimos, o discurso oficial brasileiro sobre a cooperação técnica para o desenvolvimento, ainda que gire em torno do princípio da solidariedade, apresenta marcas de uma relação desigual entre os países, em torno da noção de transferência. Analisando alguns relatos de professores que participaram diretamente da cooperação brasileira, como técnicos responsáveis por alguns projetos, também podemos retirar algumas observações importantes.

Bormann e Silveira (2007), duas brasileiras que compuseram a primeira Missão de Especialistas Brasileiros em Educação em Timor-Leste, com o objetivo de auxiliar os timorenses na construção da base da educação nacional, em 2003, encontraram resistência dos timorenses assim que chegaram:

Os primeiros encontros foram tensos, sem envolvimento do grupo timorense com as propostas que eram apresentadas. Acreditamos que essa resistência justifica-se pelo fato de aqueles professores se sentirem, de certa forma, violados, acreditando talvez que não haveria o devido respeito ao trabalho que já vinham executando (Bormann e Silveira 2007, 239-240).

Se, por um lado, essa reação pode ser natural, por outro, revela certo receio dos timorenses em relação ao Brasil e à cooperação, afinal, a posição que eles ocupam nesse processo acaba sendo a de aluno, isto é, a posição vertical tradicional de ensino. Isso fica mais claro no relato das brasileiras sobre a discussão da obrigatoriedade do ensino religioso, defendida por muitos timorenses e não apoiada pelos brasileiros: “Por mais que o grupo brasileiro defendesse a matrícula facultativa nessas disciplinas, sem ônus para o Estado, permaneceu no texto a obrigatoriedade, conforme o desejo dos leste-timorenses presentes” (Bormann e Silveira 2007, 237). No Brasil, o ensino religioso, que foi obrigatório durante décadas, acabou sendo colocado de

lado, à medida que ocorrida a laicização do Estado brasileiro, sob forte influência ocidental. Mas isso foi resultado de um processo histórico. Sob um ponto de vista da alteridade, que talvez tenha passado despercebido para os brasileiros, fica fácil compreender a opinião dos timorenses. Mas, como as duas autoras mesmo afirmam, a construção do texto de lei para a educação timorense levou em conta princípios ocidentais, que hoje se impõem como universais:

A construção da proposta do texto da Lei levou em conta, entre outros aspectos: o respeito pelos direitos humanos; a diversidade cultural e religiosa; a promoção da igualdade e do acesso à educação; a solidariedade social; a ética no serviço público; a legalidade; a proteção ambiental; a criatividade e a inovação. O resultado está alicerçado nos princípios da igualdade, da democratização, da descentralização e flexibilização, objetivando um sistema nacional de educação eficaz e moderno (Bormann e Silveira 2007, 236).

As brasileiras afirmam que nas reuniões, “apesar de a palavra sempre ser dada à equipe brasileira, a decisão final era sempre determinada pela maioria timorense”, de modo que é impossível pensar em um currículo para o país sem estar imerso na realidade ou conhecer o contexto local. Elas explicam que a “intenção foi a de que um esboço culminasse em uma proposta revestida da identidade, da vontade e do saber daqueles que participaram da sua construção” (Bormann e Silveira 2007, 237). Podemos observar, assim, algumas marcas polêmicas em torno da cooperação na área da educação, como a verticalidade da relação professor-aluno, a presença da ideologia, quando se referem à atividade em alguns momentos, como a “entrega de um produto”, e a imposição de uma visão brasileira de educação. Esta última também aparece nesse fragmento: “em alguns momentos, houve discordância de opiniões entre o grupo brasileiro e os técnicos portugueses. Cada uma das partes queria defender a permanência de aspectos estruturais da educação semelhante a seus países” (Bormann e Silveira 2007, 238).

Pazeto (2006, 9) acrescenta que se

não bastassem essas atitudes de negação da autonomia, ouviam-se propostas de não oferta de determinados conteúdos em cursos superiores de formação de professores, justificadas pela suposta incapacidade que estudantes timorenses apresentavam em relação à aprendizagem de conteúdos com base no raciocínio filosófico ou lógico-matemático, decorrente do baixo nível cultural e escolar. Tais evidências contrariam a perspectiva de capacitação institucional e demonstram o grau de dificuldade por que vem passando a implantação do sistema educativo de Timor-Leste, em decorrência da ausência de referenciais e de condições para fazer frente a esses entraves. Essa situação parece explicar a pretensa supremacia da ciência do norte para resolver os problemas do sul.

Tanta polêmica com a noção de dádiva e a intervenção nos assuntos internos em torno da cooperação parece ter também provocado reações no governo de Timor-Leste, que, em 2010, liderou a criação do G7+<sup>4</sup>, um grupo de Estados afetados e fragilizados por conflitos. O G7+

4 O G7+ foi criado em 2010 e atualmente conta com os seguintes membros: Afeganistão, Burundi, Chade, Côte d'Ivoire, Etiópia, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Ilhas Salomão, Libéria, Nepal, Papua Nova-Guiné, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Timor-Leste e Togo. Atualmente, a presidência é ocupada pelo Timor-Leste (G7+, 2011).

surgiu reivindicando maior diálogo na comunidade internacional a respeito da cooperação, uma vez que esses países afirmavam que “não conseguiam ouvir suas vozes refletidas no trabalho realizado neles e não conseguiam se ver nos guias de plano, nas estratégias e nas notas políticas oferecidas” (Gueterres 2011, 3-4). Nas palavras do vice primeiro-ministro timorense, José Luís Guterres (2011, 4), o G7+ é “um fórum novo e independente de regiões e países pós-conflito que se uniram para formar uma voz coletiva para abordar a comunidade internacional”.

O campo de atuação do grupo se dá principalmente no âmbito das reuniões do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, organizado pela OCDE e realizado a partir de 2003, em que a Declaração de Paris (2005) sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento é o seu marco<sup>5</sup>.

Nessa linha crítica à forma de cooperação existente, em nome do G7+, o vice-primeiro-ministro do Timor-Leste, em debate no Conselho de Segurança da ONU sobre a construção da paz em regiões de pós-conflito, no dia 21 de janeiro de 2011, exorta a necessidade de reformas urgentes em quatro pontos:

Em primeiro lugar, os parceiros internacionais devem ajudar-nos a construir as nossas instituições trabalhando com elas – isto inclui uma revisão completa da forma como é prestada assistência técnica aos nossos países (...). Em segundo lugar, não é possível construir-se uma nação com base nos princípios de outra. Não existe um modelo abrangente que possa resolver os desafios únicos que se deparam às nossas nações. Os agentes internacionais devem dar valor à importância do contexto histórico, cultura, diversidades regionais, complexidades linguísticas, diferenças sociais, dissonância política continuada e mentalidade nacional. Todos estes são elementos vitais para a construção estatal em nações pós-conflito. Em terceiro lugar, temos de estar absolutamente certos em relação à finalidade que estas instituições devem servir, e a partir daí ser incansáveis para concretizarmos essa finalidade (...). Em quarto lugar, é fundamental que haja um diálogo político sustentável entre Estados, entre os homens e mulheres que compõem as nossas comunidades e o Governo, de modo a fortalecer a democracia e a encorajar a autonomização, transformando a construção estatal num esforço a nível nacional envolvendo todas as pessoas.

Essa reivindicação não é apenas timorense e, se observarmos com mais atenção, encontraremos semelhanças às críticas feitas à concepção de ajuda e assistência técnica nos anos de 1960. Se, ainda hoje, países em desenvolvimento reivindicam uma construção conjunta, de aprendizado mútuo e que leve em consideração a realidade, a cultura e a história locais é porque, embora o nome não seja mais “assistência técnica”, a cooperação ainda está muito distante de ser de fato uma cooperação.

Pazeto (2006, 8), membro da Missão Brasileira em Timor-Leste para a Educação Superior, em 2004, também chega à mesma conclusão:

---

5 A Declaração de Paris, cuja adesão do Brasil não está confirmada, “sublinha a importância da apropriação dos programas pelos países receptores, do alinhamento da ajuda às prioridades locais de desenvolvimento, da utilização de sistemas locais sempre que possível e de maior transparência no planejamento, financiamento e implementação dos projetos para o sucesso dos mesmos” (Berndt 2009, 25). Assim, a declaração “aponta para a desvinculação da cooperação ao desenvolvimento de interesses estratégicos ou comerciais, tornando o processo mais técnico. Essa tendência encontrará dificuldades de fortalecimento, já que doadores tradicionais, como os EUA, fazem amplo e declarado vínculo da sua cooperação com interesses estratégicos. Além disso, novos cooperantes como a China também tem evidenciado esta ação vinculada” (Klug 2010, 55).

A experiência tem demonstrado que as influências externas sobre o Timor-Leste, sejam elas de ordem cultural ou política, tanto oriundas dos países do ocidente quanto do mundo asiático, exercem absoluta preponderância sobre a ainda frágil estrutura humana, financeira e administrativa local. A falta de experiência e a dificuldade frente à tomada de decisão em relação à organização e gestão da educação superior, por parte dos que atuam nessa área, e a dependência do Ministério da Educação aos organismos patrocinadores de suporte representam os maiores desafios na definição de estratégias de capacitação institucional em relação à educação superior.

Como vimos, na teoria e na prática, a cooperação técnica apresenta grandes polêmicas que nem mesmo o discurso da solidariedade consegue apagar. Retornando ao nosso problema de pesquisa, podemos dizer que, pelas fontes analisadas, como os relatos dos professores que atuaram na cooperação técnica brasileira prestada, e também pelo surgimento de reivindicações, como as do G7+, o efeito de homogeneidade da língua portuguesa também se apresenta nos projetos de cooperação. Afinal, como vimos, não podemos negar a polêmica que gira em torno da cooperação, que, por sua vez, reflete na prática cooperativa.

Se pensarmos no exemplo do Timor-Leste, podemos observar que na construção do país houve pouco ou nenhum espaço para a construção de uma língua portuguesa nacional, um português timorense, como houve no Brasil, com seus cinco processos de gramaticalização<sup>6</sup>. Afinal, a construção de uma língua nacional é um processo histórico e identitário. Desse modo, Brasil e Portugal estão lá para ensinar português, porque é lógico pensar que, se no Timor-Leste eles querem falar português, eles querem falar a nossa língua.

Outro reflexo dessa falta de espaço é a divulgação recente, na imprensa, de um movimento para a abolição do português como língua oficial do país, duramente criticado por autoridades e intelectuais portugueses (Freitas 2011). Na verdade, o que se cogitou fazer foi abolir o português do primeiro ciclo do ensino básico. Defendida pela primeira-dama, Kirsty Gusmão, e pelo atual primeiro-ministro, Xanana Gusmão, a ideia encontra bases na própria Unesco e também semelhanças com legislações de diversos países. As crianças timorenses seriam assim alfabetizadas na sua língua materna e, só depois, no segundo ciclo, o português viraria língua de aprendizagem. Trata-se, portanto, de um movimento também de valorização das línguas nacionais para ampliar o acesso à educação.

A adoção da língua colonizadora pela maioria dos países descolonizados pós-1960 deveu-se ao fato de ser língua de unidade nacional e de comunicação internacional. Contudo, a situação do Timor-Leste é complexa, pois tem uma língua franca local, o tetum, duas línguas colonizadoras, o indonésio e o português, e a restauração da sua independência se deu num momento em que o

6 Zoppi-Fontana (2009) descreve um novo período do processo de gramaticalização do português brasileiro envolvendo a língua transnacional, que se inicia a partir dos anos de 1990 com a globalização, a formação de blocos regionais, a ascensão do neoliberalismo e a expansão da internet. Esse processo é “marcado por uma série de acontecimentos linguísticos que sinalizam uma nova dimensão da língua brasileira, que passa a ser significada a partir de uma dupla determinação discursiva, como língua nacional e como língua transnacional”. Outros quatro momentos são descritos por Guimarães (2004), sob o aspecto cronológico: “1. Da descoberta até o início do século XIX: caracteriza-se por não haver ainda estudos sobre a língua portuguesa feitos no Brasil. (...) 2. Do início da segunda metade do século XIX até fins dos anos 1930, caracteriza-se pela publicação das primeiras gramáticas no Brasil, pela fundação da Academia Brasileira e Letras e pelos primeiros estudos sobre a diferença do PE para o PB. 3. Do fim dos anos 1930 até a década de 1960: caracteriza-se pela criação dos primeiros cursos de Letras e vai até o ano em que a Linguística se torna disciplina obrigatória para os cursos de Letras em 1962. 4. Da metade da década de 1960 até hoje: caracteriza-se pela institucionalização da Linguística com a criação de cursos de graduação e pós-graduação no Brasil”.

inglês é a única língua global e principal língua de comunicação internacional. Daí a sua utilização pela ONU durante a (re)construção.

Se o tetum ocupa a função de língua de unidade como ocorreu com o suaíle, na Tanzânia, e com o sango, na República Centro-Africana, e o inglês ocupa a função de língua de comunicação internacional, qual a função do português?<sup>7</sup>

A invasão do Timor-Leste pela Indonésia não permitiu que ocorresse no país um processo de descolonização linguística<sup>8</sup>, como ocorreu com as demais ex-colônias europeias. Pelo contrário, a ocupação indonésia iniciou um novo processo de colonização linguística. Sem esse processo de descolonização linguística, de construção de uma língua portuguesa timorense, o português atualmente entra em conflito com o tetum como símbolo da identidade nacional.

Por sua vez, o ensino da língua portuguesa no Timor-Leste feito por brasileiros e portugueses sem se preocupar com a realidade local e, principalmente, sem ter os timorenses como planejadores dessas políticas, não favorece o desenvolvimento desse processo de descolonização. Pelo contrário, inicia-se um novo processo de colonização linguística. Tal como afirma Pazeto (2006, 8-10):

A raiz e as consequências desse quadro são os quase cinco séculos de colonização sem qualquer investimento humano e social. Não obstante a Independência restaurada pelo Referendo Popular de 1999, muitos dos programas de suporte ao desenvolvimento da educação correm o risco de manterem o processo de colonização, ao invés de reverterem essa situação. Evidências desse quadro são constatadas por meio da adoção de instrumentos legais, de organização curricular, do uso de línguas estrangeiras e de material didático sem competência e perspectivas de sustentabilidade. (...) A definição e implementação das políticas educacionais e, particularmente, das condições para a organização e gestão da educação superior em Timor-Leste estão diretamente associadas às questões da redescoberta da identidade cultural timorense. A desagregação da cultura regional, associada à sobreposição de culturas externas, provocou como consequência, perda das próprias referências e fragilização da identidade pessoal e institucional.

Segundo essa linha de raciocínio, é possível entender o movimento de valorização e reconhecimento do tetum como única língua oficial do país. Se observarmos o censo de 2010, veremos que entre 2004 e 2010 o número de alfabetizados em português cresceu, bem como em tetum e inglês. A diferença é que cerca de dez anos depois da reintrodução do ensino de português no arquipélago, 77,8% da população de 15 a 24 anos são alfabetizados em tetum, enquanto apenas 39,3%, em português, e 22,3%, em inglês. A língua indonésia foi a única que sofreu redução no mesmo período, de 66,8% para 55,6% (Highlights... 2010). Podemos concluir, portanto, que o efeito de homogeneidade também está presente nos projetos de cooperação na área da educação, ainda que não seja de forma intencional, como afirma o governo brasileiro.

7 Tanto o suaíle na Tanzânia e o sango na República Centro-Africana eram línguas francas, isto é, utilizadas como língua de comunicação entre povos de diversas etnias nesses países. Esse fato, acompanhado de uma intensa política linguística de *corpus* – de adaptação da língua – fizeram com que essas línguas pudessem ser oficializadas juntamente ao lado das línguas de comunicação internacional das antigas metrópoles europeias, respectivamente, Reino Unido e França.

8 De acordo com Mariani (2004), descolonização linguística é um processo pelo qual uma língua passa em que se atribui nova memória e novos sentidos, a partir da independência de uma colônia.

Assim, mesmo que o discurso da solidariedade encaixe na PEB, marcada pelos princípios da autonomia e da não intervenção, ou mesmo pela imagem de que o povo brasileiro é hospitaleiro e pacífico, não se podem negar as vantagens que ela traz ao Brasil. Ainda que seja um dever ético ajudar, tal ajuda reforça a imagem brasileira como liderança e voz do Sul. É por isso também que há o discurso de que a CTPD brasileira se firma em contraposição à tradicional cooperação Norte-Sul:

Como todos sabemos, o sistema tradicional de cooperação internacional que pautou as relações Norte-Sul na última metade do século XX esgotou a maior parte de seus paradigmas e, devido à sua rigidez filosófica, ideológica e mesmo operacional, não soube se atualizar de maneira a atender às novas realidades nacionais, regionais e globais. A decadência do modelo anterior, que se reflete de forma dramática na diminuição dos recursos alocados pelos doadores tradicionais, se, por um lado, não coincidiu com o surgimento de outro modelo, por outro, provoca um debate estimulante sobre o futuro da cooperação internacional (Nogueira 2003).

Esse discurso é essencial para ampliar a imagem do Brasil como um interlocutor entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. O Brasil está, assim, numa zona de transição, o que possibilita a ele ser porta voz dos países pobres:

A CTPD empreendida pelo Brasil parece querer escapar das armadilhas da cooperação Norte X Sul e faz um esforço em transformar o discurso da ajuda em um discurso de cooperação e parceria. Sem deixar de reconhecer a importância da cooperação recebida, o discurso brasileiro sobre CTPD parece incorporar a experiência de país receptor para avançar em seu papel de prestador, como se o país houvesse captado a CTI do Norte, processado sua assimilação e adaptação, e se dispusesse a repassá-la ao Sul (Lopes 2008, 102).

Hirst (2009) vai além ao pensar os motivos pelos quais os países doadores do Sul não queiram ser confundidos com os do Norte. Para ela, a “conservação de sua identidade Sul é fundamental, seja para assegurar legitimidade junto aos países de ingressos baixos ou para evitar sua subordinação a um conjunto de normativas impostas pelo Norte para o Norte em suas ações de cooperação internacional” (Hirst 2009, 220-221).

Já para Lima, citado por Saraiva (2007, 42), “países como o Brasil adotam um comportamento internacional de natureza multifacetada, que buscam, ao mesmo tempo, beneficiar-se das possibilidades do sistema internacional, remodelá-lo no papel de liderança, visando beneficiar os países do Sul e atuar no contexto regional com uma perspectiva de hegemonia”.

Esse discurso de distanciamento do modelo de cooperação Norte-Sul ganha ainda mais força se comparado com a política de cooperação de outras potências emergentes, como a China e a Índia. Sobre as parcerias sino-africanas e indo-africanas, Vizentini (2010, 20-25) comenta:

A atuação chinesa suscita reações bastante diversas na comunidade internacional. Os pontos positivos são o crescimento econômico por que os países africanos vêm passando e o investimento pesado em infraestrutura, sempre negligenciado pelos europeus. Por outro lado, a maior parte dos Estados tem um pesado déficit comercial com a China – o saldo total é positivo à África, mas isso porque países como Angola exportam muito mais do que a média –, e há críticas à qualidade de produtos chineses. Há quem argumente, ainda, que essa tentativa

não passaria de uma espécie de neoimperialismo à chinesa, e que a concessão de empréstimos sem a exigência de garantias político-institucionais favoreceria ditaduras (...). Ainda que o Ocidente concentre suas críticas em relação à presença chinesa e omita relativamente à indiana, ambas possuem consequências comuns. Mesmo que a estratégia chinesa de penetração na África seja mais orientada e abrangente politicamente do que a indiana, que aparenta ser mais reativa (busca não ficar para trás), os efeitos econômicos diretos e os políticos indiretos são os mesmos, variando apenas a intensidade.

Por fim, não podemos deixar de lembrar que a solidariedade não significa igualdade e pressupõe, na maioria das vezes, um “sentimento de simpatia, ternura ou piedade pelos pobres, pelos desprotegidos, pelos que sofrem, pelos injustiçados e manifestação desse sentimento, com o intuito de confortar, consolar, oferecer ajuda” (Houaiss 2001). Keohane, citado por Ayllón (2007) afirma que só há cooperação porque há desigualdade. E essa desigualdade também é fruto de condições históricas e passa pela colonização da Europa sobre os demais países do globo.

## Considerações finais

A motivação desta pesquisa foi a ampliação da cooperação técnica brasileira nestes últimos anos e também o efeito de homogeneidade encontrado em nossa dissertação de mestrado em linguística quando analisamos o discurso da CPLP sobre a expansão do português. Esse efeito de homogeneidade em torno da língua portuguesa favoreceria a formação de uma língua portuguesa única, em que o português brasileiro parecia como forte candidato a fornecer as bases para essa nova língua. Por fim, isso auxiliaria o Brasil na sua projeção mundial como potência emergente. Por isso, investigamos se os projetos brasileiros de cooperação técnica na educação com os outros países de língua oficial portuguesa favoreceriam esse efeito de homogeneidade.

Encontramos algumas dificuldades no acesso aos dados sobre a cooperação técnica brasileira por causa da tradição de se manter sigilo em alguns temas de política externa, mas também devido ao caráter disperso dos projetos por vários ministérios, o que dificulta o controle e o próprio levantamento dos dados. Ainda assim, pudemos, a partir de dados da ABC e do Ministério da Educação, acessar trabalhos acadêmicos contendo relatos de experiências e impressões pessoais, sobretudo de professores que atuaram nesses projetos, além de notícias e reportagens publicadas pela imprensa, e tirar algumas conclusões.

Percebemos, nesses *corpora* de análise, marcas da presença ideológica, tais como a verticalidade tradicional da relação professor-aluno ou a imposição de valores e visão estrangeiros sobre a educação. Vimos também como o conceito de dádiva de Mauss (1974) pode ser aplicado na cooperação técnica fornecida a um país e também a forte influência da ideia de transferência frente ao discurso brasileiro de solidariedade.

Nessa falta de espaço para que os países como o Timor-Leste possam intervir no processo de cooperação em seus próprios territórios e nessa falta de alteridade dos países cooperantes em entender a realidade, a cultura e a história locais, o efeito de homogeneidade se manifesta, não havendo espaço para a heterogeneidade.

A cooperação não pode ser vista apenas como uma entrega de produto ou mesmo como uma ajuda a um país em condições de necessidade, ela tem que ser vista como um aprendizado



mútuo para os dois países. Só assim, de fato, poderá ser considerada cooperação e se livrará de vez do vício da “ajuda” e da “assistência”.

## Referências

Althusser, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos de estado*. Lisboa: Presença, 1970.

Ayllón, Bruno. “La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales.” *Carta Internacional*, v. 2, no. 2, out. 2007: 32-47. Disponível em: <[200.144.190.194/nupri/arquivo.php?id=14](http://200.144.190.194/nupri/arquivo.php?id=14)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

Berndt, Priscila Pimont. *A cooperação técnica internacional como instrumento da política externa brasileira: o Brasil como doador junto aos países africanos*. 2009. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/21484>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

Bormann, Aliete e Marília Silveira. “Primeira missão de especialistas brasileiros em educação em Timor-Leste.” *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Editado por Kelly Cristiane da Silva e Daniel Schroeter Simião. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

Brasil. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *A cooperação com os países de língua portuguesa*, 2005a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/documentos/via-ABC1.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

Brasil. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África*, 2010a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/publicacoes/publicacoesCatalogo2010.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

Brasil. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, 2010b. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/documentos/Brazilian\\_African\\_Talks.pdf](http://www.abc.gov.br/documentos/Brazilian_African_Talks.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2011.

Brasil. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Timor-Leste: cooperação para o desenvolvimento*, 2005b. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/documentos/via11.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

Brasil. Ministério da Educação do Brasil (MEC). *Relatório Final da III Oficina de Cooperação Sul-Sul entre Países de Língua Oficial Portuguesa sobre Educação de Jovens e Adultos*. Brasília: Unesco; MEC, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001537/153790por.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2011.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). *Balanco de Política Externa 2003-2010*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

Efe. Lula diz que Brasil nunca poderá pagar dívida com a África. *Último Segundo*. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/lula-diz-que-brasil-nunca-podera-pagar-divida-com-a-africa/n1237697122836.html>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

Freitas, Joana. Timor-Leste: Projecto de abolir ensino básico da língua portuguesa nas escolas não avança. *Hoje Macau*, 29 set. 2011. Disponível em: <<http://paginaglobal.blogspot.com/2011/11/timor-leste-projecto-de-abolir-ensino.html>>. Acesso em: 25 out. 2011.

G7+. Disponível em: < <http://www.g7plus.org/history/>>. Acesso: 20 out. 2011.

Gaio, Daniel Machado. *A concepção de modernização na política de cooperação técnica entre MEC e a USAID*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/2106?mode=full>>. Acesso em: 25 out. 2011.

Gala, Irene. “Os pilares de atuação da CPLP os interesses do Brasil.” *A participação brasileira na CPLP*. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: < <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/CPLP-Port-3.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2011.

Guimarães, Eduardo. *História da Semântica: sujeito, sentido e gramática no Brasil*. Campinas: Pontes, 2004.

Guterres, José Luís. *Alocação de Sua Excelência o Vice Primeiro-Ministro José Luís Guterres por ocasião do debate aberto do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Construção de Paz em Situações Pós-conflito: construção institucional*, 2011. Disponível em: <[http://www.dh-cii.uminho.pt/0\\_content/centro/VPM\\_Speech\\_at\\_the\\_UNSC\\_open\\_debate\\_21\\_1\\_11-pt.pdf](http://www.dh-cii.uminho.pt/0_content/centro/VPM_Speech_at_the_UNSC_open_debate_21_1_11-pt.pdf)>. Acesso em 25 out. 2011.

Highlights of the 2010 Census Main Results in Timor-Leste. *Direção Nacional de Estatística Timor-Leste*, 2010. Disponível em: <<http://dne.mof.gov.tl/>>. Acesso em: 25 out. 2011.

Hirst, Monica. “Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político.” *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. Editado por Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

Hoauiss, Antônio. *Dicionário Hoauiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília: Ipea; ABC, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2011.

Klug, Israel Leoname Fröhlich. *Brasil e a cooperação ao desenvolvimento em segurança alimentar e nutricional da CPLP*. 2010. Monografia (Especialização) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <[http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1048/1/2010\\_IsraelLeonameFr%C3%B6hlichKlug.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1048/1/2010_IsraelLeonameFr%C3%B6hlichKlug.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

Lallande, Juan Pablo Prado. *La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo: entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales*. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

Lopes, Luara Landulpho Alves. *Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual de São Paulo Júlio Mesquita; Universidade Estadual de Campinas; Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/LuaraLandulphoAlvesLopes.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2011.

Maciel, Tadeu Morato. “As teorias de relações internacionais pensando a cooperação.” *Ponto-e-vírgula*, no. 5, 2009: 215-229. Disponível em: < <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-20-tadeumorato.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

Mariani, Bethania. “Língua portuguesa, políticas de línguas e formação de Estados nacionais: notas sobre lusofonia.” *Relações literárias internacionais: lusofonia e francofonia*. Editado por Geraldo Pontes e Claudia Almeida. Rio de Janeiro: Eduff; de letras, 2007: 234-253.

Mariani, Bethania. *Colonização Linguística*. Campinas: Pontes Editores, 2004.

Martins, Rodrigo e Olga Vlanou. "A política da solidariedade: de receptor e doador, o Brasil consolida a aposta na cooperação Sul-Sul." *Carta Capital*, 27 abr. 2011. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/16162680/123565703/name/SeuPaisDiplomacia643.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2011.

Mauss, Marcel. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1974.

Morais, Michelle. *Cooperação Sul-Sul em Alfabetização: rumo ao Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <[http://www.cereja.org.br/pdf/revista\\_v/Revista\\_MichelleMorais.pdf](http://www.cereja.org.br/pdf/revista_v/Revista_MichelleMorais.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2011.

Nogueira, Ruy Nunes Pinto. *Conferência de Alto Nível do G-77 sobre Cooperação Sul-Sul*. Marraqueche, 2003.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2011.

Pazeto, Antônio Elízio. "Educação superior em Timor-Leste: desafios da organização e da capacitação institucional." *VI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*, 15 a 17 de novembro de 2006. Disponível em: <[http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD\\_documentos/1961.pdf](http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/1961.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2011.

Saraiva, Miriam Gomes. "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007." *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, no. 2, 2007: 42-59. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2011.

Silva, Diego Barbosa da. *De Flor do Lácio à Língua Global: uma análise discursiva das relações de poder nas políticas linguísticas para a promoção, a difusão e a projeção do português da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Letras, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Silva, Diego Barbosa da. *O Brasil na CPLP: a educação e a cooperação técnica horizontal para (além d) o desenvolvimento*. 2012. Monografia (Especialização) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Silva, Kelly Cristiane da. "A cooperação internacional como dádiva: algumas aproximações." *Mana*, v. 14, no. 1, 2008: 141-171. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132008000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132008000100006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 17 mar. 2011.

Torrenteguy, Marco Aurélio Antas. "O papel da cooperação internacional para a efetivação de direitos humanos: o Brasil, os países africanos de língua oficial portuguesa e o direito à saúde." *Revista Eletrônica de Com. Inf. Inov. Saúde* (Rio de Janeiro), v. 4, no. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewArticle/346>>. Acesso em: 25 out. 2011.

UNILAB. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Disponível em: <<http://www.unilab.edu.br>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

Vizentini, Paulo Fagundes. "A China e a Índia na África: imperialismo asiático ou Cooperação Sul-Sul?" *Ciências & Letras* (Porto Alegre), no. 48, 2010: 13-28. Disponível em: <<http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos/article/view/47>>. Acesso em: 06 jun. 2011.

Zoppi-Fontana, Mônica. *O português do Brasil como língua transnacional*. Campinas: Editora RG, 2009.

# Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em Política Externa<sup>1</sup>

## Hypotheses for behavioral change of political parties in Foreign Policy

Lucas Ribeiro Mesquita\*

### Resumo

A política externa se configurou como uma agenda distante da vida partidária brasileira. No entanto, estudos recentes demonstram que essa participação partidária em relação aos assuntos internacionais tem se intensificado. Nossa pesquisa procura entender o vazio explicativo sobre esse tema. Antes apáticos, os partidos hoje se importam com a política externa, mas quais fatores foram responsáveis por essa mudança? Trabalharemos com a conjugação de quatro hipóteses, que, ao final, se conjugam, na tentativa de explicar a mudança comportamental partidária no período pós-redemocratização. A primeira hipótese versa sobre o processo de democratização nas políticas públicas brasileiras. A segunda entende a maior inserção internacional brasileira como catalisadora da participação partidária. A terceira defende que a competição partidária possibilitou que partidos anteriormente despreocupados iniciassem um “pensamento” sobre a política externa. E a última discorre sobre as mudanças organizacionais internas ao próprio partido.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Partidos Políticos. Politização. Comportamento Partidário.

### Abstract

The Brazilian foreign policy stands for an agenda apart from the mainstream political party life in Brazil; however, some recent studies show that party participation on international affairs has increased. Our research, however, seeks to understand the lack of studies on the subject. In the past, they were deemed as apathetic, today parties engage in the Brazilian foreign policy, but what factors were responsible for this behavioral change as regards foreign policy? We will work with the combination of four hypotheses, which ultimately come together in an attempt to explain behavioral change in the post-party democratization. The first hypothesis focuses on the democratization process in public policy in Brazil, the second hypothesis considers greater international participation as a catalyst for the Brazilian political parties, the following argues that party competition has enabled parties, which were oblivious to foreign policy to start “thinking” of the topic; and the last hypothesis deals with internal structural changes to the party itself.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy. Political Parties. Political Awareness. Party Behavior.

1 Versão de trabalho apresentado no III Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas. Gostaria de agradecer aos comentários dos professores Amado Cervo e Clodoaldo Bueno ao artigo.

\* Doutorando em Ciência Política pela UFMG e Mestrando em Ciência Política pela Unicamp. Bolsista Capes. Contato: lucaskazao@gmail.com.

## Introdução

Partidarização, ideologização, política externa guiada sob preceitos ideológicos partidários. Essas são palavras ou expressões que sempre retornam nas atuais discussões da política externa brasileira. Com a ascensão do governo Lula, a política externa brasileira vivenciou um novo padrão na sua condução. Sob a conduta do diplomata Celso Amorim, o Itamaraty seguiu com a chamada correção de rumos iniciada ao final do governo Fernando Henrique, com a tentativa de reinterpretar as clássicas proposições da política externa brasileira, dando um novo sentido e um novo objetivo. Foram retomadas as ideias da política externa como um instrumento do desenvolvimento nacional e do globalismo, utilizando-a como um pilar de sustentação da estratégia governamental, orientado para as novas forças sociais que agora compõem o poder político dominante.

Essa reversão política, por sua vez, não foi unânime na comunidade política nacional, apresentando, em diversos momentos, divergências sobre ela. Tal discussão esteve focalizada principalmente em duas instâncias da política nacional do Itamaraty e suas divisões internas, e dos discursos dos partidos políticos. Cabe aqui notar que esse novo *locus* de discussões, com uma participação partidária ativa nas proposições de política externa, representa uma mudança, talvez inédita, do comportamento partidário em relação à política externa brasileira.

Historicamente, a participação partidária na política externa foi tratada pelos estudiosos como algo distante do dia a dia partidário. Valemos agora de algumas citações para explicitar esse distanciamento. Para Schneider (1976, 137),

os partidos políticos não são fatores significativos na elaboração da política externa. Em termos de influência, os partidos variam entre a influência inexistente e marginal. Mesmo antes de 1964, a política externa era mais uma responsabilidade do Executivo que uma preocupação partidária; desta forma as posições de política externa de diversos partidos pecavam por falta de coerência.

De acordo com Oliveira e Onuki (2010, 145), “um estudo sistemático sobre partidos políticos e política externa no Brasil atenderia, no máximo, a um exercício de diletantismo”. Almeida (1992, 162), por sua vez, pontua que

a experiência brasileira apresenta evidências concretas do papel secundário, quando não marginal, dos temas de política externa na reflexão e atividade dos partidos políticos. Tanto no regime pluripartidário (...), como no bipartidarista (...), os partidos mantiveram-se ou foram mantidos à margem dos grandes temas de relações internacionais, como também, e principalmente, do próprio processo decisório.

Cabe, ainda, trazer para este artigo os estudos que demonstram que esse distanciamento da relação entre partidos e política externa se alterou, principalmente no período pós-democrático. Oliveira e Onuki (2010, 145-146) defendem que

os partidos políticos brasileiros não apenas têm posições discriminantes em política externa como, a depender da composição governista, alteram o curso do comportamento do país

no plano externo. A ausência de diagnósticos dando conta de nova realidade deriva de uma espécie de efeito inercial, no qual se compreende a realidade presente a partir de esquemas analíticos e referências empíricas do passado. É possível afirmar que os partidos políticos contam em política externa em duas dimensões. Primeiramente pela influência direta dos partidos políticos sobre a tomada de decisão no âmbito executivo em função (...) da composição governista. (...) Em segundo lugar pela influência indireta, por meio do legislativo através da dinâmica de pesos e contrapesos no processo de formulação e implementação de políticas.

Almeida (1992) destaca que, motivados pelos grandes temas da agenda internacional na década de 1980, os partidos passaram a se interessar pelas relações internacionais brasileiras. O autor, então, começa a buscar explicações para essa mudança comportamental dos partidos. De atores marginalizados, os partidos políticos passam a atores-chave no processo de discussão e formulação da política externa atual.

Nossa pesquisa, no entanto, procura entender o vazio explicativo sobre esse tema. Antes apáticos, os partidos hoje se importam com a política externa, mas quais fatores foram responsáveis por essa mudança? Trabalharemos com a conjugação de quatro hipóteses que, ao final, se conjugam, na tentativa de explicar a mudança comportamental partidária no período pós-redemocratização.

É salutar lembrar que as duas primeiras hipóteses não levam à compreensão do processo, visto que já foram tratadas pela literatura e já se tornaram clássicas. No entanto, somos obrigados a utilizá-las, visto que acreditamos que a mudança comportamental dos partidos não se dá somente por fatores externos a eles, como proposto pelas duas primeiras hipóteses, mas são reflexos da própria competição partidária e da estrutura interna de cada partido.

A primeira hipótese versa sobre o processo de democratização das políticas públicas brasileiras, o que possibilitou a participação de novos atores em instituições insuladas, entre elas, a PEB. A segunda entende a maior inserção internacional brasileira como catalisadora da participação partidária, dado que agora a política externa entraria no rol das políticas importantes do Estado brasileiro. A terceira defende que a competição partidária possibilitou que partidos anteriormente despreocupados iniciassem um “pensamento” sobre a política externa, em decorrência da atuação de outros partidos em tal política. E a última discorre sobre as mudanças organizacionais internas ao próprio partido, que, em função dessas três suposições iniciais, começam a estruturar meios que possibilitam a criação de proposições voltadas para essa temática. Trabalhem as hipóteses.

## 1ª Hipótese: A politização da Política Externa Brasileira

Com o fim de um regime militar autoritário, a nova conjuntura brasileira de liberalização política e de abertura econômica foi estabelecida, implicando mudanças em toda a sociedade nacional, no modo de pensar, e inclusive, na forma de conceber a política externa.

Lima (2000) atenta para o fato de que a democratização das políticas e a liberalização econômica ocorridas no Brasil incitam a descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político e a consequente politização do processo de formação de políticas públicas, dado que a escolha da política externa – e consequentemente do interesse nacional – é resultado do

jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno, dependendo assim das preferências e dos interesses da coalizão política vencedora.

Em resumo, a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno (Lima 2000, 295).

O novo rearranjo distributivo da política externa brasileira fez com que os novos (e diversos) atores passassem a se preocupar em ser mais receptíveis à discussão, buscando uma maior articulação de seus interesses em tal política, o que vem afetando o insulamento que desfrutava o Itamaraty.

Vários exemplos sinalizam a politização da política externa, entre eles, o maior espaço dado pela mídia à matéria (Cerqueira 2005); o aumento do papel do legislativo nas discussões sobre as relações internacionais brasileiras (Alexandre 2006); a crescente relevância que a política exterior adquiriu nos debates e campanhas eleitorais presidenciais (Almeida 2004); e o aumento da importância dada pelos partidos políticos às proposições de política externa, tema tratado nesta pesquisa. Nesse sentido, nossa primeira hipótese versa sobre o processo de democratização nas políticas públicas brasileira, inclusive na política externa, processo que possibilitou a participação de novos atores outrora marginalizados do processo, entre eles, os partidos políticos.

Tais elementos são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa. Nos termos de Nunes (1997), se o insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena, em que interesses e demandas extrainstitucionais podem desempenhar algum papel, o que tem se verificado no país desde a redemocratização, cada vez com maior intensidade, é a busca da ampliação do escopo dessa arena.

Podemos fazer uma linha histórica desse processo de politização gerado pela gradual abertura do processo de formulação da política externa brasileira. A movimentação para tentar alinhar a política externa à política pública de caráter democrático foi iniciada por Tancredo Neves, que buscou reforçar, por mais de uma vez, a fórmula do “paralelismo” e da “plena convergência” entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa do Itamaraty de democratização das relações internacionais (Lafer citado por Lopes 2010).

Posteriormente, o chanceler do Governo Sarney, Olavo Setubal, apresentava a política externa como uma política unívoca, que deveria se adequar

aos métodos, critérios éticos e políticos, com as práticas internas e com o estilo próprio da Nova República. (...) Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira (MRE citado por Lopes 2010).

No governo Collor, iniciativas internas do Itamaraty demonstraram o reconhecimento que a própria instituição concedia à necessária participação de alguns setores da sociedade civil na política externa brasileira. No ano de 1992, foi autorizada a abertura do arquivo histórico do Itamaraty, o que foi considerado pelo então chanceler como uma “apologia à democratização da PEB” (Lopes 2010).



Com a queda de Collor, assume Itamar Franco, que também esteve atento ao eminente aumento da participação civil na política externa. Durante esse período, foram realizados alguns seminários com a participação de membros da sociedade civil para discutir questões de política externa. Como demonstrado por Lopes (2010), nos documentos produzidos, encontravam-se as primeiras propostas efetivas para uma maior capilarização social da PEB. Já o governo do ex-chanceler Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado por mudanças institucionais no processo de formulação da política externa brasileira, com a criação de órgãos *ad hoc* ao célebre recinto de Rio Branco.

Como apresentado por Lopes (2010), a criação da Assessoria de Relações Federativas<sup>2</sup> e de inúmeros conselhos empresariais multilaterais ou bilaterais acompanhou a possibilidade constitucional de incorporação de demandas dos governos subnacionais na composição do chamado “interesse nacional”. Essas medidas permitiram que o relacionamento governo-empresariado no período se adensasse consideravelmente (Lopes 2010). Percebemos nessa atitude uma clara influência do pensamento partidário, que, na figura de FHC, propunha a democratização das relações internacionais e a formação de uma base interna democrática para tal.

É nesse período que a atenção dada à política externa aumenta no ambiente partidário. Acreditamos que esse movimento ocorreu em função da politização da PEB (Faria 2008), em decorrência do recente desinsulamento do processo decisório (Faria 2008, Cason e Power 2009, Lima 2000, Barros 1986), acelerado com as supracitadas atitudes do governo FHC. A junção desses fatores, de acordo com Lopes (2010), foi saudável para a política externa, uma vez que aproximou, efetivamente, o processo de formulação da PEB ao de uma poliarquia, abrindo o debate da política externa a outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes, os quais outrora se encontravam à margem da discussão, inclusive os partidos políticos nacionais.

Historicamente, os partidos brasileiros são constituídos por “meros” representantes das demandas sociais, porém, com a evolução do cenário político, eles começaram a adentrar no espectro da decisão política. Mesmo considerando que o processo da produção da política externa ainda necessita de uma maior porosidade às demandas sociais, a presença dos partidos na execução governamental pode reduzir o papel de “detector e filtro do interesse nacional” (Lopes 2010) que o Itamaraty sustenta.

Almeida (2004) pontua que o simples aumento da participação política e a consequente aproximação entre partidos e sociedade civil resultaram em um número maior de atores potencialmente interessados em temas da política externa dentro dos partidos. Com a participação de diversos tipos de atores, os partidos iniciaram uma condensação programática e adquiriram oportunidades de intervenção em temas complexos da política nacional, como as questões oriundas da política externa.

Por outro lado, a “oxigenação” (Faria 2008) do cenário de discussão da política externa implica em um envolvimento inevitável de mais atores na formulação da PEB. Com isso, as tentativas de democratizar a política externa poderiam ser fortalecidas, deixando de ser apenas práticas retóricas e evitando que as inovações institucionais servissem apenas de “área de

2 A Assessoria posteriormente foi recriada como Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.

manobra” (Faria 2008) para a legitimação do discurso da Casa de Rio Branco sobre a aceitação da participação civil na produção da PEB, ou de “traço corroborador da modernização desse país, como um indicador da civilidade e de sofisticação político institucional” (Lopes 2010).

Tal é a crescente participação dos partidos nas discussões de política externa no período democrático, que, durante as eleições de 1998, e especificamente de 2002, as campanhas presidenciais tiveram como pontos programáticos as discussões acerca da globalização e seus efeitos, do processo de integração regional e das negociações comerciais e financeiras (Onuki e Oliveira 2006, Velasco e Cruz 2010). Nesse sentido, vale lembrar as ideias propostas pelo clássico estudo de Schattschneider (1960), que nos atenta ao fato de que, quando uma questão é publicizada, passa a incorporar novos sentidos, opiniões e atores que se preocupam com a questão.

## 2ª Hipótese: A inserção internacional como catalisador da participação

Como apresentada na primeira hipótese, as mudanças estruturais do cenário interno impactaram no padrão da produção da política externa brasileira, o que está diretamente ligado à nossa segunda hipótese, que entende a maior inserção internacional brasileira como catalisadora da participação partidária, dado que agora a política externa entraria no rol das políticas importantes do Estado brasileiro.

Como defende Faria (2008), o principal fator a pressionar o desencapsulamento da produção da PEB é o duplo processo, em curso desde o início dos anos de 1990, de mudança no modelo de desenvolvimento e no padrão de inserção internacional do país, o que tornou muito mais imbricada a relação entre a política doméstica e a externa, gerando custos e benefícios diferentes aos diversos segmentos sociais.

A maior participação do Brasil no cenário internacional – a partir da reformulação do projeto de formação de parcerias e inserção e, concomitantemente, do processo de globalização, de liberalização econômica e de “revolução” nos meios de comunicação – tem ampliado o coeficiente de internacionalização da sociedade brasileira, fato que, atualmente, torna a política externa brasileira mais susceptível à mobilização de grupos de pressão e de organizações da sociedade civil, que buscam, através da política externa, alcançar seus interesses (Faria 2008).

A presença brasileira mais expressiva no mundo, de acordo com Silva (2010), de fato, é um fenômeno que se consolida no século 21, embora tenha raízes na história republicana, em especial, após a Segunda Guerra Mundial, a democratização da América do Sul, nos anos de 1980 e 1990, e a constituição do Mercosul, que deu massa crítica de negócios às relações internacionais do País, envolvendo mais a iniciativa privada no debate e na formulação de ações nas relações do Brasil com outros países. Como pontua Lima (2010), a inserção internacional do país passou a ser utilizada como complemento ao plano internacional de estratégia de desenvolvimento, depois de um momento em que política externa foi concebida como função assessora e auxiliar da estabilidade macroeconômica, no sentido de reforço à restauração da credibilidade internacional.

Ainda de acordo com a autora, no âmbito do regime comercial, ao contrário do passado, quando só havia interesses defensivos, o país passou a ter também interesses ofensivos na liberalização agrícola e na coordenação do G-20, juntamente com Índia, China, África do Sul, entre

outros, bem como na Rodada Doha, que representou uma mudança significativa na posição do Brasil nas rodadas comerciais anteriores. Desde 1986, o país integrava o Grupo de Cairns, que reunia países desenvolvidos e em desenvolvimento favoráveis à liberalização agrícola. Em 2003, o Brasil liderou a formação do G-20, que conferiu um caráter Norte-Sul às negociações agrícolas, reunindo países que até então adotavam posturas divergentes nas negociações comerciais, como Índia e Argentina.

Nas negociações financeiras globais, de acordo com Lima (2010), o Brasil tem atuado, juntamente com os componentes da coalizão BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), no avanço de uma agenda específica. Os resultados mais relevantes para o grupo foram a consolidação do G-20 financeiro, em substituição ao G-8, e a reestruturação do poder decisório no FMI. Lima (2010) destaca que as modificações da postura brasileira, no que se refere ao sistema de segurança coletiva, também foram expressivas, em especial, a partir de janeiro de 1988, quando o país retornou ao Conselho de Segurança, onde estivera ausente por mais de vinte anos. A participação brasileira em operações de paz da ONU acompanhou o crescimento dessas operações no período pós-Guerra Fria. A criação da Comissão para Consolidação da Paz, em 2005, constituiu uma oportunidade para o protagonismo brasileiro no biênio 2004-2005, período de seu mandato no Conselho de Segurança.

Como bem destaca matérias na imprensa estrangeira e nacional, “de repente, o que o Brasil diz e faz importa no exterior” (Wall Street citado por Romero Jr. 2010), afinal, o país “agora é maior de idade, não pede licença para ter relações com qualquer país” (Guimarães 2009). Para além das conquistas internas, isso se deve, em parte, ao prestígio do presidente Lula, eleito estadista global no início do ano e, em certa medida, à bem-sucedida estratégia de ampliação das parcerias, que não apenas assegurou mercados, mas ampliou a capacidade de interlocução do país.

Utilizando de um chavão característico do ex-presidente Lula, “nunca antes na história deste país” a política externa esteve tão em voga no cenário de discussão política, principalmente nas questões polêmicas. Apesar de essa maior inserção internacional brasileira representar, para alguns, avanços, tal “visibilidade externa não significou, contudo, o apaziguamento das divergências internas em torno da política externa – nem dele resultou” (Romero Jr. 2010).

O que percebemos é que a política externa começou a se politizar exatamente nos novos temas da política externa brasileira, os quais, em sua maioria, tiveram na figura dos partidos políticos o local de defesa e oposição aos projetos nacionais. Como exemplos de temas presentes nas discussões partidárias, podemos citar a participação do Brasil na crise de Honduras; a tentativa de atuar como mediador nas questões nucleares iranianas; o tema dos direitos humanos; as discussões englobando a expansão do Mercosul; as clássicas questões sobre a assimetria e condições estruturais do bloco; e o posicionamento brasileiro nos novos blocos econômicos e políticos internacionais.

Concordando com Silva (2010), sem dúvida, o arrojo e a audácia que marcaram algumas das ações da política externa brasileira, a partir de 2003, também tiveram um papel fundamental no aumento da exposição do País sob os holofotes no palco do mundo, e na consumação do panorama internacional em que se desenrola a competição entre os candidatos à sucessão presidencial e aos partidos políticos.

### 3ª Hipótese: Competindo por participação – A lógica da Competição Partidária

Nossa terceira hipótese baseia-se principalmente nas teorias que buscam analisar a difusão das políticas públicas, ou seja, que procuram entender por que tais políticas foram copiadas, ou incentivadas por determinados grupos no poder. Nesse sentido, tentaremos corroborar a hipótese de que a competição partidária possibilitou que partidos anteriormente despreocupados iniciassem um “pensamento” sobre a política externa, em decorrência da atuação de outros partidos em tal política. Vamos às explicações.

Os trabalhos produzidos na área de difusão de políticas têm se pautado em três modelos teóricos distintos, a saber: incentivos políticos, ideologia e rede social, mas somente o primeiro modelo será colocado em discussão.

Para Downs (1957), os incentivos políticos constituem um fator explicativo para o comportamento dos políticos. O autor busca explicar o comportamento dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos, considerando que o comportamento racional dos indivíduos políticos visa, principalmente, aos seus próprios interesses e à sua sobrevivência no ambiente político. Essa vertente nos permite pensar, como colocado por Coêlho (2010), que a estratégia por eles adotada tem o objetivo de minimizar custos e maximizar benefícios próprios, e que, no contexto da difusão de políticas, criam ou copiam programas com interesse de reivindicar crédito político junto ao eleitorado.

Gostaríamos de inserir um ponto aqui que, a nosso ver, acrescenta considerações que são importantes para entender por que a competição partidária pode fazer com que atores, outrora marginalizados, ou desinteressados, comecem a se preocupar com certas questões políticas. Para isso, utilizaremos a noção de competição política proposta por Robert Dahl (1997), em sua clássica obra *Poliarquia*, na qual são apresentados alguns conceitos e reflexões sobre o regime democrático.

Pautado principalmente nos conceitos de participação e contestação pública, Dahl (1997) trabalha com algumas hipóteses sobre a ação dessas duas variáveis, que servirão de pilar para a análise da participação partidária nas decisões de política externa. Segundo ele, quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas<sup>3</sup> se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam as oportunidades efetivas de participação e contestação, e, como observado, no atual processo de tomada de decisão em política externa brasileira, o número de indivíduos e grupos de interesses cujas preferências devem ser levadas em conta nas decisões políticas também aumenta. No Brasil, a ampliação ocorreu posteriormente à redação da Constituição Federal de 1988, que possibilitou à sociedade participar de questões que anteriormente estavam voltadas para uma elite burocrática governamental. Em consequência, esse aumento propiciou um cenário mais favorável a conflitos políticos – maior número de atores querendo impor suas preferências –, e um maior esforço das partes (governo e oposição) em dificultar a capacidade decisória da outra na tomada de decisão.

Com a politização recente da PEB, aliada ao processo de abertura do Itamaraty às demandas da sociedade e à percepção dos partidos da importância dos temas externos para a sobrevivência dos seus governos, os partidos políticos começaram a fazer parte da comunidade

<sup>3</sup> Para a definição desses dois tipos de governo, ver Dahl (1997).

da política externa brasileira, iniciando um dos principais debates acerca do tema, e aumentando gradativamente a participação dos partidos na PEB.

Utilizando a matriz teórica da escolha racional, consideramos que a tendência da participação é aumentar. Ao perceber que o partido X passa a propor direções para a política externa e tem a possibilidade de liderar o processo de formulação da política e, de certa forma, se beneficiar com essa posição, o partido Y também começa a perceber a importância de participar, tendo em vista as possibilidades de ganhos e, principalmente, os custos, se não atuar nesse processo.

Tal competição pode ser claramente vista na posição dos dois mais expressivos partidos da atual configuração política brasileira. O PT, em seu manifesto de fundação de 1980, já apresentava preocupações, de forte cunho socialista, com a política externa. No documento de fundação do partido, já se encontravam pequenas reflexões sobre a luta contra o capitalismo e a favor do legítimo direito dos trabalhadores de conquistarem a independência nacional. Posteriormente, esses atributos foram incorporados ao Primeiro Programa do partido, datado de 1984, documento conhecido como “Programa, Manifesto e Estatuto” (PT 1984).

As primeiras demonstrações do Partido da Social Democracia Brasileira em relação à política externa, por sua vez, foram apresentadas de forma não muito explícita no seu Manifesto, Programa e Estatuto, em 1985. O programa pontuava ao longo do texto propostas isoladas, não reservando um campo ao tema da política exterior brasileira, entre elas, a promoção do mercado nacional, com a integração soberana do país no sistema econômico internacional (PSDB 1985).

Nas campanhas presidenciais de 1989 a 2010, vemos o expressivo crescimento das propostas do PSDB e do PT em relação à política externa, ambas polarizadas e concorrentes. Em 1989, Mario Covas propunha a reforma de Bretton Woods e do Sistema Financeiro Internacional, inclusive pelo estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, mais justa e equitativa, reflexo da proposta desenvolvimentista do partido (Almeida 2004).

Na campanha presidencial de 1989, o PT não apresentou inovações relacionadas à política externa brasileira. O partido reafirmava os princípios tradicionais da PEB, não inovando em questões substanciais. Já em 1994, o partido criticou a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, pontuando que o Brasil deveria se inserir de forma soberana no mundo, mas de forma que fosse possível a alteração das forças de trabalho internacionais (Almeida 2004).

Na segunda eleição direta para presidente, o PSDB lançou FHC, que apresentou alguns conceitos que seriam posteriormente englobados à política externa, como a inserção competitiva no mundo, a vocação universal da diplomacia brasileira, a integração com a economia mundial, a regionalização aberta, a globalização e a democratização das relações internacionais (Almeida 2004).

Ocupando o mais alto escalão da política nacional, o PSDB e FHC preservaram o posicionamento da política externa brasileira e adotaram como proposta de campanha eleitoral a preservação da política externa e das diretrizes do comércio exterior brasileiro. O PT, em sua terceira tentativa de alcançar a presidência, apresentou propostas para a reforma dos órgãos multilaterais, principalmente ONU, FMI e OMC, além de a intenção de fortalecer as relações do país com a América Latina e a África Meridional. O ponto mais forte, e que o partido mais se pronunciava, era em relação à ALCA e às propostas neoliberais e de globalização, postura que se manteve na linha partidária até meados da campanha presidencial de 2002.

É interessante notar que a posição que o partido assume na estrutura decisória influencia suas propostas acerca da política externa. O PT, enquanto atuava na oposição política, possuía uma margem maior de manobra, visto que não cabia ao partido os onerosos custos de se fazer governo e arcar com as responsabilidades do país. Com isso, o partido apresentava uma política externa mais crítica, enquanto o PSDB, na sua posição de governo, precisava adotar uma postura de consenso à política externa adotada pelo seu presidente.

Quando o PT passou a ser o governo, foi preciso rever seus conceitos e conciliar suas propostas com as do governo Lula, amenizando seus velhos clichês, de “forma a se adequarem às novas realidades e à coalizão de forças com grupos nacionais moderados” (Almeida 2003, 92). No caso do PSDB, houve o endurecimento da posição partidária, que apresentou duras críticas à política governamental, utilizando um importante instrumento legislativo, a Comissão de Relações Exteriores do Senado, para politizar e polemizar as questões da política externa vigente, principalmente em relação às parcerias estratégicas e à integração regional.

#### **4ª Hipótese: A organização partidária a favor da Política Externa Brasileira**

Finalmente, nossa hipótese final discorre sobre as mudanças organizacionais internas aos próprios partidos, que, em função dessas três suposições acima apresentadas, começaram a estruturar meios que possibilitassem a criação de proposições voltadas para a temática dentro de sua estrutura partidária. Estudar a estrutura de um partido constitui área clássica da Ciência Política, porém, ainda não tivemos contato com estudos que buscaram compreender mudanças internas ao partido referentes às questões de política externa.

A obra de referência sobre essa temática é o livro de Panebianco (2005), que busca estruturar uma metodologia para o estudo interno dos partidos políticos. Embora seja obra seminal sobre o tema, nosso foco não será tão extenso como o proposto pelo autor. Focalizaremos as pequenas mudanças organizacionais, que, a nosso ver, possuem um alcance explicativo maior para tal mudança comportamental.

Vale fazer uma brevíssima contextualização teórica sobre as mudanças organizacionais. Para Panebianco (2005), a mudança organizativa seria a alteração das estruturas de autoridade dentro da organização, ou seja, a alteração da coalizão dominante no interior do partido. Para o nosso caso em especial, não observamos que possíveis mudanças na hierarquia interna sejam as responsáveis pela mudança comportamental. Acreditamos que a reestruturação partidária foi um reflexo do ambiente exterior ao partido, ou seja, a mudança fora induzida por uma demanda exógena ao partido.

De acordo com Panebianco (2005), essa corrente é baseada na hipótese de que a imprevisibilidade ambiental cria uma poderosa pressão sobre a organização. Em particular, aumenta a sua propensão para uma especialização interna, para a multiplicação de papéis organizativos especializados em relação aos diversos setores do ambiente. Nesse sentido, são as mudanças ambientais que induzem a organização a adaptar-se à mudança, renovando-se.

Historicamente, o Partido dos Trabalhadores sempre foi preocupado com os temas da política externa brasileira e da política regional e internacional. Desde a sua fundação, o partido se mostra preocupado com essa dinâmica (Almeida 2003). Encontramos na estrutura organizacional

do partido duas importantes esferas de construção de um pensamento internacional partidário: a Secretária de Relações Internacionais e o Núcleo de Cooperação Internacional da Fundação Perseu Abramo.

Em definição funcional, a Secretaria de Relações Internacionais (SRI-PT),

tem como propósitos manter um acompanhamento constante da situação internacional, fortalecer a presença do PT no mundo, organizar visitas a partidos amigos e estratégicos, acompanhar os organismos internacionais que reúnem partidos políticos, com destaque ao Foro de São Paulo, e implementar campanhas de massa envolvendo temas internacionais (PT 2010).

Além da SRI-PT, dentro da Fundação Perseu Abramo (FPA), entidade que possui entre seus objetivos contribuir para a educação e a qualificação da ação política dos filiados do PT, do povo trabalhador e da cultura socialista democrática do Brasil; articular e fomentar processos de elaboração intelectual e criação cultural no campo progressista; e contribuir para que o pensamento progressista se torne referência e que as tradições conservadoras, antes dominantes, sejam levadas a evoluir e se reposicionar frente às transformações em curso.

Nesse sentido, a FPA foi instituída pelo PT por decisão do seu Diretório Nacional, procurando concretizar uma demanda do próprio partido, ou seja, possuir um espaço de discussão fora da instância partidária propriamente dita para o desenvolvimento de atividades como as de reflexão política e ideológica, e de promoção de debates, estudos e pesquisas.

No interior da FPA, encontramos o Núcleo de Cooperação Internacional, que procura desenvolver estudos sobre as conjunturas internacionais, e que, em sua proposta,

busca fomentar o debate sobre os rumos e os desafios da esquerda no contexto internacional, contribuindo para o fortalecimento desse campo político no mundo, apoiando suas iniciativas e estabelecendo um permanente intercâmbio de ideias e experiências (Fundação Perseu Abramo 2010).

Para tanto, realiza atividades em cooperação com fundações, instituições acadêmicas e organizações de estudos e pesquisa de várias partes do globo, articulando a intervenção da FPA em eventos internacionais, e colaborando, desse modo, para o desenvolvimento da perspectiva de um socialismo democrático que alie os projetos nacionais transformadores à vocação internacionalista da esquerda. Assim, especial atenção é dada aos temas do capitalismo mundial e seu funcionamento; à integração latino-americana; à luta pelos direitos humanos, políticos, econômicos e sociais; à busca de alternativas por um multilateralismo político e por um novo modelo de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável. Em parceria com a SRI-PT, publica o Periscópio Internacional, que traz em seu escopo resenhas sobre os acontecimentos internacionais (Fundação Perseu Abramo 2010).

O que mais nos interessa, porém, não é a histórica organização do PT, partido que já produz um pensamento internacional desde a sua fundação, mas sim, avaliar, no âmbito dos outros partidos brasileiros, as mudanças organizacionais que permitiram que esses outros partidos desenvolvessem propostas de política internacional e de política externa.



O exemplo mais caro dessas mudanças ocorreram dentro do Partido da Social Democracia Brasileira. Em sua fundação, o partido apresentava um programa que não englobava medidas claras sobre qual seria o posicionamento partidário em relação à política externa (PSDB 1988). Porém, atualmente, quando analisamos os movimentos que ocorreram dentro do partido, observamos que o tema internacional presenciava um importante crescimento interno, muito em função, como apresentamos, da conjunção das três hipóteses até então trabalhadas.

A nosso ver, a principal evidência do novo patamar que os assuntos internacionais assumem no partido é que, no ano de 2007, o partido, em função de seu 3º Congresso Nacional, concedeu espaço para as discussões sobre política internacional, organizando mesas que versavam sobre política internacional, comércio exterior, desenvolvimento regional e meio ambiente.

Quando analisada a produção do Instituto Teotônio Vilela, órgão de estudos e formação política ligado ao PSDB, responsável pelo aperfeiçoamento e pela divulgação da doutrina socialdemocrata no Brasil, encontramos movimentos que ilustram a mudança que os tópicos internacionais tiveram dentro do partido.

Durante a gestão 2008-2011 do ITV, tivemos alguns Grupos de Trabalhos que permitiram ao partido desenvolver, acompanhar e compreender os acontecimentos internacionais. O GT de Conjuntura Econômica “teve um papel fundamental para que a oposição pudesse compreender seu papel em um mundo em constata transformações (...), diante desse quadro o GT divulgou uma nota técnica sobre a crise financeira brasileira e mundial” (ITV 2011). Outras atividades promovidas pelo ITV que se referem ao desenvolvimento de um pensamento socialdemocrata foram os ciclos de palestras que ocorram dentro do Programa *E Agora, Brasil?*, sobre o papel do Brasil na nova geopolítica mundial, sobre as relações Brasil-China, e sobre a participação de deputados do partido em eventos internacionais, com o intuito de promover e divulgar as ações do partido no cenário internacional. Participaram como palestrantes o deputado federal e integrante da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Antônio Carlos Pannunzio, o ex-embaixador do Brasil em Washington, Rubens Barbosa, o ex-Porta-Voz da Presidência da República e embaixador, Sérgio Amaral, e o cientista político André Regis, presidente do ITV em Pernambuco (ITV 2011).

Aliados a essas atividades encontramos na Biblioteca de Textos do ITV vários artigos, entrevistas e resenhas que abordam temas externos, escritos pelo ex-presidente Fernando Henrique, pelo ex-governador José Serra, e por ex-diplomatas e ex-chanceleres brasileiros, como Celso Lafer, Luiz Felipe Lampreia e Rubens Barbosas. Esses textos trazem para a discussão da política externa importantes reflexões de como o PSDB concebe a política externa brasileira.

## Conclusões

A relação entre partidos e política externa brasileira, hoje, é um dos mais importantes campos de estudos dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais brasileiras, seja pela novas configurações que os partidos vêm adotando em seu modo de agir, um modelo mais próximo e mais conjugado com o executivo nacional, seja pela nova conjuntura da política externa brasileira, propícia à participação de novos atores.

Partidos políticos são instituições que dizem respeito ao poder e à representação política, sua definição está em sua capacidade de representação de interesses e de influência sobre

as decisões de governo. Não acreditamos, porém, que os partidos sejam atores capazes de modificar ao seu bel prazer as diretrizes da política externa, principalmente pelo caráter, ainda que em processo de redução, insulado do corpo diplomático brasileiro. Consideramos que a participação partidária eleva-se com a conjunção das quatro hipóteses aqui apresentadas, sendo uma dependente da outra.

Com o potencial crescimento do Brasil no cenário internacional, acreditamos que é quase certo que os partidos políticos, e por que não dizer, outros setores da sociedade brasileira, queiram fazer parte do processo de produção da política externa, que, a nosso ver, não seria prejudicial para o interesse nacional brasileiro, como pregam alguns intelectuais. No entanto, o cenário e o campo de estudo ainda são muito incipientes e imaturos.

Poucos são os trabalhos e os pesquisadores que se dedicam a esse campo, de modo que ainda não podemos responder a perguntas simples, como: realmente os partidos influenciam a política externa? Tal influência seria através do legislativo ou diretamente, canalizando seus interesses via executivo? Somente a coalizão governamental seria capaz de projetar seus interesses na política externa, ou a oposição possui mecanismos de influenciar o processo de formulação?

O trabalho apresentado aqui, apesar de também ser inicial e exploratório, como muitos nesse campo, busca o fortalecimento da área, seja para instigar novas pesquisas, seja simplesmente para evitar erros futuros.

## Referências

- Alexandre, Cristina Vieira Machado. *O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Almeida, Paulo Roberto de. Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil – 1930-90. *Contexto Internacional*. v. 14, no. 2, jul./dez. 1992.
- Almeida, Paulo Roberto de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.* (Curitiba), v. 20, 2003: 87-102.
- Almeida, Paulo Roberto de. “A política externa nas campanhas presidenciais, de 1989 a 2002, e a diplomacia do governo Lula.” *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Editado por Paulo Roberto de Almeida. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- Barros, Alexandre. “A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores.” *A América Latina e a Política Mundial*. Editado por H. Muñoz e J. Tulchin. São Paulo, Convívio, 1986: 29-42.
- Cason, Jeffrey e Timothy Power. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era.” *International Political Science Review*, v. 30, no. 2, 2009.
- Cerqueira, Rodrigo. *Diários do Príncipe – Imprensa e Política Externa no Governo Cardoso (1995-2002)*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Coelho, Denilson Bandeira. "Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil?" *13º Congresso BIEN* (São Paulo), 2010.

Dahl, Robert *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

Downs, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil." *Rev. Bras. Pol. Int.*, v. 51, no. 2, 2008.

Fundação Perseu Abramo. *Núcleo de Cooperação Internacional*, 2010. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/internacional/quem-faz>>. Acesso em: 2 nov. 2010.

Guimarães, Samuel Pinheiro. "O Brasil não Pede Licença." *Zero Hora*, 2009. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=2116>>. Acesso em: 31 set. 2011.

ITV. *Balanco de Gestão*. 2011.

Lima, Maria Regina Soares de. "Instituições Democráticas e Política Exterior." *Contexto Internacional*, v. 22, no. 2, 2000.

Lima, Maria Regina Soares de. "Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira." *Plataforma Democrática*. Working Paper, no. 3, 2010.

Lopes, Dawisson Belém. *Da razão do estado ao republicanismo mitigado – a plausibilidade de uma política externa democraticamente orientada no Brasil Contemporâneo*. 2010. Tese (Doutorado) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2010.

Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

Onuki, Janina e Amâncio Oliveira. "Eleições, política externa e integração regional." *Revista de Sociologia e Política*, no. 27, 2006: 145-155.

Onuki, Janina e Amâncio Oliveira. "Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil." *Revista Política Hoje*, v. 144, no. 1, 2010.

Panebianco, Angelo. *Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PSBD. *Manifesto, Programa, Estatuto*. 1988

PT. *Manifesto, Programa, Estatuto*. 1984

PT. *Secretaria de Relações Internacionais*. 2010. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/porta/pt/secretarias/relacoes-internacionais-13.html>>. Acesso em: 30 out. 2010.

Romero Jr., José. *Eleições e política externa. Mundorama*, 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/04/19/eleicoes-e-politica-externa-por-jose-romero-pereira-junior/>>. Acesso em: 27 set. 2011.

Schattschneider, E. *El Pueblo Semisoberano*. México: Hispano Americana, 1960.

Schneider, Ronald M. *Brazil: Foreign policy of a future world power*. Boulder, Co.: Western Press, 1976.

Silva, Carlos Eduardo. "O contexto de política externa para a eleição de 2010." *Revista Interesse Nacional*, v. 3, no. 10, 2010.

Velasco e Cruz, Sebastião. *O Brasil no Mundo – Ensaio de Análise Política e Prospectiva*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

# O Multilateralismo na Política Externa Brasileira

## Multilateralism in Brazilian Foreign Policy

Flavia de Campos Mello\*

### Resumo

Este artigo procura situar os principais momentos e significados do multilateralismo na evolução da política externa brasileira para discutir como ele está relacionado aos determinantes, objetivos e dificuldades atuais da inserção internacional do País.

**Palavras-chave:** Política externa. Multilateralismo. Organizações internacionais. Diplomacia.

### Abstract

This paper aims at identifying the most relevant phases and meanings of multilateralism in the evolution of the Brazilian foreign policy; in order to assess how multilateralism relates to the country's determinants, goals and difficulties in the context of contemporary international relations.

**Keywords:** foreign policy; multilateralism; international organizations; diplomacy.

---

\* Professora de Relações Internacionais da PUC-SP e do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Contato: fmello2@attglobal.net.

A importância conferida ao multilateralismo tem sido uma característica da política externa brasileira ao longo de sua história. De maneira mais particular do que no caso de outros países, a defesa do multilateralismo como princípio ordenador do funcionamento do sistema internacional não constituiu apenas retórica diplomática. Trata-se de uma diretriz objetiva da ação internacional do Brasil, desde o seu engajamento ativo nas primeiras instituições multilaterais do final do século 19, que permaneceu constante, embora tenha assumido expressões de intensidade variada em sua evolução, mais acentuada nos contextos de redefinição das regras da institucionalidade internacional. Reafirmada nas orientações recentes da política externa brasileira, a aposta no multilateralismo sempre refletiu o objetivo de participar ativamente do processo de elaboração das normas da governança global, projetando também a nova disposição do Brasil a um maior protagonismo internacional. Ao mesmo tempo, continua sendo uma preferência fundamentada no reconhecimento defensivo das limitações do seu poder individual na hierarquia do sistema internacional. Dessa perspectiva, no entanto, também decorre o empenho diplomático do Brasil em participar de arranjos coletivos inovadores que ampliem sua margem de manobra nas instâncias internacionais, como o IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ou ainda a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) no plano regional. Este artigo procura situar os principais momentos e significados do multilateralismo na evolução da política externa brasileira para discutir como ele está relacionado aos determinantes, objetivos e dificuldades atuais da inserção internacional do País.

## Origens

Desde o final do século 19, o envolvimento ativo em instituições e foros multilaterais tem sido característica constante da política externa brasileira. Já nas primeiras instituições intergovernamentais multilaterais, constituídas para tratar de questões eminentemente práticas, como transportes e comunicações, o Brasil demonstrou ampla adesão e foi membro fundador da maior parte dos principais organismos (Almeida 1999). Também esteve presente na segunda Conferência Internacional da Paz, realizada em Haia, em 1907, e sua participação na I Guerra Mundial garantiu-lhe presença na Conferência de Paz de Versalhes, em 1919, que instituiu a Liga das Nações, primeira grande instituição de alcance universal, na qual a diplomacia brasileira se empenharia em tentar obter um assento permanente.

Na gênese do sistema multilateral do século 20, a atuação do Brasil foi orientada por parâmetros que se tornaram constantes nas estratégias da diplomacia brasileira nesses foros (Fonseca Jr. 2011). De um lado, a opção por participar ativamente da criação das regras internacionais foi definida como prioridade, valorizando o marco jurídico-legal e entendendo que o país não poderia deixar de ser parte constitutiva desses processos. Ao mesmo tempo, essa participação teria o objetivo estratégico de evitar que as normas multilaterais, refletindo interesses dos Estados mais poderosos, pudessem impor limitações à margem de manobra e escolhas futuras do país. Nesse sentido, a defesa da soberania e das suas consequências para a ordem internacional tornou-se central na tentativa de promover a compatibilização entre o compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e a preservação da autonomia nacional.

Na Liga das Nações, o padrão de atuação da diplomacia brasileira instaurou o que se tornaria mais uma característica de longo prazo de sua inserção em foros multilaterais: o objetivo de apresentar-se como mediadora entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas, ao mesmo tempo, pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências. A literatura sobre política externa atribuiu a característica pendular da diplomacia multilateral brasileira a uma combinação heterodoxa entre posições de princípios na defesa de uma ordem internacional menos desigual (associadas à visão da teoria idealista das relações internacionais) e posições pragmáticas de aceitação da hierarquia do sistema internacional (remetendo à visão da teoria realista da política internacional) (Lima 2005).

Nesse contexto, atuar como mediador entre os fortes e os fracos significa lidar permanentemente com a dissonância entre os objetivos particulares, voltados para a sua inserção individual entre as potências, e os objetivos coletivos dos demais países que o mediador supostamente representaria no sentido da promoção do universalismo no acesso aos espaços decisórios. Dessa forma, as dificuldades de uma atuação pautada tanto por princípios quanto por pragmatismos, voltada tanto para o questionamento do *status quo* quanto para a sua aceitação, constituiriam de longa data parâmetros dos dilemas da diplomacia multilateral do Brasil (Mello 2011). A aspiração brasileira a um assento permanente no conselho da Liga das Nações na década de 1920 também marcou um antecedente histórico no comportamento diplomático do país, que voltaria a ser candidato a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU no momento da sua criação e novamente no pós-Guerra Fria.

## O sistema multilateral pós-1945

Na instauração do ordenamento multilateral que caracterizou o sistema internacional pós-II Guerra Mundial, o Brasil também teve participação ativa. Foi membro fundador das Nações Unidas e esteve presente na Conferência de Bretton Woods, em 1944, que resultou na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e, posteriormente, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Contudo, durante a Guerra Fria, a atuação do Brasil em questões de paz e segurança internacionais foi essencialmente discreta e somente ganharia maior projeção a partir da década de 1990. A postura de maior relevância nessa área foi a recusa brasileira em assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), firmado em 1968 entre Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética, e, em seguida, aberto à adesão de outros países. Para a diplomacia brasileira, o TNP significava o “congelamento do poder mundial” por parte das potências, exemplo máximo do tipo de compromisso multilateral entendido como incompatível com o objetivo de preservação da autonomia do país<sup>1</sup>.

Na ordem internacional pós-1945, foi nos foros de natureza econômica e na atuação no eixo Norte-Sul que a diplomacia multilateral brasileira encontrou espaço privilegiado para o exercício

1 O termo “congelamento do poder mundial” foi usado pelo então representante do Brasil nas Nações Unidas, embaixador Araújo Castro, para sintetizar o significado do TNP e mostrar que as potências se utilizam do sistema multilateral para manter sua posição de poder na hierarquia do sistema internacional, impedindo a ascensão de outros Estados. Ver Fonseca Jr. (2011).

de uma atuação protagônica, conferindo à política externa a missão de complementar as políticas nacionais de desenvolvimento industrial. No início da década de 1960, a diplomacia brasileira teve participação destacada na preparação da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), bem como na formação e liderança do G-77, a grande coalizão de países em desenvolvimento que teve origem na Assembleia Geral da ONU. Em contraposição ao GATT, percebido como “clube de ricos”, a UNCTAD resultou das reivindicações do Terceiro Mundo de que as suas demandas de revisão da ordem econômica internacional fossem incorporadas à agenda das Nações Unidas. No contexto da chamada “política externa independente” do Brasil nos primeiros anos da década de 1960, a solidariedade com os países do Sul constituía um dos princípios fundamentais. Na implementação do modelo de política externa que orientaria a diplomacia brasileira por várias décadas, o engajamento multilateral foi articulado aos ideais do desenvolvimentismo, do terceiro-mundismo e da universalização das relações externas do País.

Essas orientações foram abruptamente revertidas com o golpe militar de 1964, quando a política externa brasileira foi pautada pelo alinhamento com os Estados Unidos, mas por pouco tempo, uma vez que alguns dos temas da agenda anterior foram gradativamente retomados antes do final de década de 1960, especialmente com relação à atuação da diplomacia econômica multilateral na UNCTAD. Contudo, antecipando uma das diretrizes básicas do que caracterizaria a política externa do “pragmatismo” nos anos de 1970, o regime militar procurou desvincular a defesa da plataforma terceiro-mundista de conotações políticas ou ideológicas. Embora os resultados concretos das demandas de nova ordem econômica internacional tenham sido restritos à criação do sistema geral de preferências comerciais, a bandeira da defesa de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento no comércio internacional garantiu à diplomacia brasileira a possibilidade de fazer coincidir, no multilateralismo, uma posição de princípios questionadora da ordem econômica vigente e a defesa de interesses específicos na obtenção de melhor acesso ao mercado dos países desenvolvidos para suas exportações.

A partir do início da década de 1980, a possibilidade de atuação em bloco do Terceiro Mundo nos foros comerciais multilaterais encontraria limites. No GATT, já era evidente uma mudança na posição dos países desenvolvidos com relação à participação dos países em desenvolvimento no sistema comercial, como reação aos compromissos de concessão de tratamento diferenciado e mais favorável para esses países.

No período que antecedeu o lançamento da Rodada Uruguai, essa nova tendência acarretou pressões crescentes para que os países mais desenvolvidos dentre os países em desenvolvimento passassem a assumir maiores compromissos, ao mesmo tempo em que também se encontravam em posição defensiva quanto à inclusão dos chamados novos temas das negociações comerciais multilaterais – serviços, investimentos e propriedade intelectual. Nesse contexto, na fase de pré-negociação e ao longo da Rodada Uruguai, a diplomacia brasileira foi particularmente ativa em buscar liderar a oposição a esses processos, embora a estratégia tenha sido essencialmente de minimização de danos, com base em argumentos de princípios a favor da manutenção do tratamento especial aos países em desenvolvimento e do fortalecimento do multilateralismo comercial.

O Brasil esteve, junto com a Índia, na liderança da coalizão terceiro-mundista progressivamente esvaziada e isolada politicamente, até também flexibilizarem suas posições na virada da década



de 1980 para a de 1990. Superadas as divergências em linhas Norte-Sul, a fase final da Rodada Uruguai assumiu centralmente sua dimensão Norte-Norte, voltada para a solução do impasse entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia na questão do protecionismo agrícola e nas divergências no tema dos serviços. Nos marcos da nova coalizão do Grupo Cairns, que agrupou países desenvolvidos e em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas, o Brasil se apresentou na condição de demandante de avanços no processo de liberalização comercial e de uma conclusão bem-sucedida das negociações, com vistas ao fortalecimento do sistema multilateral.

## Mudança e continuidade na década de 1990

A política externa brasileira passou por acentuadas redefinições a partir de 1990, como resultado da interação entre mudanças domésticas, de natureza política e econômica, e de transformações sistêmicas do pós-Guerra Fria. Em linhas gerais, a literatura sobre o tema entende que o processo de redefinição ocorrido ao longo da década de 1990 foi orientado, essencialmente, pela nova disposição do Brasil em aceitar a agenda internacional, em se integrar ao *mainstream* da nova ordem global e em aderir aos regimes multilaterais – já existentes e em formação.

A adesão do Brasil ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) constituiu o exemplo mais emblemático de revisão de posições anteriores em arranjos já em vigor. Na origem do tratado, em 1968, a diplomacia brasileira denunciara a natureza discriminatória do arranjo multilateral que se instaurava, entendendo-o como um “congelamento do poder mundial” por parte das potências, que estabeleceria duas categorias de países no sistema internacional e constituiria um compromisso incompatível com o objetivo de preservação da autonomia do país. Após o fim da Guerra Fria, alterou-se a postura tradicionalmente defensiva do Brasil quanto a regimes de não proliferação, levando o país a ingressar no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995, e a ratificar o TNP, em 1998. No discurso diplomático brasileiro, ganhou centralidade a ideia de que o objetivo da autonomia da política externa não poderia mais ser promovido por meio do distanciamento com relação aos arranjos internacionais. Na nova realidade internacional, a estratégia de inserção global do Brasil buscava promover a autonomia não mais pela distância, mas agora pela integração e pela participação ativa nos regimes multilaterais. Foi mantida a preocupação tradicional da diplomacia brasileira quanto à possibilidade de que as instituições internacionais funcionem como instrumentos das potências para multilateralizar seus próprios interesses. Contudo, no mundo pós-Guerra Fria, a estratégia para incidir sobre os efeitos da assimetria internacional consistiu em reforçar a necessidade da presença e da participação nesses foros, com vistas a exercer influência internamente sobre as novas dinâmicas do multilateralismo no contexto da globalização.

No mesmo sentido, também foram revertidas as posições até então defensivas do Brasil com relação aos temas do meio ambiente e dos direitos humanos. A candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sediar a cúpula das Nações Unidas sobre meio ambiente havia sido formalizada já no final da década de 1980, demonstrando que o país passaria a aceitar a legitimidade de um marco normativo multilateral para a regulação das políticas ambientais, em contraste com as resistências anteriormente vigentes. No processo de preparação da Rio 92, a diplomacia brasileira

se engajou de maneira crescente, buscando assegurar condições para influir na conformação dos arranjos multilaterais que decorreriam da conferência, com vistas a impedir que refletissem exclusivamente os interesses dos países desenvolvidos e a projetar um novo papel internacional do Brasil.

O mesmo padrão de atuação em espaços institucionais multilaterais marcou a preparação da conferência mundial de direitos humanos de 1993, na qual o ativismo diplomático do Brasil procurou explicitar a mudança com relação a práticas e posturas do regime militar e conferir nova credibilidade internacional ao país nesse tema. Em seu conjunto, a série de conferências com as quais a ONU buscou legitimar uma nova agenda internacional na década de 1990 constituiu um ambiente propício à expressão revigorada do multilateralismo na política externa brasileira. Conforme sugere a literatura sobre instituições internacionais, o ativismo em foros dessa natureza fornece oportunidades para que um país como o Brasil possa explorar os procedimentos institucionais, bem como os nichos normativos dos debates políticos, de forma a buscar influir na conformação da agenda internacional (Hurrell 2005).

Com relação ao multilateralismo comercial, a entrada em funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, substituindo a fragilidade institucional sobre a qual o GATT havia funcionado desde a sua criação, representou um marco no fortalecimento da governança internacional no pós-Guerra Fria. Para os países em desenvolvimento, a conclusão das negociações da Rodada Uruguai, em 1994, havia resultado em ganhos bastante modestos em termos da ampliação de seu acesso a mercados. De maneira geral, as avaliações da diplomacia brasileira deixaram evidente a percepção de que o principal ganho, para o Brasil, foi a própria renovação do sistema comercial multilateral e a consolidação de um quadro normativo que pudesse prevenir o unilateralismo por parte das potências. O mecanismo de solução de controvérsias, em particular, permitiu que o Brasil se tornasse muito ativo em recorrer à OMC na condição de reclamante, tornando-se também alvo de um número crescente de reclamações. No campo comercial, portanto, a defesa do multilateralismo significou, para um país intermediário como o Brasil, promover a institucionalização de uma arena na qual o direito internacional possa se contrapor às relações de poder na aplicação das normas negociadas.

Por fim, na década de 1990, a aspiração do Brasil a um papel protagônico nos foros multilaterais foi expressa especialmente na candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, formalmente anunciada no ano de 1994, no contexto do lançamento do projeto de reforma do órgão. Desde então, uma das principais dimensões de questionamento da ordem internacional contemporânea por parte da diplomacia brasileira reside no argumento de que a inserção do país entre os membros permanentes do Conselho de Segurança tornaria mais legítimo e mais efetivo o funcionamento da instituição. A postulação permaneceu na agenda de todos os governos que se seguiram, embora com variações conjunturais no grau de prioridade conferido ao tema. Apesar de seus antecedentes históricos, que remontam ao conselho da Liga das Nações no pós-Primeira Guerra Mundial, sua reafirmação no pós-Guerra Fria acarretaria uma mudança muito significativa na posição tradicional do Brasil no que diz respeito à sua participação em operações de paz. O país havia assumido, até então, o comportamento essencialmente soberanista de se recusar a participar de missões de paz impositivas, realizadas com base no capítulo VII da Carta da ONU. A partir de 1999, no Timor Leste, o Brasil passou a

participar de missões com mandato coercitivo, sinalizando uma nova orientação que levaria à aceitação do comando da força de paz no Haiti, em 2004, considerada um divisor de águas com relação ao maior compromisso nas questões de segurança coletiva (Lima 2010).

## Multilateralismo na multipolaridade

Na última década, a defesa do multilateralismo foi mantida e reafirmada nas diretrizes da política externa brasileira, mas assumiu novas expressões na realidade internacional do início do século 21. No imediato pós-Guerra Fria, a natureza da ambição multilateral acerca da governança internacional havia consistido, inicialmente, em tentar ancorar os novos regimes e instituições em fundamentos de natureza técnica e jurídica, tendo como caso emblemático a criação da OMC. A expansão desse projeto específico de governança, no entanto, já demonstrara ter fracassado antes do final da década de 1990. De maneira geral, a perspectiva liberal sobre o multilateralismo já deixara de constituir um projeto alternativo de ordem internacional e passou a ser questionada por um número crescente de atores estatais e não estatais. Desde então, a ausência de consenso quanto aos princípios e à prática do multilateralismo refletiu a inexistência de entendimentos quanto às próprias perspectivas de ordenamento do sistema internacional contemporâneo, especialmente nos marcos da difusão de poder e da importância crescente das potências emergentes.

Para o Brasil, a aposta no multilateralismo refletiu o objetivo permanente de participar do processo de elaboração das normas da governança global, mas também incorporou a nova disposição do país a um maior protagonismo internacional. Adicionalmente, ao mesmo tempo em que continua sendo uma preferência fundamentada no reconhecimento defensivo das limitações do seu poder individual na hierarquia do sistema internacional, também é inovadora na dinâmica de arranjos, como o IBAS, o BRICS, a multilateralização do regionalismo político sul-americano na UNASUL, ou ainda as iniciativas recentes voltadas para o exercício de um papel de mediador no Oriente Médio ou o contencioso nuclear com o Irã. A atuação brasileira em agrupamentos diversos não significa um afastamento com relação ao multilateralismo de cunho universal. Ao contrário, é um dos fundamentos da estratégia brasileira de projeção global, cujas ambivalências são em si características do padrão de inserção internacional em constituição nos últimos anos, marcado pelas incertezas quanto aos rumos da ordem internacional.

Na política externa dos primeiros anos do governo Lula, o IBAS e o G-20 comercial foram expressões significativas da retomada do objetivo da atuação junto aos países do Sul, reativando diretrizes históricas no sentido do terceiro-mundismo e do revisionismo nos foros internacionais, que mantiveram a importância a ser conferida ao multilateralismo, mas de uma perspectiva mais crítica. O IBAS foi constituído como mecanismo de coordenação entre três países que, em seu documento de criação, em 2003, se apresentaram como democracias multiétnicas e multiculturais, determinadas a atuar conjuntamente na construção de uma nova arquitetura internacional e a aprofundar projetos concretos de cooperação setorial entre seus membros em diversas áreas. As dimensões inovadoras, nesse caso, residiram especialmente na busca de uma nova legitimidade fundamentada em valores comuns, fazendo convergir a democracia no plano doméstico com o propósito da democratização das relações internacionais, e no objetivo de dar

novo ímpeto às relações Sul-Sul por meio da implementação de projetos de cooperação para o desenvolvimento.

No caso do G-20 na OMC, o Brasil teve papel crucial na liderança da coalizão de países em desenvolvimento que, em 2003, se opuseram à tentativa dos Estados Unidos e da União Europeia de bloquear as negociações sobre a liberalização agrícola na Rodada Doha<sup>2</sup>. A criação do G-20 imprimiu novas dinâmicas ao formato negociador da OMC, até a paralisação da rodada, em 2008. O Brasil foi inserido entre os países que concentraram as negociações decisivas, junto com Estados Unidos, União Europeia, China e Índia, contribuindo com o processo de maneira muito distinta com relação às estratégias meramente defensivas do passado (Abreu 2007). Contudo, as expectativas de que a cooperação Sul-Sul pudesse fundamentar outros experimentos de coordenação de posições em negociações multilaterais não se concretizaram.

Além da dimensão Sul-Sul, a projeção do Brasil como ator global também assumiu alcance sem precedentes na categoria dos países emergentes, em particular, no contexto da sua atuação nas duas novas instâncias que ganharam centralidade na configuração contemporânea da governança internacional: o foro do G-20 (financeiro) e o grupo BRICS. No primeiro caso, o próprio grupo que desde as crises financeiras do final da década de 1990 reunia ministros de finanças das vinte maiores economias foi promovido à condição de mais alto foro para a coordenação de políticas econômicas internacionais após a crise de 2008, ampliando a representação restrita vigente nas cúpulas do G-7 e posterior G-8 com o acréscimo da Rússia<sup>3</sup>. O governo brasileiro se mostrou altamente interessado na atuação no G-20, entendida como oportunidade de participação nos processos de formulação da agenda da economia internacional. Para o Brasil, no entanto, a inserção num foro restrito como o G-20 sugere desafios significativos à atuação multilateral da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, caberia buscar garantir que, para os países desenvolvidos, o G-20 poderá assumir características de instância permanente, ainda que informal, ao invés de um mero recurso invocado *a posteriori* em contexto de crise. Em segundo lugar, também caberia a um país que se percebe como mediador entre desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema internacional garantir que os direitos destes últimos estejam adequadamente representados pela participação dos países em desenvolvimento que são membros desse foro. Especialmente no que se refere a grupos informais que não estão ligados a instituições formais, como é o caso do G-20, existe o risco, para o Brasil, de que sua participação acarrete o compromisso com os custos que serão compartilhados na coordenação de políticas, sem por isso lograr a capacidade de efetivamente influenciar o processo decisório e sem contar com o amparo jurídico e as salvaguardas vigentes nas instituições multilaterais formais e universais (Mello 2011).

No caso do grupo BRICS, sua institucionalização desde 2006 constituiu simultaneamente reflexo e reafirmação da multipolaridade no sistema internacional contemporâneo, bem como do papel que as potências emergentes pretendiam exercer. Contudo, permaneceram indefinidas

2 O G-20 na OMC reuniu os seguintes países em desenvolvimento: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela.

3 O G-20 inclui, além dos membros do G-7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), os cinco membros do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e mais Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, México, Turquia e União Europeia.

as perspectivas de que os BRICS se torne uma instância através da qual seus membros buscarão influir sobre os organismos multilaterais, dada a heterogeneidade de interesses e a dificuldade em obter posições comuns em diversas áreas. Nessa dimensão, o subgrupo IBAS parece oferecer à diplomacia brasileira maiores possibilidades de convergência com seus interesses no que diz respeito à ampliação do Conselho de Segurança da ONU ou à reforma das instituições financeiras internacionais. Ao mesmo tempo, no entanto, o agrupamento BRICS adquiriu importância central para o Brasil como foro para a politização da agenda global e o compartilhamento de objetivos em alguma medida revisionistas quanto ao ordenamento do sistema internacional. Nesse sentido, seu impacto estrutural deverá decorrer menos da coesão de posições específicas entre seus membros e mais da capacidade de influenciar a configuração futura do sistema por meio de seu poder de agenda – mesmo que defensivo – e de uma perspectiva política global alternativa à das potências ocidentais tradicionais (Laidi 2011).

O tema da reforma do Conselho de Segurança da ONU é emblemático acerca da baixa probabilidade de posições consensuais entre os BRICS em propostas específicas, em função da cisão de interesses entre os países que já são membros permanentes do conselho (China e Rússia) e aqueles que pleiteiam ingresso na categoria (os três membros do subgrupo IBAS). Para o Brasil, a candidatura a um assento permanente tornou-se prioridade na agenda da política externa desde o início do governo Lula e constituiu uma motivação central para as orientações que o país assumiu desde então em diversas áreas. A busca de apoio a esse objetivo foi uma motivação importante para o movimento de intensificação de contatos bilaterais do Brasil junto a outros países do Sul, especialmente africanos. Também esteve presente na nova disposição do Brasil a participar das operações de paz da ONU ou ainda no aumento significativo de seu papel como doador na área da ajuda humanitária e da cooperação internacional em geral, exemplificando áreas nas quais a diplomacia brasileira tem buscado assumir responsabilidades crescentes na sua ação global.

Na área nuclear, o Brasil tem buscado marcar seu comprometimento com os regimes multilaterais, embora mantenha sua recusa a aderir ao Protocolo Adicional ao TNP, negociado junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação de salvaguardas no caso dos países que não detêm armas nucleares. De maneira geral, a posição brasileira na questão nuclear se fundamenta no argumento de que, além da prevenção da proliferação e do direito ao uso pacífico da energia nuclear, o desarmamento dos países detentores de armas nucleares é também um dos pilares do TNP e deve ter lugar central na agenda internacional (Herz 2011). O objetivo da atuação multilateral permanece voltado para a contenção do unilateralismo das potências, simultaneamente à diretriz de preservação da autonomia dos membros não nucleares do TNP no uso da energia nuclear para fins pacíficos (Jesus 2011). A Declaração de Teerã, assinada em 2010 com a Turquia e o Irã, decorreu essencialmente dessas orientações, bem como da nova determinação do Brasil a exercer um papel de mediador no cenário global.

Para a diplomacia brasileira, a longa tradição de compromisso com o multilateralismo constitui um trunfo significativo para a candidatura do país a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Fonseca Jr. 2011). A relação histórica entre o posicionamento internacional do país e sua defesa do multilateralismo se expressa, na atualidade, na postura de questionamento da ordem internacional, simultaneamente à busca de uma maior participação no

processo de definição das regras e normas vigentes nos arranjos multilaterais. No contexto das incertezas sobre os rumos da ordem internacional contemporânea, as dificuldades em coordenar posições nos diversos foros e temas da agenda têm sido crescentes. Cabe enfatizar, no entanto, que é justamente no tema do multilateralismo que se concentram os principais impasses e ambiguidades do cenário internacional contemporâneo. Para o Brasil, em particular, sua ascensão à condição de ator reconhecidamente global no início do século 21 ocorreu simultaneamente à drástica reversão das perspectivas de fortalecimento de uma ordem internacional calcada no direito e nas instituições, com considerável perda de legitimidade e eficácia no funcionamento dos organismos multilaterais. Também na agenda econômica, a última década foi marcada por questionamentos crescentes ao aprofundamento da agenda liberal, na qual se fundamentou anteriormente o próprio desenho do multilateralismo econômico, gerando paralisia ou engajamentos reduzidos nos diversos foros.

Na atualidade, a posição do Brasil na OMC tem sido marcada ao mesmo tempo pelo menor compromisso quanto ao cumprimento doméstico das normas liberalizantes do regime comercial multilateral e pelo intenso empenho diplomático em viabilizar uma candidatura brasileira ao cargo de diretor geral da organização. Na ONU, a paralisia do Conselho de Segurança diante da crise síria e as dificuldades em avançar posições coordenadas geraram uma nova ênfase do discurso diplomático brasileiro quanto à defesa do multilateralismo. Trata-se, para o governo brasileiro, de assumir posição contrária a qualquer ação individual de um país ou conjunto de países que não esteja legitimada multilateralmente, especialmente no que se refere a uma ação militar. Além de apontar a ameaça do unilateralismo decorrente de ações individuais à margem do direito internacional, a polarização entre os membros permanentes do Conselho de Segurança foi entendida como reforço da necessidade urgente de reforma e ampliação do número de membros, sob o risco de inviabilizar o funcionamento do multilateralismo.

## Referências

- Abreu, Marcelo de Paiva. *Comércio Exterior – Interesses do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- Almeida, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- Fonseca Jr., Gelson. “Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy.” *Global Governance*, no. 17, 2011.
- Herz, Monica. “Brazil: Major Power in the Making?” *Major Powers and the Quest for Status in International Politics*. Editado por T. V. Volgy et al. Nova York: Palgrave, 2011.
- Hurrell, Andrew. “The United States and Brazil: Comparative Reflections”. *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*. Editado por M. Hirst. Nova York: Routledge, 2005.
- Jesus, Diego Santos Vieira de. “Building Trust and Flexibility: A Brazilian View of the Fuel Swap with Iran.” *The Washington Quarterly*, v. 24, no. 2, 2011.
- Laidi, Zaki. “The BRICS Against the West?” *CERI Strategy Papers*, no. 11, 2011.

Lima, Maria Regina Soares de. "Aspiração internacional e política externa." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 82, 2005.

Lima, Maria Regina Soares de. "Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira.", *Plataforma Democrática* (Rio de Janeiro) no. 3, 2010.

Mello, Flavia de Campos. "O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo." *IPEA*, Texto para Discussão 1628 (Rio de Janeiro), 2011.