REVISTA PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 05 - Nº 08
FEVEREIRO/MARÇO 2012

BRUNO KERN DUARTE, PEDRO ROMERO MARQUES & PEDRO TXAI BRANCHER
ALEXANDRE ARNS GONZALES, CLAUDIA MOREIRA & VINICIUS LERINA
KLEI MEDEIROS FADEL
LEONARDO PEREZ
LIVI GERBASE & LUCIANA BRANDÃO
ADSON MACHADO, ALINE DALCIN, FERNANDO MATTOS & ROBIÉRIEM TAKUSHI
ALEXANDRE PIFFERO SPOHR

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Hélio Henkin.
CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenadoria: Gustavo Henrique Feddersen, João Arthur Reis e Taiane de Bittencourt
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenador: Prof. André Luiz Reis da Silva CONSELHO EDITORIAL: Profª. Analúcia Danilevicz Pereira, Prof. André Luiz Reis da Silva (UFRGS), Prof. André Moreira Cunha (UFRGS), Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa (UnB), Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. José Miguel Quedi Martins (UFRGS), Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Profª Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Profª. Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM). CONSELHO CONSULTIVO: Prof. Msc. Adriano Pires de Almeida, Profª. Dra. Cláudia Wasserman, Christiano Cruz Ambros, Prof. Eduardo Munhoz Svartman, Prof. Dr. Enrique Serra Padrós, Prof. Msc. Fabrício Schiavo Ávila, Prof. Msc. Fernando Dall'Onder Sebben, Gabriel Pessin Adam, Profª. Dra. Graciela De Conti Pagliari, Hugo Carlos Arend Neto, Igor Castellano da Silva, Prof. Msc. Júlio César Cossio Rodriguez, Kamilla Raquel Rizzi, Lucas Kerr de Oliveira, Lucas Pereira Rezende, Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria, Prof. Dr. Luiz Paulo Ferreira Nogueról, Luíza Galiazzi Schneider, Maíra Baé Baladão Vieira, Marcos Aurélio Reis, Prof. Msc. Rafael Balardin, Prof. Dr. Ricardo Dathein, Robson Valdez, Rodrigo Perla Martins, Thomaz Francisco Silveira de Araújo Santos, Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro, Sérgio Leusin Júnior, Profª Susana Bleil de Souza.
Membros ad hoc: Prof. Hermógenes Saviani, , Profª Susana Bleil de Souza, Prof. Dr. Stefano Florissi Filho.
CONSELHO EXECUTIVO: Alexandre Píffero Spohr, Gustavo Moller, Joana Oliveira de Oliveira, Klei Medeiros, Marjorie da Nóbrega Stadnik Berdún, Matheus Machado Hoscheidt, Natasha Pergher da Silva, Pedro Txai Leal Brancher.

EQUIPE TÉCNICA:
EDITORAÇÃO: Agatha Marques de Souza
REVISÃO: Marcel Muller
ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Oberti do Amaral Ruschel
APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS).

Os materiais publicados na revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista.

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS – Faculdade de Ciências Econômicas
CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais
Av. João Pessoa, 52, Campus Centro,
CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil.
E-mail: revistaperspectivari@gmail.com
Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508
http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista perspectiva : reflexões sobre a temática internacional /
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 5, n. 8 (fev./mar. 2012). – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.
ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Desenvolvimento econômico. 5. Conflito internacional.
CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Sumário

EDITORIAL 7

ARTIGOS

As Relações Brasil-Argentina e o Jogo Político de Alianças na Bacia do Prata durante o Governo Rosas 9
Bruno Kern Duarte
Pedro Romero Marques
Pedro Txai Leal Brancher

Estudo Introdutório sobre a Política Externa argentina e brasileira: a construção da região sul-americana no cenário internacional 25
Alexandre Arns Gonzales
Claudia Moreira
Vinicius Lerina

Cooperação no Incentivo à Sociedade da Informação: Reflexões sobre a viabilidade do projeto "Mercosul Digital" 37
Klei Medeiros

A Cúpula América do Sul-África: um mecanismo de cooperação sul-sul 55
João Marcelo Conte Cornetet

Organização em Rede na assistência humanitária internacional: o movimento internacional da Cruz Vermelha e a Cruz Verde Internacional 69
Bianca Lucianne Fadel

A Construção dos Direitos Humanos e o Regime de Direitos Humanos do Sistema ONU 85
Leonardo Augusto Peres

A Importância do Petróleo nas Relações Centro-Periferia: um estudo comparado da diplomacia britânica e norte-americana para o Oriente Médio na primeira metade do século XX..... 101
Livi Gerbase
Luciana Brandão

Governo Democrático e Ameaças Internas: a Resposta Institucional dos Estados Unidos ao Comunismo e ao Terrorismo 117
Adson Machado
Aline Dalcin
Fernando Mattos
Robiériem Takushi

RESENHA

BARLETTA, Michael & TRINKUNAS, Harold. *Regime Type and Regional Security in Latin America: Toward a "Balance of Identity" Theory*. In: PAUL, T.V. & WIRTZ, James & FORTMANN, Michel. Balance of Power, Theory and Practice in the 21st Century. Standford: Standford University Press, 2004. p. 334-359..... 139
Resenhado por Alexandre Piffero Spohr

ENTREVISTA

Entrevista com o professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e coordenador de pesquisa do BRICs Policy Center (BCP) Fabiano Pellin Mielniczuk: 143

PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS..... 147

Summary

EDITORIAL 7

ARTICLES

The Brazil-Argentina Relations and the Political Alliances Game in La Plata Basin during Rosas Administration 9
Bruno Kern Duarte
Pedro Romero Marques
Pedro Txai Leal Brancher

Introductory Study on the Argentine and Brazilian Foreign Policy: the construction of the South American region on the international scene 25
Alexandre Arns Gonzales
Claudia Moreira
Vinicius Lerina

Cooperation in Information Society: Reflections about the Feasibility of Mercosur Digital Project 37
Klei Medeiros

The Africa South America Summit: a South-South Cooperation Mechanism 55
João Marcelo Conte Cornetet

Network organization in the International Humanitarian Assistance: the International Red Cross Movement and the Green Cross International 69
Bianca Lucianne Fadel

The Construction of Human Rights and the UN System
Human Rights Regime 85
Leonardo Perez

The Importance of Oil in Central-Periphery Relations:
a comparative study of British diplomacy and the U.S.
to the Middle East in the first half of the twentieth century 101
Livi Gerbase
Luciana Brandão

Democratic Government and Internal Threats:
Institutional Response to the United States
to Communism and Terrorism 117
Adson Machado
Aline Dalcin
Fernando Mattos
Robiériem Takushi

REVIEW:
Regime Type and Regional Security in Latin America:
Toward a "Balance of Identity" Theory. Michael Barletta
& Harold Trinkunas. 139
Alexandre Piffero Spohr

INTERVIEW:
Interview with professor of International Relations
at PUC-Rio and research coordinator of the BRICS
Policy Center (BCP) 143
Fabiano Pellin Mielniczuk

PARAMETERS FOR ARTICLE SUBMISSIONS 147

Editorial

A *Revista Perspectiva* tem representado um esforço na difusão da produção acadêmica em nível de graduação na área de Relações Internacionais. Ciente dessa importância, atualmente estamos trabalhando para garantir uma maior linearidade nas publicações, bem como vivenciamos um processo de digitalização da revista, na busca por disponibilizar todas as edições de forma *online,* através dos endereços eletrônicos seer.ufrgs.br/revistaperspectiva e ufrgs.br/revistaperspectiva. Dessa forma, busca-se democratizar o acesso à produção científica dos estudantes de graduação e proporcionar uma maior visibilidade à revista.

Apesar de muitos serem os objetivos e as metas vislumbradas, a *Perspectiva* depende integralmente da disposição voluntária dos membros do Conselho Executivo e do Conselho Editorial e, nesse sentido, muito trabalho é necessário, para que as ideias se concretizem. Portanto, estamos abertos a qualquer um que se disponha a contribuir, bem como agradecemos àqueles que já contribuem em prol do desenvolvimento da revista. Contamos com as novas gerações de estudantes da UFRGS para que eles deem continuidade e agreguem novas ideias e conceitos ao periódico, sem perder de vista o respeito à diversidade, ao diálogo e à multidisciplinaridade que caracteriza a área do conhecimento das Relações Internacionais.

Nesta edição, mais uma vez essa multidisciplinaridade da área é evidenciada, contando com artigos relacionados à Política Externa Brasileira, ao Pensamento Econômico Brasileiro e a Estudos Estratégicos Internacionais. Ainda, diversos artigos abordam o tema da cooperação internacional e assistência humanitária. Em *A Cúpula América do Sul-África: um Mecanismo de Cooperação Sul-Sul*, João Marcelo Conte Cornetet analisa a evolução e o conteúdo dos debates no âmbito das relações entre América do Sul e África. Klei Medeiros avalia a viabilidade de implantação do Projeto Mercosul Digital, fruto da cooperação entre Mercosul e União Europeia destinada a promover o desenvolvimento do governo eletrônico no bloco sul-americano em *Cooperação entre União Europeia e Mercosul para o desenvolvimento da Sociedade da Informação*. Bianca Lucianne Fadel, por sua vez, analisa 2 organizações internacionais destinadas a prestar auxílio em matéria de saúde no artigo *Organização em rede na Assistência Humanitária Internacional: o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e a Cruz Verde Internacional*. Abordando as Nações Unidas, porém no que concerne aos direitos humanos, esta edição conta com o artigo *A construção dos direitos humanos e o regime de direitos humanos do*

Sistema ONU, de autoria de Leonardo Peres. Esta edição ainda conta com uma entrevista realizada com o Prof. Dr. Paulo Visentini e uma resenha elaborada por Alexandre Piffero Spohr.

A *revista Perspectiva* convida, assim, nossos leitores a adquirirem um conhecimento vasto e amplo através da leitura dos nossos artigos, resenhas e entrevistas aqui citados.

Boa leitura!
Conselho Executivo

As Relações Brasil-Argentina e o Jogo Político de Alianças na Bacia do Prata durante o Governo Rosas[1]

*Bruno Kern Duarte**
*Pedro Romero Marques***
*Pedro Txai Leal Brancher****

RESUMO: O seguinte trabalho versa sobre o jogo político ocorrido entre o Império Brasileiro, a Confederação Argentina e outros atores políticos e econômicos durante o governo de Juan Manuel de Rosas. O objetivo principal é perceber a influência das pretensões do caudilho argentino sobre os interesses brasileiros na região platina, apresentando a dicotomia entre a consolidação de alianças entre grupos políticos e a neutralidade oficial do governo brasileiro, de forma a compreender a evolução da política externa brasileira de 1831 a 1852 e a sua relação com a estabilização política interna. Ademais, o artigo busca promover uma análise do retraimento diplomático brasileiro e das relações entre os interesses particulares de cada grupo político envolvido na disputa platina.

PALAVRAS-CHAVE: Rosas, Argentina, Brasil, Prata.

[1] Artigo submetido em 16 de dezembro de 2011 e aprovado para publicação em 20 de janeiro de 2012
* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
*** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

1 Introdução

Ao considerar as disputas referentes às questões platinas na primeira metade do século XIX, é imprescindível compreender a dinâmica do equilíbrio de poder existente na região entre as forças preponderantes. Somente dessa forma é possível perceber de que maneira o Brasil, a Argentina, as potências europeias e os outros atores envolvidos nos conflitos regionais norteavam suas decisões políticas a partir de estratégias variáveis de aproximação e de afastamento, construindo e destruindo acordos e alianças, de maneira a garantir seus interesses particulares.

As relações entre o Brasil e a Argentina, desde o período colonial, estiveram centradas na disputa pela região do Rio da Prata, a qual oferecia diversas vantagens políticas e econômicas. Segundo Bandeira (1995), tal rio representava o principal acesso ao estuário superior dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai. O controle do Rio da Prata era determinante para assegurar a penetração nos territórios que compreendiam a Bacia do Prata, bem como para a conservação da influência comercial e da dominação política na região, visto que, ao longo de seu curso, estavam dois dos principais portos da região – Buenos Aires e Montevidéu. Manter essa região sob influência era primordial para desequilibrar a balança de poder regional, que no período aqui referido (1830-1852) era ilustrada basicamente pela oposição de dois grandes polos: o Império Brasileiro e a Confederação Argentina. Pomer (1979) afirma que a dominação da Bacia do Prata necessariamente se dava, naquela época, a partir da debilitação ou da destruição do oponente, evitando o fortalecimento político e o crescimento econômico de tal, e que esta atitude marcou a forma como os atores regionais agiram durante o período. Ainda, Pomer (1979) enfatiza que tal disputa era vantajosa para as potências europeias influentes na região, já que Inglaterra e França, ao exercem o papel de poderosos atores extrarregionais, jogavam com a balança de poder local de forma a atingir fins que beneficiavam, unicamente, seus interesses individuais na região platina.

No entanto, a bibliografia sobre o tema enfatiza que, durante o período regencial, a atitude do Império Brasileiro frente ao Prata foi moldada por uma política externa um tanto retraída, principalmente devido às questões internas que ameaçavam a unidade territorial e a integridade do governo monárquico. Apesar de manter objetivos e interesses definidos na região platina, o Brasil procurava agir de forma contemporizadora, adotando uma atitude que José Luiz Werneck da Silva define como "neutralidade paciente" (SILVA, 2009, p. 60), apenas evitando a aproximação entre os outros países, sem poder, graças ao desgaste interno, adotar medidas intervencionistas.

O presente trabalho delimita o período de análise das disputas de poder referentes às questões platinas entre os anos de 1835 e 1852, os quais foram caracterizados pelo governo de Juan Manuel de Rosas, caudilho federalista argentino. A intenção aqui presente é analisar, durante tal período, a relação existente entre

o retraimento do Império diante da região platina e o intenso jogo político de alianças promovido entre os grupos de interesse, ilustrando quais foram os fatores inéditos inseridos pelo governo Rosas na disputa pelo controle da região e como se deram as relações entre o Império Brasileiro, os atores regionais e extrarregionais e Rosas, enfatizando as consequências dessas interações e a definição da política externa brasileira como respostas às intenções portenhas.

No entanto, deve-se previamente atentar para os acontecimentos anteriores à ascensão de Rosas. Como demonstra Bandeira (1995), com o fim da Guerra Cisplatina[2] em 1828, foi criado o estado-tampão do Uruguai na região da Banda Oriental, atendendo aos interesses britânicos, que desejavam a segurança de suas atividades comerciais na região. Com o fim da disputa com o Brasil, as Províncias Unidas do Prata foram dominadas pela guerra civil entre *unitários* e *federais*[3], liderados respectivamente por Juan Lavalle e Juan Manuel de Rosas. Lavalle e os unitários dominaram Buenos Aires, no entanto não resistiram às investidas de Rosas, que, após derrotar as lideranças opositoras, seria eleito, pela Assembleia Provincial, governador da Província de Buenos Aires em 1829, conforme aponta Bandeira (1995).

A partir de então, houve a estruturação da Confederação Argentina sob o comando de Rosas, que, segundo Bandeira (1995), perseguiu o ideal de um *sistema americano*, baseado na reconstrução do Vice-Reinado do Prata. Tal projeto envolvia, inevitavelmente, a necessidade de subjugar o Paraguai e o Uruguai de forma a inseri-los na estrutura federalista a qual seria centralizada politicamente em Buenos Aires. Caso Rosas decidisse buscar tais objetivos, certamente ocorreriam conflitos com a Inglaterra, a França e o Império do Brasil, que veriam seus interesses ameaçados (POMER, 1979). Logo se percebe que a ascensão de Rosas alterou as estruturas de equilíbrio de poder da região, exigindo respostas dos diferentes grupos políticos e econômicos, e principalmente do Estado brasileiro, através de sucessivas relações bilaterais e alianças político-militares influenciadas por interesses individuais. Não se pode, no entanto, analisar tal dinâmica considerando posições pré-determinadas e alianças pré-definidas. Houve, nas disputas acerca da região do Rio da Prata, uma complexa rede de sobreposição de interesses responsável por gerar movimentos de aproximação ou o afastamento dos grupos políticos em questão, na medida em que mudanças conjunturais ocorriam e influenciavam o equilíbrio das forças regionais. De fato, as posições do Império Brasileiro, dos aglomerados políticos da

[2] Bandeira (1995) afirma que a guerra entre as Províncias Unidas e o Brasil era motivada pela disputa intensa pelos estoques de gado que se acumulavam na Banda Oriental, isto é, era uma luta pela matéria-prima motora da economia regional, tanto para Argentina quanto para o Brasil. Portanto, a independência do Uruguai não foi capaz de acabar com os fatores propulsores do conflito.

[3] Na guerra civil dos unitários contra os federais estava de um lado a elite de Buenos Aires contra os caudilhos do interior que buscavam mais autonomia em relação a capital.

região (*blancos* e *colorados*)[4], da Confederação de Rosas, das potências europeias (Grã-Bretanha e França) e dos grupos civis com interesses político-econômicos (grandes proprietários de terra, comerciantes) se confundiam e constituíram fatores capazes de influenciar e até definir as maneiras pelas quais a região platina foi disputada entre 1835 e 1851.

2 Juan Manuel de Rosas e a Confederação Argentina

O caudilho argentino Juan Manuel de Rosas governou a Província de Buenos Aires de 1829 até 1832 e, posteriormente, de 1835 até 1851, quando foi obrigado a se retirar após a intervenção brasileira. Representante federalista, Rosas conseguiu sobressair-se sobre seus adversários unitaristas após o fim da Guerra Cisplatina e firmou, em janeiro de 1831, o pacto federativo entre as Províncias Unidas, criando a Confederação Argentina e relegando a sua figura a direção da política externa de tal unidade política (BANDEIRA, 1995). No entanto, é em 1835, quando reeleito pela Junta dos Representantes de Buenos Aires, que Rosas recebeu o que Bandeira (1995) define como *soma de poderes* (poderes extraordinários), passando então a exercer de fato um governo ditatorial de grande apoio popular.

A imagem de Juan Manuel de Rosas acabou adquirindo, durante seu governo, uma conotação peculiar. Rosas era visto pela opinião pública internacional como "uma espécie de monstro bíblico" (POMER, 1979, p. 34) e essa era a imagem que era difundida entre as pessoas da época. A evidência da opinião pública acerca da descrição de Rosas está expressa nas memórias do exército brasileiro que lutou contra o caudilho em 1851:

> Foi eleito em 1830 Governador de Buenos Ayres, aquelle, que não tardaria a destruir todas as Liberdades de sua Patria, prostergar as Leis, e ser por espaço de vinte annos, o flagelo do Prata, o verdugo da humanidade, e o maximo tyranno de nossos tempos (TÍTARA, 1852, p. 7).

Entretanto, apesar dessa imagem pública, Rosas possuía interesses bem definidos e era racional em suas escolhas políticas, econômicas e militares (BANDEIRA, 1995). O caudilho foi capaz de atender, na medida do possível, as reivindicações dos diferentes grupos sociais da Confederação Argentina. Como governador da Província de Buenos Aires – dominada pela classe burguesa mercantil – Rosas proveu segurança às transações comerciais, respeitando o direito à propriedade e dos estrangeiros. Ao mesmo tempo, aos estancieiros produtores de charque, o caudilho expandiu as fronteiras da Confederação, satisfazendo-os com novas terras a serem utilizadas para a criação de gado. É esse relativo equilíbrio e estabilidade

[4] Bandeira (1995) define a diferenciação entre os grupos políticos de tal forma: os partidos vinculados à burguesia comercial e aos interesses europeus se chamavam retrógrados ou caramurus no Brasil; *colorados* no Uruguai ou *unitários* na Confederação Argentina. Os partidos vinculados aos estancieiros e produtores rurais são os *blancos*, no Uruguai; os *farroupilhas* no Brasil (no que se refere à questão platina) ou federalistas na Confederação Argentina.

interna conquistada por Juan Manuel de Rosas, que garantia o predomínio político de Buenos Aires simultaneamente à delegação de uma maior autonomia a outras províncias, que Bandeira (1995) aponta como sendo o maior feito do caudilho, juntamente com a Lei das Aduanas de 1835[5], claramente protecionista.

É perceptível, então, que para alcançar a construção do sonhado *sistema americano*, Rosas via como essencial à instituição de Buenos Aires como o centro político de seu domínio. A partir desta questão chave, portanto, é que surgem as divergências iniciais com o Império Brasileiro. O líder argentino precisava assegurar a capital portenha como porto único na região, indo de encontro aos interesses da burguesia mercantil argentina e, paradoxalmente, garantindo a continuidade de um exclusivismo típico de um sistema colonial, impedindo a navegação do Rio da Prata e seus afluentes para qualquer nação estrangeira. Dessa forma, Bandeira (1995) enfatiza que Rosas deveria obter o controle do porto de Montevidéu – parte da independente República Oriental do Uruguai – com o objetivo de impedir qualquer alternativa para o comércio platino que não Buenos Aires. A política externa de Rosas ia, pois, diretamente de encontro às intenções do Brasil, já que ameaçava o território brasileiro – o caminho mais rápido entre o Rio de Janeiro e a Província de Mato Grosso se dava pelo Rio da Prata –, constituía um exemplo republicano e federalista diante de um Império abalado pela crise, e, ao tornar Buenos Aires o único porto platino, criava uma forte concorrência ao Rio de Janeiro no que concerne ao capital mercantil (importação de manufaturas e exportação de matérias-primas) (POMER, 1979, p. 28).

Não se pode ignorar, porém, que Rosas foi também responsável pela criação de um ambiente desfavorável a seu próprio governo, ao menos no que diz respeito aos interesses dos grupos políticos argentinos. O caudilho viria a assumir, ao longo dos anos, uma postura unitarista em relação às outras províncias da Confederação, instituindo a dominação de Buenos Aires, como afirma Bandeira (1995). Apesar de popular, Rosas era originalmente federalista e governava de maneira a representar os interesses desse grupo político. Essa mudança de orientação, ocasional ou proposital, foi fator de enfraquecimento do poder interno de Juan Manuel de Rosas.

3 O Império do Brasil na época de Rosas: situação interna e orientação externa

Foi durante o governo de Rosas que ocorreu, de acordo com Silva (1990), a consolidação política interna do Estado Brasileiro. Assim, à medida que o Império garantia a ordem interna e consolidava alianças importantes na região platina, começava a vislumbrar uma vitória política contra Rosas. Percebe-se então, gradativamente,

[5] A Lei das Aduanas tinha forte caráter protecionista. As tarifas contra produtos estrangeiros chegavam à ordem de 35% a 50%, em alguns casos até a proibição dos produtos. O objetivo era passar a produzir internamente a maior quantidade possíveis de produtos que antes eram importados.

a mudança de uma política externa retraída para uma atitude mais ativa na região da Bacia do Prata, aqui viria a culminar no conflito armado de 1850-1851.

As pressões políticas internas que surgiram ao fim do reinado de Dom Pedro I, em 1831, forçaram as elites nacionais brasileiras a se preocuparem majoritariamente com a necessidade de garantir a ordem interna (SILVA, 1990). O Brasil sofria com o período de enfraquecimento econômico e político do poder central e precisava garantir a unidade nacional a partir da pacificação e estabilidade interna. Tal período foi caracterizado pelas revoltas regenciais de cunho federalista que se espalharam ao longo do território nacional.

Além disso, existiam interesses econômicos convergentes entre grupos políticos da Região Platina que extrapolavam as fronteiras nacionais. Esse fato, portanto, exercia influência sobre a instabilidade interna brasileira, sendo a Revolução Farroupilha[6] um exemplo dessa situação. Dessa forma, o Brasil precisou utilizar instrumentos de política externa visando à contenção de maiores convulsões de âmbito interno, o que foi traduzido na consolidação de alianças que garantiriam a resistência a Rosas em escopo regional e ainda enfraqueceriam movimentos revoltosos que se relacionavam com a ordem interna brasileira.

Apesar disso, dadas as condições internas, o Império, até 1851, agiu claramente de forma mais contida na defesa de seus interesses na região, principalmente no que se refere a atitudes militares diante do expansionismo de Rosas. A atitude externa retraída do Brasil esteve relacionada à necessidade de garantir a ordem interna, dentre outros fatores. Conforme comenta Werneck da Silva (2009), o desgaste interno ao Império impedia a intervenção direta no Prata, porque as forças nacionais estavam focadas, entre 1831 e 1851, na consolidação da monarquia, que encontrava-se sob ameaça de diversos movimentos republicanos. Ademais, Pomer (1979) reafirma essa relação ao apresentar que havia uma fraqueza presente em todos os países luso-hispânicos livres da dominação colonial na América: "o perigo da desagregação" (POMER, 1979, p. 24), que advinha do desenvolvimento econômico colonial desigual nas regiões envolvidas. Ainda, Pomer (1979) resume a importância da política externa para a manutenção da ordem e unidade interior do Brasil e dos outros países da época enfatizando que a diplomacia exercida pelos Estados, as alianças, as aproximações e os afastamentos, todos esses fatores, não constituíam fatos aleatórios, mas sim formas de conter as influências externas as quais eram capazes de fomentar a desagregação interna.

Nota-se ainda, conforme aborda Silva (1990), que o Brasil adotava diretrizes políticas que correspondiam ao que era defendido pela Inglaterra – evidência histórica da relação de dependência dos brasileiros em relação aos britânicos, originária da época bragantina – ou seja, a manutenção do *status quo* na Bacia

[6] Embate entre os estancieiros gaúchos e o governo brasileiro. Foi motivado pela não proteção do charque riograndense frente à concorrência do charque platino, prejudicando a produção local. Incluiu ideais republicanos e federalistas, tendo penetração na Bacia do Prata em questões tanto políticas quanto econômicas.

Platina. Uruguai, Argentina e Paraguai deveriam ser independentes e mantidos sob controle, para que se evitasse a criação de uma frente anti-brasileira, visto que o Império exercia, inevitavelmente, uma preponderância regional dados os fatores geográficos e populacionais (SILVA, 1990). A manutenção da autonomia das nações do Prata era essencial para equilibrar a balança de poder em uma época em que as condições internas brasileiras não favoreciam campanhas militares. Assim, o instrumento utilizado para moldar a política externa brasileira da época, sem perder de vista os interesses prioritários na região platina, foi um jogo alianças e acordos entre governos e grupos políticos regionais. Inclusive, o Brasil chegou até a ensaiar um entendimento com Rosas, evidenciando que o que estava em jogo era, primordialmente, a preservação dos interesses e da ordem nacionais, em especial diante da ameaça de expansão da Argentina.

Essa retração da política externa colocava o Império em uma posição declaradamente neutra em relação aos acontecimentos no Prata, mas de fato reativa, como pode ser percebido no despacho do ministro dos Negócios Estrangeiros do Império, Honório Hermeto Carneiro Leão, ao ministro brasileiro em Montevidéu, João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu, em 6 de junho de 1843:

> A administração anterior havia adotado, na luta entre a República Oriental do Uruguai e a Confederação Argentina, uma política de neutralidade: se alguns súditos brasileiros, ou mesmo agentes da administração, algumas vezes pareceram separar-se desta linha de conduta, favorecendo, por manobras ocultas, um ou outro beligerante, deve ser isto atribuído a suas particulares inclinações ou interesses, e não a alguma insinuação ou instigação do Governo Imperial (Despacho, 6 de junho de 1843, AHI 317/04/17).[7]

Tal fragmento, apesar de oficializar a preferência pela neutralidade do Brasil no Prata, reconhece a existência de diversos interesses particulares, tanto de grupos civis como de outros relacionados à administração central. Logo, comprova-se o paradoxo existente entre a neutralidade, a qual seria representada pelo retraimento externo, e as alianças políticas e econômicas que se constituíam de modo a favorecer interesses particulares na região. Apesar de não serem declaradamente oficiais, é impossível desassociar tais comportamentos dos interesses gerais do Império Brasileiro.

4 A balança de poder e o jogo de alianças na Bacia do Prata (1835-1850)

Como demonstra Bandeira (1995), a ascensão de Rosas incentivou ainda mais a disputa entre federalistas e unitários, dando origem a dois blocos políticos

[7] "Instruções de Honório Hermeto Carneiro Leão, ministro dos Negócios Estrangeiros, a João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu, ministro residente em Montevidéu." (CADERNOS DO CHDD, 2010, p. 44-55)

antagônicos que se fariam presentes na Argentina e no Uruguai: os *blancos* e os *colorados* – os quais se confrontavam, entre outros motivos, apoiados na disputa entre federalismo e unitarismo. É a análise nessa oposição de grupos políticos – principalmente no Uruguai – e no que isso influenciava as posições da Confederação Argentina, do Império Brasileiro, das potências europeias (Inglaterra e a França) que se procura entender de que forma o Brasil conseguiu evitar a formação do "sistema" de Rosas, assegurando o equilíbrio na região Platina. Vale ressaltar ainda que o Paraguai de Carlos López e os revoltosos *farroupilhas* constituem pontos de análise secundária, mas não de menor importância no que se refere à construção desse cenário. Bandeira (1995) resume a situação das diferentes forças políticas da região:

> Dessa forma, paralelamente às rivalidades econômicas e políticas entre os diversos grupos rurais e mercantis, à competição pelas pastagens e pelos estoques de gado, à disputa das rendas aduaneiras pelas províncias, pode-se dizer, *grosso modo*, que então se produziu um corte profundo em toda a sociedade platense, estruturada sobre a produção pecuária, defrontando-se, de um lado, os grupos ligados à burguesia comercial, importadora, cujos redutos mais fortes se encontravam nos portos de Buenos Aires e de Montevidéu, e, do outro, as classes sociais sustentadas pela economia nativa, as massas rurais, *montoneras* ou *farroupilhas*, que os estancieiros saladeiristas, como facção dominante, acaudilhavam. (BANDEIRA, 1995, p. 57)

É nesse contexto de crise, de disputas de interesses econômicos e políticos, que se constituem, de acordo com Bandeira (1995), as alianças e o apoio político do governo imperial a diferentes facções, sempre procurando garantir o equilíbrio de poder e a balança regional pendendo para o lado brasileiro. O autor ainda coloca que o Brasil agia, na maioria das vezes, em favor dos partidos representados pela burguesia comercial (*colorados* ou unitários) e pelos interesses europeus (ingleses, primordialmente). No entanto, sempre priorizou seus objetivos específicos de garantir o *status quo* no estuário do Prata, como pode-se perceber na tentativa de conter a expansão de Rosas.

Fruto da disputa entre Brasil e Argentina e dos interesses britânicos, o Uruguai, território chave para o alcance da superioridade no Prata, foi o palco principal das disputas de alianças promovidas pelo Império e pela Argentina. Nota-se que Rosas não poderia cimentar a construção de seu "sistema" caso não dominasse a República Oriental e submetesse Montevidéu a seus interesses. Dessa forma, era essencial ao Brasil evitar a submissão de tal região nas mãos de Rosas. O início da Guerra Grande em 1839, que colocou os *blancos* uruguaios, comandados por Manuel Oribe e apoiados por Rosas, contra os *colorados,* comandados por Fructuoso Rivera, foi o estopim para a formação da rede de alianças contra e a favor do projeto rosista. Rivera recebia, além da simpatia da França, o apoio não só dos unitaristas argentinos, mas também de províncias argentinas que não

se sentiam contempladas pelas políticas de Rosas. Apesar de federalista, Rosas claramente concedia benefícios comerciais à Buenos Aires e, movidas por interesses contrários aos dos comerciantes portenhos, as províncias de Corrientes e Entre Ríos (essa última governada por Urquiza) clamavam pela autodeterminação das economias locais – o mesmo motivo pelo qual o Paraguai defenderia sua independência (BANDEIRA, 1995). No que diz respeito ao Brasil, Bandeira (1995) afirma que já havia uma confrontação – ao menos política – em relação a Rosas em tal época.

No que concerne à política externa brasileira, os antecedentes da Guerra Grande somente importam para enxergar a influência indireta das questões externas na própria estabilidade interna do Brasil, a partir da Revolução Farroupilha. De modo a fazer frente à resistência brasileira, os revoltosos rio-grandenses procuravam apoio a sua causa no Prata, transpassando o conflito para um âmbito político e territorial externo. De acordo com Mendes (2009), Rosas e Oribe tentaram incitar os farroupilhas à guerra com o Império. Todavia, conforme apontam as próprias instruções brasileiras ao representante nacional na Argentina, mesmo que fosse conhecida a influência externa sobre o conflito, o Brasil acreditava que Rosas poderia se manter retraído diante dos acontecimentos:

> Não é desconhecido a V. S. que, apesar dos desastres que sofreram as tropas imperiais na província de S. Pedro, a sedição já teria sucumbido se não fora auxiliada pelos Estados limítrofes. A permissão, que têm obtido os sediciosos, de venderem ali gado e cavalhadas, deu-lhes os meios de continuarem a guerra, que tanto tem ensangüentado a sua pátria. É, pois, da maior importância e necessidade vedar-lhes este poderoso recurso, e escuso recomendar a V. S. que, neste ponto, deve empenhar toda a sua dexteridade para fazer com que o governador Rosas haja de empregar a sua influência com o fim de remover tais inconvenientes (Despacho, 31 maio de 1839, AHI 317/04/15)[8].

Isso se confirma, segundo Bandeira (1995), porque o próprio Rosas era caracterizado pela dubiedade de sua posição: ao mesmo tempo em que era governador de Buenos Aires e lhe interessava a debilidade do Império Brasileiro para o sucesso comercial de sua província, era estancieiro e via com bons olhos a destruição da indústria do charque gaúcho.[9] Essa percepção levou os revoltosos rio-grandenses a se aproximarem de Rivera em meados dos anos 40. Segundo Bandeira (1995), o próprio Rivera também fazia o jogo duplo em prol de seus interesses, recebendo dinheiro do Império como apoio contra Oribe e Rosas, ao mesmo tempo em que se alinhava aos revoltosos rio-grandenses. Faz-se necessário, portanto, atentar as diversas interações de alianças no Prata de uma forma que exclua qualquer perspectiva maniqueísta do jogo de poder na região entre o Império, a Confederação

[8] "Instruções de Cândido Batista de Oliveira, ministro dos Negócios Estrangeiros, a Luís de Souza Dias, enviado extraordinário e ministro plenipotenciário na Argentina." (CADERNOS DO CHDD, 2008, p. 227-229)

[9] Existem dúvidas se o apoio de Rosas a Oribe não era motivado somente pela intenção do caudilho de dominar a República Oriental. (BANDEIRA, 1995)

Argentina e os outros grupos envolvidos. Havia, na verdade, uma sobreposição de interesses os quais não poderiam, por razões políticas e econômicas, serem compartilhados. É dessa dinâmica que se origina a disputa entre Brasil e Argentina na era de Rosas.

O Império Brasileiro considerava o Paraguai um território essencial para a segurança das províncias brasileiras meridionais, que deveria conservar sua autonomia. As razões dessa essencialidade advêm do fato de que o Brasil e o Paraguai compartilhavam a soberania sobre o Rio Paraná, além de o país ser uma região desejada por Rosas como parte de sua Confederação Argentina a ser incorporada. A integridade política e territorial do Paraguai era fator determinante no combate às pretensões de Rosas, como demonstram as instruções de Paulino José Soares de Sousa, ministro dos Negócios Estrangeiros, a José Antônio Pimenta Bueno, encarregado de negócios no Paraguai em 1843:

> Empregar todos os meios que a sua habilidade lhe sugerir para evitar que o Paraguai passe a fazer parte da Confederação Argentina, e para neutralizar e diminuir a influência de Rosas é, portanto, um dos fins mais importantes da sua missão e que S. M. o Imperador lhe dá por muito recomendado. (Despacho, 16 out. 1843, AHI 317/04/13)[10]

A declaração de independência do Paraguai, motivada pelos interesses nacionais, se deu em 1811, porém o Império Brasileiro somente a reconheceria em 1844, ao contrário de Rosas que nunca o fez. Apesar disso, o caudilho jamais tentou a anexação do país. (POMER, 1979) O Paraguai tornou-se, portanto, um elemento chave para o Brasil na busca pelo equilíbrio de poder da região. O Império se demonstrou disposto a apoiá-lo militarmente, como se pode ver a partir dos tratados afirmados entre o Império e o Paraguai em 1845, sobre comércio, navegação, extradição, limites e aliança. (POMER, 1979, p. 31) Como resposta à aproximação Brasil-Paraguai, segundo Pomer (1979), Rosas fechou os portos argentinos ao Paraguai e forçou Oribe a fazer o mesmo no Uruguai. Era uma atitude de revolta diante da submissão do Paraguai às influências brasileiras, bem como da aliança assinada entre o país e a província argentina de Corrientes.

Em 1843, Rivera tinha Montevidéu sob controle, enquanto Oribe e Rosas coordenavam o resto do país e pressionavam suas tropas contra a capital uruguaia. Vale ressaltar que a resistência de Montevidéu foi indispensável para atrasar a "reconstrução" do Vice-Reinado do Prata nas mãos de Rosas. Nesse contexto, o Império, debilitado pelas lutas contra os *farroupilhas,* precisava conter as ameaças portenhas, como evidencia Bandeira (1995), através da distensão com a Argentina e da construção diplomática de alianças para evitar a dominação do Uruguai, sondando inclusive as potências europeias:

[10] "Instruções de Paulino José Soares de Sousa, ministro dos Negócios Estrangeiros, a José Antônio Pimenta Bueno, encarregado de negócios no Paraguai." (CADERNOS DO CHDD, 2010, p. 76-87)

> [...] que muitos suspeitam o governador de Buenos Aires de nutrir vistas ambiciosas contra o dito Estado do Uruguai. Conseguintemente, deve estar V. Exa. convencido do quanto importa ao gabinete imperial conhecer completamente quais são as vistas dos gabinetes de Londres e Paris, relativamente a essas repúblicas do Rio da Prata e a do Paraguai [...].V. Exa., pelas conferências que terá com eles e por todos os meios ao seu alcance, busque penetrar-se e inteirar o governo a respeito da política daqueles dois gabinetes, relativamente àquelas repúblicas, quais os pontos em que ambos esses gabinetes coincidem e se combinam e quais aqueles em que seus interesses divergem e se cruzam; deduzindo deste seu conhecimento as vantagens que o gabinete imperial pode esperar daqueles governos europeus, ou que inconvenientes deve recear, os meios de conseguir os primeiros e arredar os últimos. (Despacho, 23 de agosto de 1844, AHI 268/02/09).[11]

As intenções da Grã-Bretanha e da França na disputa pelo Prata influenciaram, dessa forma, a tomada de decisão na política externa brasileira, todavia, em um balanço geral, pouco foram benéficas às causas que não unicamente à defesa dos próprios interesses europeus. Em relação à Grã Bretanha, a conjuntura de afastamento entre o país e o Brasil devido a questões econômicas e políticas, bem como a sua dominância do comércio realizado em Buenos Aires e a relativa estabilidade que Rosas fornecia à atividade comercial, foram fatores que evitaram uma atitude mais incisiva a favor do Império. Até mesmo no conflito armado de 1851, a potência manteve-se de lado, esperando o vencedor para que então pudesse orientar a sua política externa de maneira adequada. Acredita-se, no entanto, que a Grã-Bretanha incentivou Rosas a declarar a guerra contra o Brasil, o que certamente lhe geraria lucros, graças às divergências relacionadas à recusa brasileira em renovar os tratados de comércio entre ambos.

No que concerne à França, pelo contrário, a política da potência se voltava diretamente contra as intenções de Rosas. O país possuía vantagens comerciais em Montevidéu e tentava aumentá-las sempre que possível. Apoiava, portanto, Rivera e os unitários argentinos, com "homens, armas e dinheiro" (BANDEIRA, 1995, p. 66). Entretanto, em 1850, a derrota de Rosas poderia afetar tanto a integridade física dos comerciantes franceses quanto a própria organização do comércio no Prata. Assim, segundo Werneck da Silva (2009), a França estabeleceu uma paz com o caudilho, deixando de ajudar a resistência em Montevidéu, que passou então a ser sustentada pelo Império. Vale ressaltar que, apesar dessas atitudes aparentemente pró-Rosas, as potências se preocupavam basicamente com seus interesses comerciais e não hesitaram, por exemplo, em agir conjuntamente para evitar a ocupação do Uruguai pela Confederação Argentina – defendendo o tratado de paz de 1828, assinado no fim da Guerra Cisplatina e que garantia a independência

[11] "Instruções de Ernesto Ferreira França, ministro dos Negócios Estrangeiros, ao visconde de Abrantes, enviado extraordinário e ministro plenipotenciário na Prússia." (CADERNOS DO CHDD, 2010, p. 118-120.)

do país – através de bloqueios e operações contra navios argentinos. Contudo, é perceptível que a política externa brasileira em relação a Rosas pouco pode contar, de maneira realmente efetiva, com as potências europeias da época, apesar de estar alinhada aos interesses de tais.

5 Inversão da atitude brasileira

Foi em meados de 1850 que o Império Brasileiro decidiu agir de maneira mais incisiva para combater o expansionismo de Rosas. Nota-se que foi simultâneo ao processo de estabilização interna brasileira, pelo menos no que diz respeito à região sul do país (a Revolução Farroupilha terminara em 1845). O isolamento de Montevidéu e o pedido de ajuda feito pelo Uruguai forçou o Império a tomar atitudes para sustentar a resistência na capital oriental. Conforme demonstra Pomer (1979), foi a partir dessa época que Irineu Evangelista de Souza – o futuro Barão de Mauá – começou a exercer a sua influência econômica na América do Sul, fornecendo consideráveis ajudas financeiras ao governo da capital sitiada. A troca do responsável pelas relações exteriores no Brasil também foi importante para esta nova orientação, pois José Paulino Soares de Souza, o novo ministro, sabia que o conflito contra Rosas era necessário e inevitável (POMER, 1979, p. 38).

Vale atentar de que forma o Brasil se impôs sobre o Uruguai em tal situação. Mesmo interessado na preservação do país e receoso de um avanço de Rosas sem a objeção da França ou da Inglaterra, o Império negociou tratados com a República Oriental, assumindo uma postura de potência preponderante da região. O Brasil garantiu, através de tratados cunhados como "malignos" por Pomer (1979), o direito a intervenção brasileira na República quando considerasse necessária à manutenção da paz. Além disso, os tratados protegeram o charque brasileiro do uruguaio e garantiram a cooperação na manutenção do regime escravocrata. Percebe-se, portanto, a clara tentativa brasileira de usufruir da situação para instituir soluções aos problemas internos a seu território, agindo a partir da política externa.

Em 1851, o Império passou a desferir ataques a Oribe no Uruguai, evitando o confronto direto com Rosas com a intenção de não transpassar os termos de 1828 que celebravam a paz entre Brasil e Argentina, de maneira a evitar a intervenção inglesa no conflito (BANDEIRA, 1995). No entanto, a atitude definitiva que consagrou a possibilidade de exercer pressão diante da expansão de Rosas foi a definição das alianças. O Império reaproximou-se do Paraguai, o qual tinha estreitas alianças com as províncias de Corrientes e Entre Ríos. Vendo o federalista Justo José de Urquiza como um aliado potente contra Rosas, o Brasil firmou um tratado de cooperação mútua entre tais províncias argentinas, o Uruguai (Montevidéu) e o Paraguai, visando, de certo modo, à garantia do Império como comandante de uma aliança anti-Rosas, exercendo o equilíbrio de poder e intentando uma futura

supremacia platina. Percebe-se que novamente os interesses particulares se sobressaem às ideologias: os federalistas de Corrientes e Entre Ríos eram fornecedores e parceiros dos *farroupilhas*, há menos de meia década. O fato é que o tratado definia a organização anti-Rosas e, apesar de não explicitamente bélico, constituiu uma aliança militar:

> Art. 1°: Los estados aliados declaran solemnemente que no pretenden hacer la guerra a la Confederación Argentina, ni coartar de cualquier modo que sea la plena libertad de sus pueblos, en el ejercicio de los derechos soberanos que deriven de sus leyes y pactos o de la independencia perfecta de su nación. Por el contrario, el objeto único, a que los estados aliados se dirigen, es libertar al pueblo argentino de la opresión que sufre bajo la dominación tiránica del gobernador don Juan Manuel de Rosas y auxiliarlo para que, organizado en la forma regular que juzgue más conveniente a sus intereses, a su paz y amistad con los estados vecinos, pueda constituirse sólidamente, estableciendo con ellos las relaciones políticas y de buena vecindad, de que tanto necesitan, para su progreso y engrandecimiento reciproco (ARGENTINA, 1851).

Juan Manuel de Rosas declarou, em 1851, a guerra contra o Império Brasileiro, porém a campanha durou pouco. Seu regime já estava desgastado pela oposição interna entre federalistas e unitaristas e ele já não alcançava, como antes, a projeção popular que lhe garantiu no poder. Além disso, Oribe não resistiria e, em dois meses, o sítio de Montevidéu estaria, então, findado. Conforme Bandeira (1995) aponta, as tropas aliadas não tiveram grandes dificuldades, visto que, diante da evidente derrota, o governo Rosas perdia a sua *raison d'être*. A guerra civil, a pressão política interna e externa e o prejuízo tanto nos investimentos comerciais quanto no setor pecuarista, graças à intervenção brasileira, decretaram o fim da tentativa de formação do "sistema" de Rosas. O Império se fortalecia, portanto, diante das repúblicas locais, do federalismo e do caudilhismo. Saía, enfim, de um período de retração política para garantir o *status quo* da região platina diante de uma ameaça expansionista, garantindo o equilíbrio de poder no Prata e afirmando a sua condição de interventor regional.

6 Considerações finais

A Confederação Argentina de Rosas e o Império Brasileiro certamente constituíam os dois principais polos da balança de poder na região platina, buscando ambos evitar o fortalecimento do outro, a partir de projetos de expansão territorial ou de alianças políticas. Entretanto, a confrontação entre Brasil e Argentina da época vai bem mais além do que uma mera disposição de duas forças opostas. Pelo contrário, tanto o Império quanto Rosas tinham alguns pontos relativamente convergentes em meio às divergências latentes de suas estruturas políticas e sociais – a questão dos farroupilhas, por exemplo. O fato é que a região platina

era caracterizada pela disputa política, econômica e militar entre diferentes grupos, motivados por interesses que se sobrepunham e se organizavam a partir de alianças os atores envolvidos na disputa, conforme ilustra Bandeira (1995) de forma um tanto poética, porém adequada:

> *Unitários* ou *federais*, *colorados* os *blancos*, *caramurus* ou *farrapos*, todos degolavam. Na região do Rio da Prata, onde os gaudérios matavam bois ou cortavam as veias do cavalo para beber sangue e aplacar a sede, onde o *cuchillo* era o principal instrumento de trabalho, a violência e a morte constituíam o seu cotidiano. (BANDEIRA, 1995, p. 71)

Em proporções regionais, portanto, a disputa de poder entre Brasil e Argentina podia descrever a região do Prata. Porém, uma análise mais profunda ilustra que os interesses individuais dos pequenos grupos políticos platinos eram os definidores das orientações externas desses Estados e mais relevantes do que a simples rivalidade entre governos.

É a partir dessa percepção que se configura a importância do expansionismo de Rosas para o equilíbrio de poder regional e para a tomada de decisões externas do Império Brasileiro. A bandeira de Rosas, apoiada no federalismo e no republicanismo era prejudicial às questões internas brasileiras, pois representava combustível às revoltas anti-imperiais. Ademais, a ideia da Confederação Argentina e da reconstrução do Vice-Reinado era inaceitável para o Brasil. Esses fatores relacionados ao perfil de Rosas incentivaram o Império a agir, por meio da diplomacia e das alianças, e impedir que seus interesses fossem de alguma forma ameaçados ao longo do estuário do Prata, seja em questões comerciais, seja em questões estratégicas, seja em questões territoriais.

A questão mais interessante, todavia, se encontra na simultaneidade existente durante tal período. É nesse contexto de embate político com Rosas na região platina que o Brasil adquiriu a estabilidade interna, exercitou uma política que ia de encontro a certos interesses britânicos, causando o afastamento mútuo, e consolidou a formação do Segundo Reinado. Paradoxalmente, a política externa brasileira é considerada, entre 1830-1852, retraída diplomaticamente. A questão é que, tanto a ausência de belicismo quanto a necessidade de pacificação interna foram, de fato, elementos causadores de uma retração externa. Porém, essa atitude da política externa brasileira, seja ela acidental ou proposital, deu-se a partir de um conjunto de alianças e relações entre elites, grupos políticos e Estados intra e extrarregionais, resultando, no fim do período, na recuperação interna e externa da capacidade brasileira de exercer seus interesses. Cabe ponderar, dessa forma, que a forma de combate ao expansionismo de Rosas determinou, ou ao menos influenciou, dadas as circunstâncias conjunturais da época, a afirmação do Brasil como um império relativamente estável e poderoso diante dos países republicanos platinos.

ABSTRACT: This article discusses the political game occurred among the Brazilian Empire, the Argentine Confederation and other political and economic actors during the administration of Juan Manuel de Rosas. Its main objective is to understand the influence of Argentinean *caudillo*'s claims over Brazilian interests in the *La Plata* Basin region, presenting the dichotomy between alliances consolidation and official Brazilian neutrality, in order to comprehend the evolution of Brazilian foreign policy from 1831 to 1852 as well as its relationship with the country's political stabilization. Furthermore, the article aims to analyze the Brazilian diplomatic retraction and the relation among the particular interests of each political group involved in the *La Plata* Basin dispute.
KEYWORDS: Rosas – Argentina – Brazil – *La Plata* Basin

Referências bibliográficas

ARGENTINA. *Tratado celebrado entre Corrientes, Entre Ríos, Brasil y Uruguay contra Rosas.* Asambleas Constituyentes Argentinas, Tomo VI, 2ª parte, p. 451. Disponível em: <http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/epoca_de_rosas/tratado_celebrado_entre_corrientes_entre_rios_brasil_uruguay_contra_rosas.php>. Acesso em: 05 jun. 2012.

BANDEIRA, Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata.* Brasília: UnB, 1995.

BROSSARD, Alfred. *Considérations Historique et Politique sur les République de la Plata:* dans leus rapports avec la France et l'anglaterre. Paris: Librarie de Guillauim, 1850.

CADERNOS DO CHDD / Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de História e Documentação Diplomática. – Ano VI, Número 12. – [Brasília, DF]: A Fundação, 2008. 376 p.; 17 x 25 cm; Semestral. ISSN: 1678-586X Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&limit=30&limitstart=0&order=name&dir=DESC&Itemid=41> Acesso em: 13 out. 2012.

CADERNOS DO CHDD/ Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de História e Documentação Diplomática. – Ano IX, Número 17. – [Brasília, DF]: A Fundação, 2010. 436 p.; 17 x 25 cm; Semestral. ISSN: 1678-586X. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&limit=30&limitstart=0&order=name&dir=DESC&Itemid=41>. Acesso em: 13 out. 2012.

MENDES, Jéferson. *As Relações Diplomáticas entre o Barão de Caxias, os Farroupilhas e os Governos Platinos e Provincianos Durante a Revolução Farroupilha.* Revista Eletrônica História em Reflexão, América do Norte, 2, jun. 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/293/253>. Acesso em: 05 jun. 2012.

PADRÓS, Henrique. A "Pax Britanica" e a Independência do Uruguai: Estado-Tampão e Balcanização no Espaço Platino. Porto Alegre. *Anos 90*, nº 5, 1996.

POMER, Leon. *Os Conflitos na Bacia do Prata.* São Paulo: Brasiliense, 1979.

SILVA, José Werneck. *As duas faces da moeda:* a política externa do Brasil monárquico. Rio de Janeiro: Univerta, 1990.

SILVA, José Werneck; GONÇALVES, Willians. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agro-exportador.* Petrópolis: Vozes, 2009.

TÍTARA, Ladislau. *Memórias do Grande Exercito Alliado Libertador do Sul da América, na Guerra de 1851 a 1852.* Rio Grande do Sul, 1852.

Estudo Introdutório sobre a Política Externa argentina e brasileira: a construção da região sul-americana no cenário internacional[1]

*Alexandre Arns Gonzales**
*Claudia Moreira***
*Vinicius Lerina****

RESUMO: O objetivo do presente artigo é analisar a aproximação da Argentina com o Brasil no período da década de 1970 até 2011, partindo dos estudos das conjunturas nacionais na segunda metade do século XX. Assim, apresentar como a relação entre os dois países, apesar de permeada de litígios e de uma competitividade histórica – esta última desmentida na década de 1980 – levou a uma convergência de interesses no século XXI, no que tange a uma política para o subcontinente da América do Sul e de formulação de uma agenda internacional em cooperação.
PALAVRAS-CHAVE: Argentina, Brasil, Política Externa, Integração.

1 Introdução

O artigo busca compreender as relações históricas entre a Argentina e o Brasil na década de 1970 a 2011. Permeia também o artigo, a definição de como

[1] Artigo submetido em 06 de dezembro de 2011 e aceito para publicação em 14 de janeiro de 2012.
* Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa, campus Sant'Ana do Livramento/RS.
** Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa, campus Sant'Ana do Livramento/RS.
*** Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa, campus Sant'Ana do Livramento/RS.

essas relações foram construídas no período estudado, a cooperação de ambos na projeção da região no sistema internacional e na formulação de uma agenda.

A cooperação entre Argentina e Brasil não esta isenta de litígios, impasses diplomáticos e desacordos ao longo da história. Como se percebe ao longo das décadas, os dois países possuem políticas externas caracterizadas pela busca do desenvolvimento, a divergência entre eles ocorre nos meios de alcançá-lo.

A busca da projeção desses países na região e a relação política com os vizinhos são umas das pautas que nortearam a ação externa de ambos no final do século XX. Apesar de uma disputa pela posição de liderança entre Buenos Aires e Brasília e suas diferentes posturas frente à potência do continente – os EUA – ambos foram capazes de convergir para o mesmo projeto de cooperação e integração, que é o que está sendo construído via MERCOSUL e UNASUL. Nesses termos, cada década foi marcada por novos elementos que alteraram as relações, oriundos de mudanças conjunturais e do desenrolar político doméstico. Essas variáveis, entre outras, são centrais para a análise das relações entre esses países e são apresentados neste trabalho.

2 Argentina e Brasil na metade do século XX: medidas semelhantes, consequências distintas

A década de 1950 a 1970 foi semelhante para os dois países, o quadro doméstico era marcado por instabilidade política e econômica. Tanto na Argentina quanto no Brasil houveram governos que buscaram industrializar suas economias, mas as políticas adotadas desregulamentaram o equilíbrio orçamentário dos Estados. Somado a isso, o conflito social interno e a internalização do conflito ideológico da Guerra Fria levaram a Golpes Militares que usaram como argumento o combate ao comunismo e a necessidade de manutenção da ordem política para o crescimento econômico (BRUM, 1997; ROMERO, 2001, p. 17-18).

Dentro desse quadro de regime autoritário as relações diplomáticas Argentina-Brasil na década de 1970 foi caracterizada por constantes atritos entre ambas as Chancelarias, especialmente em questões referentes ao uso dos rios, mais especificamente sobre o Rio Iguaçu, Rio Paraná e a obra da hidrelétrica de Itaipu. O desempenho da economia brasileira somada à atuação do Itamaraty, mais incisiva sobre questões referentes ao interesse brasileiro no continente, fez a chancelaria argentina mudar sua concepção geopolítica no continente.

Com as eleições de março de 1973 e a vitória da Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), a política externa argentina passou por um momento de inflexão, tornando-se uma ferramenta importante para o desenvolvimento econômico e social do país, especialmente com a chegada no governo de Domingo Peron em novembro de 1973. Dessa forma, a abertura e busca de mercados dos países socialistas para produtos argentinos foi feita sob o cunho desenvolvimentista, retirando

da análise as questões ideológicas, além da busca de parcerias internacionais como o Movimento dos Países Não Alinhados. Todavia, no que refere a relação com Brasil, a chancelaria argentina deu prosseguimento ao debate do princípio de consulta prévia do uso dos rios, levando-o para Assembleia da ONU daquele mesmo ano. Nela, o princípio de consulta prévia foi aprovada por 76 votos a favor, 6 contra e 40 abstenções dando razão à Argentina (CISNERO; ESCUDÉ, 2000, s/p).

Em 1974, contrariando este princípio e usando como argumento que o país vizinho estava adotando a mesma postura através da hidrelétrica de Corpus, o Brasil deu continuidade à obra de Itaipu. Tendo os foros multilaterais falhados a chancelaria argentina apelou para as relações bilaterais com o Brasil e Paraguai para resolver o conflito. Contudo, com a morte do presidente Perón em julho de 1974 as negociações não avançaram, tendo em vista a instabilidade política que a Argentina mergulhou. Em 1976, os militares voltaram pela terceira vez à cena política. A política externa desse interim militar conservou, em um primeiro momento, o modelo anterior, aprofundando inclusive, as relações comerciais com a URSS e mantendo-se como membro do Movimento dos Países Não Alinhados, mas inovava na medida em que procurava aumentar sua proximidade com a potência do continente (CISNERO; ESCUDÉ, 2000, s/p).

Esse período da historia de ambos os países é caracterizado pela gradual aproximação, para Cervo (2007) esse processo implicava na convergência dos interesses deles. Encabeçava esse movimento o Presidente da Junta Militar, Jorge Rafael Videla integrante de um grupo desenvolvimentista argentino que admirava o sucesso do modelo brasileiro. Além disso, já fazia parte da concepção geopolítica argentina de subcontinente sul americano a noção de que para se obter um sucesso no processo de desenvolvimento só seria possível através da superação de obstáculos entre Brasil e Argentina (CERVO, 2007, p. 164-165).

Três importantes medidas foram tomadas por Videla para superar o impasse na relação Argentina-Brasil: a primeira delas foi nomear como embaixador em Brasília o defensor das ideias "desenvolvimentistas", diplomata Oscar Camilión que teve papel crucial na formulação do Acordo de Uruguaiana[2] em 1961; a segunda foi a criação de uma Comissão intra-ministerial entre ambos os países para suprir problemas em torno da construção da hidrelétrica de Corpus, que poderia vir a prejudicar a hidrelétrica de Itaipu; e a terceira, por fim, foi o interesse do governo Videla em desenvolver tecnologia e energia nuclear (CISNERO; ESCUDÉ, 2000, s/p).

Sobre a questão nuclear é relevante expor o que evoluiu desde estudos e investimentos duvidosos feitos pela Argentina em primeiro momento e posteriormente pelo Brasil no final da década de 60, início dos anos 70, dirigidos por

[2] O Acordo de Uruguaiana refere-se a uma negociação de amizade e consulta entre os chefes de Estado, posicionando-se da mesma forma sobre as questões cubana e da paz entre Peru e Equador. Além da promoção do comércio bilateral, intercâmbio cultural e científico.

Governos Militares. Após redemocrátização a questão nuclear seguiu novos rumos, chegando a significava cooperação no desenvolvimento de tecnologia nuclear. A Argentina aproveitou-se de sua grande reserva de urânio para investir em tecnologia nuclear, através do o Plano Argentino Nuclear (PLAN), que permitiu a construír, com tecnologia alemã a primeira usina nuclear da América Latina, a Central de Atucha I, instalada em 1974, alguns anos de bom funcionamento a usina entrou em decadência (OLIVEIRA, 1998, s/p).

A experiência do Brasil, preservadas as disparidades, foi negativa e assemelha-se e a do país vizinho. O projeto do presidente Ernesto Geisel, na década de 1970, era bem mais ambicioso do que o PLAN. Procurando fazer frente ao projeto argentino, 10 anos, foi o período que o presidente Geisel destinou para a construção de 9 usinas nucleares, sendo Angra I a segunda da América Latina, também com tecnologia alemã (OLIVEIRA, 1998, p. 6).

> Na realidade, o Programa Nuclear Paralelo abriu amplo caminho tecnológico ao país. Enquanto se discutia politicamente a questão da posse do artefato verde-amarelo, secretamente as Forças Armadas iam percorrendo todos os degraus do processo: edificavam um poço de 320 metros de profundidade e dominavam o enriquecimento do urânio, situação que provocava profundas reações junto aos militares da Argentina, pois reconheciam que o nível de avanço tecnológico do país vizinho, apesar de inferior ao do Plano Nuclear Argentino, de forma paulatinas, (OLIVEIRA, 1998, p. 8).

Ainda havia entre o militarismo argentino e brasileiro a ideia da necessária disputa de armas entre ambos países. Os planos estratégicos de ambos os países alicerçavam-se na suposta inevitabilidade de confrontação de forças. Para a autora Odete Maria de Oliveira (1998) a cooperação, entre cientistas dos dois Estados, representou o início do que posteriormente tornou-se o MERCOSUL.

3 Décadas de 1980 e 1990: adaptação e reaproximação

Na década de 1980, as relações entre Argentina e Brasil adaptaram-se às novas conjunturas interna e externa, sendo caracterizadas pelo problema da dívida externa, instabilidade econômica pela hiperinflação e democratização dos regimes políticos. As economias latino-americanas perderam credibilidade e sofreram pressões por parte dos organismos financeiros internacionais e das potências mundiais, tiveram sua autonomia suprimida no cenário internacional, tornando-se imperativo a necessidade de coligação de forças entre si.

Dentro desta perspectiva, a Guerra das Malvinas foi uma prova de que as relações entre os dois países estavam realmente em um momento de aproximação. Nesse sentido, a diplomacia brasileira demonstrou-se solidária à Argentina, buscando uma conciliação entre argentinos e ingleses por meios pacíficos (HIRST, 1988, p. 56). De fato, a relação bilateral entre Buenos Aires e Brasília, ganhou

novo fôlego, como prova disto, "[...] em 30 de novembro de 1985, ambos assinaram a Ata de Iguaçu, que não apenas apontava para a integração econômica, mas permitiu o estreitamento do diálogo sobre produção nuclear" (MATHIAS; GUZZI; GIANNINI; 2008, p. 74)

A propensão pela retomada da cooperação tinha como base a interdependência das economias argentino-brasileira, pois os investimentos e exportações brasileiras tinham como destino o mercado argentino, além de uma via para a estabilização da economia por causa do aumento do mercado de consumo. (CERVO, 2007, p. 210-211).

No Brasil, o governo Sarney tentou promover a reforma política e o ajuste econômico com o lançamento do Plano Cruzado, em 1986, além dos direitos políticos conquistados pela redemocratização, que possibilitou aberturas de parcerias multilaterais e bilaterais com vistas a uma melhor inserção no quadro econômico e financeiro internacional. Sob esse viés, a Declaração de Iguaçu que deu origem a doze protocolos escritos, assinados entre Buenos Aires e Brasília na primeira parte do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), firmado em 29 de julho de 1986, com a Ata para Integração Brasileiro-Argentina, institui o princípio da simetria, prevendo tratamentos preferênciais frente a outros mercados, adotando a estratégia de integração gradativa.

A questão nuclear, que muitas tensões gerou durante o Governo Militar, com a restauração da democrácia na Argentina e no Brasil tornou-se motivo de aproximação entre Brasília e Buenos Aires a partir da segunda metade da década de 80. O ponto comum para esse principio de integração foi, com base nos discursos, em 1979, do chanceler argentino Carlos Pastor e ministro das Relações Exteriores do Brasil, Saraiva Guerreiro utilização pacífica de energia núclear (VARGAS, 1997, p. 42-43).

Conforme discurso do presidente Alfonsín em 1986, enfatizou a relevância da integração sul-americana para a sua política externa, sendo essa importante para aumentar o peso de barganha da região no mundo, bem como a criação de oportunidade de modernização da economia argentina. (VARGAS, apud ALFONSÍN, 1986, s/p).

A salvaguarda, em relação à integração, era a assimetria das economias. Havia o temor de que alguns setores argentinos poderiam tornar-se dependentes da economia brasileira. Para tanto, o Protocolo nº 1 da Ata para Integração Brasileiro-Argentina faz uma ressalva a essa questão, prevendo mecanismos que permitissem a "expansão simétrica do comércio" e a "correção de assimetrias" (OLIVEIRA apud CAMARGO, 1989, s/p).

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento teve sua base na Declaração de Iguaçu e foi assinado em novembro de 1988, instituindo um mercado econômico comum no prazo de dez anos. Numa primeira fase a busca seria pela harmonização das políticas aduaneiras, comerciais, agrícolas, industriais,

de transporte e comunicação, assim como a coordenação de políticas monetária, fiscal e cambial; e, numa fase posterior, avançar na harmonização gradual das demais políticas referentes ao mercado comum.

No contexto interno da Argentina, bem como nos demais países sul-americanos no início da década de 1990, movimentos políticos neoliberais ganham força assumindo o Estado devido a situação de subordinação em que se encontravam por causa da dívida externa. Carlos Menem, nesse momento, representava o projeto neoliberal como salvação para o crescimento argentino colocando-se ao lado da elite liberal nacional e da atuação norte-americana para a região, obtendo êxito no sentido da estabilização econômica no paradigma neoliberal (1989-1995), da reforma constitucional (1994) e da sua reeleição (1995-1999). Houve uma redução do Estado, segundo os ditames do Consenso de Washington, que pregava uma liberalização comercial e financeira, além das privatizações e consequente desestatização de setores, junto a isso também havia reformas fiscais e uma desregulamentação da economia para permitir o livre-comércio. Estas mudanças acabariam afetando fortemente a Argentina já em 1995 a partir das crises asiática, russa e mexicana e também em 1999 com a brasileira pela desvalorização do Real (CERVO; BUENO, 2007).

A intenção era a recuperação da credibilidade do país no cenário internacional. Para tanto, os Estados Unidos seriam seu parceiro estratégico, esquecendo assim desafetos passados entre ambos. De qualquer forma, deve-se salientar que a diplomacia do chanceler Guido di Tella, agia de modo pendular entre os EUA e o Brasil, tendo como foco a não dependência por parte de nenhum deles (CANDEAS, 2005, p. 28).

Paralelamente, processo semelhante ocorre no Brasil pela eleição de Fernando Collor de Melo busca fazer um forte controle fiscal das contas do Estado, por isso tornava-se necessário que o investimento antes feito pelo financiamento púbico fosse compensado, agora, pelo privado. Medidas como: retirada de subsídios, privatizações, abertura comercial e financeira, tinham como foco a atração de capital externo e do equilíbrio das contas públicas (BATISTA, 1994, p 19).

Dessa forma a construção de uma agenda neoliberal na região torna-se viável, de tal forma que a criação de uma área de livre comércio ganha prioridade na política externa dos países, sendo em 1991, formado o MERCOSUL pelo Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, sendo mais tarde, pelo Tratado de Ouro Preto, em 1994, constituída a personalidade jurídica do mesmo.

Na década de 1990, então, percebem-se cinco pontos os quais a nova política externa da Argentina centrou-se, tendo a partir disso uma visão para a superação da condição de país de terceiro mundista, no intento de tornar-se liderança regional: a) a reinserção da economia argentina no sistema global; b) o estabelecimento de uma relação especial com os Estados Unidos; c) um aprofundamento na integração econômica e na cooperação política com o Brasil; d) criação de uma zona de paz

no Cone Sul da América; e e) desenvolver uma política de prestígio internacional. (CERVO apud BALZE, 2007). No que se refere a aprofundamento na integração houve, por exemplo, acordos bilaterais nas áreas de política e energia nuclear, com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)[3].

Em contrapartida o Brasil manteve o projeto de integração, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através da priorização das relações do MERCOSUL em contraponto à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Serviria para o Brasil obter maior força em escala regional, primeiramente, e depois em escala internacional, era a estratégia da diplomacia realista de Cardoso (CERVO, 2007, p. 222-229).

Percebe-se no decorrer da década de 1990 que Argentina e Brasil avançavam em suas relações a partir de uma ótica neoliberal mais profunda, no qual os assuntos internos quase sempre convergiam com os externos. Este avanço ficou claro quando no ano de 1997 assinaram a Declaração do Rio de Janeiro, na qual houve de forma conceitual a formação da "Aliança Estratégica" entre Argentina e Brasil. Assim, para sua execução, havia o Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação Bilateral, na qual a matéria deste pautava-se na Defesa e na Segurança Internacional (CANDEAS, 2005, p. 29).

Embora este processo tenha cada vez mais se efetivado, mesmo que os dois países tenham caminhado rumo a um entendimento plausível de suas relações, haviam divergências. Foi o caso quando em 1998 a Argentina buscou sem sucesso um ingresso na OTAN, visando obter maior aproximação com os Estados Unidos, ganhando o título de "aliado extra-Otan". O Brasil não vê essa iniciativa como algo positivo, além de que Menem também problematiza a questão em volta da ampliação do Conselho de Segurança (CANDEAS, 2005, p. 30).

Mas é em 1999 que o projeto de integração sul-americana enfrenta um de seus maiores testes com a contaminação da crise econômica de 1997 e por não ter sido plenamente superada a insegurança do mercado internacional em relação à instabilidade de 1980. Para exemplificar: a poupança externa brasileira – composta majoritariamente pelos investimentos no mercado de câmbio – esvaziou, não se acreditava que a moeda brasileira, o Real, iria resistir à crise, apesar do governo tentar controlar suas variações para que não fossem demasiadamente abruptas e causassem surtos inflacionários dentro da economia.

[3] Mas não ficou apenas no âmbito do MERCOSUL os acordos entre Brasil e Argentina, houveram outros como: no ano de 1990, Declaração sobre Política Nuclear Comum; em 1991, houve o Acordo Bilateral para Usos Exclusivamente Pacíficos de Energia Nuclear, assim criando a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc); o Acordo Quadripartite (Brasil, Argentina, Abacc, Aiea); Acordo para a Proibição Completa das Armas Químicas e Bacteriológicas – Brasil, Argentina e Chile; e o Acordo de Tlatelolco – Brasil, Argentina e Chile, ano de 1994.

Com a moeda valorizada, a balança de pagamentos brasileira configurava-se por uma balança comercial negativa e uma balança de capitais positiva, causada pelo grande volume de importações e por grandes investimentos no mercado de câmbio, respectivamente. Nesse contexto, o comércio argentino passou a ter como principal destino o mercado brasileiro. Entretanto, em 1999 o governo libera a taxa de câmbio causando uma forte desvalorização representando o fechamento do mercado brasileiro aos produtos e serviços argentinos.

Paralelamente, a Argentina sofria também com a fuga de capitais, sua balança de pagamentos estava, a partir da metade da década, tornando-se negativa, por causa do deficit da balança comercial e pelo pagamento dos juros da dívida externa. As importações argentinas aumentaram exponencialmente por causa do "regime de conversibilidade" adotado pelo Ministro da Fazenda, Cavallo. Esse regime permitia a utilização do dólar para compras e firmação de contratos de empréstimo, o que tornava a economia muito vulnerável ao quanto possuía de reservas nessa moeda. Como tentativa de manter o equilíbrio na balança de pagamentos e as reservas cambiais, o governo argentino recorria ao Fundo Monetário Internacional e ao aumento do juros, com o intuito de diminuir a evasão dos capitais (JUNIOR, 2010, p. 37-39).

4 Relações no Século XXI

Abalada com a crise do Real, a Argentina passou a questionar a liderança brasileira na região e em algumas esferas políticas o MERCOSUL como alternativa de projeto saudável para a integração regional. Opondo-se, na Reunião de Presidentes da América do Sul de 2000, ao conceito de integração "sul-americano" proposto pelo Brasil, preferindo o conceito "latino-americano" que englobava outras parcerias como o México (CANDEAS, 2005, p. 30).

Assim, em 2001, o novo presidente Fernando de La Rúa anuncia, além de outras reformas, o plano Déficit Zero. Mesmo que neste momento houvesse uma crise nas relações econômicas Argentina-Brasil foi interessante notar que havia efetivações positivas nas relações de ambos fora da esfera comercial, um exemplo significativo foi a criação em 2001 da Agência Brasileiro-Argentina de Aplicações da Energia Nuclear (ABEAN).

As sequelas do choque do Real fomentaram a instabilidade econômica Argentina que em 2001 passou por uma crise econômico-social sem precedentes, no qual o saque dos bancos às contas dos cidadãos argentinos causou insatisfação social que levou à renuncia do seu presidente e ministros (SOLANAS, 2003). Foi o episódio conhecido como "Corralito" quando o governo confisca os depóstios bancários impossiblitando a conversão do peso (JUNIOR, 2010, p. 40).

Após este fato, Duhalde assumiu o poder argentino, dando continuidade ao projeto neoliberal, com o compromisso de reordenar um país totalmente

desregulado, no qual a perda do poder de aquisição tornaram-se evidentes para uma parcela cada vez maior da população argentina. O governo efetivou uma base de apoio, a qual a sua política estava ligada ao setor produtivo nacional e ao peronismo tradicional.

O enfraquecimento do ideal neoliberal levou, em 2003, Nestor Kirchner a vencer as eleições com a desistência de Menem, reflexo do esgotamento do neoliberalismo como alternativa, e "[...] consolida sua autoridade e popularidade, assegura a governabilidade e o crescimento do país, lançando as bases do processo de 'refundação' econômica e ética da Argentina. No plano externo, luta pela 'reinserção digna' do país". (CANDEAS, 2005, p. 31). O foco também era a recuperação do prestígio e autonomia argentina na região e no mundo, nesse sentido o MERCOSUL só se apresentaria como um meio para esses objetivos se ele fosse revisto.

O bom desempenho do governo levou, em 2007, a senadora Cristina Kirchner, esposa de Nestor, a eleger-se Presidenta, encabeçando a continuidade do projeto peronista. Concomitante, na eleição de 2002 no Brasil, elegeu-se à presidência da República Luis Inácio da Silva, reelegendo-se em 2006. Esses novos governos tiveram como foco a revisão do projeto de integração que estava sendo encaminhado na década passada, especialmente devido à situação de descrença e o receio de dependência entre Brasília e Buenos Aires pelas disparidades econômicas.

A construção dessas novas relações deu-se pela intensificação dos contatos bilaterais, através de visitas presidenciais e das chancelarias. Embora no início desse novo período a Argentina tenha feito algumas críticas ao Brasil em questões comerciais e referentes à Petrobras, as relações bilaterais mantiveram-se em um alto padrão de afinidade em questões referente ao MERCOSUL, ALCA, União Europeia e a Organização Mundial do Comércio.

A política encabeçada por estes dois governos foi de aprofundamento da integração, através do aumento do fluxo comercial e dos investimentos diretos em cada economia. Em discurso do Presidente Lula no Palácio do Itamaraty em novembro de 2009, por ocasião da visita da Presidenta argentina, fica claro o resultado das relações bilaterais de ambos ao longo desse período, ao passo que diz que: "[...] ao Brasil interessa uma Argentina forte [...]" e que o intercâmbio comercial e de investimentos tem se tornado expressivamente grande (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009, s/p).

Quando se afirma que o aumento das exportações argentinas "[...] não serão através da diminuição das brasileiras [...]", fica evidente o rebate de outra concepção desse processo de integração – a de dependência. Embora seja, na medida em que 70% das exportações de industrializados da Argentina são destinados aos mercados brasileiros. Por isso que o foco da integração é a correção das assimetrias (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009, s/p).

Dando continuidade, Dilma Rousseff elegeu-se, em 2010, a primeira presidente mulher do Brasil. Assim pode-se constatar que o processo de integração

entre Argentina e Brasil ganhou outro foco, especialmente diante das conquistas sociais de cada governo e do desempenho econômico frente à crise internacional. O tom de Dilma Rousseff é superação das assimetrias e discrepâncias, mas também do delineamento de um novo eixo que tem na sua base a União das Nações da América do Sul (UNASUL), para a convergência de diretrizes políticas e de defesa entre seus membros, com o intuito da América do Sul ganhar relevância e peso nas negociações. O fato da região ter obtido um crescimento médio de 7,2% e das quatro economias do MERCOSUL estarem entre as cinco melhores do subcontinente reflete as vantagens dessa integração.

Outro aspecto muito difundido pela política externa refere-se à integração das cadeias produtivas, voltadas a uma maior cooperação técnico-científica entre ambos. O objetivo é a quebra da dependência tecnológica dos países em relação às economias centrais, aproveitando, especialmente, o cenário de crise internacional. O Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre os governos argentino e brasileiro firmado em 2008 é resultado dessa meta (CASA ROSADA, 2011, s/p)

Por fim, o "Estado Logístico" é apresentado como modelo referente diante dessa conjuntura, como uma terceira via dentro do embate neoliberal-desenvolvimentista sobre o Estado (CERVO, 2007, p. 231). Na medida em que Kirchner diz que esse desenvolvimento será "[...] fundamentalmente orientado y dirigido desde el Estado [...]", sem contudo descartar a participação do setor privado sendo fonte de recursos para investimentos em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, transportes, etc.

5 Considerações Finais

O processo de integração argentino-brasileiro, bem como o sul-americano, encontra-se diante de um novo patamar delineado pela conjuntura internacional do século XXI que é caracterizado pela crise econômica e pelos avanços sociais nos países sul-americanos. Argentina e Brasil, especialmente, tem garantido esse desenvolvimento pelo novo modelo de Estado implementado nesta década, o Estado logístico.

Importante frisar que esse novo Estado é resultado do fim do neoliberalismo como alternativa para o desenvolvimento que causou, na realidade, o aprofundamento da situação da dependência em relação à economia internacional. Paralelamente, dentro da ótica de integração regional a importância que é dada à Argentina e ao Brasil é caracterizada pela forte relação entre as políticas externas de ambos que buscam uma convergência para que seja viabilizada a integração em escala sul-americana, mas que está repleta de lacunas e assimetrias que geram choques periódicos entre as políticas macroeconômicas de cada nação. Assim, Brasil-Argentina são o eixo principal para o avanço, de fato, da integração em

escala regional, por causa de seu maior amadurecimento no final do século XX (CERVO; BUENO, 2008, p. 512-515).

Fica nítido o interesse argentino em utilizar esse momento na conjuntura internacional tanto para seu crescimento quanto para o desenvolvimento energético, tecnológico e científico (CASA ROSADA, 2011, s/p). Contudo, faz parte do projeto argentino a disputa pela liderança regional, é de se esperar que a Argentina irá apostar na melhor alternativa que ela tiver e que, no presente momento, tem se mostrado a construção do Mercosul.

SUMMARY: The aim of this paper is to analyze the approach of Argentina and Brazil during the 1970s until 2011, from studies of national situations in the second half of the twentieth century. Thus, as the present relationship between the two countries, although fraught with disputes and an historical competitiveness – the latter disproved in the 1980s – led to a convergence of interests in the twenty-first century, in relation to a policy for the subcontinent South America and the formulation of an agenda for international cooperation.
KEYWORDS: Argentina, Brazil, Foreign Policy, Integration.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993

BATISTA, Paulo N. *O Consenso de Washington:* A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994.

BRUM, Argemiro J. *O Desenvolvimento Econômico brasileiro.* Ijuí: Editora Unijuí. 1997

CAMARGO, Sonia de. "Brasil-Argentina: a integração em questão". *Contexto Internacional.* Rio de Janeiro, v. 4, n. 9, p. 57-58, 1989.

CANDEAS, Alessandro W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional.* SciELO Brasil. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2011.

CASA ROSADA. *Almuerzo em honor a la Presidenta de Brasil:* Palabras de la Presidente de la Nación, Cristina Fernández. San Martin. 2011. Disponível em: <http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4064> Acesso em: 20 jun. 2011.

CERVO, Amado. *Relações Internacionais da América Latina:* velhos e novos paradigmas. IBRI, 2. ed., São Paulo, 2007.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008

CISNERO, Andrés Augustín; ESCUDÉ, Carlos. *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XIV Las relaciones políticas 1966-1989. 2000. Disponível em: <http: http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm> Acesso em: 20 ago. 2011.

JUNIOR, Cláudi Devit Medeiros. *Argentina:* De Carlos Menem a Néstor Kirchner e as possíveis causas da crise argentina de 2001 e sua posterior recuperação. Porto Alegre, 2010.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul, 2008. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, nº 1, 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a04v51n1.pdf >. Acesso em: 2 out. 2012.

MEMORIAS del saqueo. Produção de Fernando Solanas. Buenos Aires: Cinesur S.A., ADR Productions, Thelma Film AG 2003. (120 min), son., color., 35 mm.)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *Discurso da Presidenta Dilma Roussef para os formandos do Rio Branco 2009-2011*, Brasília, 2011.

_____, *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na visita da Presidente da Argentina Cristina Kirchner*, Brasília, 2009.

MOREIRA, Luiz Felipe V; QUINTEROS, Marcela Cristina; Da SILVA, André Luiz R. *As Relações Internacionais da América Latina*. Petrópolis: Editora Vozes. 2010.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, nº 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291998000100001&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 jul. 2011.

ROMERO, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2001.

VARGAS, Everton Vieira. "Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL". SciELO. *Revista brasileira de política internacional*, v. 40, nº.1 Brasília Jan./Jun 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291997000100003&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 14 jun. 2011.

Cooperação no Incentivo à Sociedade da Informação: Reflexões sobre a viabilidade do projeto "Mercosul Digital"[1]

Klei Medeiros

RESUMO: O objetivo da presente pesquisa é propor uma reflexão sobre a capacidade do Mercosul Digital – um projeto de cooperação entre União Europeia e Mercosul – em contribuir positivamente para o desenvolvimento da Sociedade da Informação no bloco sul-americano, através da minimização das barreiras que se impõem ao progresso do governo eletrônico nos países da região. A metodologia utilizada é a comparação das propostas do Mercosul Digital com um referencial teórico sobre barreiras ao governo eletrônico, tomando como base o estudo *Breaking Barriers to e-Government* (UNIÃO EUROPEIA, 2007), além de outras fontes secundárias. A pesquisa realizada permite inferir que a maior parte dos objetivos, propostas e medidas implementadas pelo projeto avaliado visam à superação da baixa coordenação entre os países do Mercosul e à capacitação de recursos humanos para o uso das TIC[2]. As outras barreiras identificadas não recebem um tratamento especial por parte do Mercosul Digital.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Internacional, Desenvolvimento, Sociedade da Informação, União Europeia, Projeto Mercosul Digital.

---

[1] Artigo submetido em 25 de dezembro de 2011 e aprovado para publicação em 15 de janeiro de 2012

[2] Tecnologias da Informação e Comunicação

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bolsista de Iniciação Científica do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

1 Introdução

> A teoria e a prática do desenvolvimento não podem menosprezar a mais poderosa e transformadora tecnologia dos nossos tempos. As novas tecnologias da informação e comunicação podem ser centrais na construção de um governo transparente e de uma sociedade da informação inclusiva. (HANNA, 2010, p. 21)

Nas últimas décadas, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) mostraram-se como um fator de crescimento econômico e competitividade. Porém, muito além de transformar o modo como as empresas comercializam, as TIC revelaram-se também um poderoso instrumento de interação entre governo e cidadão, permitindo uma maior eficiência nos serviços prestados e uma maior aproximação do governo com a sociedade. No desenvolvimento da Sociedade da Informação, um foco excessivo sobre o papel da tecnologia pode resultar em uma visão distorcida de que todas as transformações seguem uma lógica técnica e, portanto, estão fora da alçada de fatores políticos e sociais. Porém, nada mais equivocado do que desconsiderar o papel da sociedade e do Estado, pois são estes que dão forma ao desenvolvimento através dos usos e aplicações que fazem da tecnologia (WERTHEIN, 2000). Assim sendo, o sucesso do governo eletrônico, vinculado diretamente à atuação do Estado, é fator essencial para o desenvolvimento sistemático da Sociedade da Informação.

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre a relação entre o desenvolvimento da Sociedade da Informação e a minimização das barreiras impostas ao progresso do governo eletrônico. Para isso, é feita uma análise sobre o *Mercosul Digital*, um programa de cooperação entre União Europeia e Mercosul, que possui como principal objetivo estimular o desenvolvimento da Sociedade da Informação tanto entre os países do bloco sul-americano como entre estes e a União Europeia. O desafio da pesquisa é justamente analisar a viabilidade de tal projeto de cooperação em minimizar as barreiras que entravam a evolução do governo eletrônico e, consequentemente, em promover o desenvolvimento da Sociedade da Informação na região. Essa iniciativa conjunta dos dois blocos pode significar uma perspectiva de mudança no futuro das relações UE-Mercosul; mas, para isso, as iniciativas governamentais possuem importância vital na fase de implantação do projeto. Os governos encaram diversas barreiras e desafios, como institucionais, político-legais, econômicos (e não só tecnológicos), que devem ser conhecidos e trabalhados, de maneira a viabilizar a sua implementação transnacional com êxito.

O ponto de partida deste artigo é uma análise teórica sobre o desenvolvimento da Sociedade da Informação (seção 2). Em seguida, é feito um levantamento sobre a importância das iniciativas governamentais para o progresso do governo eletrônico nos países do Mercosul, ressaltando-se em especial as barreiras e desafios identificados na literatura científica da área. Como fonte auxiliar, é

utilizado o estudo *Breaking Barriers to e-Government*, desenvolvido no âmbito da União Europeia. A seção 3 trata da iniciativa do *Mercosul Digital*, destacando-se as linhas gerais do programa de cooperação, os objetivos e as ações implementadas até o momento. Na seção 4, são contrastados os objetivos e programas de ação do Mercosul Digital com as principais barreiras identificadas ao progresso do governo eletrônico, visando relacionar o que é proposto no Projeto com as possíveis barreiras que serão minimizadas com a implementação deste. Por fim, são tecidas considerações finais, e definidas propostas para a continuidade da pesquisa nesta área.

2 O desenvolvimento da sociedade da informação

A maioria dos modelos econômicos sobre desenvolvimento concentra-se no papel que têm as tecnologias no estímulo à inovação e à competitividade. Entretanto, existem diversos tipos de tecnologia. No que tange às TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação), costuma-se adotar uma visão holística sobre desenvolvimento, ressaltando o papel da governança no direcionamento de melhores serviços aos cidadãos. Segundo Hanna (2010), essas tecnologias fornecem a possibilidade de construção de uma nova forma de desenvolver a sociedade (*e-Transformação*), na qual canais de comunicação permitem o acesso às demandas da população, facilitando as parcerias estratégicas.

> Os desafios para o desenvolvimento podem agora ser mais gerenciáveis e metas mais ambiciosas de desenvolvimento podem se tornar mais próximas da realidade. Assim sendo, a *e-Transformação* consiste no compartilhamento amplo das TIC no incentivo à inovação e colaboração. [Essas tecnologias] permitem comunicações mais diretas, estratégicas, [...] facilitam parcerias locais, experimentação participativa e monitoramento local de programas de desenvolvimento. Elas garantem um aprendizado e troca de conhecimentos, inovações em rede e a construção de instituições voltadas à comunidade. (HANNA, 2010, p. 16, tradução própria).

Outras abordagens também ressaltam que o desenvolvimento dos países também depende da forma com a qual a tecnologia tem sido utilizada no sentido de promover melhorias internas. Assim, o desenvolvimento de uma sociedade não depende do volume de informação e tecnologias disponíveis, mas de como estas contribuem para a produção e aplicação do conhecimento em benefício daquela mesma sociedade (VITRO, 1993). Na mesma linha de raciocínio, Baggio (2000, p. 16) acrescenta que "[...] se esse conhecimento acumulado não for compartilhado pela sociedade como um todo, corremos o risco de ratificarmos o abismo que separa os ricos dos pobres".

Logo, as Tecnologias da Informação e Comunicação, longe de solucionar facilmente todos os problemas, carregam consigo a necessidade de distribuição e compartilhamento do conhecimento por elas gerado. O real desenvolvimento da

Sociedade da Informação, portanto, envolve um conjunto de questões complexas que não se restringem apenas às questões tecnológicas e econômicas.

Para Werthein (2000), o foco excessivo em tecnologia pode resultar na ideia equivocada de um determinismo tecnológico, que ignora a força dos fatores sociais políticos no processo de desenvolvimento. Além disso, tal concepção ignora o fato de que, ao longo da história, a sociedade – muitas vezes através do Estado – valeu-se das tecnologias a partir de distintas aplicações e, por isso, é ela que direciona o uso das tecnologias no sentido do desenvolvimento. Ainda segundo este autor:

> O avanço tecnológico no novo paradigma foi em grande parte o resultado da ação do Estado e é o Estado que está à frente de iniciativas que visam ao desenvolvimento da "sociedade da informação" nas nações industrializadas e em muitas daquelas que ainda estão longe de ter esgotado as potencialidades do paradigma industrial. (WERTHEIN, 2000, p. 73).

Seguindo esta linha de raciocínio, Sorj (2003, p. 56) acrescenta que "[...] o grande desafio intelectual e prático deste começo do século XXI é inventar novas articulações entre redes e pirâmides, de forma a potencializar as dimensões democráticas das novas tecnologias". Assim sendo, os desafios recentes relacionados à Sociedade da Informação envolvem a busca pela ampla disseminação das tecnologias, tendo o Estado o papel de mola propulsora deste movimento.

Dentro deste contexto, o governo eletrônico ou *e-government* revela-se um processo útil justamente por estimular o uso democrático das tecnologias, além de propiciar maior eficiência na administração pública e permitir um maior acompanhamento, controle e participação dos cidadãos (MARTINS, 2004). Entretanto, "[...] o *e-government* é uma área que está apenas no início do seu desenvolvimento" (ZUGMAN, 2006, p. 21) e, como tal, enfrenta diversas barreiras e desafios para o sucesso de sua implementação que, quando superadas, podem brindar a Sociedade da Informação com um desenvolvimento sistemático e pleno.

2.1 Desafios e barreiras ao progresso do governo eletrônico

Na década de 1990 e no início dos anos 2000, grande parte da literatura científica passou a utilizar o termo *governo eletrônico* para referir-se à "prestação de serviços e informações através da Internet ou outros ambientes virtuais" (WEST, 2000, p. 2). Porém, outros autores preferem utilizar o termo *governo digital* para referirem-se ao fenômeno recente que envolve transformações políticas, processuais, organizacionais e de gestão do uso das tecnologias (HANNA, 2007). Há ainda parte da literatura que prefere destacar a contemporaneidade do fenômeno (ZUGMAN, 2006) ou ressaltar a existência de países considerados *latecomers* nessa área: "[...] países onde as iniciativas substanciais [de governo digital] ocorreram apenas após 1999" (DUNLEAVY *et al.*, 2006, p. 119).

O que deve ser destacado aqui, porém, é que a quase totalidade dos autores têm ressaltado que o governo eletrônico, para progredir, necessita superar barreiras e desafios que se impõem à sua consecução. Porém, segundo West (2005), estas mudanças se processarão de forma lenta e gradual, obedecendo ao ritmo do processo político.

> A mudança envolvida neste processo geralmente ocorre a partir de pequenos incrementos, que levam a uma mudança gradual ao longo do tempo. Revoluções abruptas e dramáticas no comportamento político são raras. A evolução − e não a revolução − é a regra (WEST, 2005, p. 6, tradução própria).

Além disto, o autor ressalta que

> [...] muitos dos fatores que limitam os potenciais do governo eletrônico tem muito mais a ver com dinâmicas organizacionais, financeiras e políticas do que com tecnologia 'per se'. A tecnologia em prol da democracia e do atendimento das necessidades especiais das populações já está disponível. É muito mais, então, uma questão de vontade política e organizacional (WEST, 2005, p. 180, tradução própria).

Assim sendo, percebe-se que a abordagem do autor vai ao encontro de outras abordagens que ressaltam o papel limitado que a tecnologia tem de estimular, por si só, o desenvolvimento da Sociedade da Informação. Ademais, o governo eletrônico, longe de ser um processo revolucionário, opera em pequena escala e de forma gradual, devido a inúmeros fatores (entre políticos, financeiros e organizacionais). Na obra *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*, West (2005) elabora um modelo conceitual para explicar os desafios pelos quais os governos passam na busca por mudanças tecnológicas na administração pública. Basicamente, os desafios apontados pelo autor são:

> **Arranjos institucionais**: refere-se ao fato de os governos serem divididos entre órgãos que competem por recursos entre si, o que limita a habilidade dos *policymakers* em engajarem os funcionários para trabalharem juntos na promoção de inovações tecnológicas.
>
> **Escassez de recursos orçamentários**: tal dificuldade inibe os órgãos governamentais a oferecerem serviços *online* e a utilizarem a tecnologia na difusão de experiências democráticas.
>
> **Conflito entre grupos**: considerando o fato de que os recursos financeiros são limitados e as instituições nas quais as decisões são tomadas são fragmentadas e descentralizadas, existem dificuldades na produção de mudanças em larga escala, mesmo quando o benefício das novas tecnologias é evidente.
>
> **Normas culturais e padrões de comportamento sociais e políticos**: referem-se ao modo pelo qual a tecnologia é usada pelos cidadãos e pelos *policymakers*. Muitos governantes são conservadores e resistentes à mudança, adotando uma

visão de governo eletrônico tecnocrática e orientada a serviços, ao invés de enxergá-las como instrumento de mudança popular.

Na mesma linha da análise desenvolvida por West (2005), o projeto *Breaking Barriers to e-Government*, um estudo financiado pela Comissão Europeia e liderado pelo Instituto da Internet de Oxford, foi desenvolvido com o objetivo de investigar as causas institucionais, tecnológicas, legais, entre outras, que obstaculizam a eficiência dos serviços de governo eletrônico na União Europeia[3]. O projeto também possui o objetivo de, após identificadas as barreiras, apontar soluções para superá-las. A equipe envolvida com o estudo identificou sete categorias de barreiras que dificultam a consecução e o progresso do governo eletrônico[4]: falhas de liderança, inibidores financeiros, exclusão digital, baixa coordenação, inflexibilidade na administração pública e nas organizações, falta de confiança e *design* técnico precário (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

A seguir, são apresentadas, de forma concisa, as sete barreiras-chave que bloqueiam ou constrangem o progresso do governo eletrônico, segundo o estudo, acrescidas de contribuições teóricas de outros autores.

1. Falhas de liderança: esta barreira consiste na falta de uma liderança adequada nas etapas de iniciação, implementação, promoção e apoio ao desenvolvimento do *e-government*. A falta de uma visão clara e de um planejamento de recursos adequado, por parte de uma liderança política, acaba limitando os avanços no sentido de um governo eletrônico mais amplo. Exemplos: disputas políticas e agendas internas, baixa priorização do governo eletrônico nas políticas públicas e na alocação de recursos, falta de visão estratégica e de planejamento.

2. Inibidores financeiros: os inibidores financeiros relacionam-se aos custos de implantação, desenvolvimento e manutenção do *e-government* (como, por exemplo, os custos em hardware, software e treinamento aos funcionários envolvidos), além de outros agravantes, como a dificuldade de mensurar os custos-benefícios das iniciativas de governo eletrônico e a dificuldade de competir na distribuição de recursos com demandas mais críticas de governo[5] (como construção de escolas e estradas, por exemplo). Para West (2005), as iniciativas de governo digital e a velocidade com a qual as novas

[3] A equipe de trabalho envolvida valeu-se de estudos de caso em profundidade, análises *survey*, revisão de trabalhos teóricos na área e envolvimento direto com especialistas no assunto e *stakeholders* dos mais variados níveis ligados às práticas de governo eletrônico para a realização da pesquisa.

[4] O objetivo futuro é identificar mais barreiras a partir de uma coleta sistemática de informações sobre o governo eletrônico, visto que o projeto possibilita àqueles interessados no assunto compartilhar experiências e idéias de modo a assegurar à equipe de pesquisa de que foram consideradas todas as barreiras existentes ao progresso do *e-government*.

[5] West também aborda a questão da distribuição de recursos ao mencionar que "Aqueles que estão interessados em dar um grande salto à frente em termos de tecnologia normalmente precisam convencer outras pessoas que é mais importante gastar o dinheiro em tecnologia do que outras prioridades importantes, como saúde, educação ou bem-estar" (WEST, 2005, p. 39).

tecnologias se incorporam à missão dos órgãos públicos guardam relação direta com os recursos orçamentários disponíveis.

3. Exclusão digital: as desigualdades no acesso e nas habilidades para o uso das TIC podem fragmentar e limitar a aplicação do *e-government*. Esse item se refere também a uma gama variada de interesses, percepções e conhecimentos sobre os usos e escolhas das TIC que torna difuso a compreensão dos potenciais benefícios do investimento em governo eletrônico. Exemplos: incapacidade de desenvolver e implementar serviços de governo eletrônico que atendam às necessidades dos cidadãos; falta de motivação por parte destes em utilizar os serviços de governo eletrônico; dificuldades no uso das TIC; baixo nível de acesso à internet por determinados grupos sociais.

4. Baixa coordenação: formas emergentes de entregar serviços de governo eletrônico e de modos de trabalhar frequentemente atravessam distintas jurisdições governamentais e fronteiras departamentais e administrativas, possuindo o potencial de superar a distância e as barreiras geográficas. Variações em regimes administrativos, regulatórios e legais podem inibir e bloquear o fluxo de informações e serviços dentro das redes de governança estatal, dos estados e nos níveis regionais e locais. Esta barreira está ligada às diferenças no desenvolvimento histórico da administração pública dos distintos estados-membros que constituem uma dada região. Exemplos: falta de coordenação entre os níveis nacional, regional e local dos governos; diferenças nas leis e regulamentos entre os países da UE; relutância por parte de departamentos do governo em aceitar e implementar procedimentos e normas comuns para oferecer serviços de governo eletrônico compartilhados em rede.

5. Inflexibilidade na administração pública e nas organizações: a resistência à inovação no gerenciamento da administração pública por parte de funcionários pode retardar, prejudicar ou impedir uma reformulação ou um redesenho das organizações e de seus processos, necessários para a realização de um governo eletrônico eficaz. E é justamente esta inflexibilidade que pode criar barreiras para a criação e prestação de serviços de *e-government* eficientes e eficazes que possam responder às novas necessidades do cidadão e das empresas (DUNLEAVY; MARGETTS, 2003). Exemplos: resistência à mudança e habilidades inadequadas no uso das TIC por parte dos gestores; leis trabalhistas que inibem a flexibilidade na mudança das práticas de trabalho e desenvolvimento dos funcionários; treinamento inadequado e falhas em aprender com as boas práticas.

6. Falta de confiança: a confiança é um ingrediente-chave que molda as práticas e a estrutura de governança. No centro da falta de confiança estão as preocupações e tensões ligadas, por um lado, à necessidade da coleta de dados dos indivíduos como base para a entrega eficiente de serviços e, por outro lado, o medo da vigilância ou do uso secundário inapropriado das informações (GUERRA *et al.*, 2003). Por isso, a confiança proporcionada pela administração pública e pelos governos é fundamental para garantir a redução das preocupações e desconfianças por parte dos cidadãos. Alguns

autores, como Dutton e Shepherd (2003), consideram que já há uma mudança significativa em relação à confiança no uso das TIC por parte dos cidadãos, devido especialmente à ascensão do uso da internet e da expansão do comércio eletrônico (*e-commerce*).

7. Design técnico precário: relaciona-se às dificuldades ocasionadas por interfaces de sistemas de *e-Gov* inapropriadas ao usuário e também às questões de interoperabilidade técnica. Uma interface problemática pode dificultar a relação entre agências públicas e cidadãos/empresas, podendo inclusive destruir serviços potencialmente bem-sucedidos e desencorajar aqueles que irão experimentar outras oportunidades de governo eletrônico. Para a Comissão Europeia, a questão da interoperabilidade técnica é fundamental: a incompatibilidade hardwares, softwares e infraestruturas de rede dentro e entre as agências públicas pode causar problemas significativos, especialmente no provimento de serviços e na incompatibilidade de sistemas.

3 Mercosul digital

Na alçada das relações internacionais entre União Europeia e Mercosul, o projeto Mercosul Digital pretende lançar as bases para uma cooperação nas áreas de comércio eletrônico e digitalização. Este projeto foi desenhado em 2006 e começou a ser implantado em 2008, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento da Sociedade da Informação no bloco sul-americano e de gerar um fluxo de comércio eletrônico *entre* os países do Mercosul e *com* a União Europeia. Ademais, busca-se estimular o crescimento, a integração econômica regional, a redução de assimetrias e a capacitação para os assuntos sobre a Sociedade da Informação.

Para a consecução de tais objetivos, o projeto trabalha com a harmonização regulatória, a infraestrutura técnica, o intercâmbio de conhecimentos e a capacitação necessária. O financiamento da iniciativa cabe preponderantemente à Comissão Europeia (responsável por 72% da inversão), apesar da entidade encarregada de gerenciar a atuação do contrato de gestão ser a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), vinculada ao Grupo Mercado Comum do Mercosul (GMC). A RNP é responsável também por supervisionar o desenvolvimento do projeto e o cumprimento do contrato de gestão.

3.1 Breve histórico da cooperação entre União Europeia e Mercosul no incentivo à Sociedade da Informação

Os primeiros passos para a obtenção de uma política comum de estímulo à economia digital no Mercosul são dados com a criação, em 1992, da "Reunião Especializada em Ciência e Tecnologia" (RECyT) e a criação, no ano de 2000, do Subgrupo de Trabalho N° 13 – "Comércio Eletrônico" (SGT-13). A partir disto, estas duas instâncias encabeçaram as iniciativas para fortalecer tal política comum,

via implementação de uma infraestrutura para estimular a economia digital nos países do bloco e a consequente capacitação tecnológica para reduzir as assimetrias.

Com o interesse em consolidar a Sociedade da Informação Regional, a RECyT e o SGT-13 recomendaram ao Grupo Mercado Comum (GMC) que enviasse à União Europeia duas propostas a serem desenvolvidas: "Escola Virtual para a Sociedade da Informação no Mercosul" e "Comércio Eletrônico". O resultado das ações ligadas ao RECyT e ao SGT-13 conduziram às duas vertentes principais do Mercosul Digital, quais sejam, Rede de Capacitação Digital e Comércio Eletrônico.

A partir de um investimento de € 9,624 milhões, firmou-se um acordo de financiamento para o projeto, assinado em junho de 2008, com um prazo de execução inicial de 39 meses mais seis meses para fase de encerramento. Em dezembro de 2010, a Comissão Europeia aprovou um *addendum* ao convênio firmado, visando à ampliação desse prazo por mais 24 meses, o que implica na finalização da fase de execução operacional do projeto em setembro de 2013, e dos trabalhos administrativos e financeiros do projeto por parte da Unidade de Gestão junto à CE, em março de 2014.

3.2 Objetivos

Conforme já mencionado, o Mercosul Digital caminha por duas vertentes: Comércio Eletrônico e Capacitação Digital, via Escola Virtual para a Sociedade da Informação. No que concerne ao comércio eletrônico, as principais áreas de atuação são: assinatura digital, proteção de dados, crimes eletrônicos e notas fiscais eletrônicas. Segundo Almeida (2010), tais linhas se inserem no objetivo principal da criação de um marco regulatório comum, que também vem sendo trabalhado no Subgrupo de Trabalho nº 13 do Mercosul, sobre Comércio Eletrônico (SGT-13). Por outro lado, a outra grande área do projeto trabalha com a implementação de uma rede de capacitação virtual, interconectada com os países do Mercosul, abordando conteúdos da economia digital.

De acordo com o Relatório de Progresso do Mercosul Digital (RPMD, 2010, p. 8), o objetivo do projeto é rever três pontos críticos: "[...] 1) instalar uma maior compreensão do paradigma da Sociedade da Informação e sua importância no desenvolvimento regional; 2) capacitar recursos humanos especializados em TIC; e 3) estabelecer simetrias estruturais entre os países do bloco". Ainda segundo o mesmo relatório, são apontados os seguintes objetivos específicos:

> "1. Estabelecimento da Rede de Capacitação Digital que concretizará os princípios de uma escola virtual para o MERCOSUL.
> 2. Estrutura de conexão de universidades e centros de pesquisa no Paraguai que viabilize a Rede ARANDU e, consequentemente, sua conexão com a Rede CLARA.

> 3. Disponibilidade de uma infraestrutura de chave pública (ICP) para o Paraguai e a melhoria das já existentes na Argentina e no Uruguai.
> 4. Desenho de uma infraestrutura de Carimbo de Tempo (*timestamp*) na Argentina e Uruguai e um marco regulatório para a operação dessa infraestrutura, com um plano de ação nos quatro países do MERCOSUL.
> 5. Disponibilidade de novos recursos (legais, permissões, normas, entre outros) para o apoio ou realização do comércio eletrônico e a infraestrutura de TICs disponíveis no MERCOSUL.
> 6. Concretização de reuniões e seminários para o intercâmbio de experiências entre os especialistas do bloco" (RPMD, 2010, p.9).

Neste sentido, verifica-se que os objetivos do Projeto Mercosul Digital incluem uma gama variada de tópicos concernentes tanto ao âmbito comercial e econômico quanto ao âmbito político, institucional e regulatório. Assim, o objetivo específico de estabelecer uma Rede de Capacitação Digital pode relacionar-se à minimização das "falhas de liderança" e "inflexibilidade na administração pública", que são barreiras ao governo eletrônico identificadas no estudo *Breaking Barriers to e-Government*. Já a conexão de redes no Paraguai e a disponibilidade de novos recursos para o comércio eletrônico e a intraestrutura de TICs, por sua vez, podem ser associados à redução das barreiras de "baixa coordenação", "inibidores financeiros" e "design técnico precário".

Passemos agora à análise dos resultados já alcançados com a implementação do Mercosul Digital.

3.3 Resultados alcançados

Ainda que a avaliação dos resultados das iniciativas implementadas do projeto seja de difícil mensuração – considerando-se que os benefícios do uso das TIC muitas vezes são perceptíveis somente no médio e longo prazo – de acordo com o Relatório de Atividades sobre a etapa de implementação, "[...] o projeto Mercosul Digital apresentou avanços tangíveis em suas duas vertentes: Rede de Capacitação Digital e Comércio Eletrônico" (2010, p.15). Foram realizadas chamadas para licitações, pesquisas e diagnósticos, desenvolvimento de termos de referência, participação em eventos e realização de capacitações, especialmente no ano de 2010. Segundo tal relatório, as licitações realizadas resultaram nos seguintes entregáveis:

> **Modelo Geral de Rede de Capacitação Digital:** elaboração de uma proposta contendo um modelo para a criação de uma rede de instituições que possuam o potencial de oferecer capacitação sobre temas estratégicos para o desenvolvimento da Sociedade da Informação nos países da região, através utilização intensiva das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). A proposta leva em conta os recursos e necessidades específicos de cada país envolvido para lograr uma redução das assimetrias e carências regionais dos quatro países,

envolvendo as instituições-chave dentro de cada país (acadêmicas, governamentais, empresariais e sociedade civil).

Plataforma Tecnológica e Apoio ao Paraguai (Rede ARANDU): tal medida visa contribuir para a viabilização de uma rede de conexão acadêmica relacionada à educação, à investigação científica e à inovação no Paraguai, objetivando interconectar universidades, centros de pesquisa local e outras redes mundiais avançadas. Prevê a interconexão da rede ARANDU (paraguaia) com a Rede CLARA (Cooperação Latinoamericana de Redes Avançadas).

Manual de boas práticas para as pequenas e médias empresas (PME): trata-se de um guia que contém informações sobre padronização de indicadores de desempenho e de metodologias para comércio eletrônico que possibilite a entrada das empresas, principalmente as pequenas, neste mercado.

Plano Diretor de Certificação Digital: inclui diretrizes de curto prazo de utilização da certificação digital, implantação da infraestrutura para a utilização segura da internet, integração das informações, integração dos sistemas de informação e criação de procedimentos padronizados.

Desenho da infraestrutura de Carimbo de Tempo (Timestamp[6]): além de projetar a infraestrutura, este item propõe o detalhamento de especificações técnicas de hardware e software de carimbo do tempo a serem implantadas na Argentina e Uruguai, que permitam utilizar assinaturas digitais avançadas com validade legal nas comunicações e transações eletrônicas realizadas com os demais países do MERCOSUL e do resto do mundo.

Diálogo Regulatório: elaboração de diagnóstico da legislação e recomendações para a atualização das normas vigentes sobre comércio eletrônico, em cada um dos quatro países e do bloco MERCOSUL como um todo, com ênfase em assinaturas digitais, crimes eletrônicos, privacidade de dados armazenados ou transmitidos por meio eletrônico.

Regulamento de Infraestrutura de Chaves Públicas na Argentina, Paraguai e Uruguai: análise e sugestão de ajustes nos marcos regulatórios referentes à economia digital dos países do MERCOSUL. O trabalho trouxe como resultado também as especificações técnica e jurídica para a implantação da AC Raiz paraguaia.

4 Análise comparativa entre as barreiras ao progresso no governo eletrônico e as propostas do projeto Mercosul Digital

Após analisados os referenciais teóricos a respeito do desenvolvimento da Sociedade da Informação e dos desafios impostos ao progresso do governo

[6] "O carimbo de tempo é uma certidão digital com referência temporal que permite atestar a existência de um documento eletrônico em determinado instante de tempo. Garante a validade de assinaturas digitais e comprova, com segurança, uma identidade no universo digital" (RPMD, 2010).

eletrônico, cabe agora cumprir o objetivo da pesquisa, que é analisar a viabilidade do Mercosul Digital em contribuir para a minimização dos obstáculos ao *e-Gov*. Isto será feito contrastando-se as propostas e as iniciativas já aplicadas na fase de implementação do Projeto com as barreiras ao governo eletrônico identificadas por West (2005) e pelo estudo *Breaking Barriers to e-Government*, levado a cabo pela Comissão Europeia (2007).

Deve ser levado em conta o fato de que algumas barreiras apontadas no referencial teórico referem-se à realidade europeia e norte-americana e que, apesar dos desafios institucionais, organizacionais, legais e técnicos estarem presentes também na realidade do Mercosul, é fundamental considerar as particularidades locais. No âmbito do Mercosul, as políticas comuns da Sociedade da Informação ainda são incipientes, o que, segundo o Unidade de Gestão de Projeto do Mercosul Digital (2010) pode ser explicado por três razões principais: a falta de recursos humanos especializados, a falta de compreensão da importância da Sociedade da Informação e a existência de assimetrias entre os países do Mercosul, questão identificada por alguns autores como a barreira da "baixa coordenação". Assim sendo, aqui são considerados os obstáculos que mais se aplicam à realidade do bloco sul-americano, de modo a observar de que forma o Mercosul Digital contribui para a sua superação.

O quadro comparativo (Quadro 1) demonstra que, das cinco barreiras destacadas (falhas na liderança, exclusão digital, baixa coordenação, limitações financeiras e design técnico inapropriado), em duas delas há tratamento especial por parte do Mercosul Digital. A maior parte dos objetivos, propostas e medidas implementadas no Projeto referem-se ao investimento em capacitação para gestores e em recursos humanos especializados em TIC, o que fica explícito com a criação do Modelo Geral de Rede de Capacitação Digital. Logo, essa preocupação em estimular uma visão clara e um entendimento sobre importância das TIC como ferramenta promotora de mudanças no âmbito dos governos relaciona-se diretamente com a barreira "*falhas na liderança*". Além disso, destacam-se as inúmeras propostas no sentido de minimizar a barreira da "*baixa coordenação*", visto que o combate às assimetrias estruturais entre os países do bloco é um dos objetivos centrais do Mercosul Digital.

Quadro 1: Quadro comparativo entre as barreiras ao governo eletrônico e o tratamento do Projeto "Mercosul Digital" à questão.

Barreiras	Tratamento do Mercosul Digital sobre a Barreira
Falhas na liderança e na gestão da administração pública *(falta de uma visão clara e de uma compreensão da importância do desenvolvimento da Sociedade da Informação por parte de governantes locais; resistência à inovação e à mudança no gerenciamento da administração pública)*	Maior compreensão do paradigma da sociedade da informação [objetivo geral] Capacitação de recursos humanos especializados em TIC [objetivo geral] Modelo geral de rede de capacitação digital
Exclusão digital *(desigualdades no acesso e nas habilidades para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação; carência de serviços de governo eletrônico voltados aos cidadãos; falta de motivação no uso das TIC)*	Incentivo ao desenvolvimento do Paraguai no uso das TIC plataforma tecnológica
Baixa coordenação *(falta de políticas comuns no desenvolvimento da Sociedade da Informação; assimetria entre os países na disponibilidade de recursos, infraestrutura, normas; entraves à harmonização regulatória; entre outros)*	Combate às assimetrias estruturais entre os países do bloco [objetivo geral] Interconexão da rede arandu com a rede clara Diálogo regulatório Regulamento de infraestrutura de chaves públicas na Argentina, Paraguai e Uruguai
Limitações financeiras *(restrições orçamentárias; dificuldade de competir na distribuição de recursos com demandas mais críticas de governo; dificuldade na mensuração dos custos-benefícios na implantação de e-serviços)*	Orçamento global de 9,5 milhões de euros (*governos dos países do Mercosul e da União Europeia*)
Design técnico inapropriado *(problemas na interface aos usuários de serviços eletrônicos; questões de interoperabilidade técnica e incompatibilidade de sistemas)*	Referencial técnico e de padrões para suporte à interoperabilidade

Fonte: Os autores.

Constatou-se que uma série de propostas e medidas já implementadas visa à superação da *baixa coordenação* entre os países do bloco. Entre estas, destacam-se a Interconexão da rede ARANDU (paraguaia) com a Rede CLARA (Cooperação Latinoamericana de Redes Avançadas), a proposta de Diálogo Regulatório e o Regulamento de Infraestrutura de Chaves Públicas na Argentina, Paraguai e Uruguai, que propõe uma análise e sugestão de ajustes nos marcos regulatórios referentes à economia digital dos países do Mercosul. Entretanto, cumpre ressaltar que essa coordenação almejada é muito focada na harmonização regulatória e em questões de comércio eletrônico, sendo poucas as preocupações em garantir uma convergência nas políticas públicas de governo eletrônico entre os países do Mercosul.

Já no combate à *exclusão digital*, destacam-se as propostas de incentivo ao desenvolvimento do Paraguai no uso das TIC, país onde existem graves problemas relativos à desigualdade. Nesse sentido, tem-se a criação de uma Plataforma Tecnológica que visa contribuir para a viabilização de uma rede de conexão acadêmica relacionada à educação, investigação científica e inovação no Paraguai, objetivando interconectar universidades, centros de pesquisa local e outras redes mundiais avançadas.

Em relação às *limitações financeiras*, de modo geral, o investimento que será feito depende da disposição dos governos em disponibilizarem recursos para o Projeto, da vontade institucional e do entendimento da importância do papel das TIC nesse processo. Em dezembro de 2010, a Comissão Europeia aprovou um *addendum* ao convênio firmado, prevendo redistribuiç ão dos recursos orçamentários e mantendo o valor global da contribuição em 9,5 milhões de euros, sendo que cerca de 2 milhões de euros serão de responsabilidade dos governos dos países do Mercosul.

Conforme já mencionado, uma parte significativa desses recursos será destinada à capacitação digital das lideranças e dos recursos humanos através do uso das TIC, além solução de problemas relacionados ao *design técnico*, especialmente no que tange às questões de interoperabilidade. Dentro da proposta de criação de um plano contendo diretrizes de curto prazo para utilização da certificação digital, está prevista também a criação de um referencial técnico e de padrões para suporte à interoperabilidade, bem como o desenvolvimento de um projeto piloto para validação de conceitos. Além disso, a interconexão da rede ARANDU com a Rede CLARA, ademais de ser uma medida que visa à coordenação e à harmonização regulatória, permite uma compatibilidade de sistemas fundamental na resolução das questões técnicas.

5 Considerações finais

Ao analisar as medidas já implementadas (2008-2010) e as propostas para o futuro do Projeto Mercosul Digital, constata-se que há um nítido foco na melhoria

da coordenação entre os países do bloco e na capacitação de recursos humanos e lideranças ligadas ao governo e ligadas ao meio comercial. Cabe ressaltar, porém, que existem muitas iniciativas que estão vinculadas apenas ao âmbito do comércio eletrônico.

Apesar disso, verifica-se que o Projeto pode ser um passo inicial rumo ao desenvolvimento da Sociedade da Informação no Mercosul. Muitas propostas demonstram a tentativa de conscientização com relação à importância das Tecnologias da Informação e Comunicação; são propostas de base, visando quebrar a resistência à inovação por parte de líderes e gestores locais. Ademais, pode ser um passo inicial na busca por políticas comuns relativas à Sociedade da Informação entre os países do bloco, gerando convergência e redução das assimetrias.

Por fim, cumpre ressaltar que o desenvolvimento depende de variáveis complexas e não se deve fantasiar que uma medida isolada pode gerar uma forte transformação. Certamente, a cooperação entre União Europeia e Mercosul, através deste projeto, pode contribuir positivamente para o incremento nos níveis de desenvolvimento na região através do uso das TIC, mas os governos possuem papel fundamental, atuando conjuntamente com essa iniciativa.

ABSTRACT: The objective of this article is to propose a reflection on the feasibility of Mercosur Digital – a cooperation program between European Union and Mercosul – to contribute positively to the development of the information society in the South American bloc by minimizing the barriers imposed to the progress of electronic government in the region. The methodology used is a comparison between the proposals of Mercosur Digital and the barriers to e-government identified in the scientific literature, resulting in a comparative-analytical chart. The conclusion is that most of the objectives and the already implemented measures of Mercosur Digital aim overcoming the poor coordination between the countries of the bloc and training the human resources for understanding the importance of ICT and the development of the Information Society. The other barriers identified didn't receive a special treatment by the cooperation project.
KEYWORDS: International Cooperation, Development, Information Society, e-Government, European Union, Mercosur Digital Project.

Referências

ALMEIDA, Luis Cláudio de Pinho. *Projeto Mercosul Digital*. Trabalho técnico da Divisão Econômica, 2011.

BAGGIO, Rodrigo. *A sociedade da informação e a infoexclusão*. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 2, p. 16-21, maio/ago. 2000

BRASIL. *Sociedade da informação:* Bases para o Brasil na sociedade da informação: conceitos, fundamentos, universo político da indústria e serviços de conteúdo. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 1998.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. *Tecnologia, Inovação e Sociedade*. Seminário VI Módulo de la Cátedra CTS I Colombia, 2002. Disponível em: <http://www.oei.es/salactsi/milton.htm>. Acesso em: 16 out. 2011.

DUNLEAVY, P. et al. *Digital Era Governance:* IT Corporations, the State, and e-Government. New York: Oxford University Press, USA, 2006.

DUTTON, W. H.; SHEPHERD, A. *Trust in the Internet:* The Social Dynamics of an Experience Technology. Relatório de Pesquisa do OII nº. 3, Oxford: Oxford Internet Institute, 2003. Disponível em: <http://www.oii.ox.ac.uk/research/publications.cfm>. Acesso em: 05 out. 2011.

GUERRA, G.A.; ZIZZO, D.J.; DUTTON, W.H.; PELTU, M. *Economics of Trust:* Trust and the Information Economy. Paris: OECD, 2003.

HANNA, N. K. *e-Leadership Institutions for the Knowledge Economy*. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2007.

_____. *Transforming Government and Building the Information Society*: challenges and opportunities for the developing world. New York: Springer, 2010.

MARTINS, Wolney Mendes. Classificação das atividades de governo eletrônico e as oportunidades de aperfeiçoamento das relações sociedade-Estado. In: FERRER, Florença; SANTOS, Paula. *E-Government:* o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 16-24.

MARGETTS, Helen; DULEAVY, Patrick. *Cultural Barriers to e-Government*. Londres: TSO, 2002.

MERCOSUL DIGITAL. *Relatório de progresso 2010:* Mercosul Digital, apoiando a sociedade da informação no Mercosul. Rio de Janeiro: Unidade de Gestão do Projeto, 2010. 24 p.

SORJ, Bernardo. *Brasil@povo.com:* a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar; Brasília, DF: UNESCO, 2003.

UNIÃO EUROPEIA. *A Legal and Institutional Analysis of Barriers to e-Government*. Comissão Europeia, DG Information Society and Media: Relatório de Entrega 1b: 2007.

_____. *Para uma Europa do conhecimento:* a União Europeia e a sociedade da informação. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. 22 p.

VITRO, Robert. Para uma economia do desenvolvimento baseada no conhecimento. Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG, v.22, n.1. p. 9-37, 1993.

WERTHEIN, Jorge. *A sociedade da informação e seus desafios*. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, 2000.

WEST, D. M. *Digital Government:* Technology and Public Sector Performance. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.

WEST, Darrel. *Global e-Government*. Princeton: Inside Politics, 2005

A Cúpula América do Sul-África: um mecanismo de cooperação sul-sul[1]

*João Marcelo Conte Cornetet**

RESUMO: Desde o término da guerra fria, uma nova ordem internacional, marcada por maior multipolaridade e pela ascensão de atores influentes no hemisfério sul, vem se desenvolvendo. A Cúpula América do Sul-África (ASA), idealizada em 2005, consiste em um mecanismo de cooperação Sul-Sul, prestando-se a preencher lacunas deixadas pela cooperação com as potências do norte. Duas cúpulas já foram realizadas: em 2006, na Nigéria, e em 2009, na Venezuela. Desde então, observa-se aumento de comércio, de cooperação diplomática em fóruns multilaterais e de debate sobre temas de segurança entre os países participantes. Pela falta de bibliografia sobre o tema, alçamos mão de uma análise dos documentos da ASA. Acredita-se que os mecanismos da cúpula tendem a se desenvolver nos próximos anos.

PALAVRAS-CHAVE: Cúpula ASA, Multilateralismo, América do Sul, África, Cooperação Sul-Sul.

1 Introdução

A Cúpula América do Sul-África é um mecanismo de cooperação entre os países da África e da América do Sul, reunindo chefes de Estados, políticos, funcionários de alto escalão e outros tomadores de decisões dos países de ambos os continentes. A ideia surgiu em abril de 2005 durante encontro dos presidentes do

[1] Artigo submetido em 26/09/2011 e aprovado para publicação em 14/01/2012

* Mestrando em Ciências Políticas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Quando da submissão do artigo, era graduando em Relações Internacionais pela mesma universidade.

Brasil e da Nigéria, sendo acatada posteriormente pela Comunidade Sul-Americana de Nações (atual União de Nações Sul-Americanas) e pela União Africana ainda naquele ano (BRASIL, 2010).

Os países envolvidos levaram a cabo os trâmites organizacionais inicias de maneira rápida. Um ano e meio após a idealização original, a primeira Cúpula foi realizada em Abuja, na Nigéria, em novembro de 2006. Desse encontro, que reuniu chefes de Estado dos países de ambas as regiões, originaram-se os documentos que estruturariam o arcabouço institucional inicial de cooperação do mecanismo. A II Cúpula, por sua vez, aconteceu em Isla Marguerita, na Venezuela, em junho de 2009. Ambos esses encontros permitiram que os participantes articulassem objetivos em comum, buscando maior voz no cenário internacional.

Como a produção bibliográfica sobre a ASA em questão é incipiente e escassa, foram analisados documentos produzidos no âmbito da Cúpula, esses disponibilizados no site oficial da organização mantido pelo MRE brasileiro, único site da Cúpula existente na ocasião da redação deste artigo. Essa análise documental é feita no segundo capítulo. No último capítulo, expomos conclusões da análise e conjecturamos cenário futuro para o mecanismo em tela.

2 Análise dos documentos da ASA

Para compreender o que a cúpula já atingiu até então em matéria de cooperação e resultados, consideraremos os pontos chave acordados durante os encontros já realizados – sejam de chefes de Estado, interministeriais ou outros. Vejamos os documentos a serem analisados em ordem cronológica da publicação dos originais[2]:

Tabela 1 – Documentos da ASA.

Nome	Data
Declaração de Abuja	2006-11
Plano de Ação de Abuja	2006-11
Resolução de Abuja para o Fórum de Cooperação América do Sul – África (ASACOF)	2006-11
Comunicado da I Reunião de Altos Funcionários,	2008-06
Declaração de Marrakech,	2008-06
Plano de Ação de Marrakech,	2008-06
Comunicado da IV Reunião do Grupo de Coordenação,	2009-01
Relato da II Reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores,	2009-01

[2] Encontrados em: <www2.mre.gov.br/asa/documentos.htm>. Acesso em: 26 set. 2011. Originais em português, inglês ou espanhol. Tradução livre dos títulos em língua estrangeira para o português.

Plano de Ação do Grupo de Trabalho (GT) de Comércio, Investimentos e Turismo	2009-03
Plano de Ação do GT de Educação e Cultura	2009-03
Plano de Ação do GT de Infraestrutura Energia e Transportes	2009-03
Plano de Ação do GT de Construção de Capacidade, Administração Pública e Governança	2009-06
Plano de Ação do GT de Ciência e Tecnologia	2009-06
Comunicado de Solidariedade com Cuba	2009-09
Declaração sobre Honduras	2009-09
Resolução Especial sobre a Cooperação entre América o Sul e África	2009-09
Declaração de Nueva Esparta	2009-09
Relato da III Reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores	2010-01

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2010)

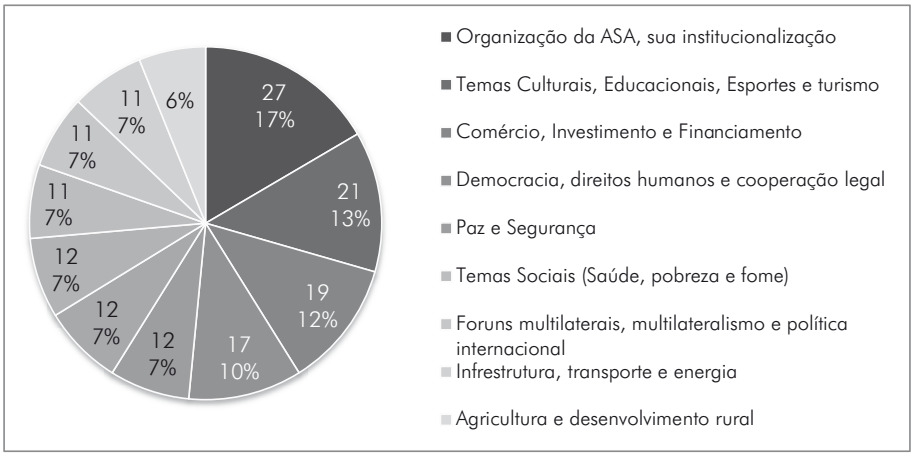
Para a análise documental, alçamos mão de um sistema de quantificação das abordagens por tema que permite a consideração de vasto número de documentos no espaço do artigo. Assim, classificamos os parágrafos dos documentos em onze categorias temáticas. Esse sistema permite que, em última instância, compreendamos os principais âmbitos de atuação da cúpula. Estas foram as categorias criadas:

a) Organização da ASA;
b) Temas culturais, educação, esportes e turismo;
c) Comércio, investimento e financiamento;
d) Atuação coordenada em fóruns multilaterais, multilateralismo e política internacional;
e) Infraestrutura, transporte e energia;
f) Ciência, Pesquisa e Tecnologia;
g) Governança, construção de capacidade e Administração Pública;
h) Paz e Segurança;
i) Democracia, direitos humanos e cooperação legal;
j) Recursos hídricos e meio ambiente;
k) Saúde e erradicação da pobreza e da fome;
l) Agricultura e desenvolvimento rural.

A Declaração de Abuja, o Plano de Ação de Abuja e a Resolução de Abuja para o ASACOF, emitidos em 2006, preocupam-se com a organização da ASA e com a definição de seu arcabouço institucional; o que é lógico, dado que são os documentos originários da Cúpula. Há também forte presença de questões culturais:

os pontos históricos comuns às duas regiões são evocados como legitimadores da iniciativa. Ainda, há menção inicial da maioria dos assuntos que comporiam a agenda do mecanismo nos anos seguintes. Vejamos:

Gráfico 1 – Menções de temas nos documentos de 2006 da ASA.



Fonte: Criado pelo autor a partir de CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2006a, 2006b e 2006c

Em 2008, ano que antecedeu a II Cúpula, foi dado seguimento à estruturação do mecanismo na I Reunião de Altos Funcionários da ASA, realizada em junho em Brasília. Em seu relatório, os representantes concordaram sobre diversas questões pontuais: o acrônimo ASA foi adotado em todas as línguas, e foram definidos pontos focais, línguas oficiais, símbolos e bandeira. A Cúpula se basearia em dois pilares de ação: (1) diálogo e coordenação política e (2) cooperação Sul-Sul (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2008a).

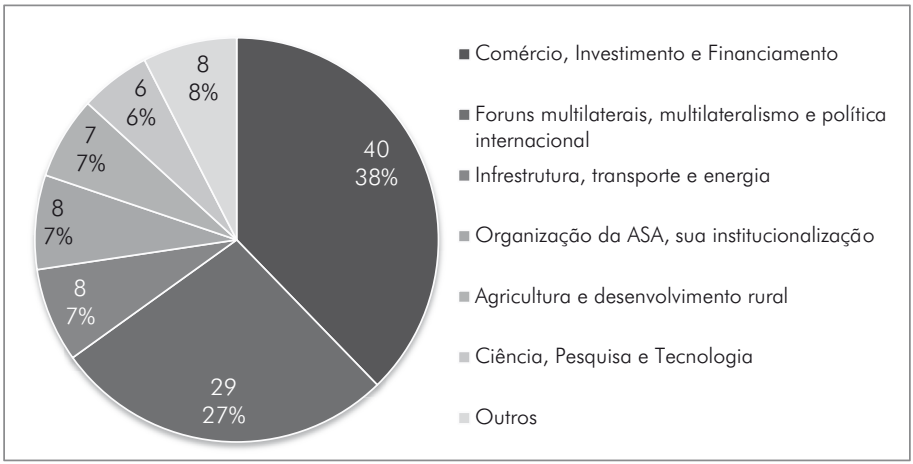
Em junho de 2008, os ministros responsáveis pelo comércio dos países da ASA reuniram-se em Marrakech, Marrocos, na I Reunião Ministerial de Comércio Exterior da ASA. Dessa reunião, originaram-se a Declaração de Ação de Marrakech e o Plano de Ação de Marrakech, documentos que trataram amplamente de temas chave para o desenvolvimento das economias nacionais, como comércio, investimento e financiamento de iniciativas. Foram articuladas estratégias de atuação em fóruns multilaterais, e abordou-se a gravidade do prejuízo imposto aos países da ASA pelos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2008b; 2008c). Nesse sentido, os ministros das finanças declararam o seguinte:

> A conclusão da Rodada Doha, originalmente planejada para o fim de 2004, é ainda sujeita a atraso devido à falta de flexibilidade de trazer o comércio

> de bens agrícolas ao arcabouço da OMC. Esse setor, que segue sendo a principal fonte de renda de muitas populações africanas e sul-americanas, ainda é seriamente ameaçado pelos subsídios que distorcem o comércio e pelo protecionismo de medidas aplicadas por muitos países desenvolvidos. (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2008c, tradução livre[3]).

Analisando os documentos concluídos durante a I Reunião Ministerial de Comércio Exterior da ASA, de 2008, constatamos predominância da harmonização do comércio e atuação conjunta em fóruns multilaterais. Assim, dois anos após sua criação, a Cúpula ASA passava a abordar pontos determinantes para o interesse nacional de seus membros. Vejamos:

Gráfico 2 – Menções de assuntos nos documentos da I Reunião Ministerial de Comércio Exterior da ASA.



Fonte: Criado pelo autor a partir de CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2008b e 2008c

No mesmo ano, foram criados grupos de trabalho (GTs) no âmbito da ASA. Criados na I Reunião de Altos Funcionários da ASA, os GTs da cúpula são oito em número e têm o intuito de instrumentalizar as áreas de cooperação determinadas pelos acordos da cúpula. Cada um possui um foco específico e é presidido por um país da África e outro da América do Sul. São eles (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2008a):

[3] "The conclusion of the Doha Round, originally scheduled for late 2004, is still subject to delay due to a lack of flexibility to bring the trade of agricultural goods to the framework of WTO. This sector, which remains the main livelihood of African and South American populations, is still seriously threatened by subsidies that distort trade and by the protectionist measures applied by many developed countries."

a) GT de Agricultura e Desenvolvimento;
b) GT de Assuntos Sociais e Esportes;
c) GT de Ciência e Tecnologia;
d) GT de Construção de Capacidade; Administração Pública e Governança;
e) GT de Educação e Cultura;
f) GT de Infraestrutura; Energia e Transportes;
g) GT de Investimento e Turismo;
h) GT de Paz e Segurança.

Em 2009, houve reuniões de alguns desses grupos, os quais tornaram público seus planos de ação. No site da ASA, constam cinco planos de ação (três GTs não formularam seus planos ou não os publicaram). O plano mais completo é o do GT de Educação e Cultura (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2009d). Avalia-se que seja mais acessível aos governos assumirem compromissos nesse âmbito – com medidas como bolsas de intercâmbio e publicações bibliográficas conjuntas – do que em âmbitos que envolvem mobilização de burocracias mais rígidas, como infraestrutura e comércio exterior. O plano de ação do GT de Ciência e Tecnologia também é abrangente, apresentando linhas gerais de trabalho e propondo grande número de projetos, a maioria desses propostos pelo Brasil (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2009g). Os planos de ação dos GTs de Infraestrutura, Energia e Transportes, de Construção de Capacidade, Administração Pública e Governança e de Investimento e Turismo, por sua vez, são demasiadamente breves.

Também em 2009, a IV Reunião do Grupo de Coordenação da ASA e a II Reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores da ASA ocorreram em Caracas e em Brasília respectivamente. Foram tratadas questões organizacionais acerca da II Cúpula, a qual aconteceria em junho daquele ano na Venezuela. Alguns outros tópicos sobre a organização da ASA foram abordados secundariamente, como oferta de intercâmbios acadêmicos e realização de torneios esportivos conjuntos[4] (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2009a; 2009b). Esse tipo de iniciativa é importante ao aproximar a cúpula das populações de seus países, envolvendo a sociedade civil.

[4] Sobre cooperação em esportes, informa-se no Relato da II Reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores: "[Lembrou-se da] necessidade de se dar andamento aos preparativos para a partida comemorativa/Campeonato de Futebol da ASA, informando que já foi dado início às negociações com a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) para garantir a participação da seleção sub-17 brasileira (atual campeã sul-americana na categoria) e ressaltando ser necessário haver também confirmação da Nigéria (atual campeã africana) no mesmo sentido e manifestação formal da Venezuela sobre a organização do jogo e o oferecimento de hotel e transporte interno para as equipes [...] Após as confirmações por meio das respectivas chancelarias, se buscará colocar em contato direto as federações de futebol dos três países para ajustes finais." (ASA, 2009a). Ainda que a proposta do Campeonato de Futebol da ASA tenha sido bem recebida por diversas delegações, não encontramos referência de que a empresa tenha sido executada.

Em setembro de 2009, a II Cúpula ocorreu em Isla Marguerita, na Venezuela. Durante ela, foram emitidos dois documentos importantes de ordem política:

a) Comunicado de Solidariedade a Cuba. Exigiu o fim do bloqueio comercial imposto à ilha pelos Estados Unidos, alegando que esse contraria o direito internacional e diversas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2009h).

b) Declaração sobre Honduras. Apresenta a opinião crítica da Cúpula ASA sobre os episódios que aconteciam em Honduras: o golpe que depôs Zelaya. Os países da América do Sul e da África solicitaram o "[...] regresso imediato e incondicional ao poder do presidente constitucional José Manuel Zelaya", deposto em golpe naquele ano, e solicitaram que o regime de fato em Honduras "respeite e cumpra plenamente com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas", preocupando-se com a segurança da Embaixada do Brasil em Tegucigalpa (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2009i).

São exemplos interessantes de como o mecanismo da cúpula permite aos países somarem vozes, fortalecendo sua influência política internacional. Os dois principais documentos produzidos durante a II Cúpula, porém, foram a Resolução Especial sobre a Cooperação entre América o Sul e África e a Declaração de Nueva Esparta. A Resolução Especial trata marcadamente da organização da Cúpula, prevendo três mudanças principais (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2009j):

a) Elevam-se os oito GTs ao nível de Grupos Ministeriais de Trabalho;

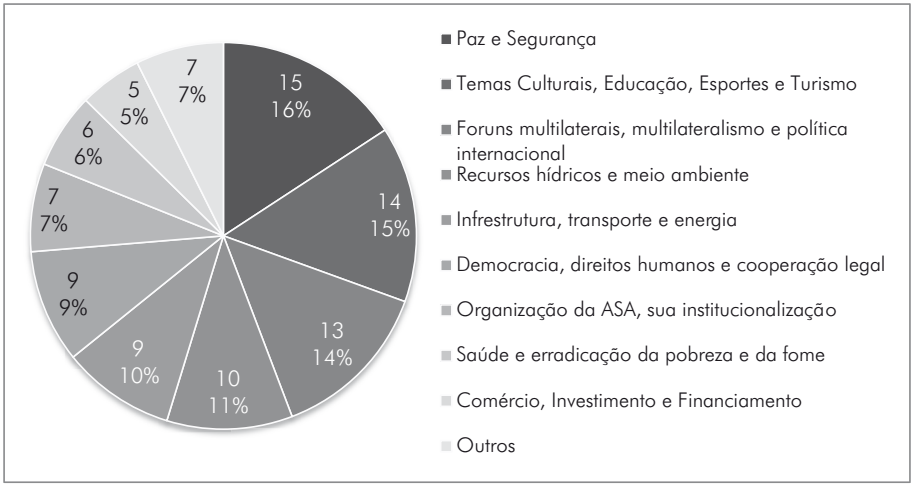
b) Estabelece-se uma Mesa Presidencial Estratégica América do Sul-África[5], a qual contaria com uma secretaria permanente;

c) Decide-se pela realização da III Cúpula na Grande Jamairia Socialista Árabe do Povo Líbio em setembro de 2011.

A Declaração de Nueva Esparta, por sua vez, é o documento mais abrangente da II Cúpula. Em suas cláusulas preambulares, são evocadas a Declaração de Abuja e grande parte das iniciativas realizadas desde então para cooperação estratégica entre as duas regiões. No corpo da declaração, são abordadas questões bastante variadas: desde as copas do mundo de 2010 (na África do Sul) e de 2014 (no Brasil) até o litígio das Malvinas e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCSA). Analisando a declaração, confirmamos o padrão de ampla abordagem de temas:

[5] Encontramos, em um documento do MRE, menção de que ocorrera uma reunião de trabalho dessa mesa presidencial em agosto de 2010 em Caracas (BRASIL, 2010), porém não encontramos informações sobre o que foi debatido nessa reunião nem sobre o que foi determinado. Trata-se de uma iniciativa interessante de cunho estratégico.

Gráfico 3 – Menções de temas na declaração de Nueva Esparta, principal documento da II Cúpula ASA.



Fonte: Criado pelo autor a partir de CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2009k

O último documento analisado foi o Relato da III Reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores, fruto do referido encontro que se deu em Brasília no início de 2010. Nessa ocasião, os embaixadores foram consultados sobre questões organizacionais da ASA. Foram abordadas a consolidação do Plano de Ação de Ilha de Margarita e a Declaração de Nueva Esparta, além das quatro decisões da Resolução Especial sobre a Cooperação Estratégica entre a América do Sul e a África, e foi revisada lista de eventos da ASA em 2010. Os Países Membros foram incumbidos de informar suas posições acerca desses temas até o final daquele mês (CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA, 2010).

3 Conclusões e perspectivas

O estudo científico de objetos histórico-políticos como a ASA, um fórum intergovernamental birregional, torna-se mais dificultoso conforme o período estudado se aproxima da atualidade. Sem contar com documentação específica expedida entre janeiro de 2010 e hoje, a faixa de tempo mais recente configura-se como um período difícil para a pesquisa sobre a ASA.

Em um documento disponibilizado pelo MRE brasileiro, encontramos menção de que outra reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores foi realizada em setembro de 2010 também em Brasília. Porém, não é público o acesso à ata da mesma. Ainda, esse mesmo documento do MRE cita algumas atividades

relacionadas à ASA, as quais seriam promovidas pelo Brasil naquele ano[6]. Não obstante, são iniciativas secundárias e mesmo protocolares.

A organização da III Cúpula, que estava prevista para setembro de 2011 na Líbia, precisou ser adiada por motivo da insurgência civil e posterior intervenção por que passa aquele país. A Divisão de Seguimento de Cúpulas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil informou em *e-mail* o seguinte:

> A III Cúpula da ASA adiada. Em sua XVII Cúpula, a União Africana propôs que a III Cúpula da ASA seja realizada em Malabo, Guiné Equatorial, em outubro ou novembro de 2011, mas é pouco provável que seja possível organizá-la em prazo tão curto – o mais certo é que seja escolhida nova data, nos primeiros meses de 2012. (BRASIL, 2011).

Parece lógico que o interesse da União Africana em realizar a III Cúpula com urgência diga respeito justamente à questão da segurança no norte do continente africano, com o problema da indefinição política na Líbia. O regime de Muammar al-Khadafi prestava apoio considerável aos seus vizinhos de continente, tendo a Líbia sob seu governo apoiado movimentos de independência em várias nações africanas em tempos em que poucos países o faziam. Ademais, Khadafi é considerado um dos principais agentes da edificação da UA. Por tudo isso, a África se divide em discussões sobre o futuro da Líbia (TEKLE, 2011). O apoio dos países da América do Sul seria decisivo para que os interesses do continente africano sejam respeitados no pós-guerra, maximizando a voz dos líderes locais, o que poderia impedir um novo arranjo que privilegiasse os países da OTAN em demasia.

Por fim, a análise documental mostrou que a agenda da Cúpula ASA é variada e ampla. Os temas são abordados de maneira mais ampla e política durante as Cúpulas e de maneira mais técnica e objetiva pelos grupos ministeriais de trabalho. Os temas mais recorrentes, entre 2006 e 2010, foram os seguintes:

a) A organização da cúpula em si. A grande dimensão do bloco, que envolve países de dois continentes, implica em dificuldades logísticas. Ademais, o fato de ser uma iniciativa relativamente recente agrava a necessidade organizacional da mesma;

b) Temas culturais, educação, esportes e turismo. São evocados para legitimação da cúpula, ressaltando, por exemplo, o passado colonial comum à maioria dos países membros;

---

[6] Segundo o documento, "[...] está prevista a realização, nos dias 3 e 4 de outubro de 2010, do evento 'Missão de Observadores Eleitorais e Encontro sobre o Sistema e o Processo Eleitoral Brasileiro', promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e direcionado, dentre outros mecanismos inter-regionais, para países no âmbito da ASA. O encontro buscará promover a cooperação eleitoral, conforme acordado na Reunião Inaugural do Grupo de Trabalho de Fortalecimento Institucional, Governança e Administração Pública. Também está prevista a realização, em parceria com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de um Curso sobre Regulação Econômica nas Áreas de Petróleo e Gás, a ser oferecido no Rio de Janeiro, na segunda quinzena de novembro de 2010" (BRASIL, 2010).

c) Comércio, investimento e financiamento. Trata-se de um tópico típico da cooperação Sul-Sul. O comércio e o investimento entre países do sul vêm crescendo substancialmente nos últimos anos, sendo responsável por parcela crescente do desenvolvimento desses países;

d) Atuação coordenada em fóruns multilaterais, multilateralismo e política internacional. Busca-se, por exemplo, pressionar os países do norte, no âmbito da OMC, a encerrarem os subsídios agrícolas. Além disso, questões estratégicas são abordadas, como o litígio das Malvinas e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. A ideia é o fortalecimento internacional através da soma de vozes;

e) Infraestrutura, transporte e energia. Uma área de especial carência de parte dos países africanos e sul-americanos. A otimização do transporte, ademais, permite aumento do fluxo comercial.

Recentemente, a ASA teve suas atividades freadas pela instabilidade no norte africano. Apesar disso, como a estrutura do sistema internacional vem tornando a cooperação Sul-Sul cada vez mais vital para os países em desenvolvimento, a tendência é de que a Cúpula ASA retome seu crescimento acelerado em breve, sendo estruturada nova agenda pós-conflito líbio.

ABSTRACT: Since the end of the Cold War, a new international order with greater multipolarity and ascension of influent actors in the Southern Hemisphere has been developed. The South America Africa Summit (ASA), introduced in 2005, is a mechanism built for South-South cooperation, shaped to fill gaps left by traditional cooperation with northern powers. Two summits were already held: in 2006 in Nigeria and in 2009 in Venezuela. Since then, both regions witnessed an increase on trade, diplomatic coordination in multilateral forums and on debate on security issues. Because of the lack of academic studies on the theme, we proceed with a large documental analysis. The ASA mechanisms are expected to grow during the coming years.
KEYWORDS: Africa-South America Summit, multilateralism, South America, Africa, South-South Cooperation.

Referências

BRASIL. Divisão de Seguimento de Cúpulas (DSC) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *Cúpula América do Sul-África (ASA)*. Mensagem recebida por João Marcelo Cornetet em 15 ago. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Cúpula América do Sul-África. In: *Balanço de Política Externa 2003/2010*. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.15-africa-cupula-america-do-sul-africa/view. Acesso em: 26 set. 2011.

CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA (ASA). *Abuja Declaration*. Abuja, 2006a. Disponível em: <http://www.iss.org.za/uploads/AFRISOUTDECL.PDF>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Abuja Plan of Action*. Abuja, 2006b. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2006-Plano_de_Acao_de_Abuja.pdf >. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *The Abuja Resolution on Africa-South America Cooperative Forum (ASACOF)*. Abuja, 2006c. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2006-Plano_de_Acao_de_Abuja.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Brasilia Communiqué*. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2008-Comunique_I_Reuniao_de_Altos_Funcionarios_aprovado.doc>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Marrakech Declaration*. Marrakech, 2008b. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Marrakech_Declaration_eg.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Marrakech Plan of Action*. Marrakech, 2008c. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Marrakech_Plan_Action_eg.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Comunicado de la IV Reunión del Grupo de Coordinación de la Cumbre América del Sur-África (ASA)*. Caracas, 2009a. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Comunicado_IV_Reuniao_do_Grupo_de_Coordenacao-em_Espanhol.doc>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Relato da II Reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores da Cúpula América do Sul-África (ASA)*. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Relato_II_Reuniao_do_Comite_Consultivo_de_Embaixadores-em_portugues.doc>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Plan de Acción del Grupo de Trabajo de Comercio, Inversiones y Turismo*. Caracas, 2009c. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Plano_de_Acao_GT_de_Comercio_Investimento_e_Turismo.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Plano de Ação do Grupo de Trabalho de Educação e Assuntos Culturais*. Brasília, 2009d. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-PLAN%20DE%20ACCION_Portugues.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Plano de Ação do Grupo de Trabalho de Energia, Infra-Estrutura e Transporte da Cúpula América do Sul-África*. Brasília, 2009e. Disponível em: <http://

www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Plano_de_Acao_GT_Infra-estrutura_Energia_e_Transportes.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Plan of Action of the Working Group on Capacity Building, Public Administration and Governance of Africa-South America Summit - ASA*. Brasília, 2009f. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Action_Plan_WG_Capacity_Building_Public_Administration_and_Governance.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Sectoral Action Plan of the Working Group on Science, Technology and ICTs*. Brasília, 2009g. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/2009-Action_Plan_WG_Science_and_Technology.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Comunicado de solidaridad con Cuba en contra del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el gobierno de Estados Unidos de América, incluida la Ley Helms-Burton*. Porlamar, 2009h. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/cumbCuba.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Declaración sobre Honduras*. Isla de Margarita, 2009i. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/cumbHond.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Resolución Especial sobre la cooperación estratégica entre América del Sur y África*. Isla de Margarita, 2009j. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/cumbAmAf.doc>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Declaração de Nueva Esparta*. Isla de Margarita, 2009k. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/decNovEspPort.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. *Relato da III Reunião do Comitê Consultivo de Embaixadores da ASA*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/tercReunComit.doc>. Acesso em: 26 set. 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 2, n. 51, p.136-153, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 50, n. 2. IBRI, p. 42-59, 2007.

SATO, Eiiti. *De Gatt para OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional*. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A.C. (Orgs.). Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas. v. 2. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

TEKLE, Tesfa-Alem. *Libya:* African Union Snubs New Revolutionary Masters. AllAfrica.com, 26 ago. 2011. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201108270009.html>. Acesso em: 26 set. 2011.

VARGAS, João A. C. *Persuadir e legitimar:* a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança. In: *Cena Internacional*, v. 10, n. 2, Brasília: IREL/UNB, p. 119-138, 2008.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações internacionais do Brasil:* temas e agendas. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006. p. 159-193.

_____. *As Relações Internacionais da Ásia e da África*. Petrópolis: Vozes, 2007.

Organização em Rede na assistência humanitária internacional: o movimento internacional da Cruz Vermelha e a Cruz Verde Internacional[1]

*Bianca Lucianne Fadel**

RESUMO: No âmbito das Relações Internacionais, a Assistência Humanitária Internacional possui potencial destacado para se desenvolver contemporaneamente, dada a amplitude de seus processos, objetivos e ferramentas. Assim, o presente artigo objetiva apresentar uma análise organizacional a este respeito, demonstrando a importância da estrutura em rede na organização do Movimento Internacional da Cruz Vermelha para o entendimento global do humanitarismo voltado ao desenvolvimento social. Neste sentido, argumenta-se que a organização interna deste Movimento proporciona alcance global e local efetivo e passível de replicação a outras áreas de interesse internacional, como a esfera ambiental. Para tal análise, pretende-se apresentar a Cruz Verde Internacional, instituição recentemente criada para o trato de questões ambientais segundo os preceitos organizacionais do tradicional Movimento da Cruz Vermelha.

PALAVRAS-CHAVES: Assistência Humanitária Internacional, Movimento Internacional da Cruz Vermelha, Cruz Verde Internacional, Sociedade Civil, Organização em Rede.

---

[1] Artigo submetido em 30 de março de 2011 e aprovado para publicação em 20 de janeiro de 2012

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (UNESP – Campus Franca)

1 Introdução

A análise dos processos, dos objetivos e das ferramentas em Assistência Humanitária Internacional constitui um objetivo amplo em termos de Relações Internacionais. A multiplicidade de conceitos, atores e procedimentos envolvidos é grande e o entendimento das peculiaridades existentes deve ser visualizado no longo prazo, com o desenvolvimento detalhado de pesquisas neste sentido, já que se trata de uma esfera teórica com grande potencial para estudos e análises aprofundadas.

Dada a fascinante área de pesquisa escolhida para este trabalho, não menos fascinantes – e complexas, faz-se importante ressalvar – foram as organizações destacadas para guiar seu desenvolvimento: o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e a Cruz Verde Internacional. Ao propor uma análise sobre a estrutura organizacional em Assistência Humanitária Internacional a partir destas notáveis instituições para o estudo em questão, muitos aspectos relevantes ao entendimento do humanitarismo em si emergem, incrementando o desenrolar das ideias.

Para se compreender as motivações, os princípios e a essência dos movimentos de Assistência Humanitária faz-se necessário, inicialmente, contextualizar importantes ideias que baseiam tal perspectiva, dentre as quais podem ser apontadas: a noção de *sociedade civil* e a discussão sobre a construção da *sociedade civil global*, conceitos relativos ao papel dos indivíduos em busca da consecução de seus próprios interesses; bem como a forma de *organização em rede* como um aspecto facilitador dos processos sociais visando conexões transfronteiriças e/ou entre diferentes grupos com objetivos comuns.

Apesar de amplamente utilizada, a ideia de *sociedade civil* não possui definição precisa e consensualmente utilizada por teóricos da área (SETIANTO, 2007). De acordo com Carothers (2000, p. 18), muitos teóricos, desde Thomas Paine até Georg Hegel, desenvolveram a noção de sociedade civil como um domínio paralelo e separado do Estado – uma área na qual cidadãos pudessem se associar de acordo com seus próprios interesses e anseios. Trata-se de um conceito desenvolvido historicamente e relacionado à atuação dos indivíduos enquanto protagonistas na defesa de seus interesses por meio de arranjos formais ou informais independentes dos meios utilizados pela máquina estatal em si.

A noção de sociedade civil tem se desenvolvido de acordo com a própria evolução histórica e social a partir da contribuição de variados teóricos, ressaltando-se o pluralismo existente para se compreender sua complexidade conceitual. Neste contexto, sua importância é reforçada por Çakmak (2008, p. 7) quando este afirma que atores da sociedade civil encontram-se frequentemente envolvidos nos processos de política internacional, tornando-se atualmente mais influentes que nunca.

Entretanto, para se aprofundar a reflexão conceitual no âmbito das Relações Internacionais, a compreensão da ideia de *sociedade civil global* envolve fatores ainda mais complexos, também visualizados de forma pouco consensual teoricamente.

Em geral, acredita-se que atores da sociedade civil podem ser considerados globais ou transfronteiriços na medida em que, com seus sucessos, têm ultrapassado o limite territorial para atuação. Desta forma é que se pode visualizar a dimensão global de atividade da sociedade civil.

Na medida em que variadas são as vertentes de pensamento existentes, também muitas são as definições encontradas para o termo. Na visão de Keane, "[...] sociedade civil global é um vasto, interconectado e multifacetado espaço social que compreende centenas de milhares de instituições autônomas ou não-governamentais e milhares de estilos de vida" (KEANE, 2001, p. 23, tradução livre)[2].

Trata-se, neste sentido, de compreender a forma como o Sistema Internacional se adequa a novas demandas de inter-relações para resolução de desafios sociais globais, apresentando-se forças coletivas que buscam guiar e fortalecer novas abordagens neste contexto de formação de redes. Contudo, Keane (2001, p. 31-38) ressalta que este conceito tem sido visto por muitos ainda como uma utopia normativa e desacreditada, na medida em que as liberdades dessa sociedade civil global têm falhado na produção de igualdade.

Em outras palavras, a sociedade civil global não é efetivamente *global*, *universal* no sentido que se espera deste termo. A efetiva universalização do acesso à sociedade civil tida como *global* talvez seja uma das mais instigantes e desafiadoras perspectivas de nossos tempos. Tendo em vista essa realidade, a cada dia se torna mais valorizada a necessidade de formação de alianças no seio desta sociedade de forma a executar o processo de universalização do acesso ao desenvolvimento social por parte dos cidadãos em geral.

2 A organização em rede e a assistência humanitária

As alianças previamente salientadas constituem o cerne da noção de *rede social*, voltada à execução das atividades sociais de forma cada vez mais efetiva e coordenada, nacional e internacionalmente. Nas últimas décadas, principalmente em decorrência das Organizações Não Governamentais (ONGs), a perspectiva de trabalho em rede se transformou em uma alternativa prática de organização, possibilitando processos adequados para a resposta às demandas de flexibilidade, conectividade e descentralização das esferas contemporâneas de atuação e articulação social (CUNHA, p. 3, 2008).

Barnes (1987 apud FONTES, 1997, p. 2) apresenta uma rede social enquanto facilitadora de "[...] análise daqueles processos sociais que envolvem conexões que transpassam os limites de grupos e categorias" – trata-se de um nítido reconhecimento da complexidade no grau de envolvimento que se pode identificar no meio social, composto por seres que interagem na individualidade e formam,

[2] "Global civil society is a vast, interconnected, and multi-layered social space that comprises many hundreds of thousands of self-directing or nongovernmental institutions and ways of life".

assim, coletividades que por sua vez se relacionam entre si. Interessante é perceber que estas coletividades conectadas não necessariamente precisam se encontrar em um mesmo Estado, já que os laços que as unem perpassam questões muito mais profundas que exclusivamente a territorialidade.

A construção de redes pode ainda ser apreendida, tal como Keck e Sikkink (1998, p. 219) apontam, por duas características estruturais: a comunicação e a horizontalidade, as quais demonstram, atualmente, a efetividade dos trabalhos de Assistência Humanitária Internacional coordenados em várias partes do globo.

Dadas as experiências historicamente visualizadas na atuação social – sendo que um importante exemplo será apresentado a seguir – trabalhar isoladamente não se encontra entre as opções aconselhadas para o maior desenvolvimento social, considerando que muitas dificuldades advindas deste isolamento frequentemente podem ser sanadas a partir dos benefícios proporcionados por uma estrutura organizacional em rede. Assim, é preciso compreender o significado da Assistência Humanitária Internacional e a forma como as organizações que trabalham neste meio podem se beneficiar, em termos estratégicos, de uma estrutura em rede, tendo em vista as vantagens advindas deste aspecto.

Deve-se destacar, inicialmente, o fato de que a última década possibilitou uma rápida transformação no contexto político e institucional do humanitarismo: a noção de Assistência Humanitária, que antes contemplava apenas uma reduzida parcela de atividades realizadas por um grupo mínimo de atores independentes, expandiu-se de forma considerável. O Humanitarismo na contemporaneidade pode ser visto como um princípio organizador para intervenção em caso de conflitos internos; uma ferramenta para a promoção da paz; e um ponto de partida para o desenvolvimento social – além da atuação em termos paliativos em casos críticos (MACRAE, 2002, p. 10).

A partir deste ponto de vista, três são as principais dimensões visíveis de impacto social sugeridas por Dijkzeul, Herman e Hilhorst (2010, p. 128-129): em primeiro lugar, tem-se a *dimensão normativa* da ação humanitária. Neste âmbito, percebe-se a inspiração das ações em diferentes princípios e objetivos, coordenando-se com as características peculiares de cada localidade: trata-se da busca pelo equilíbrio entre aspectos teóricos e práticos para legitimar a atuação humanitária em si.

Em segunda instância, podem ser apontados os processos para refinar a *atuação humanitária na prática diária*. O humanitarismo deve ser visto como resultado de escolhas políticas e interações sociais de agentes humanitários (notadamente os indivíduos de forma direta) e de demais atores envolvidos. E, por fim, a terceira dimensão apontada pelos autores é a preocupação relativa à *forma com que o humanitarismo afeta a sociedade em geral*, pois este não constitui apenas um impacto voltado às situações de crise pontuais. Trata-se de uma construção social

que afeta diretamente a percepção dos indivíduos sobre a sociedade, questionando o *status quo* e transformando consideravelmente a realidade em que se busca trabalhar.

Neste sentido, para conceituar a Assistência Humanitária Internacional, as três instâncias supracitadas devem ser analisadas de forma conjunta, possibilitando que se complementem entre si. Compreender que a ação humanitária suplanta as ocasiões de crises pontuais – apresentando-se na prática diária com comunidades locais – constitui um elemento crucial. A noção de construção social, aliada aos conceitos apresentados anteriormente quanto à sociedade civil e sociedade civil global, faz-se extremamente válida para se analisar o real impacto que as ações humanitárias devem proporcionar à sociedade em seus mais diversos meios.

Para aprimorar essa compreensão, é preciso notar as grandes alterações visualizadas na esfera da Assistência Humanitária Internacional, especialmente a partir da década de 90. Tem-se uma clara mudança: a anterior predominante noção de *alívio* cede espaço à crescente valorização da ideia de *desenvolvimento*, de forma a proporcionar uma atuação articulada com estratégias a curto, médio e longo prazo, exaltando-se a importância da sustentabilidade no cerne do trabalho – e não considerando a Assistência Humanitária *apenas* enquanto auxílio em situações pontuais. E é com o foco na perspectiva de desenvolvimento social que a análise em termos de estrutura organizacional deve ser apreendida: daí a importância da estrutura em rede consolidada historicamente pelo Movimento Internacional da Cruz Vermelha e aplicada, mais recentemente, à área de atuação ambiental por meio da Cruz Verde Internacional.

Neste sentido, o trato de questões humanitárias assume uma amplitude especial, na medida em que se busca entender o humanitarismo enquanto princípio organizador das ações sociais – ferramenta da qual os indivíduos e as próprias instituições devem se valer para atingir os fins de ação em benefício do próximo. A partir da missão de viabilizar o poder e a capacidade de proteção aos Direitos Humanos básicos dos indivíduos, pautando-se na realidade social vigente, a ação humanitária pode se desenvolver de forma organizada e articulada em rede no mundo.

A criação histórica de mecanismos legislativos reguladores da proteção aos indivíduos merece ainda atenção, na medida em que têm sido aprimorados os meios para a efetivação do trabalho humanitário. Neste contexto, o Direito Internacional Humanitário se concretizou historicamente por meio de uma série de tratados multilaterais conhecidos com o nome genérico de Convenções de Genebra (SWINARSKI, 1988, p. 19). Estes tratados constituem um marco muito importante para a atuação humanitária no mundo, na medida em que representam também a criação formal do *Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho*, motivada pelos desafios enfrentados por Jean-Henry Dunant nas Batalhas de Solferino (1859).

Destarte, o surgimento do Movimento Internacional da Cruz Vermelha representa um momento paradigmático para a Assistência Humanitária Internacional, a qual evoluiu enormemente nas décadas seguintes, mas conserva nesta instituição a inspiração para todo o seu desenvolvimento, de forma que este Movimento, ainda hoje, representa uma das formas de trabalho humanitário de maior impacto no mundo inteiro.

3 A importância do Movimento Internacional da Cruz Vermelha

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha representa uma organização bastante peculiar no Sistema Internacional, cujo emblema se tornou um símbolo internacional da causa humanitária, protegido pelas Convenções de Genebra, relativas ao Direito Internacional Humanitário. A assinatura destas Convenções em 1864 por numerosos Estados representativos marcou o reconhecimento oficial da Cruz Vermelha enquanto uma instituição de Direito Internacional. Interessante (e notável) aspecto deste processo é que foi a partir da reflexão e consequente ação de indivíduos que se mobilizaram com tal preocupação humanitária que uma iniciativa do porte como se conhece atualmente pôde ser instituída no âmbito das Relações Internacionais.

O Movimento, cuja peculiaridade reside em todo o processo histórico de sua criação e consolidação no cenário internacional, possui uma estrutura articulada, sendo que as três esferas principais de sua organização, cada qual com suas atribuições específicas, são: o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha, e as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha. Sua organização interna autônoma visa proporcionar efetivo alcance global e local.

Desta forma, cabe um maior detalhamento sobre cada uma das três esferas principais que compõem o Movimento em si para avaliar sua estrutura organizacional. O *Comitê Internacional da Cruz Vermelha* é uma instituição imparcial, neutra e independente cuja exclusiva missão humanitária é proteger a dignidade humana e prover assistência neste sentido. O Comitê coordena todas as ações internacionais do Movimento em situações de conflito, sempre promovendo o Direito Internacional Humanitário e os princípios humanitários universais. Vale ressaltar que o Comitê representa a origem do Movimento Internacional da Cruz Vermelha em si e é composto por uma quantidade determinada de membros exclusivamente da nacionalidade suíça.

A *Federação Internacional da Cruz Vermelha* congrega todas as Sociedades Nacionais do Movimento, tendo sido criada apenas no ano de 1919 sob o nome de "Liga das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha". Sua missão é mobilizar o poder humanitário em prol das vidas vulneráveis, agindo como representação oficial

de suas Sociedades-membros no âmbito internacional. A Federação deve promover cooperação entre Sociedades Nacionais, trabalhando para fortalecer sua capacidade de socorro a desastres, bem como programas sociais e de saúde comunitária.

Por fim, as *Sociedades Nacionais* são organizações voluntárias que atuam de forma a auxiliar as autoridades públicas de cada um dos países no que tange às questões humanitárias. Ao ser reconhecida pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, cada Sociedade se torna componente do Movimento em si. As Sociedades Nacionais são responsáveis por todas as atividades da Cruz Vermelha no âmbito de seus respectivos Estados, provendo assistência humanitária no curto e no longo prazo. Quatro são as principais áreas de atuação das Sociedades Nacionais que podem ser elencadas: promoção dos princípios fundamentais do Movimento e dos valores humanitários; socorro a desastres; prevenção a desastres; e saúde comunitária. Atualmente, existem 186 Sociedades Nacionais no mundo, congregando aproximadamente 100 milhões de voluntários e 300 mil funcionários – o número de beneficiários do Movimento Internacional da Cruz Vermelha ao ano ultrapassa os 230 milhões no mundo.[3]

Para completar ainda a formação do Movimento Internacional da Cruz Vermelha, existem três órgãos estatutários que o regem: a Conferência Internacional, o Conselho de Delegados e a Comissão Permanente. A *Conferência Internacional* da Cruz Vermelha é a mais alta autoridade de deliberação do Movimento, formada por representantes das delegações das Sociedades Nacionais, do Comitê Internacional, da Federação e dos Estados Partes das Convenções de Genebra. Seu objetivo é o exame das principais questões humanitárias de comum interesse comum com o fim de tomada de decisões – questões estatutárias são adotadas/modificadas no âmbito da Conferência e este encontro se dá a cada quatro anos.

O *Conselho de Delegados* do Movimento é formado por representantes do Comitê, da Federação e das Sociedades Nacionais, reunindo-se a cada dois anos e responsável pela preparação da Conferência Internacional da Cruz Vermelha e por decisões e/ou pronunciamentos a respeito de questões de doutrina ou assuntos paradigmáticos a todos os componentes do Movimento.

Finalmente, a *Comissão Permanente da Cruz Vermelha* é composta por nove membros, sendo dois representantes do Comitê Internacional, dois representantes da Federação e cinco representantes eleitos pela Conferência Internacional que se reúnem também a cada dois anos. Esta Comissão é responsável principalmente pela organização da Conferência Internacional da Cruz Vermelha (juntamente com o Conselho de Delegados) e pela criação de todo órgão *ad hoc* necessário, mantendo a harmonia do Movimento em geral.

[3] Os dados informativos foram registrados com base no conteúdo disponível nos *websites* oficiais do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, da Federação Internacional da Cruz Vermelha e da Comissão Permanente da Cruz Vermelha.

Assim sendo, percebe-se que todo o Movimento Internacional da Cruz Vermelha pode ser entendido a partir de uma teia de organismos inter-relacionados cuja evolução histórica proporcionou efetividade na estruturação em que se articula o âmbito local – caracterizado essencialmente pelo desenvolvimento de projetos por cada uma das Sociedades Nacionais – e o âmbito global – caracterizado pela ação do Comitê Internacional e da Federação de forma a garantir a unidade do Movimento e sua maior abrangência, respeitando-se a soberania estatal e buscando-se a formação de alianças inter-setoriais efetivas.

Também de grande importância à análise é o fato de que, progressivamente, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha ampliou sua área de atuação. Enquanto inicialmente esta se voltava apenas aos feridos e às vítimas diretas de guerras, com o tempo passou a existir a preocupação com prisioneiros de guerra e civis durante conflitos. Com a evolução histórica e principalmente nos anos recentes, percebe-se que a instituição assume papel essencial mesmo em tempos de paz, enfrentando-se a partir de seu arcabouço institucional os desafios humanitários inerentes à vida em sociedade, bem como, por exemplo, calamidades específicas como epidemias ou desastres naturais (DEL VECCHIO; PARSONS, 1963, p. 582).

Faz-se necessário identificar a aproximação positiva entre as esferas – de representação, participação e ação – local e global propiciada, então, pelo Movimento da Cruz Vermelha. Teixeira sintetiza as múltiplas possibilidades dessa articulação:

> No espaço local repercutem, sobretudo na área social, as políticas dos organismos intergovernamentais internacionais e as estratégias das grandes corporações multinacionais. Projetos de políticas compensatórias, com recursos desses organismos, realizam-se na esfera local, com a participação das autoridades locais mais próximas da população e até com o envolvimento de da sociedade civil. [...] A globalização exige que as ações locais se articulem com ações globais. (TEIXEIRA, 2001, p. 197)

Neste sentido, destaca-se o importante papel do Movimento Internacional da Cruz Vermelha, fortalecido por sua estrutura em redes, como condutor de ações locais com missão, visão e princípios globais. Teixeira (2001, p. 72) traduz também esta realidade, na medida em que "[...] superando o localismo e o isolamento, nos últimos anos as organizações da sociedade civil passaram a formar redes em torno de temas comuns, [...] fortalecendo-se com a troca de experiências, informações e, em alguns casos, ações conjuntas".

A estrutura organizacional em rede do Movimento Internacional da Cruz Vermelha, portanto, propicia a atuação conjugada de acordo com os mesmos objetivos e princípios em todas as partes do mundo. O fato de haver uma instituição horizontal – em que todos os componentes do Movimento se encontram interligados sem a caracterização hierárquica vertical comum à maior parte das

organizações – certamente representa um fator essencial que diferencia sua atuação em Assistência Humanitária.

Dado que o Humanitarismo pode ser considerado como ponto de partida ao desenvolvimento social, argumenta-se ainda que o trato de questões ambientais se encontra entre as formas de ação humanitária contemporâneas. Os desafios neste âmbito – em que o caráter essencialmente transfronteiriço da questão ambiental merece destaque – ampliam a agenda internacional no que tange o escopo de Assistência Humanitária, exigindo que a sociedade civil global se organize de forma articulada para enfrentar as novas demandas.

4 A Cruz Verde Internacional

A preocupação de busca de melhores práticas e resultados para o Meio Ambiente reflete o anseio de proteção da vida humana por meio da sustentabilidade. Sustentabilidade esta que representa visão predominante na contemporaneidade nos mais diversos contextos, de forma que a efetividade de um trabalho na área pode igualmente ser visualizada a partir do incremento da organização em rede.

Enfatizando a importância do Meio Ambiente enquanto novo tema de relevância passível de ser comparado às demais temáticas internacionais e como uma nova forma de movimento social, no início da década de 1990, Mikhail Gorbachev apresentou a ideia de uma instituição que pudesse aplicar às questões ecológicas o modelo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha de resposta às emergências humanitárias, com vistas a proporcionar, dessa forma, meios organizacionais em rede que pudessem promover soluções aos desafios ambientais transnacionais.

A ideia, por conseguinte, de uma Organização Não-Governamental Internacional que direcionasse soluções aos problemas ambientais além das fronteiras nacionais, uma *Cruz Vermelha para o Meio Ambiente*, foi proposta na *Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* realizada no Rio de Janeiro em 1992. Como conseqüência, a iniciativa da *Green Cross International* – a Cruz Verde Internacional – foi formalmente constituída em abril de 1993, na cidade japonesa de Kyoto, sob a presidência de Mikhail Gorbachev.

A Cruz Verde Internacional se afirma como uma entidade não governamental autônoma e independente composta por indivíduos, objetivando prezar pela cooperação com os grupos ambientalistas já existentes e caracterizando a construção de um fórum aberto para o diálogo acerca de temas ambientais. Em essência, trata-se de uma entidade com abordagem local e global, que possui, então, uma perspectiva de abrangência multissetorial na sociedade, pois, tal como destaca Gorbachev (2005) em sua publicação *Estado do Mundo 2005: Estado do consumo e o consumo sustentável*, "[...] só com a participação ativa e dedicada da sociedade civil poderemos ter sucesso na construção de um mundo sustentável, justo e pacífico para os séculos futuros".

Partindo-se destes aspectos, pretende-se, por fim, evidenciar a maneira como as características de atuação do Movimento Internacional da Cruz Vermelha podem ser visualizadas como motivação para o trabalho da Cruz Verde Internacional. Esta organização pode ser visualizada também de forma autônoma e independente, constituindo um fórum voltado à cooperação na temática ambiental de modo coordenado em perspectiva global.

Ao apresentar o modo como a agenda internacional em Relações Internacionais se ampliou na atualidade a ponto de abranger as demandas ambientais no âmbito humanitário, pode-se afirmar que os aspectos organizacionais de ação da Cruz Verde Internacional se baseiam no conteúdo anteriormente apresentado a respeito das peculiaridades do Movimento Internacional da Cruz Vermelha.

No que tange à formação de redes e ao incremento da participação dos cidadãos em seu meio social por meio da construção ativa das formas de atuação da sociedade civil, tem-se a importância da estrutura do Movimento Internacional da Cruz Vermelha. Acredita-se que sua proposta organizacional proporciona alcance global e local mostrando-se passível de replicação para outras áreas de atuação de interesse internacional. A ação humanitária no que tange às questões ambientais por meio da apresentação da forma de trabalho da Cruz Verde Internacional constitui, desta forma, um exemplo válido desta replicação.

Basicamente, tal como consta na Carta Régia da Cruz Verde Internacional, podem-se destacar as seguintes ferramentas de atuação da instituição: mediação entre as questões ambientais internacionais, regionais, nacionais e locais por meio de sua estrutura organizacional; gerenciamento de programas e projetos ambientais para o equilíbrio entre Meio Ambiente e desenvolvimento; e atuação catalisadora para aproximar aqueles que percebem os problemas ambientais daqueles que sabem como resolvê-los.

Com a missão de responder aos desafios diretamente relacionados de segurança, pobreza e degradação ambiental com o intuito de assegurar um futuro seguro e sustentável, a Cruz Verde Internacional procura promover um valor global amplo no sentido de aproximar a humanidade das questões ambientais a partir de sua atuação (GREEN CROSS INTERNATIONAL, 2010). Sua estrutura horizontalizada, com este intuito, se baseia naquela do Movimento da Cruz Vermelha, sendo que serão destacados a seguir os principais aspectos em termos organizacionais que norteiam a atuação da Cruz Verde.

A *Assembleia Geral* da Cruz Verde representa seu órgão supremo que guia o trabalho da instituição e define as prioridades no sentido do desenvolvimento das atividades – para tanto, esta Assembleia se reúne a cada dois anos. Nas Assembleias Gerais é eleito o *Corpo Honorário*, de caráter consultivo, sendo composto por, no máximo, trinta pessoas, no intuito de auxiliar no desenvolvimento da missão da instituição a partir de suas condições individuais em geral.

O *Corpo de Diretores* da instituição é composto por um número determinado de membros (sendo, no mínimo, dez) e representa a área estratégica de desenvolvimento do planejamento das ações – seus membros são personalidades de referência internacional (contemplando geograficamente todas as partes do mundo) que podem agregar expertise, experiência e incremento da rede de trabalho da Cruz Verde Internacional.[4]

Diretamente vinculado a este Corpo de Diretores, existe a *Presidência e Diretoria Executiva* da instituição que se encontra relacionada ao *Quadro de Representantes das Sedes da Cruz Verde Internacional*, buscando congregar as ações desenvolvidas pela instituição no mundo. Também relacionadas à Presidência, podem ser destacados ainda mais dois importantes órgãos: o *Comitê de Implementação de Programas* e o *Conselho da Cruz Verde Internacional*, espaços em que são escolhidos representantes de seis sedes da Cruz Verde no mundo com o objetivo de dialogar a respeito das experiências realizadas nas áreas de atuação da instituição.

Comparando-se, em termos estruturais, os órgãos que compõem ambas as instituições, podem-se perceber diversas semelhanças. A *Assembleia Geral da Cruz Verde* possui motivação semelhante à *Conferência Internacional da Cruz Vermelha*; o *Corpo de Diretores da Cruz Verde* e a *Presidência e Diretoria da Cruz Verde* podem ser comparados ao *Comitê Internacional da Cruz Vermelha*; o *Conselho da Cruz Verde* é passível de comparação com o *Conselho de Delegados da Cruz Vermelha* e a *Comissão Permanente* da mesma instituição; o *Comitê de Implementação de Programas* propicia à instituição funções semelhantes àquelas que a *Federação Internacional da Cruz Vermelha* oferece a esta; e o *Quadro de Representantes das Sedes da Cruz Verde Internacional* pode ser vista sob a ótica das *Sociedades Nacionais do Movimento Internacional da Cruz Vermelha*, já que em cada localidade são desenvolvidos projetos autônomos, porém articulados entre si por meio dos mesmos princípios.[5]

Assim, estas são as principais características da estrutura organizacional da qual a Cruz Verde Internacional se utiliza para constituir sua atuação articulada no mundo a partir da inspiração no Movimento Internacional da Cruz Vermelha. O desenvolvimento da Cruz Verde Internacional, portanto, se enquadra como coerente e bastante apropriado, na medida em que pode articular ações locais com a dimensão global que a temática ambiental adquiriu na contemporaneidade. Os grupos nacionais, a partir da formação em rede da instituição, passam a buscar alternativas locais aos seus desafios, mantendo a comunicação com a instituição

[4] Em uma possível comparação direta com o Movimento Internacional da Cruz Vermelha, Mikhail Gorbachev possui a representatividade concernente à fundação da Cruz Verde equivalente àquela que Henry Dunant simboliza para a Cruz Vermelha. No âmbito do Corpo de Diretores, Gorbachev recebeu o título honorário de Presidente Fundador pela vida inteira, em reconhecimento à importância de sua liderança para a consolidação deste Movimento nos últimos anos.

[5] A comparação efetuada é aproximada, dadas as peculiaridades de cada instituição e a impossibilidade de se estabelecer uma análise direta neste sentido – para os fins do presente trabalho, foram consideradas as principais funções de cada um dos órgãos citados na proposição desta análise comparativa.

como um todo a partir de sua estrutura organizacional horizontal – comunicação esta que representa uma das destacadas funções da rede na ação humanitária.

5 Considerações finais

Para Castells (1999, p. 162) "[...] mediante o acesso a redes, grupos locais em todo o mundo passaram a ter condições de agir de forma global, exatamente no mesmo nível em que surgem os principais problemas relativos ao meio ambiente". Neste contexto de atuação local dos indivíduos em face de desafios globais é que se percebe a importância da atuação da sociedade civil para se atingir a sustentabilidade, sendo o seu papel fortalecido "[...] em todos os níveis mediante a liberdade de acesso à informação ambiental e uma ampla participação nas decisões ambientais" (CAMARGO, 2003, p. 87).

Uma reflexão, pois, neste âmbito se faz essencial, em que se pode perceber a importância das idéias organizacionais propostas pelo tradicional Movimento Internacional da Cruz Vermelha na esfera ambiental das Relações Internacionais, especialmente face ao desafio do desenvolvimento sustentável, já que se percebe uma "[...] realidade cada vez mais incontestável de que as maiores ameaças ao hábitat humano são globais, de modo que as diretrizes para protegê-lo e preservá-lo também terão que ser globais" (CAMARGO, 2003, p. 84).

A Cruz Verde Internacional certamente representa uma iniciativa de preservação ambiental de porte global cuja efetividade se demonstra no histórico de desenvolvimento das atividades. Considerando que a instituição possui aproximadamente apenas duas décadas de desenvolvimento na área de Assistência Humanitária Internacional, muitos ainda são os aspectos em que esta pode evoluir para alcançar o patamar de desenvolvimento internacional que o Movimento da Cruz Vermelha hoje representa – após cerca de quinze décadas de atuação social.

Desta forma, faz-se possível propor a defesa da importância da noção de rede social e do exemplo do Movimento Internacional da Cruz Vermelha para o embasamento da estrutura organizacional articulada local e globalmente no âmbito da Assistência Humanitária Internacional, especialmente na contemporaneidade. A Cruz Verde Internacional representa a interessante possibilidade de se demonstrar a efetividade da ação humanitária em rede de acordo com os componentes apresentados para o trato de questões ambientais nas Relações Internacionais atuais.

Enquanto a Cruz Vermelha simboliza um marco notável de ação social no que tange aos Direitos Humanos e à saúde comunitária em geral, a Cruz Verde estimula que atenção semelhante seja voltada a um tema que a cada dia se mostra mais urgente no trato internacional, envolvendo diretamente a sustentabilidade ambiental. Buscar a aplicação dos preceitos organizacionais que o tradicional Movimento da Cruz Vermelha possui e tem aprimorado constantemente no decorrer dos anos em prol de uma causa tão nobre como o trabalho com o Meio Ambiente

certamente demonstra um avanço considerável na perspectiva de valorização do trabalho em rede no meio do Humanitarismo internacional.

Espera-se que a articulação direta entre as filiais da Cruz Verde Internacional no mundo – visando congregar o compartilhamento de informações e experiências na área de atuação ambiental – possa representar uma forma viável de promover os meios para a ação da sociedade que incentivem a sustentabilidade global, tal como já se pode perceber pela visibilidade que, aos poucos, esta instituição tem atraído no mundo. Visibilidade esta que traduz a expectativa social de que o trabalho de cada indivíduo, somado ao dos demais motivados pela mesma causa e articulados a partir de uma estrutura organizacional eficiente, possibilite a cada dia a ampliação do impacto social que somente a sociedade civil tem condições de promover em seu próprio benefício no mundo.

ABSTRACT: In International Relations, the International Humanitarian Assistance area has highlighted potential to be developed contemporaneously, given the extent of the processes, goals and tools involved. Thus, this article presents an organizational analysis in this respect, demonstrating the importance of network structure in the organization of the International Red Cross Movement to an overall understanding of humanitarianism turned to social development. In this sense, it is argued that the internal organization of this Movement provides effective global and local reach, capable of replication in other areas of international concern, as the environmental sphere. For this analysis, it's intended to present the Green Cross International, a recently created institution for dealing with environmental issues according to the organizational precepts of the traditional Red Cross Movement.
KEYWORDS: International Humanitarian Assistance, International Red Cross Movement, Green Cross International, Civil Society, Network Organization.

Referências

ANHEIER, H.; GLASIUS, M.; KALDOR, M. *Introducing Global Civil Society*. Global Civil Society, Cambridge, 2001. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/Yearbooks/2001/2001chapter1.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2010.

BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil.* Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

CAMARGO, A. L. B. *Desenvolvimento sustentável:* Dimensões e desafios. 2 ed. Campinas, Papirus, 2003.

CAROTHERS, T. *Think Again:* Civil Society. Foreign Policy, Winter, 2000. Disponível em: <www.iccsl.org/pubs/08-01-IJCSL.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2010.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMISSÃO PERMANENTE DA CRUZ VERMELHA. Apresenta informações oficiais sobre o Movimento Internacional da Cruz Vermelha. Disponível em: <http://www.rcstandcom.info/index.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2009.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Apresenta informações oficiais sobre a instituição*. Disponível em: <http://www.icrc.org/por>. Acesso em: 30 abr. 2009.

CUIDANDO DO PLANETA TERRA. *Uma estratégia para o futuro da vida*. São Paulo: UICN/PNUMA/WWF, 1991.

CUNHA, E. H. F. *Entendendo redes sociais no Terceiro Setor*. São Paulo, 2008. Disponível em: <www.institutofonte.org.br/entendendo-redes-sociais-no-terceiro-setor>. Acesso em: 13 jun. 2010.

ÇAKMAK, C. Civil Society Actors in International Law and World Politicis: Definition, Conceptual Framework, Problems. *International Journal of Civil Society Law*, v. VI, Issue I, jan. 2008. Disponível em: <http://www.law.cua.edu/Students/Orgs/IJCSL>. Acesso em: 02 jul. 2010.

DEL VECCHIO, G.; PARSONS, R. On the history of the Red Cross. *Journal of the History of Ideas*, v. 24, n. 4, Out.-Dez. 1963, p. 577-583. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2707987>. Aceso em: 05 ago. 2010.

DIJKZEUL, D.; HERMAN, J.; HILHORST, D. Editorial: social dynamics of humanitarian action. *Disasters*, Overseas Development Institute, v. 34, Abr. 2010, p. 127-129. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/123271084/PDFSTART>. Acesso em: 18 jul. 2010.

ESTADO do mundo 2005: Estado do consumo e o consumo sustentável. Relatório do Worldwatch Institute sobre o Avanço em Direção a uma Sociedade Sustentável. Salvador, Uma Ed., 2005.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Apresenta informações oficiais sobre a instituição*. Disponível em: <http://www.ifrc.org/>. Acesso em: 28 abr. 2009.

FONTES, B. A. S. *Redes de solidariedade e movimentos reivindicatórios urbanos*. Guadalajara, 1997. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa97/fontes.pdf>. Acesso em 20 jul. 2010.

GREEN CROSS INTERNATIONAL. *Headquarters Swiss to Geneva*. Disponível em: <http://www.gci.ch/>. Acesso em: 01 mar. 2009.

GREEN CROSS INTERNATIONAL. *Structure and Organisation of Green Cross International*. Disponível em: <http://gci.ch/en/who-we-are/structure-and-organisation-of-green-cross-international>. Acesso em: 10 ago. 2010.

ICRC – INTERNATIONAL COMITTEE OF RED CROSS. *As Convenções de Genebra:* a essência do Direito Internacional Humanitário. 2009. Disponível em: <http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/html/genevaconventions>. Acesso em: 08 ago. 2010.

KALDOR, M. *A decade of Humanitarian Intervention:* the role of Global Civil Society. Global Civil Society, Cambridge, 2001. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/Yearbooks/2001/2001chapter5.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2010.

KEANE, J. *Global Civil Society?* Global Civil Society, Cambridge, 2001. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/Yearbooks/2001/2001chapter2.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2010.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders*. New York: Cornell University Press, 1998.

MACRAE, J. *The new humanitarianisms:* a review of trends in global humanitarian action. Humanitarian Policy Group Report 11, p. 5-17, Londres, Abr. 2002. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/243.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociologia e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 mar. 2009.

SWINARSKI, C. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1988.

TEIXEIRA, E. C. *O local e o global:* limites e desafios da participação cidadã. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

A Construção dos Direitos Humanos e o Regime de Direitos Humanos do Sistema ONU[1]

*Leonardo Augusto Peres**

RESUMO: Os direitos humanos são um dos temas mais relevantes da nova agenda das Relações Internacionais do século XXI. Nota-se, porém, a falta de uma explicação teórica para esses direitos na disciplina em questão. Assim, este artigo busca realizar uma análise teórica construtivista dos direitos humanos, levando-se em consideração a existência de um regime internacional de direitos humanos inserido na Organização das Nações Unidas e representado por seus órgãos. Espera-se demonstrar como os direitos humanos e esse regime são construções sociais, conforme os pressupostos da teoria construtivista.

PALAVRAS-CHAVE: Relações Internacionais, Construtivismo, Direitos Humanos, Organização das Nações Unidas.

1 Considerações iniciais

São inúmeros os filmes, livros e revistas em quadrinhos que tratam da aniquilação dos seres humanos, seja por extraterrestres, zumbis, vírus ou catástrofes naturais. Geralmente essas obras de ficção focam-se em um herói ou grupo de pessoas lutando para sobreviver – o xerife Rick, dos quadrinhos de *The Walking Dead*, o peculiar Tallahassee, do filme *Zombieland* e os sobreviventes da série de

[1] Artigo submetido em 20 de novembro de 2011 e aceito para publicação em 5 de janeiro de 2012.

* Acadêmico do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pesquisador do Núcleo PRISMA (Pesquisas em Relações Internacionais de Santa Maria) e do CEDIN (Centro de Direito Internacional).

jogos eletrônicos *Left 4 Dead* são alguns exemplos. Porém, como exercício de reflexão, considere-se que nem mesmo esses heróis ou pequeno número de humanos consiga se salvar. Com a humanidade exterminada por completo, o que sobra? Sobram casas, mas não famílias; sobram salas de aula, mas não alunos ou professores; sobram palácios, mas não Estados. Isso porque a família, a relação aluno/professor e o Estado são construções sociais, e não existem dados naturalmente.

Esta é uma das premissas básicas do construtivismo, que o diferencia das outras teorias de Relações Internacionais racionalistas, para as quais tais elementos são realidades objetivas, ou seja, existem naturalmente devido, por exemplo – nas teorias estruturalistas –, à estrutura do sistema internacional: os atores comportam-se em relação aos objetos e aos outros atores conforme sua própria identidade, criando sentidos próprios. Nada é dado. A anarquia internacional, por exemplo, causa dilemas de segurança não porque sejam parte intrínseca do estado de anarquia, mas sim porque os Estados comportam-se, baseados em suas crenças e identidades, de determinada maneira em suas relações com outros Estados, determinando essa situação anárquica (WENDT, 1992).

Sob a ótica construtivista, pois, é possível que se deduza que os direitos humanos também podem ser considerados construções sociais. Essa ideia está mais próxima da visão de Bobbio (2004), o qual afirma que os direitos humanos são históricos, do que da ideia de que esses direitos são direitos naturais. Para ele, os direitos humanos nascem em um determinado ponto da história humana – e, portanto, devem sua existência a determinados agentes históricos – e são indicadores do progresso da civilização,

Evans e Newnham (1998) definem os direitos humanos como direitos que um indivíduo tem independentemente do sistema jurídico nacional ao qual está vinculado. Fazem parte, além disso, da chamada nova agenda global do século XXI. Juridicamente[2], portanto, os direitos humanos passam a transcender a esfera nacional: Peres e Silveira (2010, p. 804) destacam que estão dentro do escopo de estudo das Relações Internacionais porque, "[...] sendo direitos independentes dos sistemas jurídicos dos Estados, todos devem coordenar-se para garanti-los aos seus cidadãos". Destacam ainda:

> Observa-se que os direitos humanos são um tema a ser estudado pela nova agenda das RI, tendo em vista que os valores contemporâneos tornam-nos um assunto importante, a teoria da disciplina pode ser aplicada a sua análise, e são englobados pelo campo de estudos dessa área do conhecimento (PERES; SILVEIRA, 2010, p. 804).

[2] Não é, porém, apenas juridicamente que os direitos humanos tomam relevância internacional. Exemplo disso é a relação dos direitos humanos com o conceito de segurança humana (RAMCHARAN, 2004) – segurança que é um dos tradicionais campos de estudo das Relações Internacionais.

Os autores procedem, pois, à análise de como duas vertentes teóricas das Relações Internacionais concebem os direitos humanos: o realismo, como forma de *soft power*, de disseminação de valores por parte do Estado, a fim de garantir seus interesses; o liberalismo, como forma de cooperação e ferramenta para a evolução do sistema internacional (PERES; SILVEIRA, 2010).

Cabe, portanto, também analisar como o construtivismo compreende, de fato, a existência dos direitos humanos e, mais do que isso, sua formação histórica. Apesar de Bobbio (2004) defender que os direitos humanos surgem a partir do início da era moderna, este trabalho será restrito à análise do sistema da Organização das Nações Unidas, fundada em 1945. Asano (2008, p. 26) justifica uma escolha por estudar-se o sistema ONU por este ser "[...] considerado o regime internacional de direitos humanos e o único universal existente". Este artigo, destarte, procura compreender como a perspectiva construtivista das Relações Internacionais explica a construção social dos direitos humanos e interpretar a construção e consolidação de seu regime internacional, relacionado à Organização das Nações Unidas, em especial seus órgãos de proteção aos direitos humanos.

De uma maneira mais geral, a discussão sobre os direitos humanos no contexto da ONU é relevante porque, mesmo após mais de 65 anos da fundação da organização, conforme levantamento realizado por Peres e Conceição (2010), ainda existem muitas críticas à sua eficácia na defesa desses direitos. Os autores apontam como principais razões para essa falta de eficácia a inviolabilidade do princípio da soberania e a consequente impossibilidade de aplicação de efetivas sanções[3] contra Estados violadores de direitos humanos, fazendo com que a ação da organização seja restrita a "solenes declarações de princípios" (PERES; CONCEIÇÃO, 2010, p. 102). Levando-se em consideração que um dos objetivos da ONU, conforme a Carta de São Francisco de 1945, é justamente a proteção dos direitos fundamentais, um trabalho que busque contribuir para o entendimento dos direitos humanos justifica-se no contexto da busca por uma sociedade mais justa, equânime e digna a ser obtida através da garantia de tais direitos ao maior número possível de pessoas.

2 A perspectiva teórica construtivista

O construtivismo é, ao mesmo tempo, uma *metateoria* sobre a natureza do mundo social – e, portanto, uma teoria social – e um conjunto de teorias substantivas de relações internacionais:

[3] Exceção seriam os casos de violações de direitos humanos levados ao Conselho de Segurança. Um exemplo é a questão sudanesa, na qual o Conselho aplicou sanções àquele Estado e levou o presidente Omar Al-Bashir a ser condenado por crimes de guerra e crimes contra a humanidade pelo Tribunal Penal Internacional em 2009, e por genocídio em 2010 – mesmo assim, o princípio de soberania prevaleceu, e o presidente nunca foi preso, tendo em vista que o Sudão não ratificou o Estatuto de Roma.

> Teoria social é a teoria mais geral acerca do mundo social, acerca da ação social e acerca da relação entre estruturas e atores. Teorias substantivas de RI são teorias sobre algum aspecto das relações internacionais. O construtivismo é tanto uma teoria social quanto um número de teorias substantivas de RI diferentes (JACKSON; SØRENSEN, 2006, p. 164, tradução nossa)[4].

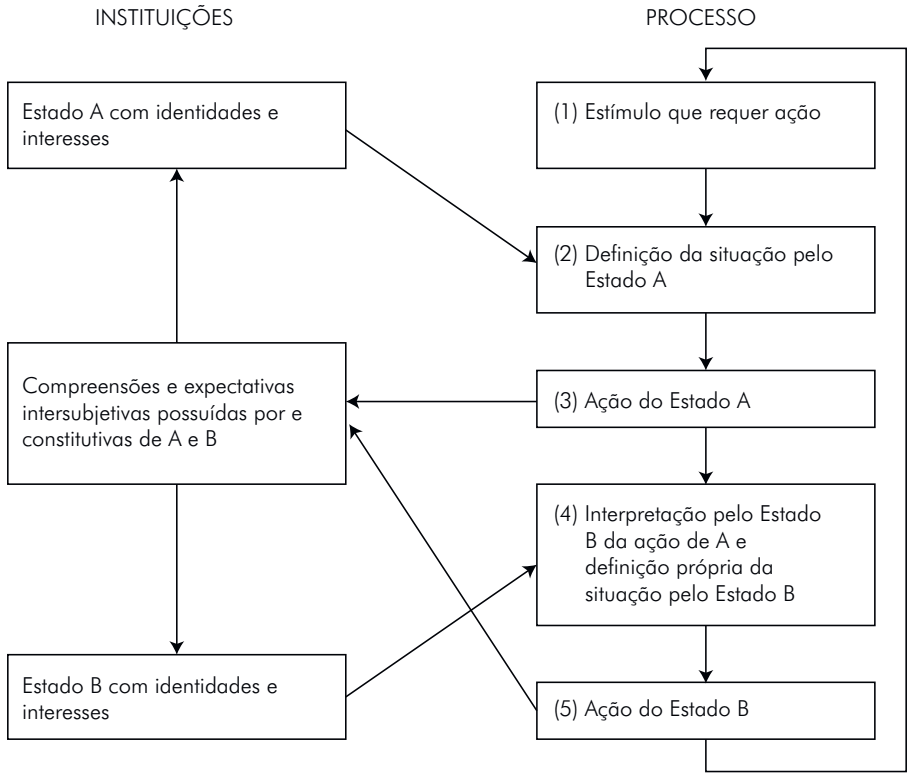
Uma dessas teorias construtivistas substantivas de Relações Internacionais foi formulada por Alexander Wendt (1992). O autor, em sua obra, estabelece o princípio da ação dos atores, segundo o qual estes agem frente a objetos ou outros atores baseados nos *significados* que têm para eles. Por isso, para Wendt (1992), "[...] a anarquia é o que os Estados fazem dela". A anarquia, por si só, não representa uma ameaça ou um conjunto de relações egoístas de soma-zero e autoajuda. Essa descrição somente corresponde à realidade porque o significado que a anarquia internacional tem para os atores é um de ameaça. Da mesma maneira, se o significado de anarquia fosse o de um espaço de possibilidade de cooperação permanente, essa seria a postura adotada pelos Estados frente a ela.

Porém, somente o significado que o sistema tem não é suficiente para explicar a ação dos atores. É imprescindível, também, levar em consideração a *identidade* que cada Estado possui. Essa identidade representa, em linhas gerais, a visão que cada ator tem de si próprio. Dependendo, pois, da identidade do ator e do significado que é atribuído ao sistema, o Estado determina seus *interesses*, os quais, por vez, guiarão suas ações. Wendt (1992) relembra que os atores não possuem uma única identidade, as quais, além disso, não são estáticas. Assim, as ações dos Estados podem mudar conforme a mudança de suas identidades e dos significados que o sistema adquire. Dessa maneira, essa corrente teórica pode explicar as relações internacionais de maneira dinâmica.

Outro princípio fundamental construtivista explica o surgimento dos significados. Ele estabelece que esses *significados*, os quais conformam as ações dos atores, nascem da *interação* entre eles. Assim, os significados são, de fato, coletivos e intersubjetivos. A Figura 1, abaixo, elaborada por Wendt (1992, p. 406), demonstra esse processo intersubjetivo de criação de significados. Vale notar que as *instituições* as quais a figura se refere são, conforme Wendt (1992, p. 399), grupos relativamente estáveis de identidades e interesses, enquanto o *processo* representa a interação entre os atores, no caso o Estado A e o Estado B.

[4] Social theory is the more general theory about the social world, about social action, and about the relationship between structures and actors. Substantive IR theory is theory about some aspect of international relations. Constructivism is both a social theory and a number of different substantive theories of IR.

Figura 1 – A codeterminação de instituições e processo.



Fonte: Wendt, 1992, p. 406, tradução nossa.

A Figura 1 demonstra como o processo envolve sinalizações (ações por parte de cada Estado), interpretações (leitura dessas ações pelos atores) e respostas (ação do outro Estado frente à sinalização) de maneira a completar um "ato social" (WENDT, 1992, p. 405) que inicia o processo de criação de significados intersubjetivos. Se repetido por um tempo significativo, esse processo cria conceitos relativamente estáveis acerca do próprio Estado e dos outros frente ao problema ou questão que levou à interação. Essa interação recíproca cria, portanto, as estruturas sociais relativamente duradouras segundo as quais se definem identidades, interesses e significados (WENDT, 1992). As estruturas são apenas "relativamente" duradouras e estáveis porque, apesar das repetidas interações semelhantes que as criam, o processo está sempre acontecendo e pode, assim, ser alterado a qualquer momento e passar, sob essa nova maneira, a ser repetido e a influenciar uma nova definição da estrutura.

Assim como as teorias racionalistas das Relações Internacionais, tais como o realismo e o liberalismo, o construtivismo tem, além dos princípios já explicados

acerca das identidades, interesses e significados, pressupostos para explicar a natureza dos atores e do contexto que os cerca.

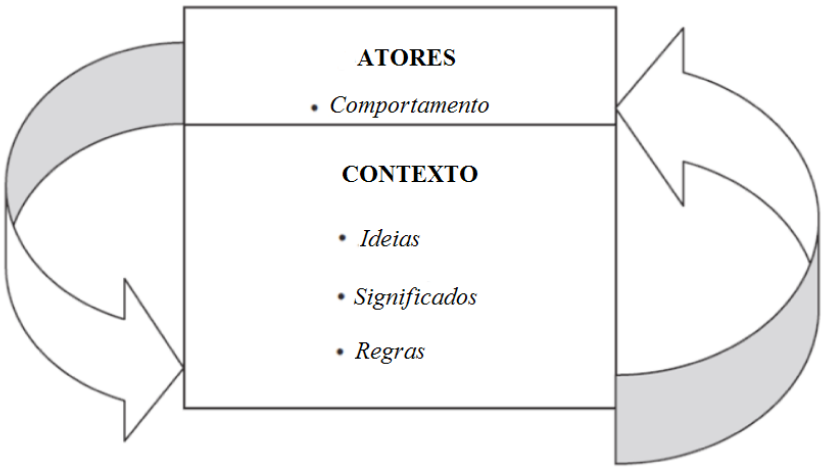
Ba e Hoffmann (2003) apontam a existência de vários atores importantes para a política mundial. Os autores também enfatizam, conforme já explicado, que os interesses e identidades dos atores são mutáveis, tornando a política mundial dinâmica. Eles também explicam que as mudanças nos interesses são moldadas pelo contexto social nos quais os atores estão inseridos e pelas interações que têm com os outros atores[5], conforme já explicado acima.

Ademais, Ba e Hoffmann (2003) afirmam que os atores só existem em um contexto histórico específico. Eles enfatizam que o construtivismo, como as teorias mais tradicionais, também considera o contexto internacional anárquico, porém com a ressalva de que o conceito construtivista de anarquia é diferente do adotado por aquelas correntes – para o construtivismo a anarquia significa apenas que não há uma autoridade central global que possa fazer regras e garantir seu cumprimento; não se considera, portanto, como nas teorias tradicionais, que a anarquia caracteriza-se, por si só, por uma lógica de suspeita ou competição (BA; HOFFMANN, 2003). Além disso, o construtivismo destaca o caráter social da vida internacional. Dessa forma, o contexto, assim como os interesses dos atores, é maleável, pois depende de interações e da intersubjetividade – portanto, justamente, de seu caráter social.

O mais importante de se considerar da análise de Ba e Hoffmann (2003) é que não há *precedência ontológica* entre atores e contexto. Isso significa que, assim como os atores moldam o contexto social, esse mesmo contexto molda, por sua vez, os atores. Os atores criam seus próprios significados, ou seja, seu contexto social através de suas ações e interações, enquanto o contexto influencia quem os atores são, seus interesses e comportamentos. Esse ciclo, esquematizado por Ba e Hoffman (2003, p. 22), pode ser observado na Figura 2, e representa o constante dinamismo e mudança do cenário internacional:

[5] O construtivismo como meta-teoria, ou teoria social, poderia ser utilizado para analisar, também, o contexto social doméstico e como as relações entre diversos tipos de atores que se dão internamente no Estado geram novas identidades, significados e, consequentemente, interesses. Referindo-se, porém, às teorias substantivas de RI, destacam-se os aspectos internacionais, considerando-se atores, assim, principalmente os Estados.

Figura 2 – A interação entre atores e contexto.



Fonte: Ba e Hoffmann, 2003, p. 22, tradução nossa.

Estabelecidos os princípios básicos do construtivismo, parte-se agora para uma análise dos direitos humanos e do regime da Organização das Nações Unidas para sua proteção. Posteriormente, relacionar-se-á essa análise ao construtivismo, a fim de entender como essa corrente teórica os explica.

3 Os direitos humanos e o regime do sistema ONU

A noção de que os indivíduos têm direitos porque são *humanos* e não porque são cidadãos de um ou outro Estado é relativamente nova nas Relações Internacionais, destacam Evans e Newnham (1998). Segundo os autores, o direito internacional tradicional pós-westfaliano sempre disse respeito aos direitos dos Estados, principalmente à soberania e à não-intervenção. O direito internacional representaria, pois, o direito entre os Estados, enquanto os direitos humanos seriam uma questão subjugada ao direito estatal.

Esse cenário começa a mudar após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Nesse momento, começa a se delinear uma sociedade mundial, na qual cresce a importância dos indivíduos internacionalmente – mesmo não suplantado, porém, os Estados como atores internacionais preponderantes –, e no qual os próprios Estados admitem que problemas relacionados aos direitos humanos sejam parte legítima da agenda de política externa (EVANS; NEWNHAM, 1998). Consequência disso, pois, é que

> [...] a consagração dos direitos humanos na Declaração de 1948 e depois nos Pactos internacionais de 1966 atribui a esses direitos, antes apenas constitucionais, um valor supra-estatal, transformando-os de limites exclusivamente internos em limites agora também externos ao poder dos Estados (FERRAJOLI, 2002, p. 40).

É inegável, pois, a importância da Organização das Nações Unidas para o processo de *internacionalização* dos direitos humanos. Apesar de ser no século XX que os direitos humanos tornam-se globais, suas origens podem ser traçadas até, pelo menos, o século XIII, quando foi assinada a Magna Carta pelo rei João I da Inglaterra. A Carta limitava o poder real e garantia algumas liberdades civis, mesmo que a grupos limitados da sociedade inglesa. Destaca-se, nesse documento, a garantia de que nenhum cidadão seria punido sem julgamento que respeitasse o devido processo legal ou por atos que não fossem proibidos pela lei – limitando, assim, a arbitrariedade real. Já no século XVIII, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento francês de 1789 torna-se basilar para a defesa dos direitos humanos no contexto da Revolução Francesa, da mesma forma que a Declaração de Direitos da Virginia de 1776 o fez pela Revolução Americana e pelos nascentes Estados Unidos da América. Esses documentos visam a proteção de direitos de prestação negativa (isto é, que procuram evitar os excessos de ingerência por parte do Estado) tais como a liberdade de expressão e a liberdade religiosa, além de direitos de participação política – o direito ao voto (mesmo que restrito), por exemplo.

Portanto, como já se afirmou, principalmente no fim do século XVIII, durante o século XIX e nos primeiros anos do século XX, os direitos humanos foram assunto interno dos Estados. Sua internacionalização, através da Organização das Nações Unidas e do processo descrito acima, na segunda metade do século XX representou, portanto, o surgimento de um *regime internacional* de direitos humanos.

Krasner (1982, p. 185, tradução nossa) define regimes internacionais como "[...] princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em determinada área, questão ou problema"[6]. Assim, a criação da Organização das Nações Unidas traz consigo o surgimento de um regime de direitos humanos por estabelecer os princípios, normas e regras – através de suas Declarações, Pactos, Convenções – e os procedimentos de tomada de decisão – a atuação dos comitês e do Conselho de Direitos Humanos, criado em 2006 em substituição à Comissão de Direitos Humanos[7].

A fim de melhor compreender a composição desse regime, cabe assinalar a distinção apontada por Asano (2008) entre o sistema convencional e o sistema

[6] […] principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.

[7] Apesar de datadas, a criação de órgãos e a assinatura de declarações, tratados ou pactos de direitos humanos não representam a criação pontual de um regime dos direitos humanos – são, de fato, a culminação de um processo gradual e histórico de construção desses direitos e seus princípios, conforme discutido na próxima seção deste artigo.

extraconvencional de direitos humanos da ONU. O sistema convencional, também chamado de *treaty-based mechanism*, é formado por comitês de monitoramento estabelecidos por convenções. Esses comitês são compostos por especialistas que expressam suas opiniões pessoais, e não a de seus Estados. São submetidos aos comitês apenas os Estados que ratificaram as respectivas convenções que os criaram. Assim, há nove comitês – procedimentos de tomada de decisão – criados por oito convenções – as quais contêm os princípios, regras e normas. São eles: o Comitê Para a Eliminação de Todas as Formas de Descriminação Racial (Convenção Para a Eliminação de Todas as Formas de Descriminação Racial, 1965); o Comitê de Direitos Humanos (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 1966); o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966); Comitê Para a Eliminação de Todas as Formas de Descriminação Contra a Mulher (Convenção Para a Eliminação de Todas as Formas de Descriminação Contra a Mulher, 1979); Comitê Contra a Tortura (Convenção Contra a Tortura, 1984); Comitê Sobre os Direitos das Crianças (Convenção dos Direitos das Crianças, 1989); Comitê Sobre os Trabalhadores Migrantes (Convenção Para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, 1990); Comitê Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006); Comitê Sobre Desaparições Forçadas (Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparições Forçadas, 2006).

O sistema extraconvencional, por sua vez, é chamado também de *charter-based mechanism*, por ser criado a partir da interpretação da Carta de São Francisco de 1945 (norma), e não por convenções específicas. Seu principal representante é o Conselho de Direitos Humanos (processo de tomada de decisão), o qual pode ser considerado o órgão mais importante no regime internacional de direitos humanos, tendo em vista que representa a vontade dos Estados, e não dos especialistas particulares, e que pode analisar diversas questões de direitos humanos, não ficando restrito apenas a problemas específicos, como é o caso dos comitês (ASANO, 2008).

Assim, fica claro que, composto por normas e processos de tomada de decisão, o sistema (ou, mais adequadamente, *os sistemas*) da Organização das Nações Unidas de proteção aos direitos humanos compõe um *regime internacional*. Cabe agora analisar, pois, como o construtivismo entende a emergência e a existência de tal regime.

4 O construtivismo e os direitos humanos

Levando-se em consideração os pressupostos construtivistas, a primeira observação a ser feita acerca dos direitos humanos é que são históricos, e não naturais. Ou seja, esses direitos não são inerentes à natureza humana pelo simples fato

do cidadão ser uma pessoa, mas sim "[...] nascidos em certas circunstâncias [...] de modo gradual, nem todos de uma vez nem de uma vez por todas" (BOBBIO, 2004, p. 5). Exemplo disso são as *gerações* de direitos humanos. Apesar de já se considerar o termo *dimensões* mais adequado, aquele revela que há uma sequencia cronológica no surgimento de cada uma dessas dimensões. Não quer dizer que uma geração substitua a outra – principal argumento para o uso de *dimensão* –, mas que cada uma delas surgiu em determinado momento histórico. Por exemplo,

> [...] a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos (BOBBIO, 2004, p. 5).

Revela-se, assim, a relação *ator x contexto* construtivista discutida anteriormente. Os direitos humanos nascem da vontade e da ação de determinados atores – os quais podem não ser os mesmos em diferentes momentos – em determinados contextos; e também da influência do contexto sobre os atores, visto que não há precedência ontológica. Assim, a construção dos direitos humanos advém de uma mútua relação entre os atores e o contexto no qual estão inseridos.

Desta maneira, em sua expressão interna, na França do século XVIII, por exemplo, os atores passaram por mudanças em suas identidades. O contexto, por sua vez, também foi alterado por essas novas concepções, e ao mesmo tempo motivou tais mudanças identitárias. As pessoas – ou pelo menos parte delas, a burguesia masculina – passaram a se considerar indivíduos e cidadãos, no contexto da Revolução Francesa (esse individualismo, ao mesmo tempo, *motivou* a Revolução). Os (novos) cidadãos, pois, precisavam de direitos que os resguardassem contra o absolutismo. Observa-se, portanto, a interação *intersubjetiva* entre os cidadãos e o Estado absoluto que moldou os *significados sociais* e as *identidades* desses atores, motivando suas ações e *interesses*. A burguesia passou a ter o interesse de firmar-se quanto classe, enquanto o Estado absoluto passou a ter o interesse de manter-se no poder, preocupação essa que não existia antes dessa época e foi, portanto, construída através da interação intersubjetiva com os cidadãos nascentes.

Paralelamente, a internacionalização dos direitos humanos através da Organização das Nações Unidas também se deu em um momento fulcral para os atores – nesse caso, os Estados – e para o contexto internacional – o pós-guerra. As inúmeras perdas advindas principalmente da Segunda Guerra Mundial fizeram com que os Estados buscassem uma paz duradoura. Da mesma maneira, as potências

vitoriosas precisavam assegurar sua posição destacada no cenário internacional. Ademais, os governos totalitários restringiram os direitos humanos a determinados grupos. Assim, a experiência da guerra afetou a *identidade* dos Estados, os quais passaram a considerar os direitos humanos como parte de sua agenda internacional – isto é, os direitos humanos assumiram um novo *significado* advindo das *interações intersubjetivas* entre os Estados durante e após a guerra –, seja por considerá-los instrumento para a manutenção da paz, da hegemonia ou da dignidade humana. Qualquer que seja a motivação – puramente política, retórica, ou uma verdadeira preocupação com os indivíduos – para essa nova percepção internacionalizada dos direitos humanos, formou-se o que Wendt (1994) denomina *identidade coletiva*.

A identidade coletiva refere-se, de acordo com Wendt (1994), à identificação positiva com o bem-estar do outro. O autor considera a identificação como um contínuo, do qual um extremo é o autointeresse do Estado e o outro é o interesse coletivo. Assim, identidade coletiva significa identificação positiva com o interesse de outro Estado. É o que aconteceu após a Segunda Guerra Mundial: um grande número de atores identificou-se com a causa – ou, pelo menos, com o discurso, tendo em vista as violações que continuaram a ocorrer – dos direitos humanos, tornando-a internacional.

Para Wendt (1994), três mecanismos motivam a formação de identidades coletivas entre os Estados. Um desses mecanismos são as práticas estratégicas, que ditam as ações específicas dos atores em um contexto determinado pelos outros dois mecanismos, os contextos estruturais e os processos sistêmicos. Essas práticas estratégicas podem ser comportamentais, mas também retóricas. A retórica é um processo comunicativo que, na ação coletiva, procura criar solidariedade, o que pode significar que sua função expressiva é importante independentemente de seu valor instrumental para a consecução dos objetivos coletivos (WENDT, 1994). Pode-se pensar, aqui, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Para a análise realista, seu valor instrumental é nulo. Seja isso verdade ou não, o papel retórico – embora seu papel empírico possa ser questionado[8] – da Declaração de 1948 contribuiu para se criar solidariedade e uma identidade coletiva em torno dos direitos humanos.

Outro mecanismo descrito por Wendt (1994) são os processos sistêmicos, definidos por ele como dinâmicas no contexto externo da ação estatal. Dois desses processos são considerados pelo autor essenciais para a formação de uma identidade coletiva. O primeiro é o aumento da interdependência[9], e o outro é a

[8] Ver, nesse sentido, o trabalho de Peres e Conceição (2008) citado anteriormente.

[9] Evidenciado, segundo Wendt (1994), em dois aspectos: o aumento da "densidade dinâmica" das interações e a emergência de um "Outro comum". Esses aspectos aumentariam a vulnerabilidade e a sensibilidade dos atores uns aos outros.

convergência transnacional de valores domésticos[10] – caso dos direitos humanos, os quais passaram, assim, de assunto interno aos Estados a um interesse coletivo internacional.

Por fim, o terceiro mecanismo são os contextos estruturais, os quais são intersubjetivos e consistem nos significados, expectativas e conhecimento social compartilhados e embutidos em instituições internacionais, e através dos quais os Estados definem suas identidades e interesses. Inserido aí está, pois, a importância do surgimento de um regime de direitos humanos através da Organização das Nações Unidas no pós-guerra. Segundo Bueno (2009), para o construtivismo são as expectativas mútuas e convergentes dos atores, assim como as crenças compartilhadas por eles, que levam à formação de regimes internacionais. Para a autora, esses elementos destacam a característica de intersubjetividade dos regimes. Considera-se, portanto, que os atores internacionais, no pós-guerra, teriam a expectativa mútua de que a Organização das Nações Unidas e o regime internacional de direitos humanos formado por seu sistema defendessem esses direitos e a crença de que eles eram importantes pelos motivos já discutidos acima.

O construtivismo pode, também, ajudar a compreender a relação entre os regimes e a anarquia internacional. Os regimes existem para tentar estabilizar as incertezas dessa anarquia. Para as teorias racionalistas, porém, essa anarquia é inerente ao contexto internacional, portanto os regimes referem-se apenas a algo que sempre esteve presente internacionalmente e cujas atribuições básicas não podem mudar. O construtivismo, porém, relativiza a anarquia ao afirmar que suas incertezas não são naturais e intrínsecas, mas construídas. Assim, a existência de regimes não alteraria diretamente a anarquia, mas sim o *significado* que a anarquia tem para os Estados, o que, por sua vez, é o que afeta a condição de anarquia propriamente dita. Os regimes, pois, não deixariam os Estados mais tranquilos frente ao dilema de segurança da anarquia internacional; eles poderiam, de fato, levar os Estados a perceber que a anarquia internacional não precisa, necessariamente, significar dilema de segurança e, portanto, ameaça – e sim, por exemplo, um espaço para cooperação ou potencial surgimento de uma comunidade internacional. Essas possibilidades são exemplos, e o que a anarquia representaria dependeria, pois, do significado que os Estados dessem a ela.

Por fim, aliando a questão da anarquia com a da identidade coletiva, cabe apontar a seguinte análise:

> Não há autoridade central que tenha decretado que os estados devem proteger os direitos humanos, mas a ideia de que é certo protegê-los veio a moldar os interesses e o comportamento de muitos estados. Por exemplo, toda vez que um estado age para proteger direitos humanos, […] isso aumenta a

10 Wendt (1994) salienta dois casos dessa convergência: a cultural, representada pela ascensão do consumismo global; e a política, representada pela disseminação de instituições democráticas, de aspectos do Estado de bem-estar e da própria preocupação com os direitos humanos.

> noção de que é apropriado para os estados proteger os direitos humanos (BA; HOFFMANN, 2003, p. 21, tradução nossa)[11].

Revela-se que a anarquia não se limita, pois, a representar um dilema de segurança. Ela possibilita a cooperação – e a formação de uma identidade coletiva – em matérias como os direitos humanos. Basta, para isso, que os Estados, em suas relações, deem a ela este significado. Seus interesses subjacentes – advindos, como visto, de sua identidade – podem fazer com que o uso que fazem dessa prerrogativa de proteção dos direitos humanos variem. Porém, o fato de que os Estados passam a tomar consciência, através das relações com outros Estados, de que podem deter essa prerrogativa demonstra que eles são capazes de mudar o significado que a anarquia tem para eles.

5 Considerações finais

Apesar de ser uma importante ferramenta analítica das relações internacionais, o construtivismo ainda é pouco utilizado na disciplina. Deve, pois, ser difundido, tendo em vista que possibilita a análise de uma ampla gama de assuntos internacionais sob diversas óticas – não apenas a da estrutura e a dos interesses, como as teorias mais tradicionais das Relações Internacionais, mas também a dos agentes, de suas relações e de suas ideias.

Acerca dos direitos humanos, o construtivismo aponta para alguns pressupostos gerais que tentaram ser explicitados nesse trabalho: eles são construções sociais, e, portanto, históricos; sua existência depende do contexto e dos atores, e das relações mútuas entre eles; nascem da intersubjetividade e dos significados compartilhados; formam, no pós-guerra, uma identidade coletiva entre os Estados.

Isso não exaure, porém, a análise que pode ser feita dos direitos humanos através do construtivismo. Uma questão a ser levantada, por exemplo, e que pode ser discutida através dessa corrente teórica, diz respeito à possibilidade da universalização desses direitos frente ao relativismo cultural. As identidades podem tornar-se coletivas a ponto de convergirem em todos os Estados, levando os direitos humanos a todos eles? Isso é desejável? Como as identidades particulares de cada Estado podem se manter frente à globalização, que parece as uniformizar cada vez mais? Ou a uniformização é, realmente, o mais adequado para que os direitos humanos possam ser estendidos a todos os indivíduos? Uma análise construtivista poderia promover um excelente debate sobre essas perguntas, tão importantes para o futuro dos direitos humanos.

[11] There is no central authority that has decreed that states should protect human rights, but the idea that it is right to protect them has come to shape the interests and behavior of many states. For example, every time a state acts to protect human rights, […] this enhances the notion that it is appropriate for states to protect human rights.

ABSTRACT: Human rights are one of the most relevant themes of the new International Relations agenda in the 21st century. It is noted, though, a lack of theoretical explanations for these rights in the discipline. Thus, this article intends to carry out a constructivist theoretical analysis of human rights, taking into consideration the existence of an international human rights regime in the United Nations, represented by its organs. We hope to demonstrate how human rights and this regime are social constructs, according to the suppositions of the constructivist theory.
KEYWORDS: International Relations, Constructivism, Human Rights, United Nations.

Referências

ASANO, Camila Lissa. *Comportamento dos Estados em instituições internacionais*: padrões de votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU (1995-2005). Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

BA, Alice; HOFFMANN, Matthew J. Making and remaking the world for IR 101: a resource for teaching social constructivism in introductory classes. In: *International Studies Perspectives*, n. 4, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BUENO, Adriana M. C. Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais: a abordagem construtivista. In: *Revista RECRIE*. N. 1, dez. 2009.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey.*Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. *Introduction to International Relations*: Theories and Approaches. 3rd ed. Oxford University Press, 2006.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982.

PERES, Leonardo A.; CONCEIÇÃO, Lucas. G. A Organização das Nações Unidas e a Constituição brasileira: a eficácia na proteção dos direitos humanos. In: STOLZ, Sheila & KYRILLOS, Gabriela (orgs.). *Ensaios sobre direitos humanos e fundamentais*. Pelotas: Editora Delfos, 2010, v. II, p. 89-104.

PERES, Leonardo A.; SILVEIRA, José Renato F. Paradigmas e agenda: contribuições das teorias de Relações Internacionais para o estudo dos direitos humanos. In: III Congresso Sul-Rio-Grandense de Direitos Fundamentais (CONSULTAIS). Rio Grande. *Anais do III CONSULTAIS*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2010, p. 800-821.

RAMCHARAN, Bertrand. Human Rights and Human Security. In: *Disarmament Forum Strengthening Security and Disarmament*, 2004, n. 1, p. 39-47. Disponível em <http://unidir.org/pdf/articles/pdf-art2018.pdf>, acessado em 21/11/2012.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it. In: *International Organization*. V. 46, n. 2, 1992.

_____. Collective identity formation and the international state. In: *American Political Science Review*, vol. 88, n. 2, June 1994.

A Importância do Petróleo nas Relações Centro-Periferia: um estudo comparado da diplomacia britânica e norte-americana para o Oriente Médio na primeira metade do século XX[1]

*Livi Gerbase**
*Luciana Brandão***

RESUMO: Estudo comparativo das diplomacias presidenciais empregadas por Churchill e por Roosevelt na primeira metade do século XX. Demonstra as diferenças entre o processo de colonialismo britânico e o novo Lend-Lease norte-americano, a partir de uma análise de caso das relações entre a Inglaterra e o Irã e entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita. Aplica a teoria marxista das Relações Internacionais de Immanuel Wallerstein e usa de bases os autores Daniel Yergin e Paulo Gilberto Vizentini. Observa-se que o colonialismo britânico, baseado principalmente na barganha monetária e, posteriormente, no militarismo, daria origem a um sentimento anticolonialista no país persa, sendo este uma das origens da Revolução Islâmica de 1979. Já no caso dos EUA, surgirá um alinhamento entre a intervenção das multinacionais petrolíferas estadunidenses e, em momento posterior, do governo americano, com os xeiques sauditas, alinhamento esse que perdurará – de certa forma – até os dias atuais. Explicita-se, deste modo, um antagonismo entre as ideologias

[1] Os coautores agradecem a orientação do professor José Miguel Quedi Martins e a colaboração dos participantes da Oficina de Estudos Estratégicos.
* Graduanda em Relações Internacionais, UFRGS, livigerbase@hotmail.com
** Graduanda em Relações Internacionais, UFRGS, luciana.costa.brandao@gmail.com

e as políticas externas das duas potências, que reflete em um confronto indireto pelas áreas de influência no Oriente Médio, com vitória dos EUA e da diplomacia presidencial de Roosevelt.

PALAVRAS-CHAVE: Diplomacia do executivo, Petróleo, Multinacionais, Oriente Médio.

1 Introdução

No mundo pós-guerra fria, a importância estratégica e comercial do petróleo acarreta uma relação de cooperação e conflito entre Estados consumidores e produtores desse recurso energético. Para compreender o acirramento dessas relações no século XXI faz-se necessário voltar às origens do relacionamento entre o centro e a periferia do sistema interestatal e analisar quais foram os elementos que constituem as bases dessas relações. Nesse sentido, a posição de destaque ocupada pelos Estados Unidos e pela Inglaterra no início do século XX e o relacionamento que construíram com as suas áreas de influência merece especial atenção.

A partir desse trabalho busca-se identificar as principais divergências entre os relacionamentos dessas potências com os países ricos em petróleo, em um momento de intensificação da produção petrolífera no início do século XX. Para cumprir tal objetivo foi escolhida uma abordagem comparada da diplomacia executiva[2] dos EUA e da Inglaterra, a despeito das diferenças de sistema governamental – parlamentarismo ou presidencialismo. Contrapõe-se, deste modo, o processo de dominação britânico na região da antiga Pérsia com a manutenção do "*Lend-Lease*"[3] entre os Estados Unidos e os xeiques do Golfo Pérsico. A análise de dois casos de transnacionalização de empresas petrolíferas no período das Grandes Guerras permite, por fim, identificar as peculiaridades de cada modelo de diplomacia do executivo, bem como inferir as possíveis consequências nas mudanças de política externa destes hegêmonas para o posterior desenvolvimento da região.

Como bibliografia de base utilizamos o arcabouço teórico oferecido por Daniel Yergin em seu estudo sobre a história do petróleo e a teoria do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein. Ao diferenciar os Estados do sistema em "centro"

[2] O termo "diplomacia executiva" ou "diplomacia do executivo" aqui utilizado refere-se às ações de negociação no âmbito internacional travadas pelos próprios Chefes de Estado, e não pelos seus embaixadores, Ministros de Relações Exteriores ou Secretários de Estado. O termo relaciona-se com a ideia de "Diplomacia de Cúpula" (WHITE, 2001, p. 322) ou de "Diplomacia Pessoal", forma de comunicação direta entre os chefes de governo ou de Estado muito utilizada durante o período da Guerra Fria.

[3] Formalmente conhecido nos Estados Unidos como "Ato para Promover a Defesa dos Estados Unidos" (ESTADOS UNIDOS, 1941), o "Lend-Lease" foi um programa de produção e distribuição de bens militares para os Aliados na Segunda Guerra Mundial. Visto como uma ação que definitivamente tirou os Estados Unidos da neutralidade na guerra, o plano foi posteriormente expandido para outros países nos quais o Estado norte-americano queria aumentar sua zona de influência, entre eles a Arábia Saudita, com transferências líquidas também sendo estabelecidas. Para saber mais, ver Kershaw, 2007.

e "periferia" e ao conceituar a formação mercadológica dos "quase-monopólios", esse último autor oferece o escopo central para a estrutura de nossa análise.

2 A origem da utilização do petróleo e o desenvolvimento do sistema capitalista

O início da exploração comercial do petróleo deu-se na década de 1850, nos Estados Unidos. O principal motivo para a valorização desse novo produto era, à época, sua utilização generalizada no formato de querosene, popularizando a iluminação, que até aquele momento encontrava-se acessível somente a uma pequena elite. Após o desenvolvimento do motor à combustão interna, em 1866, tal finalidade parecerá, de certo modo, quantitativamente insignificante. Foi com o querosene, no entanto, que se formaram as primeiras grandes corporações de petróleo.

Com a invenção da lâmpada elétrica e sua comercialização para as massas no final do século XIX, o petróleo corria o riso de tornar-se obsoleto. Não foi o que ocorreu. O surgimento do automóvel e a necessidade de um combustível relativamente barato e abundante para comercialização em larga-escala, proporcionou um novo *boom* do petróleo, a partir dos produtos do "craqueamento" de suas moléculas, como a gasolina e o óleo diesel (RIZZO; PIRES, 2005, p. 5). A total disseminação para a sociedade civil dar-se-ia quando o petróleo passou a desempenhar também a função de matéria-prima, através de sua utilização para fabricação de mercadorias plásticas.

A descoberta e a exploração das primeiras jazidas de petróleo no território norte-americano deu-se a partir da tendência desse país a uma ideologia liberal de não intervenção governamental na iniciativa privada, uma característica progressista para a época. O frenesi dos indivíduos em busca de petróleo demonstra a possibilidade de ascensão econômica e social de qualquer cidadão que esteja inserido em um contexto maior de igualdade de condições e simetria de informação, imagem semelhante à descrita na teoria da concorrência perfeita (PAIVA; CUNHA, 2008, p. 284).

Contrapõe-se a este cenário – defendido pelos liberais como sendo duradouro e inerente ao capitalismo – aquele que viria a se formar após a organização da Standard Oil com a inauguração de uma nova fase na exploração petrolífera: a das grandes corporações. Por meio da aplicação de novas formas de gestão e especialização no refino – etapa que possui o maior valor agregado –, Rockefeller organizou verticalmente as etapas de produção, refino, distribuição e comércio do petróleo. Através de um processo de assimilação dos outros produtores, chegou, em poucos anos, a controlar 85% do mercado petrolífero (YERGIN, 1992, p. 20-42). A teoria de Wallerstein (2004, p. 26) oferece um modelo explicativo para a transição de uma estrutura de mercado para outra, no que virá denominar

de "quase-monopólio": por meio de uma inovação organizacional, a Standard Oil adquiriu, por um certo espaço de tempo, controle sobre as outras concorrentes e sobre o mercado estadunidense. O ápice desse quase-monopólio foi o controle dos preços de venda dos barris, em 1895 (YERGIN, 1992, p. 40).

A relação do Estado com as empresas petrolíferas avança além do mero interesse comercial no momento em que o papel estratégico deste combustível começa a ser percebido. Assim, além de representar os interesses das suas principais empresas, os governos começaram a intervir nos empreendimentos petrolíferos para garantir o suprimento do combustível que, ao mesmo tempo em que seria a base logística e estratégica de todo o século XX, encontrava-se escasso em suas fontes tradicionais de prospecção, localizadas nos países centrais.

O petróleo, portanto, também inauguraria sua importância enquanto elemento estratégico no início do século XX. A primeira evidência da importância estratégica do petróleo deu-se no campo naval. No início do século XX os EUA e a Alemanha já preparavam as suas frotas a partir do novo combustível, enquanto a Armada Real inglesa ficava para trás na corrida naval imperialista, com os seus navios atrelados ao motor a vapor e ao carvão escocês.[4] Alguns de seus almirantes perceberam os benefícios de substituir o carvão pelo petróleo: o óleo combustível provocaria uma total revolução na estratégia naval. Foi Winston Churchill, jovem Ministro da Marinha, quem, em 1911, tomou a liderança do processo de modernização da Armada Real, ao ver as grandes vantagens táticas de utilizar-se o petróleo em lugar do carvão mineral: seus navios teriam mais velocidade, maior eficiência e capacidade de manobra (YERGIN, 1992, p. 144).

A utilização do petróleo (e dos veículos motorizados) na Primeira Guerra Mundial esclareceu para todos o quanto este combustível era imprescindível para a vitória (RIZZO; PIRES, 2005, p. 5; YERGIN, 1992, p. 163), de modo que toda a estratégia e operação da Segunda Guerra Mundial foram, por sua vez, baseadas no petróleo (KINZER, 2005, p. 50). Durante os anos de 1939 até 1945 percebeu-se a necessidade que cada aliança tinha não só de controlar suas fontes e linhas de suprimento energético como também de cortar as linhas das tropas inimigas; várias decisões estratégicas podem, assim, ser avaliadas tendo o petróleo como condicionante – como, por exemplo, a formação do Corredor Persa (COAKLEY, 1977).

Uma prova da centralidade do novo combustível é que um dos grandes beneficiados pela guerra, os Estados Unidos – e principalmente suas maiores

[4] A transição do modelo energético baseado no carvão mineral para o do petróleo insere-se em um contexto mais amplo de Transição Hegemônica. Todo o sistema de hegemonia britânica estava estruturado sobre uma lógica energética baseada no carvão e no motor à vapor, de modo que, quando este começa a dar sinais de estar em vias de esgotamento e de ser suplantado pelo petróleo, o próprio sistema inglês fica também ameaçado. No momento em que o Reino Unido não é capaz de empreender um sucesso pioneiro na transição para o modelo petrolífero, ele é suplantado enquanto hegemonia do sistema interestatal pela Grande Potência que inovou e completou antes a transição energética: os Estados Unidos da América (ARRIGHI, 1996; OLIVEIRA; BUENO, 2011; OLIVEIRA; BRANDÃO, 2011).

corporações – chegaram a instaurar, em 1942, um programa de incremento produtivo específico para o fornecimento de derivados do petróleo para os países Aliados, conhecido como *Petroleum Administration for War* (PAW) (MILLER, 2002). Nesse sentido o petróleo foi um elemento central no processo de "Lend-Lease" norte-americano: ao fornecerem os suprimentos energéticos[5] e seus derivados (como a borracha sintética, por exemplo) para os Estados envolvidos na Grande Guerra, os EUA instalaram um sistema produtivo interno de capitalismo de guerra, gerador de emprego e renda, capaz de se retroalimentar – tudo isso sem a necessidade de arcar com os custos de um envolvimento direto no confronto bélico.

A importância estratégica, analisada aqui, quando somada à necessidade civil e comercial do petróleo, tanto como combustível quanto como matéria-prima, demonstra a exacerbada quantidade de petróleo demandada ao longo das primeiras décadas do século XX. Os Estados Unidos e a Rússia, principais fornecedores do combustível na época, não conseguiram mais garantir o seu suprimento mundial. As crises do petróleo, que têm origem no desenrolar da primeira guerra, agravaram-se com o passar das décadas. Surge daí a iminente necessidade de explorar e controlar novas jazidas de petróleo na periferia do sistema interestatal. Consagra-se, a partir desse momento, a importância definitiva do Oriente Médio, "[...] já não como rota de comércio senão como fonte de suprimento da matéria prima que passará a mover todo o mundo industrializado" (FELDBERG, 2008, p. 27). Esse novo mercado tornar-se-á uma "mina de ouro" para as empresas centrais que dele explorarem, e a Arábia Saudita e o Irã serão duas grandes pepitas nessa nova corrida pelo ouro negro. A seguir, analisaremos dois casos que esclarecem as relações das potências com os países detentores de petróleo.

3 A intervenção do capital britânico na Pérsia

Ao estudar a história da Pérsia ao longo do século XX, diversos fatores internos aparecem interligados, constituindo as bases da sociedade e determinando eventos e, no longo prazo, características decisivas para o desenvolvimento do país. A forte cultura religiosa islâmica, as elites seculares detentoras do poder governamental, as características geofísicas da região e a própria história milenar de invasões e dominação estrangeira impostas ao povo persa são características que podem ser citadas como exemplos e que contribuíram para a determinação dos acontecimentos ao longo do século XX. Um elemento externo, no entanto, foi essencial para o desenrolar da história – e condicionante do modo como o Irã viria a se desenvolver ao longo dos últimos cem anos. Este elemento foi a intervenção

[5] Em 1942 a produção de petróleo dos EUA já era 11% maior do que em 1940 e em 1944 esse número já chegava a 30%. A quantidade destinada ao esforço da guerra também era crescente: em 1942 as Forças Armadas demandaram 24% da gasolina produzida nos EUA e em 1944 este número já teria subido para 60% (NATIONAL ARCHIVE, 1944).

ocidental em todos os aspectos da vida iraniana, materializada na inserção do capital britânico no Estado persa, através da companhia petrolífera Anglo-Persian Oil Company. É necessário, pois, analisar as relações bilaterais desenvolvidas entre a Inglaterra e o Irã para melhor compreender as respostas internas dadas por esta sociedade à intervenção britânica. O interesse ocidental sobre as terras persas data de muito antes do século XX, desde que estas estão localizadas em uma região certamente estratégica, no centro da antiga "rota da seda", no meio do caminho entre o Ocidente e as terras orientais ricas em especiarias (LEWIS, 1996, p. 253; KHANNA, 2008, p. 111, p. 233).

Ao longo do século XIX, ocorreu o crescimento da influência russa sobre a Pérsia e da integração econômica entre os dois Estados, o que aumentou a preocupação da Inglaterra (YERGIN, 1992, p. 128, p. 431; VIZENTINI, 2012, p. 17). O Império Britânico sentia necessidade de fortalecer seu domínio na região, garantindo o controle sobre o "tampão" das rotas que levavam até à Índia – e, indo mais além, inclusive as que levavam ate à China. Desse modo, até o início do século XX, o interesse das potências centrais sobre a Pérsia era tão-somente de caráter estratégico: assegurar o domínio político sobre a Pérsia significava controlar as rotas para o Oriente e para o Golfo Pérsico. Aquela região não despertava nenhum interesse comercial no Império Britânico nem no Russo. Em 1901, contudo, tal cenário começaria a transformar-se.

O capitalista inglês William Knox D'Arcy havia sido atraído pela perspectiva de encontrar petróleo na Pérsia. Ao fazer isso, "[...] tornar-se-ia o fundador da indústria petrolífera do Oriente Médio" (YERGIN, 1992, p. 127). D'Arcy empenharia diversos esforços – tanto econômicos quanto diplomáticos – para obter do xá a concessão para exploração petrolífera. Seu empreendimento ganhou apoio do governo inglês, pois este enxergava no plano de D'Arcy mais uma ferramenta para estender a influência britânica na região e garantir o domínio político, fazendo frente aos russos (LEWIS, 1996, p. 311). Em maio de 1901 o xá cedeu ao inglês a concessão para exploração de petróleo em três quartos do território persa, válida por sessenta anos. O acordo Anglo-Persa custou para os ingleses quase 50 mil libras (entre dinheiro e ações) e 16% dos lucros líquidos anuais derivados da exploração (YERGIN, 1992, p. 129).

Assim se formavam as bases das relações entre a Inglaterra e a Pérsia: construídas sobre a prospecção de petróleo, acordadas com uma oligarquia diligente e enfraquecida e garantidas somente através do capital bancário inglês. O resultado dessa "aliança" – fraca e instável – é que, quando qualquer um dos três pilares começasse a ruir, seria insustentável mantê-la e as consequências seriam sentidas em ambos os lados, dando origem a uma insatisfação persa para com os ingleses, seguida por uma ojeriza generalizada.

O petróleo persa seria encontrado somente em 1908, na região de Masjid-i-Suleiman localizada a sudoeste de Teerã. O empreendimento foi garantido por

uma parceria público-privada institucionalizada através da fundação de uma nova estrutura corporativa, a Anglo-Persian Oil Company, em 1908. Este acordo garantia também os interesses de outro grupo político: o almirantado inglês, que assegurava para si oferta generosa e confiável do novo óleo combustível. "A partir de então o lucro e a política estariam inextricavelmente ligados na Pérsia" (YERGIN, 1992, p. 134). O expoente máximo dessa formação dar-se-ia cinco anos depois, quando Winston Churchill, naquela época Primeiro Lorde do Almirantado, convenceu o Parlamento a aprovar a compra por parte do governo britânico de 51% da companhia petrolífera.

No verão de 1914, a Armada Inglesa já se encontrava completamente adaptada para o uso do óleo, e o suprimento do combustível estava garantido desde que o governo britânico assumira o papel de acionista majoritário da Anglo-Persian, em 17 de junho de 1914. Menos de três semanas depois, começava a Primeira Guerra Mundial – e o petróleo era um dos mais importantes artigos de estratégia. (YERGIN, 1992, p. 157-158).

Com a Primeira Guerra Mundial vieram diversas mudanças no modo como as potências encaravam o combustível do século XX. No plano tecnológico a principal dessas mudanças estava baseada no desenvolvimento – e, mais essencialmente, na aplicação – do motor à combustão interna, cujo combustível utilizado era derivado do petróleo. Como observado anteriormente, a detenção da engenharia de produção dos motores e da possibilidade de suprir o seu funcionamento foram determinantes para a vitória da Entente na Primeira Grande Guerra. Além disso, contribuiu também para o desenvolvimento do poder aéreo, testado em larga escala na "Guerra Aérea" e baseado, sobretudo, na produção de alumínio cuja fabricação demanda enormes quantidades de energia – o que significava dizer, no início do século XX, petróleo.

Para os governos envolvidos, se ainda existia qualquer dúvida a respeito da importância do petróleo, a experiência da Primeira Guerra Mundial deixava claro que por todo o século XX, petróleo significaria poder (YERGIN, 1992, p. 12; KINZER, 2005 p. 50). No período entre-guerras o petróleo tornar-se-ia, de fato, um objeto central das disputas imperialistas – e, com ele, a Pérsia tornava-se uma das preocupações centrais da Inglaterra (VIZENTINI, 2003, p. 103; VIZENTINI, 2002, p. 14). A importância da região não se estava mais na sua localização estratégica na rota para as colônias britânicas: deter o controle político sobre a Pérsia tornara-se uma questão de segurança nacional. Garantir o suprimento de petróleo persa seria imprescindível para a Inglaterra se ela desejasse continuar exercendo qualquer tipo de influência no cenário internacional após a Primeira Guerra. Além da questão de uso estratégico do combustível, as empresas petrolíferas britânicas eram responsáveis por grandes margens de lucros do Estado. Sua derrocada afetaria, além do plano militar, a economia inglesa como um todo.

A ditadura secular instaurada na Pérsia pelo xá Khan Pahlavi, na década de 20, significaria, por sua vez, uma amostra dos problemas que os ingleses enfrentariam na região. O então xá Khan adotou uma política de centralização e, acima de tudo, modernização (LEWIS, 1996, p. 305). Ele promoveria diversas reformas, incluindo a construção de infraestrutura e a industrialização do país. Dois elementos foram essenciais para a realização dessas reformas: o petróleo e o capital inglês. O uso do motor à combustão interna possibilitou a modernização do país e sua passagem para uma sociedade industrializada. Ao elevar o valor da barganha com a Inglaterra e exigir desta potência quantias maiores em troca das concessões de petróleo, o capital inglês garantiu ao regime do xá, por certo tempo, a estabilidade financeira necessária para sua conservação. Essa pressão direcionada à Inglaterra, intercalada pelas ameaças do xá de cancelar as concessões de petróleo da Anglo-Persian, demonstravam como as bases da era aliança entre os dois países eram frágeis.

A Crise de 1929 e o recrudescimento das discordâncias ideológicas entre o governo britânico e o xá Khan aumentaram o sentimento anticolonialista e antibritânico na sociedade persa[6]. O fato de a Anglo-Persian ser vista pelos persas, majoritariamente, como uma empresa vinculada ao governo britânico, contribuía para que isso acontecesse (YERGIN, 1992, p. 267-269). Durante a Segunda Guerra Mundial, essas diferenças ficariam mais evidentes, com o xá desenvolvendo afinidades partidárias com os líderes fascistas e com a própria ideologia do nazismo (VIZENTINI, 2003, p. 106; VIZENTINI, 2002, p. 25). Começava a ficar gritante a impossibilidade de a Inglaterra manter sua aliança com a Pérsia baseada somente na barganha monetária – a qual realizava desde o início do século.

Além disso, no plano interno, a desigualdade social era gritante: os técnicos e administradores britânicos gozavam de casas paradisíacas e condições de vida invejáveis, enquanto os milhares de persas trabalhavam sob péssimas condições recebendo em troca quantias que possibilitavam apenas a sua manutenção da forma mais precária possível.

Ao notar a possível ineficácia das ferramentas que vinha utilizando para garantir seu controle sobre o petróleo persa, a Inglaterra partia para outras formas de demonstração de poder, dessa vez através da invasão militar – depondo o xá Khan e montando um governo de coalizão com seu filho Mohammad Rheza Pahlavi, o qual, apoiado pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, manter-se-ia no poder com um regime ditatorial até a Revolução de 1979[7]. Garantiu-se, desse modo, a

[6] A ideologia anti-colonialista americana inaugurada no século XXI e institucionalizada nos 14 Pontos de Wilson e na Liga das Nações ia ao encontro do sentimento de repúdio à presença britânica que crescia no seio da nação persa. A antipatia da comunidade local em relação à presença estrangeira será, no entanto, transferida da Inglaterra para os Estados Unidos conforme o controle da região (e do petróleo) passar de um para outro.

[7] A tentativa reformista de Mohammed Mossadegh, apesar de relevante, mostrou-se efêmera. Ele foi eleito primeiro-ministro em 1951 e deposto em 1953, por meio de um golpe de Estado patrocinado pelos serviços secretos britânico e norte-americanos denominado Operação Ajax (RISEN, 2000; VIZENTINI, 2012, p. 38).

preservação da Pérsia (já renomeada de Irã) como um "seguro campo de batalha" durante a Segunda Guerra Mundial, por onde passariam as rotas de suprimento para a União Soviética (COAKLEY, p. 201-204; LEWIS, 1996, p. 304-305).

Após o final da Segunda Grande Guerra e com os desafios que emergiam da bipolarização do sistema interestatal, a Inglaterra acabaria por ter de ceder a sua esfera de influência às outras potências ocidentais, em especial ao novo hegêmona norte-americano (VIZENTINI, 2012, p. 38).

A Revolução Iraniana que viria a ocorrer em 1979 pode, desse modo, encontrar suas raízes no constante crescimento do sentimento antibritânico originado com a instalação da Anglo-Persian Oil Company no início do século XX. Esta companhia petrolífera demonstrou ser mais uma ferramenta de dominação colonialista britânica do que uma multinacional dotada de interesses privados. Além disso, os meios utilizados pela Inglaterra para garantir suas concessões sempre se esgotaram na utilização do dinheiro e da força militar. Enquanto as diferenças ideológicas entre o governo britânico e o persa ampliavam-se, não se observava nenhuma nova tentativa diplomática inglesa para amenizar tais diferenças – como, por exemplo, a utilizada pelos Estados Unidos para manter suas relações com a Arábia Saudita. O descontentamento do povo iraniano, nesse contexto, gerou um forte sentimento anti-imperialista que seria transferido em direção aos Estados Unidos na segunda metade do século XX. Encontram-se, aí, as raízes da Revolução de 79, bem como o combustível que lhe forneceu apoio popular e legitimidade no plano interno para a manutenção do sólido regime ditatorial islâmico.

4 A relação entre Estados Unidos e Arábia Saudita

Para os geólogos mais prestigiados do começo do século XX e para as grandes companhias americanas e inglesas, não existia nenhuma possibilidade de encontrar petróleo na região da Arábia Saudita. O neozelandês Frank Holmes, porém, pensava diferente. Sua obsessão pela procura de petróleo o fez instalar uma empresa petrolífera em Bahrain – uma ilha localizada perto da costa arábica, nessa época pertencente à Arábia Saudita – antes de sequer encontrar alguma jazida petrolífera, a partir de uma concessão do governo saudita de 1925.

Após anos de falta de investimentos externos e de descobertas de petróleo na ilha, Holmes precisava vender sua concessão. Primeiro viajou a Inglaterra, onde foi ridicularizado e teve sua proposta rejeitada. A empresa Gulf foi seu segundo alvo. Ela se interessou pela compra, mas era signatária do Acordo da Linha Vermelha, acordo estabelecido por companhias de petróleo inglesas e americanas sobre os direitos de exploração do petróleo do Oriente Médio (YERGIN, 92, p. 199). Foi traçada uma linha que abrangia todos os países dessa região, com exceção do Kuait e da Pérsia, e se estabeleceu que nenhuma companhia signatária desse acordo poderia explorar o petróleo daquela região de forma autônoma; todas as decisões

sobre como o combustível da região seria administrado precisavam ser tomadas de forma conjunta. Finalmente, a Standard Oil of California, ou Socal, que não estava no Acordo e tinha interesses em qualquer possibilidade de petróleo no exterior, comprou a concessão de Holmes e fundou a Bahrain Petroleum Company para gerir seus negócios na ilha, apesar de encontrar uma inicial relutância inglesa a entrada de investimentos americanos no Oriente Médio. Um ano após a compra, em maio de 1932, o petróleo jorrou em Bahrain (YERGIN, 1992, p. 281).

A descoberta do combustível na ilha atraiu olhares de várias companhias ocidentais, principalmente americanas e inglesas, para a terra continental arábica, cuja constituição geológica era idêntica a de Bahrain. Nessa mesma época, o governo saudita, comandado por Ibn Saud, encontrava-se em grande crise financeira, fato que poderia significar a fragmentação da recém-unificada Arábia Saudita. Ibn Saud, então, abriu a possibilidade de concessões sauditas a empresas que estivessem interessadas, ainda que não acreditasse na presença de petróleo em suas terras. De todas as companhias que demonstraram interesse, a Socal era a que oferecia o maior e mais adiantado pagamento – o principal desejo do rei. Para favorecer ainda mais essa corporação em detrimento das inglesas, ela não possuía vínculos com o governo, e o rei sempre enfatizava que não suportaria intervenções imperialistas de estados ocidentais em seu território. Em 1933, confirma-se a concessão: esta duraria 60 anos e abrangeria 900 mil quilômetros quadrados de terra saudita. Foi criada, assim, a California-Arabian Standard Oil Company, ou Casoc (YERGIN, 1992, p. 290). Em 1944, a Casoc mudará seu nome para a Arabian American Oil Company, ou ARAMCO. Em 1980, o governo saudita compra as ações da ARAMCO e a estatiza, mudando seu nome para Saudi Aramco (ARAMCO, 2012).

Em 1938, são descobertas as primeiras jazidas petrolíferas na Arábia Saudita. Tal descoberta levou estabilidade à Casoc (que a partir de 1936 uniu-se com a Texaco), possibilitou a expansão da empresa pelo vasto território saudita e o começo de alta rentabilidade, tanto para empresa quanto para Ibn Saud. Todas as partes estavam satisfeitas com o acordo que haviam feito cinco anos atrás. Esse cenário é modificado, contudo, com o começo da Segunda Guerra Mundial: os poços são fechados com cimento, a maioria dos trabalhadores dos poços sauditas volta para os Estados Unidos e a produção praticamente é paralisada, pois existia a possibilidade das potências do Eixo se apossarem do território e utilizarem seus recursos. A partir daí, as relações entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos deixarão de ser motivadas, no lado americano, somente pelas empresas, e começa a intervenção governamental americana nos negócios sauditas.

Devido às características do capitalismo norte-americano, a intervenção estatal em qualquer ramo da economia enfrenta muita resistência. As tentativas de impor os interesses estadunidenses no cenário petrolífero, contudo, não se mostrarão suficientemente fortes para ir contra os interesses das grandes

corporações, e nenhuma investida estatal no período estudado aqui ocasionará uma vitória exclusiva do governo em detrimento das empresas petrolíferas privadas.

Seria possível argumentar que a dissolução da Standard Oil em 1909 foi uma vitória do governo dos Estados Unidos. Os resultados dessa investida, porém, provam o contrário. Ao invés de derrubar uma enorme corporação, a dissolução criou outras grandes companhias, que possuíam a fúria e o espírito competitivo de sua originária (YERGIN, 1992, p. 123). A criação de trustes só cresceu a partir dessa época e o mercado virou cada vez mais oligopolista, não só no meio petrolífero, mas em quase todos os setores econômicos.

Em 1944, Everette LeGolyer foi chamado pelo governo norte-americano para estimar a capacidade petrolífera do Oriente Médio. Na volta de sua viagem, Golyer comunicou às autoridades governamentais que estava certo de que "[...] o centro de gravidade da produção mundial de petróleo está se deslocando da área do Golfo Caribenho para o Golfo Pérsico" (YERGIN, 1992, p. 400-401). Ele estimou a capacidade da Arábia Saudita em cinco bilhões de barris.

Além da estimativa de grandes reservas em uma das áreas onde estava localizada as suas corporações, outros fatores levaram o governo a tentar participar dos assuntos petrolíferos exteriores: o temor da escassez de petróleo nos EUA estava sendo confirmado por geólogos; a taxa de descoberta de novos campos internamente caía drasticamente desde a década de 30; a pressão de estrategistas militares americanos, o primeiro grupo interno a perceber a importância desse suprimento para a segurança da grande potência; a rivalidade com a Inglaterra no Oriente Médio, que, para alguns americanos dramáticos, poderia avançar nos seus territórios. Todos esses elementos levaram Roosevelt a começar a chamada Política de Solidificação[8], como ficou conhecido o envolvimento direto governamental na Arábia Saudita (YERGIN, 1992, p. 405).

A primeira ação que confirmou essa mudança de planos americana foi a assistência financeira oferecida à Arábia Saudita em 1943, através do Lend-Lease – plano que, em teoria, deveria só ajudar nações democráticas. Em seguida, foi criada a Petroleum Reserves Corporation, instituição responsável por coordenar os interesses do governo norte-americano principalmente na Arábia Saudita. A primeira – e mais controversa – ação dessa nova companhia foi tentar comprar 100% das ações da Cosac. Após uma rodada de negociações com a empresa, acabou tendo que desistir de seu ousado plano, pois foi detida pela indignação e crítica das corporações estadunidenses, que acreditavam que essa compra poderia ser o começo da estatização geral do setor petrolífero. A partir daí, o governo de Roosevelt e os posteriores governos estadunidenses atuam em consenso com o interesse das corporações.

[8] A palavra solidificação pode ser aqui interpretada como a atuação norte-americana no cenário internacional com o objetivo de garantir o suprimento de petróleo necessário para sua segurança e bem-estar a partir das jazidas petrolíferas do Oriente Médio, não arriscando, assim, as suas próprias reservas.

Com esse intuito de proteger os interesses multinacionais e estatais na Arábia Saudita, Roosevelt atua pela última vez nos assuntos petrolíferos e sai vitorioso. Em 1945, o presidente se encontra com Ibn Saud, e estabelece laços de respeito mútuo e amizade entre as duas nações. Após algumas reuniões com Saud, o presidente estadunidense já os chamava de gêmeos (YERGIN, 1992, p. 413). Essa relação fora tão próspera porque combinava perfeitamente os interesses das duas nações: Ibn Saud queria assegurar a continuidade dos interesses da América na Arábia Saudita, a fim de contrabalancear o que, para ele, vinha sendo uma ameaça crônica ao seu reino – a influência britânica colonialista na região. Já Roosevelt estava interessado justamente em garantir a primazia dos interesses petrolíferos americanos na região, em detrimento dos ingleses. Essa decadência britânica, contudo, não aconteceu de modo natural – a exclusão dos interesses ingleses na Arábia Saudita foi influenciada tanto por ações norte-americanas descritas aqui como por inúmeras outras, como o desembarque no norte da África (MEYER, 1977, p. 171-200). A partir dessas ações, a diplomacia presidencial garantirá a primazia das multinacionais americanas no território saudita, que, agindo por elas mesmas, garantirão tanto a sua autopreservação quando a "solidificação" americana.

5 Conclusão

Com um olhar sistêmico no período analisado, observa-se primeiramente uma clara diferença entre os Estados Unidos e a Inglaterra, que irá circunscrever todas as comparações entre estes países, principalmente no que tange o relacionamento das potências com suas periferias. A essência dessa diferença aparece refletida nas diferentes mentalidades que coordenarão as ações internas e externas desses dois países: o anticolonialismo americano comparado ao colonialismo europeu. A primeira metade do século XX será marcada, desse modo, por um confronto indireto de interesses entre os Estados Unidos e a Inglaterra pela influência no Oriente Médio e, portanto, pelo domínio dos recursos energéticos. Diversos elementos vão convergir para o sucesso do primeiro.

A relação entre o governo e suas empresas privadas – no caso, as corporações petrolíferas – mostra-se como o exemplo mais explícito dessa variação de políticas. Enquanto na Inglaterra o desenvolvimento da Anglo-Persian Oil Company deu-se desde o princípio em parceria com o governo britânico, as empresas norte-americanas não conviveram com auxílios governamentais no processo de sua formação – o que lhes garantiu uma maior autonomia de gestão.

Os primeiros contatos entre o centro e a periferia dos dois países foram realizados de maneiras muito opostas. Por ser uma empresa semiestatal, a Anglo-Persian, em sua relação com a Pérsia, sempre será vista como representante dos interesses estratégicos britânicos, evidentemente constituindo um braço do colonialismo inglês. Essa será uma das principais raízes do forte sentimento de exploração

do povo persa em relação à Inglaterra. Na Arábia Saudita, esse sentimento não germinará. As relações iniciais entre o governo saudita e o capital norte-americano assinalarão uma convergência de interesses entre Ibn Saud e as grandes corporações petrolíferas, e o governo norte-americano não terá, à primeira vista, nenhum papel expressivo na formação das bases dessa relação. A decisão de "não intervir", no entanto, consiste em si mesma uma ação política norte-americana, baseada nos novos valores anti-colonialistas, e foi fundamental para a posterior relação positiva entre o executivo norte-americano e saudita.

Uma importante questão quantitativa acarretará novas diferenças entre as políticas externas dos dois países em questão. Enquanto que os Estados Unidos puderam contar com um certo suprimento interno de petróleo, a Inglaterra sempre dependeu inteiramente de sua "colônia" persa para garantir o fornecimento do combustível – a situação sempre fora mais alarmante para os ingleses.

Ainda que a questão quantitativa seja de certa forma determinante, ambos os países, em algum momento, passaram a depender do petróleo do Oriente Médio para sua segurança nacional. A forma como eles administraram essa necessidade é que constituiu a principal diferença, e o fator que levou ao êxito dos Estados Unidos e à retirada gradativa da Inglaterra da região. As relações entre a Inglaterra e a Pérsia apoiavam-se em uma base estritamente bancária e incrivelmente frágil, marcada pelo antigo colonialismo e pela utilização da força militar em tempos de crise.

Os Estados Unidos, no entanto, não copiaram o modelo de colonialismo britânico, do contrário, foram claramente contra ele. Eles inovaram as bases das relações entre centro e periferia a partir de um mecanismo utilizado para evitar que a intervenção do centro parecesse, aos olhos das elites coloniais, uma forma de exploração imperialista. A ajuda a Arábia Saudita através do Land Lease consistiu, sob essa ótica, uma parte desse mecanismo de *soft-power* posto em prática pelos Estados Unidos, elevando para além do nível estritamente monetário as relações desses dois países durante todo o século XX.

Baseadas na exploração petrolífera e no capital derivado desta, as relações entre Estados Unidos e Arábia Saudita e entre a Inglaterra e o Irã, na primeira metade do século XX, evidenciam dois caminhos diferentes para atingir um mesmo objetivo. O caminho escolhido pela Inglaterra reafirmava uma tradição colonialista europeia originada no século XIX. A nação norte-americana, germinada a partir dessa ideologia, acaba isolando-se dela e criando uma nova mentalidade e, a partir dela, um novo modo de intervenção. Revestida, no caso saudita, de uma diplomacia presidencial respeitosa e agradável, conseguiu alinhar os interesses das elites sauditas aos seus próprios, e não encontrou, logo, resistência a sua intervenção. Esse novo modelo norte-americano mostrar-se-ia mais eficiente ao longo do século XX, condicionando as relações entre Estados Unidos e Arábia Saudita nas décadas seguintes e criando um novo modelo de influência que será usado para a manutenção dos contratos com as demais áreas de influência periféricas ao longo do século XX.

ABSTRACT: Comparative study of Churchill's and Roosevelt's diplomacies in the first half of the XX century. It demonstrates the differences between the process of British colonialism and the new American Lend-Lease, and, for this purpose, it analyses the relationships between Great Britain and Iran and between the United States and Saudi Arabia. It uses the Marxist theory of International Relations from Immanuel Wallerstein and the writings of Daniel Yergin and Paulo Augusto Visentini. It is observed that British colonialism, which is based on monetary haggling and, at later time, on militarism, would originate an anticolonialism sentiment in Iran, this being one of the sources of the 1979 Islamic Revolution. In the USA, an alignment of the american oil corporations and, later, of the american government, with Saudi's interest will arise, and, in a certain way, will remain untill present days. Therefore, this study showcases an antagonism between the great powers' ideologies and foreign policies, which is reflected in an indirect conflict for areas of interest in the Middle East, with Roosevelt's diplomacy being the final winner.
KEYWORDS: Diplomacy, oil, corporations, Middle East.

Referências

ARAMCO. *[Home page]*. 2012. Disponível em <www.saudiaramco.com>. Acesso em: 04 abr. 2012.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX:* dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

COAKLEY, Robert W. O Corredor Persa como rota de ajuda à URSS (1942). In: Diretoria de História Militar do Departamento do Exército dos Estados Unidos (Org.). *As grandes decisões estratégicas – II Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977. p. 201-235.

ESTADOS UNIDOS. *An Act to Promote the Defense of the United States.* Appendix "C" Lend-Lease Act. 1941. Disponível em: <http://wwqw.ibiblio.org/hyperwar/USA/ref/LL-Ship/LL-Ship-C.html>. Acesso em: 18 out. 2012

FELDBERG, Samuel. *EUA e Israel:* uma aliança em questão, 2008.

GRIFFITHS, Martin; ROACH, Steven C., SOLOMON, M. Scott. *Fifty Key Thinkers in International Relations.* New York: Routledge, 2009.

KERSHAW, Ian. *Fateful Choices*: Ten Decisions That Changed the World, 1940-1941. New York: Penguin Press, 2007.

KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo:* impérios e influência na nova ordem global. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KINZER, Stephen. *All the Sha's Men*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2005

LEWIS, Bernard. *O Oriente Médio*: do advento do cristianismo aos dias de hoje. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

MEYER, Leo J. A decisão de invadir a África do Norte (Torch) (1942). In: Diretoria de História Militar do Departamento do Exército dos Estados Unidos (Org.). *As grandes decisões estratégicas – II Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977, p. 171-200.

MILLER, Keith. *How important was oil in World War II?.* George Mason University. History News Network. 2002. Disponível em: <http://hnn.us/articles/339.html>. Acesso em: 17 out. 2012.

OLIVEIRA, Lucas K.; BUENO, Eduardo. *O Problema da Transição Hegemônica e da Transição De Poder:* Comparação entre os Modelos Explicativos de Giovanni Arrighi e de Rasler & Thompson. III Encontro Nacional da ABRI, Associação Brasileira de Relações Internacionais, 19-22 de julho de 2011, São Paulo, SP.

OLIVEIRA, Lucas K.; BRANDÃO, Luciana. *Os Ciclos Energéticos e as potências centrais:* das civilizações tributárias à hegemonia britânica. IV Seminário Nacional de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 08-10 de novembro de 2011, Porto Alegre, RS.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel; CUNHA, André Moreira. *Noções de Economia*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2008.

NATIONAL ARCHIVES. *Record Group 253, Records of the Petroleum Industry for War*. 1944. Disponível em: <http://www.archives.gov/pacific/education/curriculum/pdf/ww2-gasoline-rationing-handouts.pdf>. Acesso em: 17 out. 2012.

RISEN, James. *Secrets of History:* The C.I.A. in Iran. The New York Times, New York, 2000. Disponível em: <http://www.nytimes.com/library/world/mideast/041600iran-cia-index.html>. Acesso em: 23 abr. 2012.

RIZZO, Luis G. P.; PIRES, Marcos C. A questão energética: da exaustão do modelo fóssil ao desafio da sustentabilidade. *Revista de Economia e Relações Internacionais,* v. 3, nº 6, jan/2005, p. 88-103. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_06.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.

UNGER, Craig. *As Famílias do Petróleo*. Rio de Janeiro: Record, 2004

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Oriente Médio e Afeganistão*: um século de conflitos. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

_____. *As Guerras Mundiais*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2003.

_____. *História do Século XX*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

_____. *A primavera árabe:* entre a nova democracia e a velha geopolítica. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. *World-systems analysis*: an introduction. London: Duke University Press, 2004.

WHITE, Brian. Diplomacy. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (Org.). *The Globalization of World Politics:* An introduction to International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2001.

YERGIN, Daniel. *O Petróleo:* uma história de ganância, dinheiro e poder. São Paulo: Scritta, 1992.

Governo Democrático e Ameaças Internas: A resposta institucional dos Estados Unidos ao Comunismo e ao Terrorismo[1]

*Adson Machado**
*Aline Dalcin***
*Fernando Mattos****
*Robiériem Takushi*****

RESUMO: O presente artigo trata dos danos recorrentes causados à democracia norte-americana em períodos nos quais o Estado sentiu-se ameaçado, seja materialmente ou ideologicamente. Evidenciamos como o governo dos Estados Unidos utilizou-se da conjuntura corrente de medo ou apreensão popular para legitimar medidas extremas que violavam as emendas da Constituição estadunidense e afetavam diretamente a vida da sua população. Para tanto, analisamos dois períodos da história contemporânea do país que podem ser definidos como tendo sido marcados por ameaças internas, sendo eles: a luta contra a ideologia comunista (1947-1975) e a "Guerra ao Terror" (pós-atentados de 11 de Setembro de 2001).

PALAVRAS-CHAVE: Estados Unidos da América, Democracia, Comunismo, Terrorismo, Ameaça.

---

[1] Artigo submetido em 15 de janeiro de 2012 e aprovado para publicação em 15 de fevereiro de 2012.

* Adson Machado é graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

** Aline Dalcin é graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista de iniciação científica do CNPq.

*** Fernando Mattos é graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bolsista de Iniciação Científica UFRGS.

**** Robiériem Takushi é graduanda em Relações Internacionais pela UFRGS.

Diferentemente de outras nações, os Estados Unidos da América formaram-se, a partir da Declaração de Independência de 1776, como uma nação livre, republicana e democrática. O experimento norte-americano começava, conforme a visão dos "pais fundadores", assumindo os direitos à liberdade e à autonomia de todos os homens, não podendo ser dominados e controlados por quaisquer forças externas (PECEQUILO, 2005). Muito embora esses direitos não tenham sido concedidos de fato à totalidade dos cidadãos – sendo as populações afro-descendentes e de imigrantes e seus descendentes alguns dos claros exemplos de privação de direitos e de violação de liberdades individuais ao longo da história do país (COLE, 2003) – uma das qualidades distintivas dos norte-americanos relativamente às monarquias europeias era o seu grau de igualdade social, como destacava Tocqueville já na década de 1830 (DAHL, 2001).

Internamente, forças que ameaçassem aqueles direitos fundamentais deveriam ser cerceadas por mecanismos institucionais, de modo a impedir a opressão ou o abuso de autoridade (PECEQUILO, 2005). Dessa forma, com o objetivo de se estabelecer um governo com maior participação popular, superando o modelo europeu de monarquia parlamentar e garantindo o funcionamento de um governo democrático, os federalistas adotaram o sistema de *checks and balances*. Baseado na afirmação de James Madison de que a acumulação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mesmas mãos corresponderia a uma tirania, tal sistema consistia no compartilhamento de funções (e não de separação de poderes em sua forma pura), no qual o presidente teria à disposição o poder de veto, enquanto o Legislativo poderia destituir o presidente quando necessário. Adotava-se, portanto, um mecanismo de controle, fiscalização e divisão de forças (DAMIN, 2009).

No que se refere aos casos de ameaça interna ou de emergência nacional, basicamente casos de perigo ou de guerra, nota-se, historicamente, uma fragilidade do sistema de *checks and balances*, "[...] já que as possibilidades de um poder controlar o outro diminuem e agiganta-se o poder do Executivo na figura do presidente como comandante-em-chefe da nação" (DAMIN, 2009, p. 934). A conclusão deriva da análise de padrões mais ou menos estáveis em relação a respostas dadas a essas emergências, dentre os quais se encontram a hipertrofia do Executivo, a aquiescência do Legislativo e a pouca interferência do Judiciário nos poderes de guerra do presidente. Os argumentos de "necessidade militar" e de "clamor popular", justificando violações constitucionais também são apresentados como padrões. É em um contexto como esse que se situa a "tensão de dimensões trágicas" entre valores democráticos e a resposta ao terrorismo, por exemplo, um dos casos de ameaça (GROSS, 2001).

Seguindo Robert Dahl, assumimos a palavra *democracia* como uma realidade que é apenas uma consecução parcial de um objetivo ou ideal a cujos critérios jamais corresponderam as verdadeiras democracias, e, dessa forma, procuramos basear a noção de *governo democrático* em um conjunto de instituições consideradas

pelo autor como "exigências mínimas para um país democrático" (DAHL, 2001, p. 99). São elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificadas; e) autonomia para associações; e f) cidadania inclusiva (de fato um conceito menos explícito que os demais, que na abordagem de Dahl diz respeito à condição de que "[...] [a] nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas") (DAHL, 2001, p. 99-100). Adotando a época em que Tocqueville visitou os Estados Unidos – para continuarmos com o argumento de Dahl – já haviam aparecido naquele país as cinco primeiras instituições democráticas acima listadas. Somente ao longo do século XX é que a cidadania inclusiva, principalmente naquilo que se refere ao sufrágio universal, passou a ser prática e teoricamente exigida. Dotado dessas seis instituições, um sistema político constitui, para Dahl uma *Poliarquia*.

Desse modo, objetivo do trabalho consiste em fazer uma análise histórica de instituições americanas com o intuito de avaliar a evidência de que as respostas institucionais do governo dos Estados Unidos da América nos dois casos históricos estudados – a ameaça ideológica do Comunismo no período entre 1947 e 1975 e a ameaça material do Terrorismo após os atentados de setembro de 2001 – apresentam similaridades técnicas e, em decorrência do emprego dessas respostas, as instituições democráticas do país foram afetadas negativamente, tendo sido violados os princípios democráticos em defesa dos quais as respostas foram empregadas. Para tanto, será feito um estudo comparativo entre as duas maiores ameaças internas à segurança dos EUA em sua história recente: o Comunismo e o Terrorismo. O estudo envolverá uma comparação das respostas a essas ameaças e da maneira pela qual elas afetaram aquelas instituições acima listadas como exigências mínimas para um país democrático. Os dados utilizados foram os de leis dos Estados Unidos, dados oficiais do governo americano, dados de organizações americanas (como ACLU e Bill of Rights Defense Committee), livros e artigos científicos.

De outra maneira, podemos refazer a questão central do trabalho através de questionamentos mais específicos: quais foram algumas das instituições criadas ou reformadas em resposta a essas duas ameaças? Em que medida essas respostas a ameaças internas, uma vez não balanceadas por mecanismos constitucionais, passaram a representar um risco à democracia e à liberdade quando empregadas? Como afetaram garantias constitucionais básicas, como as liberdades de expressão, de associação e de religião? Por fim, de que modo essas respostas, ao afetarem tais garantias constitucionais, invalidam alguma ou algumas das instituições listadas por Dahl como mínimas exigências para um país democrático?

1 Surgimento das Ameaças Internas – Comunismo e Terrorismo

A definição de ameaça pode ser encontrada em Cupp e Spight (2009). Segundo os autores, uma organização ou indivíduo pode representar uma ameça quando duas condições são atendidas: primeiro, ele tem a intenção de realizar ações contra a segurança de determinado país, e, segundo, ele possui capacidade de realização dessas ações. Quando quem possui intenção e capacidade de realizar essas ações contra a segurança de determinado país são organizações e indivíduos residentes ou estrangeiros que estejam presentes dentro do território nacional, a ameaça é caracterizada como interna.

Levando em conta que a segurança de um país depende da preservação dos valores, das crenças, da unidade, do bem-estar e das instituições do governo, um dos aspectos fundamentais da segurança nacional é a estabilidade sócio-política. Dentro das ameaças existentes, há um grupo de ameaças internas de caráter político, o qual ameaça essa estabilidade [2].

Dentro da história recente, as maiores ameaças internas às instituições democráticas dos Estados Unidos foram: a ameaça ideológia comunista e a ameaça material terrorista. Seguindo a definição de Dahl, o sistema democrático surgiu nos Estados Unidos no século XX, então, ameaças anteriores não são caracterizadas como ameaças à *Poliarquia*. As ameaças internas comunista e terrorista nos períodos aqui estudados fizeram oposição direta aos Estados Unidos, representando os maiores inimigos enfrentados pelo país com intenção e capacidade a partir século XX [3].

a) Comunismo

A ideia de uma sociedade completamente igualitária remonta ao período da Grécia Antiga, e retorna posteriormente em vários momentos da história. Até meados do século XIX, no entanto, essa noção "[...] carecia de uma teoria e de uma estratégia" (PIPES, 2002). Karl Marx e Friedrich Engels contribuíram ao ideal comunista, dando-lhe forma e força, ao tentar demonstrar que uma sociedade sem classes, sem Estado, e onde "[...] todos os homens seriam iguais e poderiam desenvolver plenamente suas potencialidades [...]" seria, inevitavelmente, "o último estágio do desenvolvimento histórico da sociedade humana" (SPINDEL, 1981).

Para que o Comunismo finalmente superasse o Capitalismo (passando primeiramente pelo Socialismo) e o proletariado assumisse o controle dos meios

[2] Por partir da visão da permanência do *status quo*, essa concepção de ameaça interna de caráter político torna-se enviesada, pois considera uma ameaça qualquer alteração desse estado e problematiza quaisquer modificações, por exemplo, no conjunto de valores e crenças de um país. Apesar disso, adotamos essa concepção por ser condizente com o interesse nacional norte-americano de conservação de valores e crenças e de estabilidade sócio-política.

[3] Pela nossa definição, o Nazismo também é considerado uma ameaça interna de caráter político. No entanto, pelo fato de o alvo direto do Nazismo não ser os EUA, decidimos não examiná-lo.

de produção, que até aquele momento estavam nas mãos da burguesia – de acordo com a ideologia marxista – seria necessária uma revolução, uma luta de classes, com a consequente vitória da classe operária (MINGST, 2003). A grande demonstração da influência que a doutrina marxista exercia sobre a sociedade veio no início do século XX, com a Revolução Soviética (1917), cujas repercussões foram profundas e globais, transformando o Comunismo em um movimento político e uma ameaça para o Ocidente. Logo, a aliança e a colaboração entre a União Soviética e os Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial mostraram-se "essencialmente temporárias e superficiais", e, portanto, não resistiram ao final do conflito; pelo contrário: as tensões entre as duas novas superpotências intensificaram-se, culminando num confronto sem precedentes (SCHRECKER, 2002).

O medo dos Estados Unidos de que a expansão da influência soviética ultrapassasse as fronteiras do seu território intensificou-se (em grande medida devido ao discurso da Doutrina Truman), fazendo com que os membros do Partido Comunista fossem vistos como potenciais agentes inimigos do sistema capitalista americano. Com isso, o anticomunismo passou a ser o "centro ideológico da política americana" na segunda metade do século XX, ou seja, "[...] a Guerra Fria transformou o Comunismo dentro dos EUA, de um problema de opinião política, em um de segurança nacional" (SCHRECKER, 2002), possibilitando que ideias extremadas – como as do senador Joseph McCarthy – pudessem ser justificadas e que sérias violações aos direitos civis ocorressem durante o período.

Referindo-se à importância do apoio norte-americano à Grécia e à Turquia contra a expansão comunista no leste, Truman afirmou:

> Um dos objetivos principais da política externa dos Estados Unidos é a criação de condições nas quais nós e outras nações poderemos criar um modo de viver livre da coerção [...]. Nossa vitória foi conquistada em cima de países que buscaram impor sua vontade, e seu modo de viver, sobre as outras nações. (12 de março de 1947)

Naquela ocorrência, o Presidente Truman também ressaltou a relação entre o engajamento externo e a garantia da ordem interna: "Se nós hesitarmos em nossa liderança, nós podemos pôr em perigo a paz do mundo – e nós devemos certamente pôr em perigo o bem-estar de nossa própria nação." (12 de março de 1947)

Ellen Schrecker, professora de História dos Estados Unidos da Universidade de Yeshiva, em uma de suas obras mais reconhecidas, *The Age of McCarthyism: a brief history with documents*, considera que a "[...] cruzada anticomunista do início da Guerra Fria consistiu no que pode muito bem ter sido o episódio mais amplo de repressão política na história americana". Essa repressão, por sua vez, caracterizada pelos devaneios de McCarthy, aconteceu de várias formas (demissões, investigações, e outras sanções, que ameaçavam os direitos civis): "[...] não havia um, mas muitos

Macartismos. Eles estavam todos ligados pela preocupação com o Comunismo doméstico e por um desejo de eliminar sua alegada ameaça ao *American way of life*".

A análise das instituições americanas criadas para deter o Comunismo será feita dentro do marco temporal de 1947, data do discurso de Truman ao Congresso (início da doutrina Truman), a 1975, data do fim de todas essas instituições.

b) Terrorismo

Apesar de reconhecer a inexistência de uma definição consensual de Terrorismo, o Departamento de Estado norte-americano o define como "[...] violência premeditada, politicamente motivada, perpetuada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, usualmente, com intenção de influenciar uma audiência" (KONDRASUK, 2005).

Wardlaw (1982) acrescenta a noção de que "[...] o uso, ou a ameaça de uso, da violência [...] quando tal ação é formulada para criar extrema aflição ou efeitos que levam ao medo em um grupo alvo maior do que o de vítimas imediatas [...]" também constitui um ato terrorista.

O Comitê Legal da ONU reitera que tais atos que provoquem estado de terror com motivações políticas "[...] são em quaisquer circunstâncias injustificáveis, independentemente de considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa, entre outros [...]" (Roberts, 2002).

Os EUA sabiam da intenção terrorista antes dos acontecimentos de 11 de setembro: houve ataques terroristas durante as décadas de 1970 e 1980. No entanto, foi somente com os atos terroristas contra o World Trade Center e contra o Pentágono (deixando de contar um quarto avião que caiu na Pensilvânia sem atingir seu alvo) que o Terrorismo tornou-se uma preocupação diária na vida norte-americana. Somente com a morte de 3000 pessoas em um dia, a ameaça terrorista passou a fazer parte do cotidiano dos EUA a ponto de ser o principal foco dos debates da corrida presidencial de 2004. Dessa forma, o Terrorismo se tornou uma ameaça interna aos EUA após os ataques de 11 de Setembro de 2001, quando os grupos terroristas mostraram a sua capacidade de fazer ataques de grandes proporções. Em 12 de Setembro, ao discursar, o Presidente Bush demostrou a preocupação de seu governo:

> Os ataques deliberados e mortais que foram executados ontem contra nosso país foram mais do que atos de terror. Eles foram atos de guerra. Isso requererá que nosso país se una com uma determinação inabalável e resoluta. Liberdade e democracia estão sob ataque [...]. O povo americano precisa saber que estamos enfrentando um inimigo diferente de todos os outros que já combatemos. Este inimigo se esconde nas sombras, e não tem menor respeito pela vida humana. Este é um inimigo predador de pessoas inocentes e desavisadas que corre para se proteger, mas não poderá se proteger para sempre. Este é um inimigo que tenta se esconder, mas não poderá se esconder para sempre. Este é um inimigo que pensa que seu refúgio é

> seguro, mas ele não será seguro para sempre. [...] Este inimigo atacou não apenas nosso povo, mas as pessoas amantes da liberdade em qualquer lugar do mundo. Os Estados Unidos da América vão usar todos os seus recursos para capturar este inimigo. Vamos correr o mundo. Vamos ser pacientes, seremos diretos e leais a nossa determinação. Esta batalha necessitará de tempo e determinação. Mas não tenham dúvidas sobre isto: nós vamos vencer. (12 de setembro de 2001)

A afirmação do Presidente George W. Bush de que a nação norte-americana estava envolvida em uma "guerra ao terror", contra um inimigo não específico e sem um fim previsível levou a mudanças legais emergenciais. Por isso, a análise histórica das instituições americanas em resposta à ameaça terrorista será feita a partir do ano de 2001.

2 Contendo o Comunismo

Em consequência da crescente influência comunista internacional, e indo ao encontro da doutrina Truman, instituições foram criadas ou reformadas para combater a ameaça. Na sequência desses atos, o anticomunismo oficial tomou proporções ainda maiores com as medidas do Senador McCarthy. Dentro de um conjunto amplo de instituições, a análise recai, aqui, sobre duas.

a) Subversive Activities Control Act of 1950

O ato McCarran de segurança interna (ou Lei de Segurança Interna) foi criado, em setembro de 1950, como mais uma resposta americana ao período de crescente ameaça de infiltração comunista no governo e nos setores públicos dos Estados Unidos, período que ficou conhecido como Segundo *Red Scare* (o primeiro havia sido no período da Revolução Bolchevique na Rússia). O ato McCarran foi uma combinação de outros projetos antisubversivos precedentes que não conseguiram aprovação pelo Congresso e estabelecia, principalmente, o registro de organizações comunistas de seus membros dentro do território americano, a fim de que eles se submetessem a investigações de atividades subversivas ou que incentivassem a criação de uma "ditadura totalitária comunista" (MCCARRAN, 1950).

Esta lei causou polêmica desde a sua aprovação. O então presidente Harry Truman se opôs à sua aprovação alegando que ela "[...] vai contra nossas melhores tradições [...]" e também que "suprimir a liberdade de expressão é o primeiro passo para a intolerância e o totalitarismo" (TRUMAN, *Veto of the Internal Security Act*, 1950). Assim, numa tentativa de barrar a lei, o Presidente tentou usar seu poder de veto ao qual tinha direito segundo a Constituição e as prerrogativas do sistema de *checks and balances*, no entanto a Câmara derrubou o veto quase por consenso e promulgou a lei. Foi um início marcante e típico para uma lei que infringiria os mais básicos direitos dos cidadãos americanos.

A partir desse momento, milhões de americanos dentro e fora do governo sofreram com atitudes que afrontavam fortemente os direitos assegurados pela *Bill of Rights*. Foram submetidos a programas de lealdade, que incluíam investigações intensivas em suas vidas (violação do direito à segurança contra investigações sem motivos plausíveis e contra invasão de privacidade – Quarta Emenda). O simples fato de alguém, algum dia, ter participado das organizações então registradas já seria motivo de severas investigações e interrogatórios (violação do direito à livre afiliação, seja religiosa ou partidária ou qualquer outra – Primeira Emenda), os quais utilizavam técnicas ilegais para convencer a pessoa a falar (violação do direito a não ter nenhuma punição inadequada ou incomum – Oitava Emenda), aquele que se negasse, mesmo que nada soubesse, era considerado culpado por ser cúmplice do Comunismo e por crime contra o Estado (violação do direito a não criar provas contra si próprio e a responder a acusação sob um julgamento justo e imparcial – Sexta Emenda) sendo preso posteriormente (violação do direito a não retirada de sua liberdade sem esclarecer a devida acusação – Quinta Emenda).

Em sua biografia – *Song in a Weary Throat* – Pauli Murray testemunha que: "[...] reputações foram destruídas da noite para o dia baseadas em boatos ou provas não concretas". Em casos extremos, pessoas perderam (após cinco anos) a sua naturalidade americana, em outras palavras, deixaram de ser considerados cidadãos dos EUA.

O ato também modificou a política interna em relação aos estrangeiros: pessoas que tivessem suas origens vinculadas a países sob influência comunista eram impedidas de ingressar nos EUA; além disso, imigrantes, que estivessem sendo investigados, não podiam deixar o país e muitas vezes eram presos em campos de concentração até que as investigações estivessem concluídas, infringindo a Décima Quarta Emenda da Constituição que diz: "[...] todas as pessoas (cidadãos e não cidadãos) dentro os EUA têm o direito ao devido processo legal e da igual proteção das leis."

O ato promoveu o medo do Comunismo, que dirigiu a época, e fez mudanças significativas na forma como o governo abordava questões como lealdade, atividades subversivas, imigração e outras questões de política interna. Este ato mudou drasticamente o curso da política nacional, tornando os legisladores e o público conscientes de que as liberdades civis são importantes e não devem ser ignoradas. Em 1965, as medidas de registro da lei foram confrontadas no Congresso pelo próprio Partido Comunista (demonstrando cada vez mais a perda de poder do ato) e declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte dos EUA sob a alegação principal de que:

> [...] a parte que obrigava o registro da Lei McCarran desrespeitava os direitos dos membros, garantidos pela Quinta Emenda, contra a auto-incriminação, ou seja, aquele que se registrasse junto ao governo estaria assumindo a culpa de ser comunista o que legalmente não existe nos EUA (sessão em Albertson, New York, 1965).

Finalmente, em 1971, as disposições sobre as detenções de emergência foram revogadas pelo Congresso durante a presidência de Richard M. Nixon e o ato, bem como a maioria das instituições semelhantes da época, foram extintos.

b) Blacklists

O Comitê de Investigação de Atividades Antiamericanas (HUAC – *House Un-American Activities Committee*), criado em março de 1938, como uma reorganização dos comitês precedentes, a saber, o *Fish Committee* e o *McCormack-Dickstein Committee*, tinha por objetivo de investigar e conter o Nazismo dentro das fronteiras americanas. No entanto, o fim da Segunda Guerra Mundial e as tensões crescentes da Guerra Fria levaram o presidente Franklin Roosevelt a nomear o democrata Martin Dies Jr. presidente da HUAC e mudar o foco do comitê para as infiltrações comunistas nos setores do Estado americano. Agora, o HUAC era responsável por fiscalizar e prevenir atividades subversivas ou desleais aos Estados Unidos que surgissem em qualquer âmbito, seja pelo mais simples cidadão ou funcionário público, seja por grandes empresas e instituições suspeitas de possuírem ideais comunistas. Tendo, inclusive, o poder de interrogar e prender pessoas que tivessem ou aparentassem ter alguma ligação com o Comunismo sem qualquer direito a julgamento justo.

Apesar da semelhança, os atos desse comitê não estão relacionados diretamente com os do senador Joseph McCarthy. A repressão política da HUAC, em "harmonia" com as outras instituições federais da era do Macartismo, caracterizou-se principalmente por sanções econômicas, mas foi muito eficiente: muitas pessoas perderam seus empregos como punição por serem "[...] identificados como politicamente indesejáveis". Sob o pretexto de proteger a nação da infiltração Comunista, agentes federais atacaram os direitos dos indivíduos e estenderam o poder do Estado para estúdios de cinema, universidades, sindicatos e muitas outras instituições independentes (SCHRECKER, 2002).

No fim dos anos 50 com a queda e censura do senador Joseph McCarthy a popularidade da HUAC caiu fortemente perante o povo americano, chegando a ser chamado de "[...] medida mais antiamericana já tomada" (PRESIDENTE TRUMAN, 1959). Com o passar da década de 60 o comitê passou a ser alvo de sátiras políticas de vários núcleos de especialistas, aumentando a seu desgaste no contexto da época. Finalmente, em 1969, a HUAC foi transformada em Comitê de Segurança Interna que, por sua vez, não obteve sucesso e foi abolido em 1975.

A mais conhecida das ações da HUAC foi a *Hollywood Blacklist*, que – baseada no argumento de que comunistas estariam transmitindo mensagens subversivas durante os filmes, posicionando negativamente a imagem dos Estados Unidos perante os espectadores – destruiu a carreira de muitos artistas talentosos, já que nenhuma empresa cinematográfica ou de radiodifusão contratava "o tipo errado de talento". E mesmo com a extinção da lista, no final da década de 50,

menos de 10% conseguiu retomar sua carreira em Hollywood (GEORGAKAS, 1992). A "lista negra" começa em novembro de 1947, quando a HUAC indiciou dez profissionais da indústria cinematográfica – *Hollywood Ten* – por suposto envolvimento com o Partido Comunista depois que eles se recusaram a colaborar com a investigação. Em 1951, o comitê retornou a Hollywood, para aumentar ainda mais a lista, que já havia crescido no ano anterior com a publicação dos *Red Channels*, uma compilação gigantesca com nomes de atores, escritores, músicos e outros artistas que alegava a participação deles em atividades pró-comunistas, e cuja repercussão foi devastadora. Esses artistas não foram apenas demitidos, como também impossibilitados de resgatarem sua carreira em muitos dos casos.

Outras listas existiram, com critérios diferentes, no entanto, sempre com o mesmo objetivo: constranger a ameaça comunista dentro dos Estados Unidos. "Metalúrgicos, professores, marinheiros, advogados, assistentes sociais, eletricistas, jornalistas e trabalhadores de linha de montagem foram todos sujeitos aos mesmos tipos de demissões políticas e desemprego prolongado que as pessoas do show business. E a experiência foi igualmente devastadora" (SCHRECKER, 2002).

Apesar de não ter existido um sistema unificado de listagem durante o período, e de não se ter reconhecido a existência formal de muitas dessas listas (como a lista de pessoas subversivas mantida pelo FBI, cuja existência não havia sido revelada até 1975), não se pode negar o enorme prejuízo causado pelas *Blacklists*, uma vez que marcava profundamente quem estivesse contida nelas. A possibilidade de perder o emprego, e ter a reputação destruída, ao ser associado a movimentos ou grupos radicais provocou um intenso clima de medo e desconfiança em massa; e os direitos à liberdade de culto, de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, ou ainda o direito a um processo legal justo, estabelecidos pela Constituição, acabaram sendo totalmente afetados, tornando a democracia norte-americana mais vulnerável.

Ao intervir na indústria cinematográfica com medidas punitivas aos que transmitissem mensagens consideradas subversivas, e demitindo os profissionais que participavam (ou fossem suspeitos de participar) de grupos pró-comunistas, a HUAC desrespeita diretamente a Primeira Emenda da Constituição dos EUA, proposta em setembro de 1789 e promulgada em 1791, que estabelece as liberdades civis de religião, de expressão, de imprensa, de assembleia e de petição aos indivíduos dentro do território americano.

A Quinta e a Sexta Emenda da Constituição também foram desacatadas quando pessoas, sem ter direito a um julgamento legal e justo, foram interrogadas e presas, com base apenas em acusações, que vinham de fontes muitas vezes desconhecidas. De acordo com a Quinta Emenda ninguém poderá "[...] ser obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo; nem ser privado da vida, de liberdade, ou de bens, sem processo legal", e segundo a Sexta Emenda:

> Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial do Estado e do distrito onde o crime houver sido cometido, distrito esse que deverá ser previamente estabelecido por lei, e ser informado sobre a natureza e a causa da acusação; de ser confrontado com as testemunhas de acusação; de fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa, e de ser defendido por um advogado.

Ainda nesse ponto poderia ser identificada também a desconsideração da Quarta Emenda, que condena buscas e apreensões feitas sem um mandado expedido com base em uma "[...] causa provável, apoiada por juramento ou afirmação, e particularmente com a descrição do local a ser pesquisado, e as pessoas ou coisas a serem apreendidas". As investigações e apreensões feitas muitas vezes eram baseadas apenas em suspeitas ou denúncias de origem desconhecida; e quando as pessoas negavam-se a colaborar com informações relevantes à averiguação eram indiciadas por envolvimento e auxílio a atividades comunistas. As crenças políticas divergentes, que apresentassem qualquer tipo de contato ou simpatia ao Comunismo, eram postas como um risco à segurança nacional, por conseguinte as "listas negras" eram um instrumento importante para se poder distinguir os indivíduos acusados de deslealdade ao governo dos Estado Unidos. Para isso, a HUAC e outros órgãos frequentemente desconsideravam a existência de liberdades civis consolidadas constitucionalmente.

3 Contendo o Terrorismo

Considerando a necessidade de serem levantadas informações a respeito da ameaça de novos ataques terroristas, bem como a respeito das fragilidades estruturais que deixaram espaço aos ataques de 2001, o governo dos EUA passou a empreender um esforço crescente para sistematizar a busca por suspeitos.

a) USA PATRIOT Act

O USA PATRIOT Act foi aprovado no dia 24 de outubro de 2001 pela Câmara dos Deputados e, no dia 25, pelo Senado. Em 26 de outubro, 45 dias após os ataques terroristas, a nova legislação contra o terrorismo foi assinada pelo Presidente Bush. USA PATRIOT Act é a sigla de *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* (que pode ser traduzido como Ato de Unir e Fortalecer a América Providenciando Ferramentas Apropriadas Necessárias para Interceptar e Obstruir o Terrorismo). A lista de emendas e de novos estatutos foi exposta pela primeira vez ao Congresso em 19 de setembro pelo Senador John Aschcroft. A versão final foi colocada em votação no final de outubro, sendo aprovada pela Câmara com 357 votos contra 66 e pelo Senado com 98 votos contra 1.

A rápida aprovação do Ato, feita em apenas 37 dias após sua introdução ao Congresso, foi resultado do medo de mais ataques. Após uma tentativa de ataque por cartas que continham Anthrax, o governo agiu em tom de urgência para criar mecanismos legais que pudessem evitar novos ataques. De acordo com Standler (2008), o Departamento de Justiça tentou por anos aprovar emendas sobre o Terrorismo, porém nenhuma obteve a aprovação do Congresso por não respeitar as liberdades civis. No entanto, diante da situação de caráter emergencial, o Congresso americano acabou por aprovar o USA PATRIOT Act, o qual, pelo menos no que diz respeito às liberdades individuais, não se diferenciava das emendas que o Departamento de Justiça tentara aprovar nos anos anteriores (SATANDLER, 2008; TALANIAN, 2008).

Em 2001, foi decidido que algumas seções do Ato teriam o ano de 2005 como data de expiração. O prazo foi extendido para 10 de março de 2006, quando, então, a "Reautorização" do USA PATRIOT Act foi assinada, tornando 11 das 14 seções provisórias agora permanentes. As outras três seções provisórias tiveram a data de expiração extendida para o fim do ano de 2009. Em 2010, o Presidente Obama autorizou pequenas mudanças e um novo prazo de expiração para essas três seções.

O objetivo do Ato, como especificado no documento original, é "[...] deter e punir os atos terroristas nos Estados Unidos e pelo mundo, e intensificar a execução legal de mecanismos investigatórios [...]". No entanto, de acordo com Talanian (2008), não há provas de que o USA PATRIOT Act tornou o país mais seguro. Além disso, há evidências de que as novas leis arruinaram algumas vidas e secretamente diminuíram a liberdade da maioria da população. Atualmente, junto com organizações, como a ACLU (*American Civil Liberties Union*), cidades e estados denunciam o USA PATRIOT Act como um assalto das liberdades civis, asseguradas pelas emendas da Constituição (LITHWICK; TURNER, 2003a).

As liberdades de religião, de expressão, de reunião, de associação e de imprensa são asseguradas dentro do território americano pela Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos. Todavia, as seções 215, 356, 359, 411, 412, 802 e 805 do USA PATRIOT Act estão em desacordo com essa emenda (Talanian, 2008; ACLU, 2010).

A seção 802 amplia as leis antiterroristas de forma a englobar a noção de Terrorismo Doméstico. No documento original, Terrorismo Doméstico é definido como "atos perigosos à vida dos seres humanos, que se caracterizam pela violação de leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado; que aparentam ter a intenção, ao intimidar ou reprimir a população civil, de influenciar a política de governo ou afetar a conduta do governo [...]". A definição de Terrorismo doméstico é muito ampla e pode ser utilizada contra ativistas exercendo seus direitos de reunir-se e expressar sua opinião.

Desrespeitando a liberdade de associação, a seção 805 criminaliza o fornecimento de dinheiro, de recomendações ou de assitência a organizações terroristas.

Dessa forma, se um dia um cidadão americano fizer doações para uma instituição de caridade e, em um outro dia, essa mesma instituição for caracterizada como uma organização terrorista pelo governo americano, o cidadão pode ser processado ou deportado – caso não seja americano – pela doação que fez.

A seção 215 do Ato aborda as *gag orders*, ordens legais que impedem que informações se tornem públicas. Uma pessoa pode receber uma ordem de ceder evidências tangíveis e uma outra ordem que acabe com seu direito de expressão e de imprensa.

As seções 356, 359, 411 e 412 caracterizam exclusão ideológica e étnica. Por exemplo, com base nessas seções, cidadãos podem ser investigados ou estrangeiros podem ser impedidos de entrar nos EUA ou ser deportados por causa de suas visões políticas, de sua religião, de suas associações, de sua etnia ou por mera suspeita do governo americano.

A Quarta Emenda da Constituição dos EUA é a base do direito da privacidade, ideia que é desrespeitada pelo USA PATRIOT Act (TALANIAN, 2008).

As cartas de segurança nacional – seção 505 – são cartas emitidas para qualquer cidadão inocente exigindo que esse entregue informações e dados sem que o FBI tenha que provar qualquer causa ou razão para tal. As informações cedidas podem ser guardadas pelo FBI para utilizá-las no futuro. Essas cartas já existiam antes do Ato, porém este expandiu o número de agentes que podem autorizar a emissão e acabou com a necessidade da causa provável.

Segundo a seção 203, não há necessidade de uma autorização para ceder informações sobre um cidadão, ou seja, a CIA pode dividir informações com outras agências e com governos estrangeiros. Assim, nada se sabe sobre a distribuição dos dados pessoais.

As seções 214, 216, 209, 206 e 212 regulam as leis sobre o monitoramento de comunicações. Essas seções modificaram os antigos mecanismos legais sobre essa questão: o governo não precisa mais mostrar que as comunicações monitoradas são aquelas de um espião internacional ou relacionadas com atividades criminais de um espião ou agente internacional; a procuração do FISA (*Foreign Intelligence Surveillance Act*) não é mais exigida; agora, outras organizações de inteligência podem ser autorizadas pelo FISA para também monitorar meios de comunicação; companhias de telecomunicação têm permissão para ceder informações dos consumidores caso achem que eles tenham ligação com o Terrorismo; não há necessidade de a agência supervisionar conversas somente se souber de alguma intenção, a agência pode supervisionar conversas de qualquer indivíduo e; o monitoramento da internet foi regulamentado (era desregulamentado antes do USA PATRIOT Act).

A nova legislação permite o governo, através da seção 213, de fazer uma busca em qualquer casa sem ninguém presente e atrasar a notificação indefinidamente.

A seção 215 expande o direito de acesso a evidências. O FBI precisa mostrar que tais evidências possuem relevância para proteger contra o Terrorismo

internacional ou contra atividades de inteligência clandestinas, porém não precisa mostrar que a pessoa (cidadão, residente ou estrangeiro) está em investigação. Não há necessidade de consenso ou conhecimento do investigado, nem de uma procuração.

A seção 218 elimina a necessidade do FBI mostrar uma causa provável antes de conduzir buscas secretas e supervisão para obter a evidência de um crime. Assim, o FBI pode conduzir investigações secretas. Os cidadãos podem ser investigados e nunca saber que isso ocorreu.

b) Watchlists

Reconhecendo a fragmentação das fontes de informação sobre possíveis suspeitos, o presidente Bush encaminhou, em julho de 2002, a Estratégia Nacional para Segurança Doméstica (*National Strategy for Homeland Security*), a qual criava "[...] um abrangente plano para usar os talentos e recursos da América a fim de fortalecer nossa proteção e reduzir nossa vulnerabilidade a ataques terroristas" (*Office of Homeland Security*, 2002). Em dezembro daquele ano, no entanto, o *9/11 Congressional Joint Inquiry Committee* alertava para o fato de que o governo ainda não estava coletando e integrando adequadamente informações de fontes domésticas e estrangeiras relacionadas ao Terrorismo. Partiu desse comitê do Congresso a proposta de criar um centro nacional de listas de observação que facilitasse a obtenção, a classificação e o compartilhamento de informações sobre suspeitos. À época, segundo o *Government Accountability Office*, havia doze diferentes listas de monitoramento relacionadas ao Terrorismo, a partir das quais os departamentos do governo, os sistemas de inteligência e o exército obtinham dados e usavam-nos para diversos propósitos.

A criação de um sistema unificado de listas de monitoramento concretizou-se em setembro de 2003, com a assinatura, pelo presidente, da *Homeland Security Presidential Directive-6* (HSPD-6). Estabelecia-se, assim, uma nova organização, o *Terrorist Screening Center* (TSC), que consolidava as *terrorist watchlists* e que providenciava um apoio ininterrupto ao monitoramento de suspeitos em âmbito doméstico e internacional (Departamento de Justiça dos EUA, 2005). Esse monitoramento consiste, entre outras atividades, na busca por informações sobre indivíduos em diversos bancos de dados: ao solicitar um visto, tentar ingressar nos EUA ou deixar o país em um voo comercial, ou até mesmo ao ser abordado em uma operação policial no trânsito, por exemplo, um indivíduo pode ser submetido ao processo de monitoramento. A assinatura de um *Memorandum of Understanding* (MOU), intitulado Integração e Uso de Informações de Monitoramento para Proteção contra Terrorismo (*Integration and Use of Screening Information to Protect Against Terrorism*), em seguida a do HSPD-6, designava o FBI como principal responsável pela administração do TSC.

Tendo em vista que a criação do TSC buscou centralizar as já existentes listas de monitoramento de suspeitos (as quais se relacionavam a diferentes aspectos de

criminalidade, desde o monitoramento de gangues violentas, à busca de informações a respeito dos dez mais procurados fugitivos do Estado), o seu funcionamento inicial seria limitado. Mesmo assim, suas operações começaram em primeiro de dezembro de 2003, como o ponto de contato primário para o monitoramento de indivíduos ligados ao Terrorismo.

Em maio de 2009, no entanto, 35% dos mais de um milhão de nomes listados estariam desatualizados, afirma o Inspetor Geral do Departamento de Justiça, não tendo sido retirados do sistema de monitoramento na data correta, bem como dezenas de milhares de suspeitos teriam sido incluídos sem apresentarem absolutamente nenhuma ligação com o Terrorismo (ACLU, 2010). Os nomes incluídos na listagem, aliás, não parecem passar por uma avaliação individualizada. Conforme relata a American Civil Liberties Union, são diversos os casos de cidadãos que tiveram seus nomes incluídos no sistema de listagem e souberam-no apenas no momento em que foram demitidos dos seus empregos, impedidos de embarcar em algum voo doméstico ou mesmo impedidos de retornarem aos EUA. A ausência de evidências que tornem os indivíduos listados suspeitos de fato reflete-se, por exemplo, na inclusão de nomes como Robert Johnson, Gary Smith ou John Williams, extremamente comuns entre os cidadãos norte-americanos, fazendo com que diversas pessoas sejam automaticamente elencadas entre os suspeitos de terrorismo. Outras falhas sistêmicas destacadas pela ACLU são, por exemplo, a inclusão de 14 dos 19 terroristas responsáveis pelo 11 de Setembro, de fato terroristas, porém todos obviamente falecidos; e a presença de Nelson Mandela (cujo nome só foi retirado por um ato do Congresso, procedimento inviável para o cidadão comum) e de Evo Morales. Paralelamente a essas medidas, o governo dos EUA determinou, em janeiro de 2010, o monitoramento intensificado de cidadãos oriundos de 14 países, como Cuba, Irã, Nigéria e Líbano, por exemplo. Com isso, estabelece-se um padrão de discriminação de indivíduos em virtude de sua origem nacional ou de características étnicas e religiosas, claramente um desrespeito aos princípios democráticos. Recorrendo a uma identidade de grupo e à inclusão quase que aleatória de nomes no TSC, e não à culpabilidade individual e ao processo criminal comum baseado em acusações fundamentadas, o governo norte-americano vem incorrendo não apenas em exclusão étnico-religiosa, mas também na violação da Quarta, da Quinta e da Sexta Emendas da Constituição. Estas garantem, respectivamente, o direito à privacidade, o direito ao procedimento legal adequado e o direito do acusado, o que inclui o direito ao conhecimento da causa da acusação, direitos esses contra os quais as *watchlists* claramente vêm operando.

4 Conclusões

A partir de uma análise comparativa, podemos confirmar as evidências apresentadas no início do texto. Primeiramente, houve similaridades nos dois casos

acima analisados. Em ambos os casos de ameaça interna, antes da aprovação dos atos, houve propostas que acabaram rejeitadas pelo fato de violarem liberdades individuais. Porém, os mecanismos legais só foram criados ou alterados quando surgiu o caráter emergencial, ou seja, quando, de fato, surgiu a ameaça. Os mecanismos legais criados, e aqui analisados, foram atos e listas, com o objetivo de investigar os cidadãos por novos meios para deter as ameaças. Para alcançar esse objetivo, o governo expandiu a ideia de *wrongdoing* (exemplificada pela noção de vínculo direto ou indireto com Comunismo ou com seus simpatizantes ou pela noção de Terrorismo Doméstico e suporte ao Terrorismo), trazendo as atividades políticas até então desvinculadas da noção de ameaça para dentro do escopo institucional legal da resposta. Ao ampliar esse escopo, o governo cria um grupo de leis com conceitos não específicos e alcança uma margem ampla para poder atingir o público necessário. Além disso, o governo pode recorrer a uma identidade de grupo (comunistas, árabes, islâmicos) e não à culpabilidade individual.

As instituições listadas por Dahl foram, em alguma medida, afetadas negativamente por tais respostas institucionais: a liberdade de expressão, a terceira instituição listada por Dahl, foi violada em ambos os casos estudados: no período da ameaça do Comunismo, a liberdade de expressão foi restringida com a intenção de proibir a distribuição do material comunista (impactando, por exemplo, o ensino de temas considerados subversivos, bem como a produção literária e a indústria cinematográfica, entre outros); diante da ameaça imposta pelo Terrorismo, a liberdade de expressão foi restringida na repressão de manifestações em desacordo com a política oficial do governo e na proibição de tornar públicas ordens do governo. Em ambos os casos também encontramos exemplos de exclusão ideológica ou étnica. Enquanto durante a ameaça comunista cidadãos eram excluídos e investigados por sua dissidência política, durante a ameaça terrorista cidadãos e estrangeiros são investigados ou proibidos de entrar no país em virtude de sua etnia, sua religião ou suas visões políticas.

À época da ameaça comunista, um cidadão era proibido de buscar informações em fontes consideradas subversivas e, caso o fizesse, era considerado comunista e submetido à legislação excepcional. Em consequência disso, a existência de fontes de informação diversificadas, a quarta instituição lista por Dahl, passou a ser violada por essas medidas.

A autonomia para associações, a quinta instituição de Dahl, é afetada de diferentes formas pelas respostas ao Comunismo e ao Terrorismo. Para deter a ameaça comunista, o governo americano proíbe associações diretas com organizações comunistas, enquanto, para deter a ameaça terrorista, o fornecimento de dinheiro, de recomendações ou de assistência a organizações consideradas, por vezes arbitrariamente, terroristas passa a ser proibido. Nos dois casos, o momento da associação ou do suporte não interessa ao governo e a suas agências, pois mesmo

se o fato tiver ocorrido antes de a organização ser caracterizada como comunista ou terrorista, o cidadão poderá ser investigado.

Durante ambas as ameaças, os residentes estrangeiros aparentemente suspeitos puderam ser deportados, diferenciando o direito desses do direito dos residentes americanos. A cidadania inclusiva, última instituição listada por Dahl, é de certa maneira afetada por tais medidas, tendo em vista que residentes permanentes de outras nacionalidades também foram alvo de suspeitas infundadas e vítimas de procedimentos ilegais.

Considerando que, conforme a tipologia utilizada por Dahl, houve a violação das instituições que garantem a existência de uma *Poliarquia*, pode-se afirmar, em princípio, que o sistema democrático dos Estados Unidos sofreu um retrocesso nos períodos avaliados. No entanto, não estudamos possíveis melhorias decorrentes das medidas adotadas como resposta, nem, tampouco, nos propusemos a uma análise geral do sistema democrático. Isso nos impede, por exemplo, de quantificar o impacto negativo das respostas. Além disso, nenhuma das instituições foi extinta, o que mostra que a *Poliarquia* não deixou de existir.

Ademais, adotou-se, ao longo do texto, uma posição estritamente jurídica e normativa ao se analisarem as respostas institucionais criadas diante das ameaças. Não foram analisadas as realidades de poder existentes nas ações do governo dos Estados Unidos. Desconsideramos, por exemplo, a necessidade dessas respostas para a viabilidade e reprodução do sistema político-econômico dos EUA, independentemente de dispositivos legais (como a própria Constituição) que impusessem obstáculos normativos.

Finalmente, no momento em que o governo anunciou sua preocupação com as ameaças internas, a população reagiu inconsequentemente, passando a ver o Comunismo e o Terrorismo em várias atividades inocentes. Dessa forma, de acordo com o argumento do "clamor popular", surge uma relação entre o Terrorismo e grupos étnicos religiosos, bem como entre o Comunismo e formas de contestação. Seguindo esse mesmo argumento, a população apoia e exige uma resposta de seu governante em um primeiro momento, legitimando suas ações independentemente de possíveis impactos. Por esse motivo, Eisenhower e Bush conseguiram a reeleição e seus primeiros mandatos possuíram altos índices de aprovação. A influência dessa variável subjetiva pode ser objeto de aprofundamento da pesquisa na medida em que pode constituir uma das causas prováveis para as respostas às ameaças.

Ao longo do texto, fica implícita a tensão recorrente entre governo e população. Da mesma forma como essa tensão trouxe consequências benéficas aos cidadãos ao longo da formação do Estado nacional, ela também reflete a situação exposta por Cepik: "[...] o mesmo Estado que obtém legitimidade do fato de ser o principal responsável pela segurança nacional, frequentemente torna-se ele próprio uma fonte de ameaça mais ou menos direta para a segurança dos indivíduos, de grupos ou da própria nação [...]" (CEPIK, 2003, p. 142-143). O aspecto da dupla

face do Estado também poderia ser analisado em maior profundidade a fim de se traçarem paralelos entre os casos históricos aqui analisados e outras situações de tensão. Medidas como essas criadas diante do Comunismo e do Terrorismo podem ser, como foram outras medidas do passado, apenas um retrocesso anterior a avanços futuros.

ABSTRACT: The present article analyzes the recurring damages inflicted on the American democracy in periods in which the State felt threatened, either materially or ideologically. We present evidence of how the United States government made use of a conjuncture of fear or popular apprehension in order to legitimize extreme measures that violated the amendments of the U.S. Constitution and affected directly people's lives. Therefore, we have analyzed the following two periods of the country's contemporary history, which can be defined as characterized by internal threats: the struggle against the communist ideology (1947-1975) and the "War on Terror" (after the attacks of 9/11).
KEYWORDS: United States of America, democracy, communism, terrorism, threat.

Referências

AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION (ACLU). Reclaiming Patriotism: A Call to Reconsider the Patriot Act. 2009. Disponível em: <http://www.aclu.org/pdfs/safefree/patriot_report_20090310.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

ACLU. USA PATRIOT ACT and Government Actions that Threaten Our Civil Liberties. Disponível em: <http://www.aclu.org/FilesPDFs/patriot%20act%20flyer.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

ACLU. Watch Lists. Disponível em: <http://www.aclu.org/technology-and-liberty/watch-lists>. Acesso em: 20 out. 2010.

BUSH, Geogrge W. *Discurso em 12 de Setembro de 2001.* Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/nationalsecurity/faq-what.ht>. Acesso em: 20 out. 2010.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e Democracia:* Agilidade e Transparência como Dilemas na Institucionalização de Serviços de Inteligência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CHACE, James. The Dilemmas of the City upon a Hill. World Policy Journal, vol. 14, n. 1, 1997, p. 105-107.

COLE, David. The New McCarthyism: Repeating History in the War on Terrorism. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 38, 2003.

CUPP, Shawn; SPIGHT, Michael G.. A Homeland Security Model for Assessing US Domestic Threats. 2009. Disponível em: <https://kucampus.kaplan.edu/documentstore/docs09/pdf/picj/vol2/issue1/A_Homeland_Security_Model_for_Assessing_US_Domestic_Threats.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMIN, Cláudio. Checks and Balances em Tempos de Emergência: o Caso da "Guerra contra o Terrorismo" nos Estados Unidos. In: II SEMINÁRIO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFRGS, 2009.

GEORGAKAS, Dan. Hollywood Blacklist. In: BUHLE, Mari Jo; BUHLE, Paul; GEORGAKAS, Dan. Encyclopedia of the American Left. Chicago: Editora University Of Illinois Press, 1992.

GROSS, Oren. Cutting Down Trees: Law-Making under the Shadow of Great Calamities. In: MACKLEM, Patrick; DANIELS, Ronald JoeL; ROACH, Kent. *The Security of Freedom:* Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*,* 2001.

KONDRASUK, Jack N. A US View of Terrorism. *Disaster Prevention and Management*, vol. 14, n. 5, p. 644-656, 2005.

LITHWICK, Dahlia; TURNER, Julia. A Guide to the Patriot Act Part 1: Should you be scared of the Patriot Act? 2003a. Disponível em: <http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_1.html>. Acesso em: 20 out. 2010.

LITHWICK, Dahlia; TURNER, Julia. A Guide to the Patriot Act Part 2: Should you be scared of the Patriot Act? 2003b. Disponível em: < http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_2.html>. Acesso em: 20 out. 2010.

LITHWICK, Dahlia; TURNER, Julia. A Guide to the Patriot Act Part 3: Should you be scared of the Patriot Act? 2003c. Disponível em: < http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_3.html>. Acesso em: 20 out. 2010.

LITHWICK, Dahlia; TURNER, Julia. A Guide to the Patriot Act Part 4: Should you be scared of the Patriot Act? 2003d. Disponível em: <http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_4.html>. Acesso em: 20 out. 2010.

LITHWICK, Dahlia; TURNER, Julia. “A Guide to the Patriot Act Part 4: Should you be scared of the Patriot Act?”, 2003d.

MINGST, Karen. *Essentials of International Relations.* New York: Editora W. W. Norton, 2003.

MURRAY, Paul. *Song in a Weary Throat:* An American Pilgrimage. New York: Editora Harper & Row, 1985.

OFFICE OF HOMELAND SECURITY (OHS). Strategy for Homeland Security. Washington, 2002. Disponível em: <http://www.ncs.gov/library/policy_docs/nat_strat_hls.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

PECEQUILO, Cristina. *A Política Externa dos Estados Unidos:* Continuidade ou Mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PIPES, Richard. *O Comunismo.* Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2002.

RELYEA, Harold C. *National Emergency Powers.* Washington: Congressional Research Service, 2001. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/6216.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

ROBERTS, Adam. *The Changing Face of Terrorism.* Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/history/recent/sept_11/changing_faces_01.shtml>. Acesso em: 20 out. 2010.

ROGERS, Paul. *Terrorism. Security Studies:* an Introduction. New York: Editora Routledge, 2008.

RESERVE OFFICERS’ TRAINING CORPS (ROTC). *Threat To National Security.* Manila: De La Salle University. Disponível em: <http://www.dlsu.edu.ph/offices/sps/rotc/pdf/ms1/threat-NatlSecurity.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

SCHRECKER, Ellen. *The Age of McCarthyism.* New York: Editora Palgrave, 2002.

SPINDEL, Arnaldo. *O Que é Comunismo.* São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

STANDLER, Ronald B.. *Brief History of the USA PATRIOT Act of 2001.* 2008. Disponível em: <www.rbs0.com/patriot.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

TALANIAN, Nancy. The “War on Terror” and the Constitution: Bill of Rights Defense Committee (BORDC), 2008. Disponível em: <http://www.bordc.org/press/war_on_terror.php>. Acesso em: 20 out. 2010.

TRUMAN, Harry S. *Veto of the Internal Security Act.* 1950.

US DEPARTMENT OF JUSTICE. *Review of the Terrorist Screening Center*. 2005.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). *McCarran Internal Security Act.* 1950. Disponível em: <http://1.scds.org/resources/US-History/1950_McCarran%20Internal%20Security%20Act.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

USA. *USA PATRIOT Act.* 2001.

USA. *Subversive Activities Control Act of 1950.* 1950

WARDLAW, Grant. *Political Terrorism:* Theory, Tactics and Counter-measures. Cambridge/New York: Editora Cambridge University Press, 1982.

WHITE, Michele. *Behind the Scenes:* Origins of the McCarran Internal Security Act. Disponível em: <http://public.csusm.edu/MichelleWhite/Origins.html>. Acesso em: 20 out. 2010.

BARLETTA, Michael & TRINKUNAS, Harold. Regime Type and Regional Security in Latin America: Toward a "Balance of Identity" *Theory*. In: PAUL, T.V. & WIRTZ, James & FORTMANN, Michel. *Balance of Power, Theory and Practice in the 21st Century*. Standford: Standford University Press, 2004. p. 334-359[1]

*Resenhado por Alexandre Piffero Spohr**

As teorias de equilíbrio do poder, sempre muito contestadas, vêm passando por diversas revisões críticas após o fim da Guerra Fria. Assim como as demais proposições das Relações Internacionais, elas têm como principal fonte de comprovação casos históricos. A partir da avaliação do cenário atual da Política Internacional, muitos autores qualificam e desqualificam as diferentes hipóteses sobre equilíbrio de poder. Seguindo essa linha, Barletta e Trinkunas discorrem sobre a influência dessa forma de olhar a conjuntura internacional da América Latina no final da Guerra Fria e no período que a segue.

Em seu artigo, Barletta e Trinkunas defendem a hipótese de um "equilíbrio de identidade" que se fundamenta nas ideias de Steven David (1991) e de John Owen (2002). David expõe a principal forma de equilíbrio dos países terceiro-mundistas em seus equilíbrios regionais: a utilização de conflitos internos para enfraquecer o adversário. Essa estratégia decorre da falta de potencial militar desses países, o que torna mais vantajoso incitar grupos contrários ao governo inimigo, fazendo com que o estado adversário tenha de enfrentar combates internos e externos

[1] Artigo submetido em 15 de novembro de 2011 e aprovado para publicação em 08 de janeiro de 2012

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

concomitantemente, enfraquecendo-se. Enquanto isso, Owen demonstra a técnica de exportação das instituições políticas do país para aumentar seu poder relativo frente aos estados contrários como um instrumento muito importante na política internacional. Ao exportar suas instituições, o país pode se tornar um hegêmona regional ou pode influenciar os grupos dissidentes dentro do estado adversário a tomar o poder.

O "equilíbrio de identidade", definida pelos autores como centrada na distribuição de identidades dos atores políticos, e não na relativa distribuição de capacidades militares, serve de modelo para explicar as relações internacionais na América Latina atualmente, principalmente desde o fim da Guerra Fria. Essa teoria postula a justificação dos conflitos na região como conflitos de identidade, estabelecida pelos autores como definição do coletivo político através da nacionalidade ou da ideologia, sendo o segundo elemento fundamental para entender a hipótese. A necessidade de uma teoria nova para explicar a interação dos países latino-americanos advém da falta de aplicação do equilíbrio de poder na região. Segundo os autores, o último conflito que pode ser interpretado à luz dessa teoria é o entre Peru e Equador (1995) por territórios tomados pelo Peru em 1941. No entanto, esse conflito contraria muitas das ideias clássicas de equilíbrio, uma vez que Peru, apesar de mais forte e de ter passado por um longo processo de equilíbrio soft (ou interno), é derrotado.

O "equilíbrio de identidade" pode se dar de quatro formas principais, duas militares (imposição e subversão) e duas não militares (compromisso e isolamento). Todas as técnicas são exemplificadas pelos autores em dois casos: o do grupo Contadora e o da interação Brasil-Argentina após o período de regimes militares que ambos experimentaram. O grupo Contadora foi a aliança centrada em quatro países latino-americanos, Panamá, México, Venezuela e Bolívia, e mais alguns sul-americanos de nem tão grande importância para o grupo (Brasil, Argentina e Uruguai, entre outros). Essa aliança contrariou completamente os princípios de equilíbrio de poder para a América Central, uma vez que a tendência dela era de "atrelamento" (bandwagoning) aos Estados Unidos e esse grupo, embora defendesse os ideais da democracia para proporcionar um maior desenvolvimento para a América Latina, os pregasse de forma distinta e muitas vezes contrária à estadunidense. Sua intenção era diminuir a influência norte-americana no resto da América. Esse movimento surgiu em decorrência da contrarrevolução defendida pelos EUA em países que tiveram seus regimes mudados durante a Guerra Fria, como Nicarágua e El Salvador. Nesse caso, houve a utilização de três formas de "equilíbrio de identidade". Os Estados Unidos devido ao seu enorme potencial militar se valeram das práticas militares, tentando impor a ascensão de grupos contrarrevolucionários ou subverter o sistema. Enquanto isso, os países do grupo Contadora, por não terem grande poderio militar, se valiam do compromisso apenas.

A quarta forma de "equilíbrio de identidade" está presente no segundo caso que denota outra falha da teoria do equilíbrio do poder para o continente. Após o período dos regimes militares na América Latina, Argentina e Brasil, apesar de suas rivalidades e de sua disputa por um papel de hegêmona na região, abdicaram de seu programa nuclear e de uma possível corrida armamentista para defender os ideais democráticos por toda a América Latina. Assim, os dois países iniciaram um processo de integração econômica e de cooperação política. Eles se valeram do isolamento durante o início da criação do MERCOSUL para tornar o Paraguai democrático.

Os autores veem como motivo desses fenômenos, da nova forma de interpretar as interações na América Latina, a onda democrática presenciada pela região. Essa é, sem dúvida nenhuma, causa de diversas mudanças que ocorreram no cenário. O regime político é de grande importância para a definição de suas relações exteriores. No entanto, o que Barletta e Trinkunas afirmam, que o regime político defendido pelos atores pode uni-los mais fortemente do que os interesses nacionais, não pode ser tomado como verdade absoluta. Essa afirmação não foi suficientemente comprovada no artigo e acaba por se verificar falsa ao se examinar o caso do conflito entre Peru e Equador que os próprios autores trazem. Na época, ambos os países eram democráticos e, além de se oporem em parte à tese de luta por afinidade política, contrariam uma hipótese liberal, a da "paz democrática".

Barletta e Trinkunas, assim como diversos dos autores contemporâneos de equilíbrio de poder, procuram mostrar a inaplicabilidade da teoria clássica para certas ocasiões e fundamentam, dessa forma, sua própria teoria de equilíbrio. É necessário se ter em conta que, assim como nos é apresentada, a teoria deve ser aplicada apenas no contexto analisado. A falha de muitas teorias de equilíbrio é tentar explicar todas as relações internacionais a partir de apenas alguns exemplos.

O artigo de Barletta e Trinkunas soube comprovar sua teoria de "equilíbrio de identidade", principalmente através da demonstração das diversas formas de utilização desse equilíbrio. No entanto, falhou em abordar todos os aspectos que se propôs a analisar, uma vez que os fatores internos, a primeira imagem das relações internacionais, não foram suficientemente tratados assim como eles se propuseram a fazer. A teoria defendida pelos autores deveria versar mais sobre os grupos internos, já que estratégia envolvendo instituições políticas a que Owen faz referência deve ser aplicada nesse plano. Os instrumentos de "equilíbrio de identidade" são muito mais interessantes quanto utilizados com esses atores.

Apesar de algumas falhas para fundamentar sua teoria, Barletta e Trinkunas souberam criar um modelo que explica em grande parte a situação da América Latina. A partir desse modelo, podem-se interpretar as influências externas em países latino-americanos, assim como a forma de atuação de muitos governos na região.

É importante, porém, ressaltar a restrição do uso da teoria para o local estudado, evitando tentar usar a teoria para explicar diversos fenômenos contemporâneos e históricos.

Referências

BARLETTA, Michael; TRINKUNAS, Harold. Regime Type and Regional Security in Latin America: Toward a "Balance of Identity" Theory. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, James & FORTMANN, Michel. *Balance of Power, Theory and Practice in the 21st Century*. Standford: Standford University Press, 2004. p. 334-359.

DAVID, Steven R. Explaining Third World Alignment. *World Politics* v. 43. p. 233-56. Jan., 1991.

OWEN IV, John M. Foreign Imposition of Domestic Institutions. *International Organization* v. 56. p. 375-409. Spring 2002.

Entrevista com o professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e coordenador de pesquisa do BRICs Policy Center (BCP) Fabiano Pellin Mielniczuk:

1. Quais os objetivos do BRICS Policy Center e qual sua importância para o entendimento do papel do Brasil no atual cenário internacional?

O BRICS Policy Center é um Think-Tank que possui 03 objetivos gerais, a saber: a) produzir conhecimento sobre os países BRICS; b) analisar a agenda de cooperação dos países BRICS de modo a contribuir para a formulação de políticas públicas; c) fortalecer os laços cooperativos e a troca de informações entre instituições de pesquisa dos países BRICS. Por ser administrado por acadêmicos do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, tendo sua sede no Rio de Janeiro, o BPC desempenha um importante papel de polo que atrai acadêmicos, diplomatas, políticos e demais atores sociais para discutir as oportunidades e os riscos que o agrupamento BRICS oferece ao Brasil.

2. Existem atividades conjuntas entre o BPC e a administração pública federal? Em que esferas se dá essa parceria?

O BPC é uma iniciativa conjunta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. A ideia inicial partiu do Prefeito da Cidade, Eduardo Paes, que enxergou a plataforma BRICS como uma oportunidade para promover os interesses da cidade por intermédio da troca de experiências entre países que enfrentam problemas semelhantes. Na prática, essa preocupação se materializa em diversos eventos patrocinados pelo BPC, entre os quais merece destaque a realização de uma mesa-redonda sobre cidades sustentáveis nos BRICS, que abriu as atividades do Fórum dos Prefeitos, no âmbito da Rio+20, e contou com a participação de russos, sul-africanos, chineses e indianos, além do Vice-prefeito do Rio de Janeiro.

Em nível federal, o BPC possui parcerias com o IPEA e o Ministério dos Esportes, e atualmente trabalhamos em conjunto com essas entidades para a realização de dois eventos sobre megaeventos esportivos nos países BRICS. O objetivo desses eventos é capacitar o Brasil para a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Rio de Janeiro, a partir da troca de experiências com os outros BRICS (lembrem-se que, recentemente, a África do Sul hospedou a Copa do Mundo, a China hospedou às Olimpíadas, a Índia possui experiência com os jogos da Commonwealth, e a Rússia se prepara para hospedar as Olimpíadas de inverno e a Copa do Mundo de 2018).

3. Como se dá o funcionamento dos núcleos de pesquisa com diferentes enfoques temáticos? Quais são as diferenças nos métodos de atuação entre esses núcleos do BPC?

Atualmente, a produção de conhecimento no BPC ocorre por intermédio da atuação de seis núcleos de pesquisa, a saber: 1- Política Internacional e Agenda Multilateral; 2- Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimentos; 3- Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade; 4- Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia; 5- Análise da Economia e Política dos Países BRICS; 6- Sistemas de Inovação e Governança do Desenvolvimento. Cada grupo é coordenado por um professor doutor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, o qual conta com o auxílio de dois assistentes de pesquisa (um doutorando e um mestrando em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio) e entre 02 e 04 estagiários (alunos de graduação em relações internacionais do IRI/PUC-Rio. Os Coordenadores dos Núcleos possuem bastante liberdade para decidir suas agendas de pesquisa, desde que elas resultem em publicações para o BPC, as quais se traduzem em Policy Briefs, BRICS Monitors, clippings, resenhas, dados e indicadores, etc... Toda a produção do centro pode ser encontrada em nossa biblioteca on line, no site do BPC.

4. Quais são as estratégias para difundir a imagem e a produção do BPC para a comunidade acadêmica e para instituições envolvidas na Cooperação Sul-Sul?

O BPC atua intensamente na construção de redes com instituições dos países BRICS e participa com frequência de eventos nesses países. Estivemos presentes no Fórum de Think Tanks dos BRICS de Sanya, na China, e no de Nova Déli, na Índia. Esses fóruns reúnem acadêmicos e policy makers dos países BRICS para sugerir linhas de atuação aos chefes de Estado dos países BRICS, os quais se reúnem posteriormente nos encontros de Cúpula do agrupamento. Também contamos com um programa de Fellows, e recebemos acadêmicos para passar um período de 01 a 03 meses trabalhando com um dos núcleos de pesquisa do nosso centro. Até agora, já recebemos 11 visitantes dos países BRICS nesse programa. Realizamos um seminário internacional por ano, um workshop nacional e colóquios semanais abertos à comunidade em nossa sede, em Botafogo. Todas as publicações do Centro e outras informações podem ser acessadas no nosso site.

5. Para você, quais foram as mudanças promovidas pelo governo Dilma em relação à política externa brasileira para os BRICS? Quais as suas perspectivas futuras para essa relação?

Acredito que houve uma mudança em relação ao modo como o Brasil passou a ver o agrupamento. Na minha percepção, Celso Amorim era mais entusiasta em relação aos BRICS, e acreditava mais na possibilidade de promover mudanças na ordem internacional a partir dessa plataforma, de modo que os interesses do Brasil fossem atendidos. Vejo a postura de Antonio Patriota com mais comedimento, para quem o mundo que se delineia é um mundo bipolar, entre EUA e China, e que não se deve apostar todas cartas no polo emergente. Nesse sentido, acredito que o discurso desenvolvimentista que serviu de amálgama para os países BRICS e que foi a tônica da política Externa de Amorim perdeu um pouco de força, e com isso a ênfase no agrupamento diminuiu. Para complicar um pouco a situação, tudo indica que a presidente Dilma confere bastante importância aos BRICS. Até que ponto esse diferença pode dificultar a atuação do país na dinâmica intrabloco ainda é uma questão em aberto.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Normas de Submissão

Serão aceitos somente artigos inéditos relacionados ao tema da Revista, produzidos por alunos de graduação, regularmente matriculados.

Todos os artigos adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial da revista. O parecer desse conselho será decisivo para a publicação do artigo, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

Os artigos podem ser escritos em português, em espanhol ou em inglês.

Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas;

Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12;

O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços;

Deve constar o título do artigo na língua original e em inglês;

Deve constar, no início do artigo, um resumo na língua original de 500 a 800 caracteres, sintetizando os propósitos e conclusões do autor, além de 4 a 6 palavras-chave; no final do artigo, após as referências, devem constar o resumo e as palavras-chave, traduzidos para o inglês.

A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida;

As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem

de quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s);

A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

São empregados algarismos arábicos na numeração.

O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinaria.

O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções; Exemplo:

Seção primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título;

Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula;

A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

o trecho final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;

as alíneas são ordenadas alfabeticamente;

as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;

o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula;

a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

Quando a exposição da idéia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor;

Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR – 6022)

Endereço para envio

Os artigos deverão ser enviados em anexo para o e-mail **perspectiva_submissao@hotmail.com**, em arquivo "*.doc". No campo "Assunto" pede-se que seja incluída a mensagem "*Artigo para Publicação*". No corpo do e-mail enviado, deverão constar identificação completa, especificando nome, CPF, instituição de estudo, curso, número de matrícula, e-mail para contato, data de submissão do artigo e quaisquer outras informações curriculares que o autor deseje relacionar à sua pessoa.

Qualquer dúvida sobre os parâmetros aqui estabelecidos pode ser respondida pelo e-mail **revistaperspectivari@gmail.com** .

Atenciosamente,
Conselho Executivo

Editoração e impressão:

UFRGS
GRÁFICA
DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL