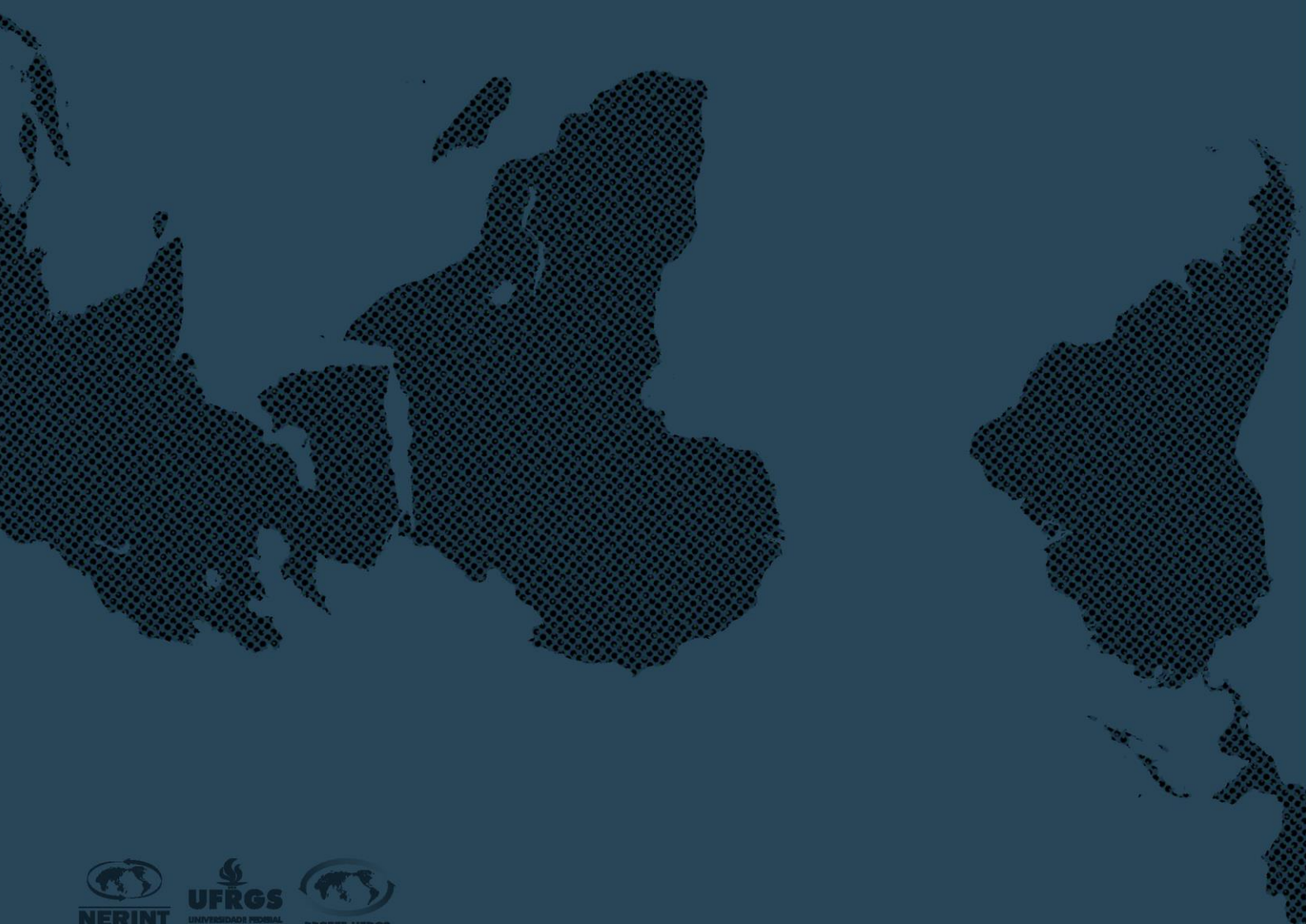


8
ANOS

ISSN: 2178-8839

✧ ✧ ✧ ✧ ✧
CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

volume 9 | número 47 | jul./set. 2018





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Trimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (UFRGS, Brasil)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais - Moçambique)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (UFRGS, Brasil)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

COMITÊ EDITORIAL / Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (UFRGS, Brasil) - **Editor**
André Moreira Cunha (UFRGS, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS, Brasil)
Leonardo Granato (UFRGS, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (UFRGS, Brasil)

EDITORA ADJUNTA / Adjunct Editor

Sílvia Regina Ferabolli (UFRGS, Brasil)

EDITORES ASSISTENTES / Assistant Editors

Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS, Brasil)
Jose Oviedo Perez (UFRGS, Brasil)
Vinícius Henrique Mallmann (UFRGS, Brasil)

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL or “Journal of the Global South” is the peer-reviewed journal of the Graduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis pieces, and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). The journal aims to disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary field of International Relations.

Mission

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

ASSISTENTE DE EDIÇÃO / Edition Assistant

Maria Eduarda Variani (UFRGS, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.9	n.47	p. 1-101	jul./set. 2018
------------------	--------------	-----	------	----------	----------------

Volume. 9, Número. 47 (jul./set. 2018)

CONJUNTURA

Crime, cidadania e raça: dilemas latino-americanos na doutrina de segurança... p.5
José Oviedo Pérez

ARTIGOS

A Argentina na política externa brasileira nos governos FHC e Lula da Silva..... p.13
Adriane Gomes Fernandes de Almeida

O cenário político econômico pós-guerra fria e a onda neoliberal na América Latina: um estudo de caso do Brasil, do Chile e da Argentina..... p.29
Camilo Pereira Carneiro, Eduardo Ernesto Filippi, Luiza Pecis Valenti

O uso de veículos aéreos não tripulados (VANTs) na operação de paz da ONU na República Democrática do Congo..... p.46
Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Jéssica Tauane Santos

A Unasul, o Conselho de Defesa Sul-Americano e a prevenção de conflitos na América do Sul..... p.62
Pedro Diniz Rocha

O uso do véu na França e o tempo do internacional: considerações a partir de uma abordagem pós-colonial..... p.83
Fabiano Pellin Mielniczuk, Ana Lisboa

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.99

CRIME, CIDADANIA E RAÇA: DILEMAS LATINO-AMERICANOS NA DOCTRINA DE SEGURANÇA

Crime, citizenship and race: Latin American dilemmas in security doctrine

*José Oviedo Pérez*¹

Introduction

Latin America (LA) over the past century has experienced a period of relative interstate peace, free from the bloody wars typically seen in other global regions, such as Europe (CENTENO, 2002; MARES, 2001). The region, however, is also the most violent and unsafe in the world. Los Cabos, Mexico, the deadliest city in the world in 2017, boasts about 111.33 deaths per every 100,000 residents (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2018: 3), making many of the region's urban areas resemble combat zones. This paradoxically results in LA having what some scholars term a "violent" or "hybrid" peace (BATTAGLIO, 2012; MARES, 2001). This article discusses and analyses the historical trajectory that contributed to this development, specifically analyzing post-Cold War security doctrine in the region through a racial lens. Using historical process-tracing and a review of previous academic literature, we describe how the constitution of national identities, as well as state articulations of "citizenship" and "crime," has resulted in a specific way of viewing and treating afro-descendent people across LA. This process has also contributed to the current security crisis across the hemisphere.

Post-cold war security thinking

Since the end of the Cold War, the field of security studies within international relations (IR) has been expanded beyond traditional questions of nuclear deterrence, conventional warfare, and so forth to include new areas of research (WALT, 1991). These topics included food security, human rights, economic development, etc., and greatly expanded the scholarly conversation within security studies. As Walt posits though, this expansion created two negative side effects: first it diluted the field and overburdened its research agenda, and secondly it allowed states to approach these problems with more traditional security methods

¹ José O. Pérez é mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pérez é formado em Ciências Políticas e Estudos Latino-americanos pela University of Florida (2014), e foi um Fulbright Fellow (2015) no Brasil. Email: jose.oviedo.perez@gmail.com.

(WALT, 1991). On the surface this might not appear problematic, but as we see across LA, when street crime, education, and so forth are securitized, the state is able to escalate these issues by employing conventional military solutions. Moreover, states can approach security problems differently than social welfare issues since these require less public debate, citizen input, and can be conducted with secrecy or unilateral decision-making (BUZAN; WEAVER; DE WILDE, 1998; TICKNER, 2016). This securitization of non-traditional issues contributed to the current escalation of crime and homicide rates that we see throughout the region.

Almost concurrently with this phenomenon, the third wave of democratization in LA allowed many of the region's nascent democracies to redefine their security strategies. The National Security Doctrine (NSD) of the previous authoritarian regimes mainly focused on anti-terrorism and the pursuit of leftist political dissidents, which resulted in Operation Condor and the murder of thousands during the Cold War (TICKNER, 2016; MCSHERRY, 2005). The transition towards democracy that began in the 1980s allowed the new regimes to reorient security towards what some scholars have called "Democratic Security" which focused on civilian control of the armed forces, reducing mutual distrust between neighbors, and consolidating democratic institutions (TICKNER, 2016). This view of security in many ways aimed to securitize the state more than individuals and protect it specifically from military coups.

Other scholars, such as Daniel Goldstein, have framed the post-authoritarian regime security doctrines as "Citizen Security" or one that, "focuses almost exclusively on threats posed by criminality; it demonizes criminals, authorizes state and popular violence, and undermines citizens' basic rights in exchange for a promised security (GOLDSTEIN, 2016: 139)." Although more focused on crime and the current internal security dilemmas facing many LA countries, this security doctrine still emphasizes the centrality of the state within security matters (FRUHLING; TULCHIN, 2003; LEAL BUITRAGO, 2003). What no government in the region after the Cold War and democratization did, however, was reorient its security doctrine towards "Human Security," a concept developed by the United Nations that prioritizes human rights, economic security, gender issues, and so forth (GOLDSTEIN, 2016; TICKNER, 2016). In LA, whether we view it as democratic or citizen security, doctrinal thinking since the 1990s has revolved around the security of the *state*, not *individuals* (MARQUARDT, 2012). In the following section we will problematize this turn in security thinking by analyzing in what ways preconceived notions of citizenship and race affect the outcomes of these securitization processes.

Latin America's racial legacy

Latin American states, since their foundation, have been constituted with a specific view of "citizenship" that excluded and devalued afro-descendent people (CENTENO, 2002; LYNCH, 1986). This can be seen in the legacy of colonial rebellions against Spain, where the popular uprisings of indigenous and other groups led by Miguel Hidalgo in Mexico were repressed and exterminated by Creole elites (LYNCH, 1986). The best example of this is probably Haiti where a Black-led independence movement terrorized elites across the continent, and subsequently led to a sustained effort by outside actors to contain the revolution (JAMES, 1989).

Although the region is the birthplace of nationalism and nationalist identity – the type of nationalist identity that was constituted was one of predominantly White Creole dominance and racial superiority (ANDERSON, 1983). The presence and identity of Black people and their communities was obscured and erased by post-independence governments to suit their preferred vision of themselves and ensure social control over these masses (GATES, 2012).

What resulted was a whitewashing across the region of racial identity and an expurgation of “blackness.” As Ianni writes, “The nation can be viewed as a historical configuration, in which social forces, economic activities, political arrangements, cultural productions, regional diversity, and racial multiplicities are organized, synthesized, and developed (author’s translation, 1988: 5).” Our point here is to call special attention to those “racial multiplicities” and the way in which certain races, and racial categories, were given preference during the creation of the nation, as well as the delimitation of who has the right to claim citizenship. As many Latin American thinkers, such as Martí, Mariátegui, and Quijano, have argued, across the region notions of land, race, and people have been often defined to the detriment of indigenous and afro-descendent communities. In other words, LA’s black roots and identities have been partially erased by various nation-building processes – along with the contributions of afro-descendent people. For example, in Cuba independence leader Antonio Maceo is typically depicted as “white” on the 5 *Pesos* note, even though he is black (GATES, 2012). This process can be interpreted overall as a form of what Galtung called, “Cultural Violence,” which was then translated historically into rather physical violence (1990).

We also see this pattern of submersing afro-descendent people and their identity in the physical layout and construction of space in LA. As historian Jeffery Needell has argued, in Brazil many “public” spaces were in fact constructed as private ones, and although there was no legal segregation, psychological methods were (and are) used to exclude afro-descendent people from certain parts and zones of cities (NEEDELL, 1995). This has resulted in a clear schism across Latin American countries between the center and periphery of cities, or zones of citizenship and citizens v. *others* (HOLSTON, 2009; MARQUES, 2012). It also allows crime and criminality to be associated with the periphery of cities and other areas inhabited by “non-citizens,” (LUCERO, 2016) which are coincidentally usually inhabited by people of color, positioned as internal others against whom the “real” national identity is set.

Crime in Latin America currently

Scholar Miguel Centeno accurately sums up the conception of crime in LA by stating, “The enemy, as defined by state elites, has been *within*, defined racially, along class lines, and by critical ideological struggles (italics in original, CENTENO, 2002: 66).” Said differently, since democratization states redefined security doctrine and securitized many public policy issues, specifically crime and criminality, using more conventional military tactics to address them. The enemy of “the state” across the region is characterized as an internal one, usually a man of color, who must be dealt with heavy-handedly by the state (LUCERO, 2008, 2016). Meanwhile, these people have had their citizenship erased or truncated and live in the regions of metropolitan

areas that have been associated with crime and criminality (BERKMAN, 2007; ROTKER, 2002). For instance, as one recent report about crime in Brazil states: “It is as if in regards to lethal violence, black and non-black people lived in completely different countries. In 2016, for example, the homicide rate for black people was two and a half times higher than that for non-blacks (16% versus 40.2%) (author’s translation, IPEA/FBSP, 2018: 40).”

Although devoid of violent interstate conflict, LA is a region ripe with intrastate conflict, such as urban crime that often leads to ungoverned or ungovernable spaces (CLUNAN; TRINKUNAS, 2010). For instance, in 2017, according to one report 44 of the world’s 50 most dangerous cities are in Latin America, 17 in Brazil alone (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ 2017: 3-4), which creates a struggle between the state and non-state groups for control over the national territory. Governments who have securitized urban crime since in the 1990s have been able to apply military tactics and weapons in response to this threat with little public outcry, because these individuals are labeled as internal enemies of the state and racially excluded from the category of “citizen” (BRICEÑO LEON; ZUBILLAGA, 2002). The outcomes of this process are omnipresent throughout the region’s urban areas and political discourses. Across Mexico and various Central American countries, for instance, governments implemented numerous tough on crime policies to address gangs (RODGERS, 2009; WATT; ZEPEDA, 2012; WOLF, 2017). The results, as we see with El Salvador’s *La Mano Dura* (“Heavy-Hand”) approach, has not been a reduction in crime; but rather an escalation in violence and human rights violations (HUME, 2007; RODGERS, 2009; WOLF, 2017).

Another well-documented case of this process has been the operations of the “Pacifying Police” in Brazil’s *favelas* (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017). Given the government’s consent to eradicate criminals, the Brazilian police (predominantly male and white) began rather violent campaigns to bring the periphery back under state control (BARCELLOS; ZALUAR, 2014; DELLASOPPA, 2012). In exchange for tenuous security, residents in these areas had to accommodate a militarized presence and constant human rights abuses (MOREIRA ALVES; EVANSON, 2011; PENGLASE, 2014). What resulted is a lack of respect for these peripheral communities and for the bodies of afro-descendent residents, as they become expendable and subject to extrajudicial killing, considering they are not included within the category of “citizen.” Once again, the deaths of afro-descendent people tend to spark little public outcry because they can be discursively labeled under the motif of “criminal” or “public enemy.” Also, individuals who stand up to this status quo and attempt to redefine the category the citizen to include afro-descendent inhabitants in peripheral regions are then subject to violence, as the assassination of Rio de Janeiro city council member Marielle Franco exemplifies.

Conclusion

Latin America presents a security puzzle: almost inexistent interstate conflict, but ubiquitous intra-state violence. As outlined here, this problem in part arose as post-authoritarian governments redefined their security doctrines, and the field of security studies within IR was expanded to include more non-traditional

issues. This gave governments the ability to treat criminal activity with a more conventional military approach. By taking these problems from the security realm and desecuritizing them we could then endeavor new solutions. For instance, drug use in urban peripheries could be seen as a public health problem and treated with doctors and rehabilitation centers, not with force and incarceration alone. Furthermore, the decriminalization of marijuana and an end to the war on drugs could also greatly reduce urban violence and trafficking. Police and the military have an auxiliary role to play in solving the region's internal security problems; but currently they are overburdened with the entire responsibility. Applying traditional security strategies to LA's current security issues is particularly problematic because of the region's racialized conception of national identity that excludes afro-descendent people from the category of citizen. The academic and policy communities must understand the links between race, crime, and citizenship in LA if we are ever to ameliorate the region's "hybrid peace." The research agenda and debate are ripe for future analysis of these issues, as our current approaches to reducing violence in the region's cities have not provided many desirable outcomes.

REFERENCES

- ANDERSON, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Verso: New York, 1983.
- BARCELLOS, C.; A. ZALUAR. *Homicides and territorial struggles in Rio de Janeiro favelas*. **Revista de Saúde Pública**. v.48, n.1, p. 94-102, 2014.
- BATTAGLIO, J. *The Coexistence of Peace and Conflict in South America: Toward a New Conceptualization of Types of Peace*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.55, n.2, p.131-151, 2012.
- BERKMAN, H. *Social Exclusion and Violence in Latin America and the Caribbean*. **IADB Working Paper** n.515, 2007. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1820903>.
- BRICEÑO LEON, R.; V. ZUBILLAGA. *Violence and Globalization in Latin America*. **Current Sociology**. v.50, n.1, p. 19-37, 2001.
- BUZAN, B.; O. WEAVER; J. DE WILDE. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CENTENO, M. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.
- CLUNAN, A.; H. TRINKUNAS. Eds. *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- DELLASOPPA, E. *Seguridad pública en Río de Janeiro: un desafío de dimensiones olímpicas. Una primera aproximación*. **Delito y Sociedad**. v.21, n.2. p. 101-122, 2012.
- FRUHLING, H.; J. TULCHIN. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2003.
- GALTUNG, J. *Cultural Violence*. **Journal of Peace Research**. v.27, n.3, p. 291-305, 1990.

- GATES, H. *Black in Latin America*. New York: New York University Press, 2012.
- GOLDSTEIN, D. *Citizen Security and Human Security in Latin America*. In D. MARES; A. KACOWICZ. **Routledge Handbook to Latin American Security**. Cap. 11, p.138 - 148. New York: Routledge, 2016.
- HOLSTON, J. *Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries*. **City & Society**. v. 21, n. 2, p.245-267, 2009.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Brazil: Police Abuses Feed Cycle of Violence*. 01/12/2017. Available at: <https://www.hrw.org/news/2017/01/12/brazil-police-abuses-feed-cycle-violence>. Accessed on: 05/13/2017.
- HUME, M. 'Mano Dura:' El Salvador Respondes to Gangs. **Development in Practice**. v.17, n.6, p.739-751, 2007.
- IANNI, O. *A questão nacional na América Latina*. **Estudos Avançados**. v.2, n.1, p. 5-40, 1988.
- IPEA/FBSP. **Atlas da Violência**. 2018. Available at: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410.
- JAMES, C. *The Black Jacobins: Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution*. 2nd Ed. New York: Vintage Books, 1989.
- LEAL BUITRAGO, F. *La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fria en América del Sur*. **Revista de Estudios Sociales**. v.15, p.74-87, 2003.
- LUCERO, J. *Struggles of Voice: The Politics of Indigenous Representation in the Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.
- LUCERO, J. *Alterity and Security: Culture and Survival Beyond the 'Indian problem.'* In D. MARES; A. KACOWICZ. **Routledge Handbook to Latin American Security** Cap. 12, p.149-160. New York: Routledge, 2016.
- LYNCH, J. *The Spanish American Revolutions 1808-1826*. 2nd Edition. New York: W.W. Norton and Company, 1986.
- MARES, D. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.
- MARQUARDT, K. *Participatory Security: Citizen Security, Participation, and the Inequities of Citizenship in Urban Peru*. **Bulletin of Latin American Research**. v.31, n.2, p.174-189, 2012.
- MARQUES, E. *State Institutions, Power, And Social Networks in Brazilian Urban Policies*. **Latin American Research Review**. v.47, n.2., p. 27-50, 2012.
- MCSHEERY, J. *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2005.
- MOREIRA ALVES, M; P. EVANSON. *Living in the Crossfire: Favela Residents, Drug Dealers, and Police Violence in Rio de Janeiro*. Philadelphia: Temple University Press, 2012.
- NEEDELL, J. *Rio de Janeiro and Buenos Aires: Public Space and Public Consciousness in 'Fin-de-Siècle' Latin America*. **Comparative Studies in Society and History**. v. 37, n. 3, p. 519-40, 1995.
- PENGLASE, R. *Living with Insecurity in a Brazilian Favela: Urban Violence and Daily Life*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 2014.

- RODGERS, D. *Slum Wars of the 21st Century: Gangs, 'Mano Dura' and the New Urban Geography of Conflict in Central America*. **Development and Change**. v.40, n.5, p. 949-976, 2009.
- ROTKER, S. Ed. *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 2002.
- SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Metodología del ranking (2017) de las 50 ciudades más violentas del mundo**. 2018. Available at: <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/summary/6-prensa/242-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2017-metodologia>
- TICKNER, A. *Securitization and the Limits of Democratic Security*. In D. MARES; A. KACOWICZ. **Routledge Handbook to Latin American Security**. Cap. 5, p. 67-77. New York: Routledge, 2016.
- WALT, S. *The Renaissance of Security Studies*. **International Studies Quarterly**. v.35, n.2, p. 211-239, 1991.
- WATT, P.; R. ZEPEDA. *Drug Wars Mexico: Politics, Neoliberalism, and the New Narcoeconomy*. New York: Zed Books Ltd, 2012.
- WOLF, S. *Mano Dura: The Politics of Gang Control in Latin America*. Austin: University of Texas Press, 2017.

*Recebido em 7 de outubro de 2017.
Aprovado em 20 de julho de 2018.*

RESUMO

O seguinte artigo utiliza uma abordagem interdisciplinar para entender alguns dos paradoxos atuais em torno da violência interna na América Latina. Ao analisar a raça, a cidadania e outros legados históricos na região, discutimos o desenvolvimento da “cidadania” e do “crime” como categorias de exclusão e inclusão social. Especificamente, diferentes doutrinas de segurança são analisadas para entender melhor como esses processos evoluíram desde o fim da Guerra Fria. Na seção de encerramento, são apresentadas algumas soluções possíveis.

Palavras-chave: Doutrina de Segurança; América Latina; Cidadania; Raça.

ABSTRACT

The following article employs an interdisciplinary approach to understanding some of the current paradoxes around internal violence in Latin America. By analyzing race, citizenship, and other historical legacies in the region we discuss the development of “citizenship” and “crime” as categories for social exclusion and inclusion. Specifically, different security doctrines are analyzed to better understand how these processes have evolved since the end of the Cold War. In the closing section, some possible solutions are presented.

Key-words: Security Doctrine; Latin America; Citizenship; Race.

O CENÁRIO POLÍTICO ECONÔMICO PÓS-GUERRA FRIA E A ONDA NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO DE CASO DO BRASIL, DO CHILE E DA ARGENTINA

The political-economic scenario post-cold war and the neoliberal wave in Latin America: a case study of Brazil, Chile and Argentina

Camilo Pereira Carneiro¹

Eduardo Ernesto Filippi²

Luiza Pecis Valenti³

Introdução

A onda neoliberal que varreu a América Latina no último quarto do século XX foi, no entender de intelectuais como Alves do Carmo (2013), parte da estratégia elaborada pelos Estados Unidos da América para sua consolidação como potência hegemônica no Sistema Internacional. Esse processo que atingiu a América Latina se deu paralelamente à queda do bloco soviético em 1991 e o término da Guerra Fria. Desde então, o Sistema Internacional deixou de ser bipolarizado, tornou-se multipolar, e abriu espaço para a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica. Esse período testemunhou a modificação do entendimento de conceitos das Relações Internacionais e o aumento da importância atribuída a abordagens e métodos afeitos à Economia Política Internacional e à Geoeconomia. O novo funcionamento do Sistema Internacional se consolidou na medida em que a economia e os modelos que visavam o desenvolvimento eram enfocados nas disputas políticas internacionais (ALVES DO CARMO, 2013). O novo sistema passou a funcionar relacionando questões de política, geografia e economia que culminaram no campo da Geoeconomia:

Geo-economics may be defined in two different ways - as the relationship between economic policy and change on national power and geo- politics - in other words, the geopolitical consequences of economic phenomenon, or, as the economic consequences of geopolitical trends and national power. Both the notion of 'trade follows the flag,' that there are economic consequences of the projection of national power, and the idea that 'the flag follows trade,' that there are geopolitical consequences of essentially economic phenomena, would constitute the subject matter of geo-economics (BAURU, 2012, p.2).

¹Doutor em Geografia e professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Email: camilofilho@ufgd.edu.br.

²Doutor em Economia Política e professor Associado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Email: edu_292000@yahoo.com.br.

³Mestranda do PPG Estudos Estratégicos Internacionais, com ênfase em Economia Política Internacional. Email: luizapvalenti@gmail.com.

De acordo com Alves do Carmo, esse novo cenário de “reconstrução capitalista ocidental envolveu um alto grau de institucionalização da economia em âmbito internacional, tendo como epicentro os Estados Unidos” (ALVES DO CARMO, 2013, p.7), na medida em que os interesses de cada país foram contemplados dentro dessa lógica de consolidação hegemônica (ARRIGHI, 1996). Dessa forma, os EUA assumiram o papel de líder global e, devido a sua influência, escalonaram seus modelos políticos e econômicos para os demais países que eram relevantes para seus interesses.

A condição de influenciador internacional adquirida gradativamente pelos Estados Unidos trouxe consequências em diferentes graus e áreas para todo o globo. A América Latina, em especial, foi diretamente impactada, principalmente por manobras econômicas e comerciais que prometiam uma recuperação econômica da região ao mesmo tempo em que desenhavam um cenário favorável para o comércio norte-americano. Nesse sentido, Hirst afirma que:

Em qualquer caso, a identificação dessa política com uma projeção hegemônica tornou-se o viés explicativo mais indicado para o tipo de interação estabelecido entre Washington e os países latino-americanos a partir dos anos 30. Ao longo dos 45 anos do conflito leste-oeste, apesar de marginal, a América Latina foi parte ativa do conjunto de organismos multilaterais que outorgaram uma faceta institucional à liderança dos Estados Unidos, assegurando-lhe sustentação e legitimidade. A instituição do Sistema Interamericano conferiu um âmbito específico para que o *hegemon* exercesse – em bases consensuais e pouco conflitivas – sua autoridade, apoiado por um conjunto de Estados mais fracos – com o qual compartilhava a identidade americana (HIRST, 2009-2010, p.27).

Ao longo do período da Guerra Fria e nos anos subsequentes ao seu término houve uma transição de regimes autoritários para regimes democráticos em grande parte dos países latino-americanos, os quais passaram por recessões e crises econômicas. Foi nesse cenário que a consolidação norte-americana como potência global permitiu que o modelo neoliberal fosse recomendado para os países da região, sendo a abertura de mercados e a redução do papel do Estado prerrogativas para o recebimento de auxílio financeiro por parte de organizações internacionais (ANDREAS, 1995).

A consolidação da nova e única superpotência, os Estados Unidos, foi acompanhada da adoção de manobras estratégicas econômicas nos países latino-americanos. Nesse sentido, no intuito de analisar a estratégia dos EUA no cenário do mundo pós-Guerra Fria e as repercussões das políticas estadunidenses na América Latina, a presente pesquisa se pautará em conceitos como *hegemon* e geoeconomia, que serão tratados na próxima seção. Na sequência, serão apresentadas as condições que permitiram a introdução da doutrina neoliberal norte-americana na América Latina. Por fim, serão analisados os impactos da onda neoliberal do final do século XX (parte da estratégia de consolidação da hegemonia norte-americana no Sistema Internacional) em três importantes países latino-americanos, a saber: Brasil, Chile e Argentina.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica, elaborada a partir da ótica das Relações Internacionais, que busca contribuir para o tema que já vem sendo objeto de pesquisa em outras áreas acadêmicas como a Ciência Econômica.

Cenário internacional pós-guerra fria

O fim da Segunda Guerra Mundial (1939-45) abriu espaço para graduais alterações de poder nos componentes envolvidos no Sistema Internacional. Além de criar um novo cenário bipolar no contexto da Guerra Fria, marcado por um forte revanchismo entre os Estados Unidos e a União Soviética, o campo das Relações Internacionais passou a ser trabalhado de forma mais complexa e o relacionamento dessas potências para com os demais países foi evidenciado através das estratégias econômicas e políticas adotadas por cada um (CARMO, 2013).

O início da década de 1990 foi caracterizado por uma nova formação do Sistema Internacional e a derrocada política e econômica do bloco soviético em 1991 marcou o início de um período de consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica, finalizando a ordem bipolar global (SANTOS, 2013). A condição econômica norte-americana foi também um dos pilares de tal consolidação, na medida em que ocorria uma clara predominância do dólar nas transações econômicas globais e uma forte presença de Wall Street nas questões financeiras da época (MANN, 2006). Nesse sentido, Santos descreve o cenário internacional no qual os Estados Unidos se encontravam pós-Guerra Fria da seguinte maneira:

Aos poucos, durante a década de 1990, os EUA foram estabelecendo os marcos fundamentais de sua supremacia [...] global, valendo-se para isso de manobras na ONU e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de posições unilaterais, de alianças bilaterais com países estratégicos, do enquadramento do poderio europeu e asiático, da neutralização da China e da Rússia e da anulação de projetos de qualquer país que pretendesse desafiar o poderio norte-americano. Em larga medida, a estratégia político-militar norte-americana tem procurado subordinar os exércitos do mundo todo às diretrizes dadas pelo Departamento de Defesa dos EUA (SANTOS, 2006, p.51).

Inserido nesse novo contexto, o governo norte-americano delimitou estrategicamente duas principais agendas: a implementação de reformas neoliberais em outros Estados e o combate ao comércio ilícito de drogas (SCHOULTZ; SMITH, 1994). A nova alocação de esforços da então potência hegemônica fez com que as questões relacionadas à América Latina se caracterizassem pela “indefinição de uma política hemisférica clara [que] se aliava à ênfase nos interesses econômicos, à afirmação do modelo neoliberal e à perspectiva de um multilateralismo limitado, porém emergente” (HERZ, 2002, p. 85).

Por sua vez, Andreas afirma que o período pós-Guerra Fria criou uma pressão do governo norte-americano para que reformas econômicas fossem implementadas de acordo com as recomendações do FMI nos países da América Latina, ou seja, que fossem implementadas estratégias de livre-mercado e o papel do Estado fosse reduzido (ANDREAS, 1995). Essa situação aumentava a margem de manobra dos Estados Unidos em âmbito econômico, ao mesmo tempo em que sua política externa era marcada por uma lógica geopolítica que evitava a presença de outras potências na região (HERZ, 2002). Gradativamente, a economia neoliberal passou a ser exportada para os países latino-americanos com o incentivo dos Estados Unidos, fazendo com que a posição de *hegemon* ficasse ainda mais consolidada e os países latino-americanos se tornassem mais dependentes dos atores internacionais.

Harvey define a doutrina neoliberal⁴, que foi desenvolvida a partir da década de 1970, da seguinte forma:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, de polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (HARVEY, 2008, p. 2).

A emergência do neoliberalismo ocorreu na esteira da crise do modelo econômico do pós-Guerra que se deu em 1973, sendo um período em que uma parcela significativa dos Estados entrou em recessão econômica, com baixas taxas de crescimento e altas taxas inflacionárias (HERTEL, 2013). Neste cenário o neoliberalismo ascendeu e ganhou forma principalmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, indo de encontro ao modelo de bem-estar social e às ideias Keynesianas vigentes até então. O fortalecimento dessa doutrina coincidiu com a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica e com a globalização comercial proporcionada pelo novo cenário internacional (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016), fazendo com que o poder de barganha e de coerção desses fosse ainda mais forte para com os demais Estados.

As tendências neoliberais norte-americanas impactaram diretamente os países da América Latina. De acordo com Cervo (2008), a economia dos países latino-americanos foi regida por um paradigma liberal-conservador até a crise de 1929, seguido pelo modelo desenvolvimentista até o final da década de 1980 e, finalmente, pelo modelo neoliberal nos anos 1990. A instabilidade monetária e a inflação eram marcas comuns na América Latina, assim como o viés do cenário político que se desenhava na região. Segundo Martinez e Oliveira:

As características intrínsecas a este paradigma são a redemocratização dos países que estiveram sob regimes autoritários, uma nova relevância dos Direitos Humanos nas políticas públicas internas e o liberalismo econômico contemplado na abertura do comércio local ao global. Desta forma, houve uma substituição da visão centro e periferia, que era defendida pelo paradigma desenvolvimentista, para um mundo mais unificado pelo capitalismo (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016, p. 71).

Com pequenas variações temporais, o neoliberalismo consolidou-se nos diferentes países da América Latina, resultando em uma maior integração ao mercado internacional e, conseqüentemente, em uma maior dependência no contexto global (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016). Mesmo que cada Estado carregasse intrinsecamente peculiaridades e estratégias político-econômicas divergentes, é possível traçar denominadores comuns na economia latino-americana. De acordo com Cervo, os países estavam regidos por três pilares: eliminação do Estado desenvolvimentista interventor, abertura de mercado e do sistema produtivo e o abandono

⁴A palavra neoliberalismo carrega na sua essência a ideia de inovação. O prefixo “neo” remete à reaplicação dos preceitos liberais já introduzidos em um contexto histórico prévio, ou seja, “não se trata de uma nova variante do liberalismo, mas sim de uma modernização daquelas ideias” (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016, p.73).

do Estado de Bem-estar Social através da promoção de oportunidades competitivas aos indivíduos (CERVO, 2008).

Essas condições, as quais são variáveis regidas pela doutrina neoliberal, foram exportadas para a América Latina, principalmente por meio do Consenso de Washington, elaborado em 1989 por economistas de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos EUA. A sumarização do "receituário" neoliberal coube a John Williamson (2000) e é resumido na tabela abaixo:

Tabela 1: Consenso de Washington: original e ampliado

Original (1990)	Ampliado (2000)
Disciplina fiscal;	Reformas políticas e legais;
Reorientação das despesas públicas;	Criação de instituições de regulação;
Reforma fiscal;	Políticas específicas anticorrupção;
Liberalização financeira;	Flexibilização das leis trabalhistas;
Taxas cambiais unificadas e competitivas;	Respeito aos acordos da OMC;
Liberalização comercial;	Imposição de regras ao mercado financeiro;
Abertura aos investimentos estrangeiros;	Abertura financeira <i>prudente</i> ;
Privatização de empresas estatais;	Aplicação de regimes cambiais de flutuação livre;
Desregulação;	Criação de redes de proteção social;
Respeito aos direitos de propriedade.	Criação de política de redução da pobreza.

Fonte: Williamson (2000).

Bandeira aponta que o Consenso de Washington foi responsável pela recomendação do governo dos Estados Unidos de dez medidas de reformas econômicas aos países da América Latina. (BANDEIRA, 2002) Os norte-americanos defendiam que todas as propostas tinham como objetivo a estabilização monetária e o restabelecimento das leis de mercado, sendo elas (1) a criação de mecanismos para assegurar a disciplina fiscal, (2) a revisão das prioridades de gastos públicos, (3) o estabelecimento de uma reforma tributária, (4) a adoção de taxas de juros positivas, (5) o alinhamento das taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado, (6) o aumento da liberalização do comércio, (7) o fim das restrições ao investimento estrangeiro, (8) a gradual privatização de empresas estatais, (9) o aumento da desregulamentação das atividades financeiras e (10) a garantia dos direitos de propriedade intelectual (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016).

Bandeira sintetiza o Consenso de Washington como uma forma de legitimação do poder norte-americano na economia global:

[o] receituário, celebrado como o Washington Consensus, resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado, o que viabilizaria ulteriormente a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), do Canadá à Terra do Fogo, tal como proposta pelo Presidente George Bush, como lançamento em 1990 da *The Enterprise for the Americas Initiative* (BANDEIRA, 2002, p. 136).

O novo cenário fez com que os países da América Latina gradativamente abandonassem os ideais cepalinos, principalmente o argumento de que as políticas públicas intervencionistas de estímulo ao setor industrial poderiam resultar em desenvolvimento econômico (CEPAL, 2014a). A adoção das medidas definidas no Consenso de Washington “constituiria condição fundamental para que [os países da América Latina] pudessem renegociar a dívida externa e recebessem qualquer recurso das agências financeiras internacionais” (BANDEIRA, 2002, p. 135), colocando sob os governos da região ainda mais pressão para adoção de estratégias neoliberais. O último país a adotar as novas medidas foi o Brasil, o que muito se deve ao distanciamento político dos Estados Unidos no período de redemocratização (SENNES, 2013), ao mesmo tempo em que o Chile foi o primeiro a implementar as novas medidas, ainda durante o regime autoritário de Pinochet (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016), tornando-se um laboratório latino-americano para os economistas norte-americanos testarem a assertividade de suas estratégias neoliberais.

O laboratório dos *Chicago Boys*: o caso chileno

Iniciado com um golpe de Estado em 1973, o regime militar chileno teve duração de dezessete anos. Diferentemente dos demais países que serão posteriormente estudados, o comando do país foi centralizado na mão de uma figura política: Augusto Pinochet. Lira afirma que “a princípio, o regime militar liderado por Pinochet não tinha um projeto econômico definido a ser aplicado [...], mas tinha um claro objetivo: conter a inflação” (LIRA, 2010, p. 5).

Essa indefinição de políticas econômicas, somada ao momento de apogeu das ideias do economista Milton Friedman nos Estados Unidos, abriu espaço para que o Chile fosse o primeiro país a implementar o neoliberalismo na América Latina (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016). Lira explica o funcionamento desse período e correlaciona as necessidades norte-americanas e chilenas:

Um grupo de economistas oriundos da Escola de Economia de Chicago, os *Chicago Boys*, conduziu uma política destinada a estabilizar o nível dos preços, mas fora isso, eles inseriram reformas que buscaram dar ao mercado um papel maior na regulamentação da vida econômica do país. Os *Chicago Boys* foram bastante influenciados pela linha de pensamento monetarista veiculada por Milton Friedman e foram responsáveis por tornar o Chile o primeiro país a seguir a doutrina neoliberal (LIRA, 2010, p.5).

A implementação da doutrina neoliberal no Chile diverge das demais por não seguir a lógica que definia a democracia como premissa básica para que se usufruísse dos benefícios das práticas do neoliberalismo. Entretanto, os Estados Unidos se viam em uma situação confortável com esse primeiro teste de implementação na América Latina, na medida em que “esperava-se que os países possuísem uma mão de obra barata e assim pudessem encontrar uma forma de inserção internacional na nova era da globalização que emergia” (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016, p. 75).

A medida inicial dos *Chicago Boys* foi reduzir a participação do setor público. Essa estratégia era vista como urgente em um país em que o gasto público representava 12% do PIB em 1973, indicando que a inflação era alimentada pela manutenção da máquina pública com a emissão de moedas (FFRENCH-DAVIS, 2008).

Além disso, em 1975, iniciou-se uma série de privatizações, com exceção de alguns segmentos como a exploração do cobre e o refino de petróleo por razões de soberania e segurança nacional. Entretanto, o Chile seguia em uma grave recessão iniciada desde o período da Unidade Popular e as novas medidas de abertura criavam um paradoxo na sociedade: aumentavam a concentração da propriedade ao mesmo tempo em que derrubavam os pilares da hiperinflação chilena (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016).

Foi apenas em 1976 que a inflação no país se reduziu significativamente, com mudanças relacionadas à apreciação cambial e à abertura comercial. Martinez e Oliveira explicam que o governo fixou o câmbio a níveis sobre apreciados, o que facilitou a realização de importações e, mais do que isso, retirou o protecionismo, auxiliando ainda mais na redução da inflação (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016). Em contrapartida, Ffrench-Davis argumenta que esse abrupto fim do protecionismo trouxe consequências negativas para o desenvolvimento industrial chileno resultando em uma participação da produção industrial no PIB reduzida em 5% entre 1970 e 1981 (FFRENCH-DAVIS, 2008).

No ano de 1978, a inflação atingia 64%, o que foi considerado um êxito dos Chicago Boys. Tendo posse desse respaldo e reconhecimento, iniciaram-se reformas mais ousadas na economia, como a liberalização financeira (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016). Ffrench-Davis (2008) argumenta que esses economistas acreditavam que em um cenário de estabilidade econômica e social, a abertura da conta de capitais resultaria no aumento da oferta de fundos para empréstimos e, consequentemente, na redução da taxa de juros interna. Entretanto, as consequências dessa medida foram diferentes, como explicam Martinez e Oliveira:

A estratégia dos Chicago Boys para retomar o crescimento econômico viu-se longe da realidade, pois o fluxo de capital estrangeiro não equalizou os juros internos com os externos, pelo contrário, viu-se que o crédito interno era mais caro que o ofertado no exterior. As privatizações dos bancos [...] e a baixa supervisão do Estado sobre o setor financeiro contribuíram para formar esta circunstância, já que permitiram a concentração do setor bancário e possibilitou os bancos a aumentarem o spread livremente (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016, p.6).

Ffrench-Davis (2008) ainda argumenta que a ineficiência dos bancos chilenos contribuiu para encarecer os juros, na medida em que os custos de intermediação financeira dos mesmos eram consideravelmente altos. Já a entrada da poupança externa estava nas mãos apenas de grandes grupos privados nacionais que destinaram o crédito barato para fomentar o consumo, fazendo com o que novos recursos não fossem direcionados para o investimento e desenvolvimento do país (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016).

Entre 1977 e 1981, a taxa média de crescimento do PIB foi de 8%, abaixo do esperado, porém ainda respondendo à recuperação da recessão de 1975 (DABÈNE, 2003). Todas essas estratégias econômicas desenharam uma lógica que o país não conseguiria manter a médio prazo, com pouca produção concomitantemente a um consumo desenfreado sustentados por recursos externos (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2016). Além disso, de acordo com Krebs, a iniciativa privada chilena se encontrava endividada no exterior, o que resultou em um processo contínuo de falências, até mesmo dos bancos do país (KREBS, 2005). Martinez e Oliveira defendem que o período neoliberal chileno “logrou certos êxitos, dentre os quais se destaca o controle inflacionário, a diversificação da pauta de exportações e a abertura comercial”, porém não percebeu as limitações

do modelo e provocou uma concentração de renda e o aumento da pobreza (MARTINEZ;OLIVEIRA, 2016, p. 7). A criação de uma bolha, em decorrência de especulações e consumo insustentável levou o país a uma crise em 1982, que simbolizou o esgotamento do modelo neoliberal no Chile.

Do neoliberalismo ao liberal-desenvolvimentismo: o caso argentino

A transição para a democracia na Argentina durou 18 meses e foi marcada pela recusa e distanciamento da lógica dos golpes e revoluções. Após décadas marcadas por governos autoritários e disputas de poder, a democracia foi finalmente consolidada e se provou necessária para o fortalecimento econômico e político, interna e externamente, da Argentina. Concomitantemente à derrota nas Malvinas/Falklands, em 1982, a Argentina também passava por uma crise interna: a desindustrialização decorrente das estratégias militares ocasionou uma redução dos salários da população, uma alta inflação e uma política livre-cambista que inibia a concorrência com produtos estrangeiros (FRIDERICH, 2017).

Esse cenário fez com que, “no decorrer do primeiro governo democrático que sucedeu à queda da ditadura militar – Raúl Alfonsín, que governou de 1983 a 1989 –, a ideologia neoliberal [ganhasse] novo alento sob o estímulo da prática política do grande empresariado” (DINIZ, 1991, p.140). Consolidou-se, então, uma máxima entre a elite e as grandes organizações empresariais de que o Estado intervencionista teria retraído a livre iniciativa e resultado em um cenário de estancamento da produção e debilitação dos níveis de consumo. Entretanto, a forte penetração do discurso neoliberal nos diferentes setores argentinos se deve também a questões políticas, conforme Diniz aponta:

O repúdio do Estado foi, em grande parte, alimentado pela perda do prestígio e da credibilidade do governo de Alfonsín após o fracasso do Plano Austral e dos sucessivos esforços voltados para debelar a crise econômica e social. Nos seus dois últimos anos, o governo revelou sua absoluta impotência diante da hiperinflação e dos graves problemas econômicos, tornando-se visível sua incapacidade de implementar qualquer política comum com o mínimo de coerência e eficácia (DINIZ, 1991, p. 141).

Tomando posse em julho de 1989, Carlos Menem mudou os rumos da economia argentina. O novo presidente privatizou empresas, equiparou o peso ao dólar americano, abriu o país aos fluxos de capitais externos, introduziu mais flexibilidade nos mercados de trabalho e criou uma situação de segurança para os investimentos estrangeiros (HERTEL,2013).O grande destaque das novas estratégias econômicas foi o Plano Cavallo, que se baseava em três grandes pilares: “a fixação da taxa de câmbio em relação ao dólar (...), a conversibilidade (...) e a definição de um lastro para a moeda nacional” (BATISTA, 2002, P.84). O plano obteve êxito e foi responsável por deter a hiperinflação que castigava o país durante as décadas anteriores (CHASTEEN, 2001, p.257).

Bóron ainda ressalta que o governo “pôde pôr em prática um ajuste estrutural sem precipitar conflitos políticos e sociais não manejáveis(...). Isto foi o que constituiu a singularidade do experimento de Menem” (BÓRON, 1995, p. 17). Através da lei da Reforma do Estado, foi possível privatizar empresas como as de telefonia, aviação, aeroportuárias e petroquímicas. Essas vendas resultaram em um aumento de cerca de 10% do PIB argentino (FAUSTO; DEVOTO, 2006).

Contudo, o país não conseguiu extrair resultados positivos a longo prazo. De acordo com Harvey, “o desemprego aumentou, pressionando para baixo os salários, ao mesmo tempo em que a elite usou a privatização para amealhar fortunas” (HARVEY, 2008, p.114). Sharapura complementa, ao afirmar que “a economia que crescera a uma taxa média anual de 8% da segunda metade de 1990 à segunda metade de 1994, caiu em profunda recessão. O PIB sofreu uma contração de 7,6% do último trimestre de 1994 ao primeiro [...] de 1996” (SHARAPUTA, 2002, p. 3). Ao mesmo tempo em que questões estruturais internas agravaram a economia do nacional, tornou-se evidente que a Argentina era vulnerável aos choques internacionais que atingiam os mercados emergentes (BATISTA, 2002). Esse novo cenário fez com que o otimismo neoliberal abrisse espaço para uma lógica liberal-desenvolvimentista no país (SILVA,2008). Sallum explica essa releitura:

Nessa versão de liberalismo também dá-se oportunidade à estabilização monetária, mas a urgência com que ela é perseguida aparece condicionada aos efeitos potenciais destrutivos que as políticas anti-inflacionárias ocasionarão no sistema produtivo. Por isso, combate-se o radicalismo dos fundamentalistas. Exigindo-se um câmbio não apreciado, para evitar déficits na balança de transações correntes (comercial e de serviços), e juros mais baixos para não desestimular a produção e o investimento (SALLUM, 1991 p. 34).

Adotando esse liberalismo com traços desenvolvimentistas, a Argentina começou um movimento que, mesmo não permitindo uma queda tão brusca na inflação, traria mais equilíbrio para a economia doméstica. A economia do país seguiu com um desenvolvimentismo industrializante e tornou o país menos vulnerável ao cenário internacional, diminuindo a dependência de apostes de capitais estrangeiros. O neoliberalismo argentino, que trouxe resultados positivos a curto prazo, foi remodelado para que fosse possível obter resultados econômicos satisfatórios por um maior período de tempo.

Neoliberalismo gradual: o caso brasileiro

Um dos principais fatores que resultou na queda do regime militar brasileiro foi a crise econômica que o país enfrentava após o Milagre Econômico da década de 1970. Esse declínio econômico diminuiu a margem de manobra dos militares (JUNG,2015) e obrigou que o primeiro presidente democraticamente empossado tomasse medidas para alterar o cenário que se apresentava. José Sarney manejou seu governo com o propósito de sanar duas grandes questões: abrandar a crise econômica do país e pavimentar a reconstrução democrática brasileira (LINHARES, 1990). Entretanto, foi apenas no final do governo de José Sarney que o Brasil começou a adotar medidas neoliberais, sendo um país retardatário no que tange à adoção das recomendações do Consenso de Washington (MONTENEGRO,2011).

Alvarez sintetiza o fio condutor econômico dos governos brasileiros pós-Guerra Fria, de Sarney até Fernando Henrique Cardoso, com base nas ideias de Sallum Jr:

Comparando-se os governos Sarney, Collor e FHC I, no que diz respeito ao avanço das reformas neoliberais, pode-se afirmar, em linhas gerais, que, se o primeiro não demonstrou motivação para implantá-las (exceto em momentos precisos), o segundo manifestou um claro propósito de fazê-lo, não encontrando, porém, uma conjuntura favorável ao seu plano (o que vale também para o governo do seu vice, Itamar

Franco, embora as dificuldades não tenham sido exatamente as mesmas). O terceiro, por sua vez, conseguiu unir um propósito claro com estabilidades políticas e hegemônicas, garantidas pelo Plano Real, para aplicar seu plano de reformas liberais (ALVAREZ, 2012, p. 19).

O governo de Sarney se caracterizou pela implementação dos “planos heterodoxos” para estabilidade monetária, em uma tentativa de “reanimar o modelo desenvolvimentista” (ALVAREZ, 2012, p. 20), provando a falta de alinhamento com as recomendações neoliberais. Essas estratégias fracassaram ao tentar frear a inflação e desagradaram tanto as elites empresariais quanto as classes trabalhadoras, tornando-se um gatilho para a adoção de um projeto neoliberal. Sallum Jr explica que, “na medida em que a elite econômica tornava insegura e assustada com as iniciativas reformistas do governo da Nova República, sobretudo com as políticas heterodoxas de estabilização monetária, as ideias econômicas liberais passaram a se tornar relevantes para ela” (SALLUM JR, 2004, p. 57).

A eleição de Collor em 1989 não só representou uma renovação estrutural política na medida em que foi o primeiro presidente eleito por voto popular pós-regime militar, como também marcou o início da implementação de estratégias neoliberais no Brasil (BOITO JR, 1999; CARVALHO, 2006). Através da implementação do Plano Brasil Novo, popularmente conhecido como Plano Collor, em março de 1990, cuja principal ação foi o sequestro dos haveres financeiros, destaca-se que dentre as primeiras medidas adotadas pelo presidente a extinção de empresas públicas, a liberalização das taxas de câmbio e a eliminação de incentivos fiscais (ALVAREZ, 2012).

Além disso, o Programa nacional de Desestatização foi implementado, congelando preços e salários, fazendo com que houvesse uma temporária queda da inflação. Entretanto, esse cenário não durou por muito tempo e, abalado por denúncias de corrupção e pela recessão (e a subsequente queda do PIB brasileiro), Collor sofreu um *impeachment*, “frustrando a expectativa das classes dominantes em relação à adoção das ‘reformas orientadas para o mercado’” (GALVÃO, 2003, p. 105).

Sucedeu a Fernando Collor de Mello seu vice, Itamar Franco, que se caracterizou pela desaceleração das reformas neoliberais. As estratégias de privatização, por exemplo, foram dificultadas e o presidente defendia o aumento dos pisos para a venda de ações (ALVAREZ, 2012). Entretanto, o grande destaque foi a elaboração e implementação do Plano Real, regida pela equipe econômica do governo. Galvão explica que era Fernando Henrique Cardoso quem liderava a equipe que utilizou a seguinte estratégia:

Aproveitou a conjuntura internacional favorável, buscando atrair os recursos financeiros disponíveis no mercado interno para o combate à inflação. A ancoragem cambial permitiu ao governo controlar o valor interno da moeda, instituindo a paridade entre dólar e real. Além disso, o Plano Real valeu-se da abertura comercial e da redução das alíquotas de importação para intensificar a concorrência e, assim, impedir o aumento dos produtos nacionais (GALVÃO, 2003, p. 91-92).

Pode-se afirmar que as diretrizes neoliberais foram realmente implementadas com vigor durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que obteve sucesso com a implementação de um plano de estabilização monetária, o Plano Real no governo anterior. Cervo explica que “após o efêmero governo de Fernando Collor de Melo, ortodoxo na aplicação de medidas sugeridas pelo conjunto de instruções do centro,

o pensamento e a prática política de Fernando Henrique Cardoso nortearam a nova fase” (CERVO, 2008, p. 79).

As políticas de Cardoso foram balizadas por duas questões centrais: o andamento do Plano Real e a estabilização da inflação (HERTEL, 2013) e foram implementadas em diferentes etapas. “Na primeira (...) implementou políticas de rigidez fiscal, retraiu o Estado de Bem-estar Social e retirou-se da esfera produtiva. Na segunda etapa, [medidas administrativas e burocráticas levaram o Brasil a uma política de] (...) transparência de gastos públicos e garantiu o investimento estrangeiro” (SILVA, 2008, p.143). O resultado foi, em um primeiro momento, o aumento do consumo, seguido por uma necessidade de restrição do crédito e da elevação da taxa de juros para conter essa demanda. Além disso, a abertura comercial foi responsável não só para combater a inflação, mas também ofereceu novos mercados para empresas multinacionais inseridas em um mercado cada vez mais globalizado (GALVÃO, 2003).

Moniz Bandeira apresenta os resultados dessa nova política para o país, tornando claro o motivo da maxidesvalorização em 1999:

O déficit na balança de serviços saltou de US\$15,3 bilhões, em 1990, quando o processo inflacionário se intensificara no Brasil, para US\$ 28,8 bilhões, em 1998, e o déficit nas transações correntes pulou de US\$3,7 bilhões para US\$ 33,6 bilhões, no mesmo período. Com um déficit comercial acumulado, entre 1995 e 1999, da ordem de US\$ 24,9 bilhões, após anos consecutivos de saldo positivo, o Brasil defrontou-se com a necessidade de ter de captar, anualmente, cerca de US\$40 bilhões a US\$50 bilhões, no mercado internacional, para atender aos compromissos com o pagamento de juros e transferência de lucros, fretes e royalties, bem como amortizar os empréstimos e fechar as contas externas (MONIZ BANDEIRA, 2005, p. 110-111).

De acordo com Montenegro, o fracasso das estratégias neoliberais foi mais forte na economia internacional, na medida em que o governo considerava o meio internacional como propulsor do desenvolvimento (MONTENEGRO, 2011). O mesmo autor conclui que:

No final do segundo mandato de Cardoso, as crises decorrentes da globalização assimétrica foram responsáveis por uma correção discreta de rumos na condução da política externa. Com a crise financeira de 1999, explicitou-se mais ainda a vulnerabilidade externa do País e, com a virada do século, houve um retorno do discurso sobre as assimetrias do sistema internacional, a distribuição desigual de poder e a incapacidade da socialização dos lucros no sistema multilateral de comércio (MONTENEGRO, 2011, p. 21).

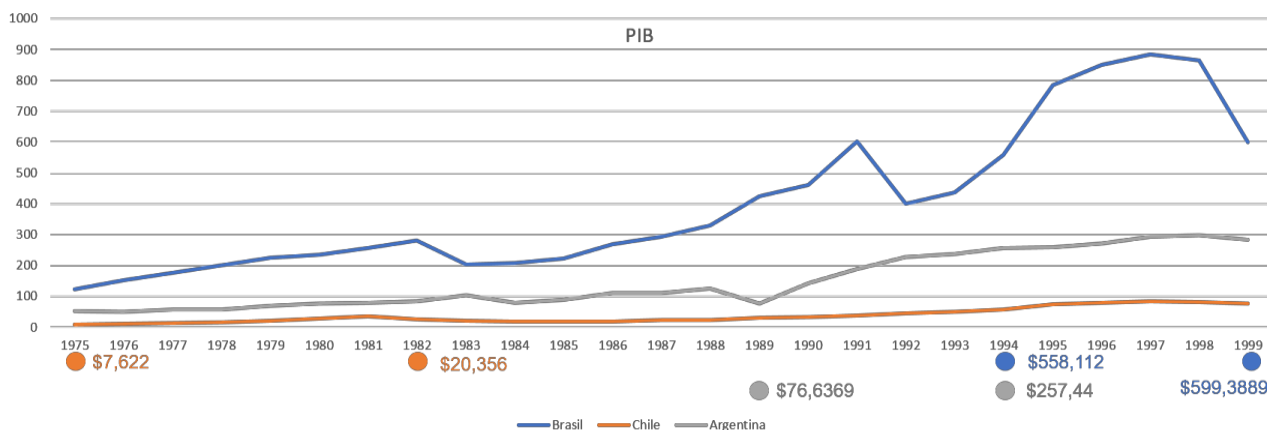
Pode-se afirmar que o governo brasileiro foi incapaz de promover o desenvolvimento econômico no país, adotando medidas que tornaram o Brasil ainda mais vulnerável às oscilações externas. O país teve o seu peso encolhido na economia mundial (MONTENEGRO, 2011), o que retirou o apoio interno ao governo, gerou desconfiança do mercado internacional e fez com que, dentre outros fatores, em 2002 fosse eleito o presidente Lula da Silva, que possuía uma plataforma econômica bastante distante da doutrina neoliberal.

Análise comparada: Argentina, Brasil e Chile

Analisando os casos brasileiro, chileno e argentino, é possível apontar o esgotamento do modelo neoliberal a longo-prazo como denominador comum nas três economias. Isso se apresenta na medida em que

analisamos a variável do Produto Interno Bruto, que representa o crescimento de cada país. O gráfico abaixo apresenta dados do Brasil, da Argentina e do Chile e possuem o recorte de 1975 até 1999, afim de abranger o início da implementação neoliberal no Chile e a crise do modelo no Brasil.

Gráfico 1: PIB (Brasil, Argentina e Chile) em bilhões de dólares



Organização: PECIS VALENTI (2017). Fonte: Banco Mundial (2017).

No que se refere ao PIB, é possível verificar um comportamento diferente das economias brasileira e chilena quando compara das com a da argentina. Com a implementação do Plano Real no Brasil, em 1994, o PIB brasileiro cresceu 25,7% em comparação com 1993, dando um salto ainda maior em 1995 e atingindo um crescimento de 40,8%. Entretanto, a partir de 1998 o modelo neoliberal passou a dar sinais de esgotamento e começou a acontecer uma retração do PIB, decrescendo 30,6% em 1999 e batendo a marca de 599,3889 bilhões de dólares em 1999. Em uma trajetória similar, o Chile bateu o recorde de crescimento do PIB em 1976, crescendo 35,7%. Apenas em 1992, por conta do consumo insustentável e da bolsa especulativa, a crise chilena retraiu o PIB em 26,6%. Já a economia argentina conseguiu se beneficiar das medidas neoliberais do governo Menem e, em 1990, registrou um crescimento de 84,4% do PIB. Em 1995, quando a economia começou a desacelerar, o chamado liberal-desenvolvimentismo foi implementado no país (SILVA, 2008) e possibilitou que o governo tivesse mais fôlego para se manter até 1998, quando foi abalado novamente pela recessão.

Outros indicadores sugerem possíveis consequências das políticas neoliberais na região. A dívida externa brasileira chegou a 241.643,6 milhões em 1998 (MATTOS, 2006), crescendo 61,1% quando comparada ao início do governo de FHC. Já na Argentina, foi no período a partir de 1993 que o modelo neoliberal começou a se esgotar, “as rendas do setor público não financeiro cresceram 11%, e as despesas, 32%. Essas passaram a ter uma natureza cada vez mais financeira, já que a proporção do pagamento de juros sobre a dívida pública com respeito ao total das despesas passou de 7% em 1993, para 18%, em 2001” (FERRARI; CUNHA, 2008, p.52). Esse padrão argentino fez com que o país ficasse cada vez mais vulnerável aos choques externos, comum crescente endividamento externo e pouca capacidade de pagamento. Já o Chile, ao mesmo tempo se caracterizava por um consumo desenfreado orientado por um investimento estrangeiro (MARTINEZ; OLIVEIRA,

2016), não conseguiu reduzir a taxa de desemprego de 10% em nenhum momento até 1987 (CLAUDINO, 2016). Essa desconexão dos dados evidencia o quão insustentável era a situação econômica do país a longo prazo.

Considerações Finais

Pode-se afirmar que o período pós-Guerra Fria representou uma mudança drástica no cenário internacional, tanto em questões políticas quanto econômicas. Se em um primeiro momento que antecede à Guerra Fria o paradigma dominante se desenhava com a política no comando e a geopolítica sendo orientada mais por fatores ideológicos do que econômicos (BARU, 2012), o novo cenário destacava questões econômicas e comerciais. O neoliberalismo norte-americano, chancelado pelas recomendações do Consenso de Washington, foi exportado para a América Latina (BATISTA, 1994) fazendo com que governos da região passassem a reduzir o papel do Estado e a abrir seus mercados.

Entretanto, por mais que os países em questão recebessem auxílio de organizações internacionais, as novas estratégias econômicas não surtiram as consequências esperadas. O crescimento econômico em curto prazo de países como Brasil, Argentina e Chile trouxe consequências como o aumento da desigualdade social e a concentração de renda. Outro fator que merece atenção é a divergência entre as políticas econômicas adotadas por países desenvolvidos quando ainda eram emergentes e as estratégias aconselhadas para os países latino-americanos pelos Estados Unidos. Chang lembra que os países desenvolvidos impossibilitaram os países subdesenvolvidos de utilizarem estratégias que culminariam no desenvolvimento. De acordo com o autor, até mesmo os Estados Unidos recorreram a políticas comerciais e industriais protecionistas, diferentes das medidas neoliberais que aconselharam os países da América Latina a adotar (CHANG, 2004).

No entender de Moniz Bandeira, a crise pós-neoliberal da América Latina do final da década de 1990 não começou com a adoção das medidas do Consenso de Washington. Essa crise pré-existia, no entanto, a conjuntura socioeconômica e política, que nas décadas de 1960 e 1970 resultou em movimentos de insurgência, agravou-se ao longo de uma década de neoliberalismo nos países latino-americanos.

O presente trabalho buscou trazer uma análise dos principais efeitos da hegemonia norte-americana pós-Guerra Fria na realidade da América Latina, enfatizando os resultados da implantação do receituário neoliberal em países latino-americanos. Conclui-se que Argentina, Brasil e Chile, em tempos coincidentes, adotaram medidas de liberalização comercial e financeira que modificaram radicalmente sua projeção e inserção internacional. Por fim cabe justificar o diferencial do artigo e os seus pontos de maior destaque. A organização da tabela com as estatísticas demonstrando os efeitos das políticas neoliberais implantadas no Brasil, na Argentina e no Chile. A proximidade dos países, tanto no que concerne a sua geografia, a sua situação econômica no período pós-ditatorial e sua posição no Sistema Internacional proporciona que sejam destacados pontos em comum na adoção da doutrina neoliberal. Entretanto, as diferenças nas políticas, nas formas e no grau com que as recomendações externas foram adotadas tornam-se claras a partir do momento em que as peculiaridades de cada região são analisadas a partir de uma ótica histórica e estrutural.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Anibal Ricardo Gonçalves. **Neoliberalismo e sindicalismo brasileiro na década de 1990**: o contexto político-ideológico na gênese da Força Sindical. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas -UFRGS.
- ALVES DO CARMO, Corival. Poder, Estado e Hegemonia: as interfaces entre a teoria das relações internacionais e a economia política internacional. **Oikos**, v. 12, n. 01, p. 05-31, 2013.
- ANDREAS, Peter. Free Market Reform and Drug Market Prohibition: US Policies at Cross-Purposes in Latin America, **Third World Quarterly**, v.16, n.1, 1995.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro/São Paulo, Contraponto/Unesp, 1996.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators Database**. Total GDP. World Bank, July 2003. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/data/datatopic/GDP.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2017.
- BANDEIRA, L. As políticas Liberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45 (2): 135-46, 2002. Publicado em [<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a07v45n2>] Disponibilidade: 10/12/2017.
- BARU, Sanjaya. Introduction: Understanding Geo-economics and Strategy. In: **A New Era of Geo-economics**: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk. IISS Seminar 23-25 March, 2012. Disponível em: <http://www.iiss.org//media/Images/Events/conferences%20from%20import/seminars/papers/64319.pdf>. Acesso em 14 de dezembro de 2017
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Argentina: uma crise paradigmática. **Estud. av.** [online]. 2002, vol.16, n.44, pp. 83-96. ISSN 0103-4014.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. 1994. Acesso em 15 de dezembro de 2017.
- BOITO JR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xama Vm, 1999.
- CARMO, Corival. Poder, Estado e Hegemonia: as interfaces entre a teoria das relações internacionais e a economia política internacional. **Oikos**, v. 12, n. 01, p. 05-31, 2013.
- CARVALHO, C. E. As origens e a Gênese do Plano Collor. *Nova Economia*, v. 16, n. 1, p. 101-134, 2006.
- CEPAL. **Trends and risks of the consumption in Latin American and the Caribbean**. Santiago, Chile. 2014a. Disponível em: <http://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/consumption.pdf>. Acesso em: 13 de dezembro de 2017.
- CEPAL. **Compacts for Equality**: Towards a Sustainable Future. Third-fifty section of ECLAC, Lima, Peru. 2014b. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e_en.pdf. Acesso em: 13 de dezembro de 2017.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva. 2008.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. SP, Editora UNESP, 2004.
- CHASTEEN, John Charles. **América Latina**: Uma história de sangue e fogo. Rio de Janeiro: Campus. 3ª ed. 2001.

- CLAUDINO, Matheus. **A ditadura de Pinochet não fez do Chile um “paraíso neoliberal”**. Voyager, 2016. Disponível em < <https://voyager1.net/politica/falso-paraíso-neoliberal/>>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.
- DABÈNE, Olivier. **América Latina no Século XX**. Porto Alegre: Edipucrs. 2003.
- DINIZ, Eli. **Empresariado e Projeto neoliberal Na América Latina**: uma avaliação dos Anos 80. Dados (Rio de Janeiro), v. 34, n.3, p. 349-378, 1991.
- FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada (1850- 2002). São Paulo: Editora 34, 2004.
- FERRARI, Andrés, CUNHA, André Moreira. As Origens da Crise Argentina: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade** (UNICAMP), v. 17, p. 47-80, 2008.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. **Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento com equidad**. 4ed. Chile: J. C. Saéz Editor, 2008.
- FRIDERICH, Lidiane. **Transição democrática na Argentina e no Brasil**: continuidades e rupturas.
- AEDOS: REVISTA DO CORPO DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA DA UFRGS** (ONLINE), v. 9, p. 439-455, 2017.
- GALVÃO, Andréia. **Participação e fragmentação**: a prática sindical dos metalúrgicos do ABC nos anos 90. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1996.
- HARVEY, David. **Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola. 2008.
- HERTEL, Rafael. Abertura Neoliberal Comparada em Brasil e Argentina Nos Governos Cardoso e Menem. **Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, Santa Catarina, ed. 4, v. 2, 2013.
- HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados** (USP. Impresso), São Paulo, v. 16, n.3, p. 85-104, 2002.
- HIRST, Monica. América Latina-EUA em tempos de pós-guerra Fria. **Revista USP**, São Paulo, n.84, p. 24-37, dezembro/fevereiro 2009-2010.
- JUNG, João H. S. Política Externa na Redemocratização (1979-1990): O Pragmatismo Brasileiro nas Relações com os Estados Unidos. **Revista Perspectiva**, v. 8, p. 107-125, 2015.
- KREBS, Cristián. Historia de Chile Ilustrada: desde los orígenes hasta nuestros días. Tomo II. 1 ed. Chile: **Zig-Zag**, 2005.
- LINHARES, Maria Y. **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- LIRA, F. R. F. T. Do Socialismo ao Neoliberalismo: o Chile dos anos 1970. **Vitrine da Conjuntura**, 31 ago. 2010.
- MATTOS, César. **Dívida Externa Brasileira**. Consultoria Legislativa, 2006.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, p. 135-146, 2002.
- MONTENEGRO, Renan Holanda. Neoliberalismo, política externa e política econômica: notas sobre o governo FHC. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v.2, p. 6-23, 2011.

- OLIVEIRA, T. F.; MARTINEZ, E. D. M. Políticas Neoliberais Na América Latina: Uma Análise Comparativa Dos Casos No Brasil E Chile. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 7, p. 70-81, 2016.
- SALLUM JR., Basílio. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: IDEM (org). **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. Baurú: EDUSC, 2004
- SANTOS, M. A supremacia dos EUA no pós-guerra fria. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais** (UNESP. Araraquara. Impresso) , v. 29, p. 37-66, 2006.
- SANTOS, W. E. A GEOPOLÍTICA DA GUERRA-FRIA: a relação entre EUA e Turquia na estratégia da contenção. In: IV Seminário Nacional de Sociologia e Política, 2013, Curitiba. **Anais do IV Seminário Nacional Sociologia & Política: Pluralidade e Garantia dos Direitos Humanos no Século XXI**, 2012.
- SCHOULTZ, Lars; SMITH, William C., "Introduction" In: Lars Schoultz, William & Augusto Varas.
- C. Smith & Augusto Varas, Security, democracy, and development in U.S.-Latin American relations. Miami, **North-South Center Press**, 1994.
- SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- SHARAPURA, S. What happened in Argentina? **Chicago Business Online**, 28 de maio de 2002. Disponível em: www.chibus.com/news/2002/05/28/worldview. Acesso em 10 de Dez 2017.
- SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Porto Alegre: UFRGS. 2008
- WILLIAMSON, J. What should the World Bank think about the Washington Consensus? **The World Bank Research Observer**, v. 15, n. 2, p. 251-264, 2000.

*Recebido em 27 de abril de 2018.
Aprovado em 17 de julho de 2018.*

RESUMO

O presente trabalho traz uma abordagem dos impactos do neoliberalismo na América Latina no final do século XX dentro da estratégia de consolidação hegemônica dos Estados Unidos na região. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, a partir da ótica das Relações Internacionais, que parte de uma contextualização do cenário internacional durante o referido período e apresenta uma análise da trajetória histórica do neoliberalismo nas economias do Brasil, da Argentina e do Chile nas últimas décadas do século XX.

Palavras-chave: Neoliberalismo; América Latina; Pós-Guerra Fria; Estados Unidos; Sistema Internacional.

ABSTRACT

This paper analyzes the impact of neoliberalism in Latin America in the late twentieth century taking account that there existed a strategy of hegemonic consolidation of the United States. Based on an exploratory and qualitative research, a contextualization about the international scenario during the period and the historical trajectory of neoliberalism in countries like Brazil, Argentina and Chile will be studied using concepts from the area of International Relations.

Key-words: Neoliberalism; Latin America; Post-Cold War; United States of America; International System.

A ARGENTINA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA DA SILVA

Argentina in brazilian foreign policy in the governments FHC and Lula da Silva

Adriane Gomes Fernandes de Almeida¹

Introdução

Brasil e Argentina possuem uma trajetória de relação bastante densa em diversas áreas: ciência e tecnologia, defesa, política externa, cultura e economia. A importância e a recorrência da cooperação coexistem com momentos de rivalidade e a persistência da desconfiança em relação ao outro. Questões como disputas geopolíticas, a busca pela preponderância política na América do Sul, o maior ou menor afastamento em relação aos Estados Unidos e a assimetria no crescimento econômico são elementos tão presentes na história da relação bilateral quanto os esforços de cooperação.

A trajetória da relação entre Brasil e Argentina já foi abordada a partir dos mais variados focos: a construção histórica da rivalidade (WINAND, 2015), a ótica das relações de poder no Cone Sul (MELLO, 1996), a aproximação na área nuclear (KUPCHAN, 2010) e a busca pela autonomia (GIACCAGLIA, 2009). No entanto, uma abordagem que pode ser mais explorada refere-se a um tipo de análise de política externa que Doty (1993) denomina “perguntas-como” (“how-questions”, no original). Para a autora, análises centradas no “como” – ao invés do “por que” – examinam a produção dos significados e, assim, expõem melhor o contexto em que os sujeitos, objetos e interpretações foram socialmente construídos e em que certas práticas tornaram-se possíveis. Com base na perspectiva teórica de Doty, entende-se que uma das possibilidades de se compreender a relação Brasil-Argentina é analisando como esta se apresenta na estratégia de inserção internacional de determinado governo dos países, na medida em que articula o projeto político e de poder de um governo com os desafios e oportunidades que o âmbito internacional oferece para a sua consecução.

Desse modo, o objetivo central deste trabalho se baseia na seguinte questão: como a relação com a Argentina foi abordada nas estratégias de inserção internacional de política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva? Com base na revisão da bibliografia acadêmica sobre o assunto, este

¹ Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista, Campus de Franca. Membro do Observatório de Política Exterior (OPEX), vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Email: drica.gfalmeida@gmail.com.

artigo apresenta, na primeira parte, a contextualização histórica que antecede a gestão FHC. A segunda e terceira partes analisam a política externa dos governos Cardoso e Lula, respectivamente, realizando o diálogo entre estratégia de inserção internacional e como esta se manifestou nas relações Brasil-Argentina. Por fim, apresenta-se a conclusão.

Precedentes históricos: governos Collor de Melo e Itamar Franco

Para entendermos a estratégia de inserção internacional do governo FHC, é importante ter em mente o contexto político-econômico, doméstico e internacional, que o antecedeu. Embora marcos temporais como o início e o fim de uma década não tenham um significado inerente, o começo dos anos 1990 é reconhecido pelo surgimento e término de importantes processos históricos, dos quais são exemplos: o fim da Guerra Fria, a consolidação da supremacia política, econômica e militar dos EUA e a emergência dos denominados “novos temas” na agenda da política internacional. Na América do Sul, esse momento histórico foi marcado por dois fenômenos de modo particular: o esgotamento do modelo político-econômico desenvolvimentista, baseado na substituição de importações, e a adesão ao modelo político neoliberal, voltado para a abertura de mercados e diminuição do papel do Estado na vida social de modo geral (HIRST; PINHEIRO, 1995).

No contexto regional, Brasil e Argentina representam dois dos principais casos de grandes mudanças na política externa, decorrentes, em parte, desses eventos. Arbilla (2000) defende que, na Argentina, as transformações ocorreram juntamente com uma alteração do quadro conceitual utilizado na formulação e tomada de decisão em política externa que, no governo Menem, correspondeu ao “diagnóstico da centralidade das relações com o Primeiro Mundo [...] e a consequente necessidade de promover uma perfeita sintonia entre a agenda externa do país e aquela do ocidente desenvolvido” (ARBILLA, 2000, p. 339).

Nesse contexto, a agenda de política externa foi baseada em uma visão do sistema internacional caracterizado pelo avanço do processo de globalização, da liderança dos EUA decorrente do fim da Guerra Fria e pela primazia dos paradigmas da democracia liberal e da economia de mercado (BUSSO et. al., 2012). Segundo Diamint (2012), a partir dessa perspectiva a principal diretriz da política externa foi a busca pela confiança e credibilidade no plano internacional. Cervo (2000) contextualiza essa orientação nos fundamentos do “realismo periférico”, conceito criado teórico argentino Carlos Escudé, cujos princípios eram o alinhamento aos interesses estadunidenses e a tomada de decisões com base na realização de cálculos de custos e benefícios, evitando ao máximo entrar em confronto com a grande potência, com o objetivo de obter vantagens econômicas a partir dessa posição política.

Já o projeto político do governo brasileiro, liderado pelo presidente Fernando Collor de Melo, era baseado no conceito-chave de “modernização”, que definia “como principal tarefa da política externa a inserção competitiva do Brasil no núcleo dinâmico da política mundial” (ARBILLA, 2000, p. 339). O maior objetivo do governo seria distanciar o país da noção de terceiro mundo e de autossuficiência do modelo desenvolvimentista, juntamente com a adesão à ideia do liberalismo e das regras definidas pelos países desenvolvidos.

Para Raúl Bernal-Meza (2002, p. 38), havia três grandes expectativas em política externa no início da gestão de Collor: “atualizar a agenda internacional do país; construir uma nova agenda prioritária e não conflitiva com os Estados Unidos e reduzir o perfil “terceiomundista”. Nesse momento inicial do governo, o autor identifica dois principais objetivos-cenários da política externa brasileira, sendo que o país enfrentou problemas em ambos. Primeiramente, na relação com os EUA, na questão do estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e nas negociações no âmbito comercial, sobre a exportação de produtos brasileiros. Em segundo lugar, com a Argentina, no que tange às diferenças “nas políticas de segurança, nas interpretações sobre a ordem mundial e nas respectivas relações com os Estados Unidos” (2002, p. 40).

Apesar das divergências no campo político, a primeira metade da década de 1990 testemunhou o fortalecimento da aproximação, a partir da cooperação em dois âmbitos principais: o econômico e o nuclear. No primeiro, o ponto central foi a criação do MERCOSUL, inserida nos marcos do denominado “regionalismo aberto”, cuja marca é a prevalência das relações de mercado em detrimento das questões de ordem mais política. Embora o Tratado de Assunção, de 1991, marco jurídico da criação do MERCOSUL, tenha sido constituído por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, Mello (2001) defende que o molde de sua matriz original foi a integração brasileiro-argentina, iniciada na década de 1980.

No campo nuclear, os marcos da relação foram a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), em 1991, e o Acordo Quadripartite entre Argentina, Brasil, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 1994. Ambas instituições são decorrentes de um processo iniciado também nos anos 1980, cujo ponto de partida é identificado com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (VARGAS, 1997). Para Aguilar (2013), a consolidação da ABACC e do Acordo Quadripartite foram conquistas importantes tanto do processo de entendimento político entre os dois países, quanto para a conformação da América do Sul como área livre de armas nucleares.

Esses acontecimentos possuem um significado político nos marcos do pensamento neoliberal que predominou na orientação política dos dois países nesse período. A escolha por privilegiar as relações econômicas de viés mais liberal e a adesão aos regimes internacionais eram percebidos, pelos dois países, como elementos centrais para se obter a credibilidade necessária no ambiente internacional, em um contexto em que se aceitava a superioridade estadunidense como um dado ao qual não há alternativas.

Essas questões se mantiveram mesmo com o impeachment de Collor e a ascensão de Itamar Franco. Para Hirst e Pinheiro (1995), entre os governos Collor de Melo e Itamar Franco, houve elementos de natureza doméstica e internacional que provocaram a revisão e o ajustamento de algumas estratégias de política externa. Contudo, em grande parte, essa revisão ocorreu nos métodos e meios para se atingir objetivos anteriormente pretendidos. Por outro lado, as autoras observam que foi no âmbito regional que ocorreram as alterações mais perceptíveis. O MERCOSUL deixou de ser visto “apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14). Por outro lado, apesar da priorização do MERCOSUL ter criado

condições de interdependência entre Brasil e Argentina, as autoras argumentam que houve dificuldades no âmbito político, especialmente no que tange ao posicionamento de ambos em relação aos EUA.

O final do governo Franco mostra a retomada de elementos da política externa que, embora tivessem ficado em baixa no governo anterior, indicam sua força no pensamento político nacional. Nesse sentido, Lima (2005) argumenta que duas características históricas condicionantes da estratégia brasileira de inserção internacional são a sua localização no Hemisfério Ocidental, marcado pela influência dos EUA, e o fato do país se destacar economicamente na região sul-americana. Para a autora, “sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites [brasileiras], de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista” (LIMA, 2005, p. 5). Assim, devido aos ganhos do modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações, as ideias, interesses e instituições desse modelo se cristalizaram no pensamento e prática da política brasileira. Por isso, na visão da autora, “o processo de ajuste estrutural e reforma econômica [da década de 1990] foi mais incremental, comparando-se com os casos da Argentina e México, na América Latina” (LIMA, 2005, p. 5).

Percebe-se, portanto, que o contexto antecedente à ascensão de FHC à presidência é marcado por um conjunto de reformas que buscavam a modernização do modelo de Estado em direção ao receituário neoliberal de abertura econômica, impactando na política externa no que tange à adesão aos regimes internacionais, aproximação aos EUA e na condução do regionalismo a partir da ótica das relações de mercado. No entanto, essas mudanças não causaram o abandono total do legado histórico do desenvolvimentismo e da busca pela autonomia no pensamento político brasileiro, o que é possível de ser observado em questões como a lentidão nas negociações da ALCA, como modo de evitar o alinhamento total sem um confronto direto, e nos esforços pela manutenção do poder de barganha nas relações internacionais, especialmente durante o breve governo de Itamar Franco².

Governo FHC: busca pela credibilidade internacional e a Argentina como parceira comercial

O início do governo FHC representou uma interrupção na retomada da vertente mais autonomista da política externa do Itamaraty, iniciada no governo Franco, a partir do resgate, em certa medida, dos padrões de atuação externa do governo Collor. Segundo Saraiva e Tedesco (2001), uma das novidades foi o conceito de “soberania compartilhada”, cujo ponto de partida era a subordinação dos Estados às normas e regimes internacionais, culminando na ressignificação da definição de autonomia que, ao invés de preconizar a autossuficiência, voltava-se para a integração a essas normas. Nesse contexto, o governo buscava dotar o país de capacidade de atuação que não fosse de alinhamento automático e nem de *free rider*.

Cintra, Oliveira e Vigevani, (2003, p. 34) defendem que o objetivo geral dessa lógica de política externa era, nos limites do poder de atuação e inserção internacional, “redirecionar e reformar o ambiente, buscando

² Segundo Saraiva (2012, p. 85), as mudanças na política externa ocorridas em função do governo Collor e da ascensão de uma corrente mais liberal no Itamaraty não foram consolidadas devido à tradição da corrente autonomista da instituição que “teve peso importante no sentido da continuidade”. Mariano (2007), por sua vez, defende que a existência de uma continuidade da orientação de política externa se relaciona com a organização do corpo diplomático do Itamaraty, que dispõe de certo isolamento no trato da política externa, o qual, no entanto, vem sofrendo pressões cada vez mais crescentes por parte de atores governamentais e não-governamentais.

a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros”. Elementos de ordem mais pragmática dessa lógica eram a retomada do conceito de global trader – que significava a opção “pela liberalização comercial multilateral em que seus ganhos podem ser maximizados” (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003, p. 34) –, a visão do MERCOSUL como mecanismo de inserção competitiva no cenário internacional e a ideia de integração com outros países.

Os autores argumentam que, para o governo FHC, a busca pela convergência aos novos padrões de organização “não significava colocar-se em posição subordinada, ao contrário, esse era o caminho a seguir para o fortalecimento da própria posição relativa no sistema internacional” (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003, p. 36). Por outro lado, o governo manteve uma posição mais crítica no que considerava como distorções no sistema, como as políticas de imposição, porém com uma linguagem que buscasse o entendimento, evitando tensões, especialmente com os EUA. Os autores entendem que a busca pela convergência e pela minimização dos confrontos, bem como a retomada da noção de global trader são elementos presentes no conceito de autonomia pela integração, entendida como a capacidade do país de definir seu próprio destino, o que, em última instância, significava o fim do isolamento com a articulação ao meio internacional.

Para Winand (2010), a noção de autonomia pela integração era um meio da diplomacia brasileira de passar a imagem de um Brasil atuante – e não apenas obediente – da nova ordem mundial. Desse modo, com base no objetivo de se tornar um global player respeitando as regras do jogo, o país aderiu aos regimes de não-proliferação, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis; investiu na formação de alianças no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e na candidatura pela vaga permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU).

Lima (2005), por sua vez, chama atenção para a permanência histórica da aspiração, por parte das elites brasileiras, ao papel de protagonista internacional do país. A forma de alcançá-lo, contudo, varia no imaginário das mesmas, a depender do contexto. A autora identifica que, no governo FHC, predominou a denominada estratégia de credibilidade, que se baseia na interpretação de que a globalização é o principal guia para a ação externa e, desse modo, devem ser feitas as reformas necessárias para a expansão na economia de mercado. Ademais, entende-se que a autonomia nacional é decorrente da capacidade de cooperação para a criação de normas internacionais e, assim, “o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais” (LIMA, 2005, p. 11).

Nas relações com a Argentina, essa orientação se manifestou, principalmente, pelos assuntos referentes ao MERCOSUL, mantendo o foco nas questões econômico-comerciais. Em consonância com a estratégia de credibilidade e o objetivo de participar da formulação das regras estruturantes da nova ordem internacional, o bloco era percebido como “um instrumento de reforço da capacidade de negociação brasileira, proporcionando-lhe um maior peso na arena internacional” (SARAIVA; TEDESCO, 2001, p. 144). Sendo um dos objetivos da diplomacia brasileira transformar o país em um global player, era necessária uma harmonização das relações com a Argentina para realizar essa estratégia de inserção internacional. Winand

(2010) compartilha do entendimento de que o MERCOSUL possuía um viés instrumental para a diplomacia brasileira, especialmente por considerar o bloco como um meio estratégico nas negociações com a ALCA.

Cintra, Oliveira e Vigevani (2003) defendem que a opção pelo MERCOSUL como ponto central para as relações sul-americanas era decorrente da visão de que o mecanismo propiciava a inserção da região no paradigma universalista da política externa. Ao mesmo tempo, seu caráter de regionalismo aberto não significava um compromisso restrito e possibilitava que o país aderisse aos regimes internacionais que lhe interessavam. Para os autores, a relação com a Argentina também aparece como um elemento fundamental para o bom desempenho do MERCOSUL. Nesse quadro, a tônica da relação bilateral e dos acordos assinados saiu da lógica desenvolvimentista em direção à prevalência das questões econômico-comerciais sem um grande envolvimento político que prejudicasse a noção de autonomia que, como destacado, referia-se à busca pela integração aos processos internacionais em vigor.

É possível perceber que a orientação da relação bilateral brasileiro-argentina ocorria nos marcos do desenvolvimento e amadurecimento do MERCOSUL como mecanismo fundamental para a modernização da vida econômica desses países. Cabe destacar que, do ponto de vista brasileiro, a eficiência da sua estratégia de inserção internacional como global player e global trader apoiava-se no sucesso do bloco para a liberalização econômica não só no Brasil, mas também nos demais países envolvidos.

A América do Sul, embora tivesse adquirido maior relevância na agenda de política externa do governo FHC, era uma das dimensões no quadro do objetivo mais geral da busca pela integração aos processos políticos internacionais. A ênfase nas questões econômico-comerciais indicava a centralidade do assunto para o governo, enquanto o distanciamento aos temas que exigiam um maior aprofundamento político demonstrava a nova visão de autonomia, a qual estava em consonância com o modelo de Estado normal – caracterizado pelas reformas econômicas de aberturas e privatizações e pela diminuição do Estado na vida política – que o governo buscava implementar (BUENO; CERVO, 2012).

Nesse contexto, a Argentina era reconhecida como um país fundamental no plano regional, não apenas devido ao seu papel enquanto parceiro comercial, mas também como um ator com o qual as boas relações era uma condição importante para o funcionamento do MERCOSUL. No entanto, a prioridade das relações econômicas na cooperação sem buscar uma articulação de políticas mais consistente é um importante exemplo do tratamento mais instrumental concedido ao vizinho platino na estratégia de inserção internacional brasileira. Nesse sentido, entende-se que dois fatores-chaves de discordâncias entre os países contribuíram para esse papel da Argentina na política externa brasileira: as divergências nas decisões políticas e a assimetria econômica, acentuada no fim da década de 1990.

No primeiro caso, Saraiva e Tedesco (2001) apontam para as diferenças na intensidade das transformações da política externa: enquanto na Argentina esse processo ocorreu de modo mais rápido e mais drástico, no Brasil, por sua vez, ocorreu de modo mais gradual devido às mudanças de governo, ao grau de autonomia do Itamaraty e por apresentar uma situação menos crítica, em termos econômicos e políticos, que a do país vizinho. Outra diferença importante foi o papel que os EUA ocupavam na percepção dos dois países:

enquanto era o cerne da estratégia de política externa argentina, no Brasil, em termos de comparação, não ocupou um lugar tão central. Saraiva e Almeida (1999) argumentam que essas mudanças dificultaram a formação de consensos em relação a temas da política internacional, como as questões sobre Defesa e segurança e a cooperação em tecnologia, as quais já ocupavam uma posição mais secundária, devido à centralidade da pauta econômica. Para Soares e Lima (2013), apesar dos desentendimentos âmbito da Defesa, como o caso da candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU e a proposta argentina de se tornar um aliado extra-OTAN, os avanços na cooperação, especialmente no que tange à institucionalização do MERCOSUL e à criação da ABACC, foram significativos para a consolidação da confiança mútua.

É importante destacar que, mesmo com as divergências, Brasil e Argentina assinaram acordos significativos na segunda metade da década de 1990, como a realização de exercícios militares conjuntos, a criação do Mecanismo de Entendimento sobre Consulta e Coordenação em matéria de Defesa e Segurança Internacional e a atuação conjunta como mediadores no conflito entre Equador e Peru, entre 1995 e 1998 (SARAIVA, 2012). Apesar de reconhecer os avanços, Saraiva (2012) argumenta que as diferenças nas visões de mundo, uma percepção de política externa bastante vinculada à noção de soberania e a permanência de desconfianças mútuas – o Brasil com reservas em relação ao alinhamento argentino aos EUA, enquanto a Argentina criticava a projeção brasileira em busca de um lugar especial na ordem internacional – dificultaram uma aproximação mais consistente.

As divergências entre Brasil e Argentina ficaram mais agudas no final do governo FHC, quando a política externa entrou em uma fase de inflexão caracterizada pelo esboço de uma postura mais crítica frente ao cenário internacional e aos efeitos da globalização (VIZENTINI, 2005). Esse momento foi acompanhado pela crise econômica no Brasil que, ao adotar medidas de desvalorização do real, em 1999, gerou graves repercussões na economia argentina e no MERCOSUL, aumentando a assimetria em relação ao primeiro e a crise institucional do segundo (BUENO; CERVO, 2012).

Esse contexto demonstrou os limites da inserção internacional pela busca da credibilidade e da adequação às normas internacionais, ao mesmo tempo em que ficava mais claro que a estratégia de sustentara relação com a Argentina com foco na dimensão econômico-comercial, deixando em segundo plano importantes questões políticas, era prejudicial a nível bilateral e regional. Percebia-se a Argentina como um dos eixos importantes do projeto brasileiro de se tornar um global player, na medida em que essa relação era o sustentáculo das atividades do MERCOSUL, o qual, por sua vez, era o cartão de visitas de um país que buscava se apresentar como integrante e participante ativo da ordem liberal da política internacional. Por outro lado, não se percebia a necessidade de aproximação em questões como posicionamento político frente a assuntos como a reforma do CS-ONU. Se, por um lado, a consolidação da cooperação em uma perspectiva de longo prazo era uma novidade na história, por outro percebem-se resquícios do traço da diplomacia brasileira de evitar firmar compromissos que possam restringir a tomada de decisões futuras.

Governo Lula: busca pela autonomia e o aumento da dimensão política nas relações com a Argentina

Com o início do governo Lula da Silva, Lima (2005) identifica uma nova orientação de inserção internacional, denominada estratégia autonomista. Esta “combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa” (LIMA, 2005, p. 11). Há uma criticidade maior em relação aos ganhos da liberalização econômica e uma preocupação com as políticas de desenvolvimento e a formação de um projeto político voltado para a superação dos desequilíbrios internos. A estratégia autonomista, que mantém uma dimensão de soberania marcante, entende que a inserção internacional deve ocorrer de modo articulado com os países que tenham interesses semelhantes e apresentem um maior comportamento de resistência frente às imposições das grandes potências.

Segundo a autora, uma das questões mais marcantes da gestão Lula era a combinação da política macroeconômica ortodoxa, semelhante ao governo anterior, e uma política externa próxima da estratégia autonomista que “parece constituir um dos domínios escolhidos para a reafirmação de seu compromisso com a mudança e com uma agenda social-democrata” (Lima, 2005, p. 13). Para Hurrell (2010), essa nova estratégia da inserção internacional é decorrente das perspectivas do Partido dos Trabalhadores (PT), encabeçado pelo presidente, e do fortalecimento da vertente nacionalista do Itamaraty – da qual destacam-se Celso Amorim, chanceler das duas gestões de Lula, e Samuel Pinheiro Guimarães, que assumiu o cargo de secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores –, que tende a enfatizar a identidade e os interesses do Brasil como um país em desenvolvimento. Por outro lado, o autor argumenta que a materialização dessas ideias foi resultante das mudanças da posição material do país no sistema, as quais abarcaram o crescimento econômico, a redução da pobreza e as alterações estruturais nos padrões de comércio, bem como da visão dos formuladores da política externa sobre as transformações na ordem internacional.

Para Vigevani e Cepaluni (2007), a estratégia de inserção internacional do país no governo Lula foi baseada na noção de autonomia pela diversificação, segundo a qual a condição de autonomia, questão tradicional da política externa brasileira, seria alcançada por meio da diversificação das parcerias, com ênfase na cooperação Sul-Sul, com o objetivo de diminuir as assimetrias em relação às potências mundiais e ampliar a capacidade de negociação.

Bernal-Meza (2010) entende que a política externa do governo Lula foi a sucessora de um período de forte homogeneidade da predominância do paradigma neoliberal na economia e na política. Segundo o autor, no começo da década de 2000, a América Latina experimentou o início de um profundo processo de heterogeneidade em relação a esses paradigmas, o que provocou a reformulação do tipo ideal de Estado, associado à reestruturação da integração ao sistema econômico global. Em alguns casos, esse processo foi acompanhado da retomada ou reformulação do modelo desenvolvimentista de Estado que, no Brasil, está relacionado com duas questões principais: percepções das mudanças recentes no sistema internacional e no papel do Brasil nesse contexto e; um conjunto de políticas ordenadoras da estratégia de desenvolvimento doméstico e das relações internacionais.

De acordo com Vizentini (2005), parte da estratégia de inserção internacional do Brasil foi o empreendimento de uma série de medidas com o objetivo de obter uma maior margem de barganha no sistema

internacional, dentre as quais se destaca o multilateralismo, manifestado no fortalecimento das relações com a África, na criação do IBAS – coalizão composta por Índia, Brasil e África do Sul –, a construção do G-20 comercial, no âmbito da OMC, voltado para estabelecer uma maior articulação entre “os países em desenvolvimento afetados pelo protecionismo e pelos subsídios agrícolas do Primeiro Mundo” (VIZENTINI, 2005, p. 394) e a formação do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul).

Uma forte dimensão desse multilateralismo foram as relações com a América do Sul. Para Bernal-Meza (2010), a ideia da região sul-americana como separada da noção de América Latina começou em meados da década de 1990 e ganhou maior dinamismo com o governo Lula, para o qual foi fundamental a ideia de “áreas de influência” e o projeto brasileiro de liderança regional. Nesse sentido, Braga (2017) defende que a integração regional do projeto de política externa tinha como ponto central o fortalecimento do MERCOSUL. Nesse momento, “a diplomacia brasileira objetivou construir um projeto estratégico que não só ressaltasse os interesses econômicos, mas resgatasse a dimensão política do processo de integração, constituindo assim as chamadas parcerias estratégicas” (BRAGA, 2017, p. 4).

Cabe destacar que o objetivo de fortalecimento do MERCOSUL ocorreu concomitantemente ao processo de negociação e futura recusa de adesão à ALCA. Vigevani e Cepaluni afirmam que, enquanto no governo FHC a ALCA era percebida como uma opção interessante – embora não fosse uma prioridade na agenda de política externa –, o governo Lula possuía uma posição contrária mais acentuada, o que aumentou os conflitos durante as negociações. Na visão de Teixeira (2011), a morosidade das negociações e a incompatibilidade de interesses, especialmente entre Brasil e EUA, marcaram o fim da ALCA, que ocorreu em 2005, na Cúpula das Américas, em Mar del Plata. Para o autor, o fortalecimento do MERCOSUL e o apoio argentino nas divergências foram elementos centrais nesse processo.

De acordo com Lima (2013), as iniciativas visando à América do Sul se enquadraram no processo denominado “regionalismo pós-liberal”, caracterizado pela primazia da agenda política e do papel do Estado na coordenação econômica. Uma das especificidades do projeto regional da inserção internacional do governo Lula, segundo Tussie (2013), foi a internacionalização das empresas brasileiras. Braga (2017) entende essa característica como fruto da conjunção dos objetivos econômicos de parte da burguesia nacional à política externa que, por meio de incorporações ou fusões com diversas empresas regionais, tiveram acesso à exploração de recursos da região.

É importante ressaltar também que o desenvolvimento do regionalismo pós-liberal e da importância deste na estratégia autonomista de inserção internacional brasileira, ao longo da década de 2000, foi, em boa parte, possibilitado por condições dos contextos sistêmico e regional diferentes da década anterior. Nessa perspectiva, Saraiva (2010) destaca a crise econômica de 2008 que, ao abrir caminhos para a ascensão brasileira, possibilitou uma modificação do princípio da não-intervenção para a “não-indiferença”, incluindo na agenda o programa de construção da liderança regional a partir da conjunção da cooperação regional e esforços de integração, visando impulsionar o desenvolvimento brasileiro. Por outro lado, cabe ressaltar que a valorização do entorno regional e, neste, a atenção com as relações com a Argentina, também são

decorrentes das percepções de importantes figuras do governo e do Itamaraty, indicando a importância da existência de um projeto político que contemple essas iniciativas.

No contexto regional, por sua vez, é importante destacar o processo de ascensão de diversos governos de esquerda e centro-esquerda, dentre os quais destaca-se a presidência de Néstor Kirchner, sucedido, após sua morte, por Cristina Kirchner, na Argentina. Segundo Ayerbe (2008), esse cenário foi propiciado pelas sucessivas crises financeiras que acometeram a América Latina, a partir de meados da década de 1990, o que fortaleceu os setores opositores às reformas liberalizantes. O descontentamento com as classes hegemônicas vigentes em cada país, o surgimento de novas demandas sociais e a crise do modelo político-econômico anterior abriram espaço para partidos com propostas alternativas, com projetos que dialogavam com reformas da ordem, em maior ou menor grau. O autor afirma que, na América do Sul, figuras como Evo Morales, Hugo Chávez, Néstor Kirchner e Lula da Silva são importantes exemplos desse processo, embora também apresentem divergências significativas na condução das mudanças econômicas, da política externa e da orientação da regionalização sul-americana.

Para Saraiva (2012), a relação brasileiro-argentina teve grande importância para o reordenamento do MERCOSUL e, posteriormente, para a criação da Unasul, em 2008. No eixo bilateral, ambos desenvolveram medidas para diminuir as assimetrias econômicas, como o Mecanismo de Adaptação Competitiva, em 2006. Houve uma aproximação na visão dos dois países em relação às Operações de Paz da ONU e um aumento na cooperação em áreas como tecnologia e cultura. Contudo, a autora defende que essas ações não foram suficientes para criar uma identidade comum, uma vez que o governo argentino mantinha desconfianças acerca do projeto brasileiro de liderança regional. Nesse sentido, percebe-se que vigorava, na Argentina, uma percepção das relações bilaterais a partir da ótica da balança de poder e, para contrapor a postura brasileira de liderança regional, aproximou-se ao governo venezuelano de Hugo Chávez no campo político.

Para Braga (2017), as divergências das visões sobre o MERCOSUL também constituíram um entrave na cooperação. Enquanto o Brasil percebia o bloco como um mecanismo para além de suas funções comerciais e, assim, tendo um lugar importante nos esforços de projeção internacional de poder, a Argentina percebia o bloco com uma perspectiva mais comercial, com potencial para a expansão de suas exportações. Assim, “a união regional encontra-se fragilizada em virtude das assimetrias, perspectivas e interesses distintos entre os parceiros do MERCOSUL” (BRAGA, 2017, p. 8).

Saraiva (2010) entende que também havia entraves nas questões econômicas, já que a estratégia neodesenvolvimentista de Nestor Kirchner, apoiada no desenvolvimento da dimensão industrial da economia, colide com a política industrial brasileira mais consolidada, bem como com a expansão dos negócios brasileiros na região. A autora ressalta que o multilateralismo brasileiro, que estabeleceu importantes laços com outros países considerados potências médias, acabou deixando a Argentina em segundo plano. A parceria com a Argentina, na visão de Saraiva, deixou de ser uma prioridade para a diplomacia brasileira. Por outro lado, Soares e Milani (2016) observam que as iniciativas brasileira de reforma dos organismos multilaterais ocorria ao mesmo tempo que o Brasil afastava o apoio argentino. Para os autores, isso se relaciona com o

conceito de autonomia da política externa brasileira, em que a dimensão regional era parte da sua estratégia de inserção internacional, sendo que a busca pela autonomia envolvia a articulação com outros países emergentes e o objetivo de consolidar o país como influência global.

Embora cada setor da cooperação bilateral tenha apresentado entraves mais específicos, é possível argumentar que, de modo geral, o tratamento da Argentina na política externa do governo Lula foi fruto da elaboração da estratégia mais ampla de inserção internacional do país. Há um consenso na bibliografia de que, nesse período, predominaram correntes de pensamento de caráter mais autonomista no Itamaraty, sendo que, historicamente, o conceito de autonomia abrange três dimensões principais, as quais se manifestam em intensidades diferentes, dependendo do contexto: a diminuição da dependência em relação aos EUA, a diversificação das parcerias e a não adesão a acordos que possam restringir decisões futuras. No caso do governo Lula, a manifestação dessas três ocorreu articulada a uma visão sobre a necessidade da soberania estatal, que teve como uma das principais repercussões uma postura de recusa à institucionalização de compromissos.

Essa tendência também pode ser observada no que tange às relações com a Argentina. A estratégia brasileira de busca pela autonomia, devido à influência de uma visão bastante arraigada do conceito tradicional de soberania e aos desentendimentos dos interesses domésticos, não foi propícia para aprofundar as iniciativas de cooperação com o vizinho platino, a despeito da ampliação e diversificação daquelas. Por outro lado, a própria Argentina mantinha uma visão reticente sobre as ações brasileiras, demonstrando a permanência de resquícios da percepção de rivalidade que caracterizou as relações do passado, ainda que ambos os países contassem com governos de orientações políticas semelhantes. Nesse sentido, Miranda (2009) argumenta que a Argentina buscou elaborar estratégias de resistência frente à percepção de aumento do poder brasileiro, porém não obteve sucesso. Para o autor, o exercício do protagonismo brasileiro por meio do que denominou, com base na obra de Hélio Jaguaribe, como “liderança por cooptação”, obteve grande sucesso na região.

Na estratégia brasileira, a Argentina aparecia como um ator fundamental no plano regional, com o qual as boas relações eram interessantes tanto para o exercício de liderança nos processos de regionalismo, quanto para o apoio nas iniciativas no contexto internacional mais amplo, como a demanda pelas reformas do Conselho de Segurança da ONU e da OMC. Contudo, é possível observar que não houve iniciativas no sentido de demonstrar a primazia que o vizinho platino teria para a política externa brasileira. Com isso, fica perceptível que a Argentina não era uma prioridade, mas era importante para a consecução dos objetivos mais gerais da estratégia autonomista de inserção internacional.

A partir comparação do lugar das relações com a Argentina nos governos FHC e Lula da Silva, é possível observar que houve um aumento das iniciativas de cooperação, bem como uma valorização das questões políticas da relação na gestão Lula. Por outro lado, foi uma mudança que ocorreu também no trato da região sul-americana na orientação da inserção internacional do país, e não uma especificidade da relação bilateral. Apesar da convergência da orientação política dos governos na primeira década do século XXI, a própria

concepção brasileira de autonomia e seu objetivo mais amplo de aumentar seu protagonismo na política internacional não permitiram que o status argentino na política externa brasileira obtivesse maior destaque, quando comparado ao governo anterior.

Considerações Finais

O entendimento da relação da Argentina a partir de como a mesma se insere nas estratégias brasileiras de inserção internacional demandam, ainda que de forma não calculada, uma reflexão sobre modelo de Estado, projeto de governo e condicionantes do sistema internacional. Em relação ao marco temporal, determinado pela vigência de governos, a relação com a Argentina é marcada pelas dinâmicas próprias da relação bilateral, como a alternância entre momentos de rivalidade e cooperação; pelos elementos conjunturais dos projetos políticos de cada governo, como o modelo político-econômico adotado e sua influência na formulação de política externa e; pelos elementos estruturais da tradição de política externa brasileira, os quais, a partir da revisão bibliográfica realizada, são principalmente a busca pela autonomia e o papel da política externa no projeto de desenvolvimento.

Nesse sentido, as ações do governo FHC, com base em seu contexto histórico e nos constrangimentos estruturais, foram frutos do entendimento do que poderia ser feito no âmbito internacional a partir de suas percepções sobre as diversas realidades político-econômicas e sobre as capacidades objetivas das quais dispunha. Uma das manifestações desse entendimento foi o projeto político de reforma do Estado, na visão da supremacia do ideário neoliberal e na definição da estratégia de inserção internacional pela credibilidade. Contudo, como essas percepções não são gestadas em um vácuo histórico, observa-se a permanência de elementos tradicionais do pensamento político brasileiro, como a retomada da noção de autonomia, ainda que com um significado bastante peculiar, ao vocabulário das decisões políticas.

Essas questões também se manifestaram na relação com a Argentina. Nesse período, a política externa brasileira tratou o vizinho platino a partir de uma ótica mais instrumental, cujo foco era as relações econômico-comerciais, com poucas iniciativas nas demais áreas de cooperação – tendência que começou a ser alterada no fim do governo. Não houve grandes esforços para estabelecer uma articulação em assuntos políticos e a Argentina era vista como um importante parceiro comercial.

A política do governo Lula representou a mudança no contexto internacional e na percepção sobre as capacidades materiais do país, juntamente com a ascensão de correntes mais autonomistas sobre política externa, tanto no Itamaraty quanto nos governantes vinculados ao PT. Nesse contexto, o conceito de autonomia centrado na liberdade da política externa foi resgatado e a dimensão regional da inserção internacional retomou o foco nas questões políticas, especialmente de infraestrutura. Essa tendência também foi observada nas relações com a Argentina, com o aumento dos projetos de cooperação em outras áreas além da econômica, como Ciência e Tecnologia e Defesa.

No entanto, apesar da valorização das questões mais relacionadas com a coordenação do posicionamento político entre os dois países, especialmente nos assuntos regionais, na relação bilateral, a

Argentina manteve-se como uma das dimensões do objetivo mais geral da política externa brasileira de liderança regional. Se, no governo FHC, a manutenção de relações estáveis com o vizinho platino era importante para o aumento da credibilidade internacional do país e aprimoramento da sua competitividade, no governo Lula essas relações poderiam indicar a capacidade do país de ser um líder sul-americano e obter reconhecimento como potência emergente com capacidade de influência na política internacional.

De modo geral, percebe-se que, em ambos os governos, a relação com a Argentina é permeada por um tema central da política externa brasileira: a busca pela autonomia. Trata-se de uma condição que, embora não tenha um significado único, é fundamental para a formulação da estratégia de inserção internacional e, assim, influencia todas as áreas de atuação da política externa. Por outro lado, o projeto político e a percepção das capacidades materiais de cada contexto histórico são os elementos que vão dar sentido ao modo como o vizinho platino é tratado. No caso dos dois governos analisados, percebe-se que as importantes mudanças das estratégias de inserção internacional afetaram a percepção sobre como as relações com a Argentina seriam constituídas, quais dimensões seriam enfatizadas e até que ponto a cooperação poderia ser aprofundada. Contudo, nos dois casos, a Argentina ainda apareceu como uma dimensão importante, mas não prioritária, dos objetivos da inserção internacional do país, cujo objetivo era alcançar a autonomia, ser base da promoção do desenvolvimento nacional, e aumentar o protagonismo brasileiro na política internacional, seja pela integração às normas, seja pelo aumento da capacidade de negociação e de garantia dos seus interesses.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Brasil-Argentina e o Sistema Regional de Salvaguardas Nucleares**. Revista Mural Internacional, v. 4, nº 2, jul-dez 2013.
- AYERBE, Luis Fernando. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela. IN: AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.
- ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas; SARAIVA, Miriam Gomes. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 42, n. 02, jul/dez 1999, p. 18-39.
- ARBILLA, José María. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasil (1998-1994). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000, p. 337-385.
- BERNAL-MEZA, Raul. A política externa do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 45, n. 01, Jan/Jun 2002, p. 36-71.
- _____. International thought in the Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 53, 2010, p. 193-213.
- BRAGA, Jorge Luiz Raposo. A emergência da América do Sul na agenda de política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010). **Espaço e Economia (online)**, n. 10, 2017. Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/2803>. Acesso em: 15 jan 2018.

- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **História da Política Exterior Brasileira**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2012.
- BUSO, Anabella (et. al.). Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa, in: BUSO, Anabella (org). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011**. Rosario: UNR Editora, 2016.
- CERVO, Amado Luiz. A política exterior da Argentina: 1945-2000. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). **Argentina: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, nº2, jul-dez 2007, p. 273-335.
- CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. VIGEVANI, Tullo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**. São Paulo, vol. 15, n. 02, nov. 2003, p. 31-61.
- DIAMINT, Rut. La política de defensa argentina en democracia: juridicidad, control y desmilitarización. **Tese (Doutorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea)**. Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.
- DOTY, Roxanne Lynn. Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of US Counterinsurgency Policy in the Philippines, **International Studies Quarterly**, vol. 37(3), 1993, p. 297-320.
- GIACCAGLIA, Clarissa. Argentina y Brasil: la búsqueda por autonomía en el escenario internacional. In: GONÇALVES, Williams; KLAGSBRUNN, Victor; LECHINI, Gladys (org). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2009, pp. 67-90.
- HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, nº1, p. 5-23, 1995.
- HURRELL, Andrew. Brazil and the new global order. **Current History**, Feb 2010, p. 60-66.
- KUPCHAN, Charles. **How enemies become friends: the sources of stable Peace**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 48, n.1, jan/jun 2005, p. 24-59.
- LIMA, Raphael Camargo; SOARES, Samuel Alves. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa, in: CARMO, Corival Alves (et. al.) (org). **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- MARIANO, Marcelo Passini. A política externa brasileira, o Itamaraty e o MERCOSUL. **Tese (Doutorado em Sociologia)**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciência e Letras, Araraquara, 2007.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Ed. Annablume, 1996.
- _____. Brasil e Argentina em perspectiva histórica. **Perspectivas: revista de ciências sociais**, vol. 24/25, 2001/2002, p. 131-143.
- MILANI, Livia Peres; SOARES, Samuel Alves. Kirchnerismo e Lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Argentina e Brasil. **Relaciones Internacionales**, nº50, p. 209-228.

- MIRANDA, Roberto. Corolario de Brasil: la Argentina sin poder em el nuevo tablero regional. **Relaciones Internacionales**, nº 37, p. 169-186, 2009.
- SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 44, n. 02, jul/dez 2001, p. 126-150.
- _____. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 53, 2010, p. 193-213.
- _____. **Encontros e desencontros**: o lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: ed. Fino Traço, 2012.
- TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement from cooperative hegemony. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, nº 2, p. 189-211, 2011.
- TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**. São Paulo, vol. 90, 2013, p. 243-270.
- VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 40, nº1, p. 41-74, 1997.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**. Porto Alegre, vol. 5, n. 2, jul-dez 2005, p. 381-397.
- WINAND, Érica Cristina Alexandre. A rivalidade como sentimento profundo: origem, evolução histórica e reflexos contemporâneos do padrão de rivalidade entre Brasil e Argentina. **Revista História e Cultura**. Franca, v.4, n. 1, mar. 2015, p. 68-95.
- _____. Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e conjuntura na análise das relações com a Argentina. **Tese (Doutorado em História e Cultura Política)**. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Unesp-Franca, 2010.

*Recebido em 18 de abril de 2018.
Aprovado em 26 de julho de 2018.*

RESUMO

O presente artigo busca analisar como as relações com a Argentina foram tratadas na política externa brasileira, dos governos FHC e Lula da Silva, a partir das respectivas estratégias de inserção internacional. Conclui-se que as diferenças de ambas as estratégias foram acompanhadas de diferenças da importância da Argentina na política externa Brasileira. Contudo, nos dois casos, o país vizinho não se constituiu como uma das prioridades, ocupando um lugar instrumental em relação aos principais interesses de cada governo.

Palavras-chave: Brasil; Argentina; Política externa.

ABSTRACT

This paper aims to analyze how the relations with Argentina were treated in the Brazilian foreign policy, of governments FHC and Lula da Silva, from the respective strategies of international insertion. It concludes that the differences of the strategies were accompanied by differences in Argentina's importance in Brazilian foreign policy. However, in both cases, the neighboring country was not one of the priorities, occupying an instrumental place in relation to the main interests of each government.

Key-words: Brazil; Argentina; Foreign policy.

O USO DE VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS (VANTS) NA OPERAÇÃO DE PAZ DA ONU NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

The Use of Unmanned Aerial Vehicles (UAVS) in the UN Peace Operation in the Democratic Republic of the Congo

Sérgio Luiz Cruz Aguilar¹
Jéssica Tauane Santos²

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) vem buscando nos últimos anos aumentar o uso de novas tecnologias em missões de paz e a introdução de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTS), em inglês *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV) ou *Unmanned Aerial Systems* (UAS), em suas operações de paz com fins de vigilância é um exemplo da necessidade dessa evolução.³

A operação de paz da ONU na República Democrática do Congo (RDC) foi a primeira missão a empregar VANTS como um instrumento próprio da missão. Na sequência, a operação da ONU no Mali - *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) firmou um contrato com uma empresa alemã para operação desses equipamentos.

¹ Professor Livre Docente em Segurança Internacional do Departamento de Sociologia e Antropologia da UNESP – Campus de Marília. Doutor em História (UNESP), com pesquisa de pós-doutorado na Universidade de Oxford - Reino Unido. Mestre em Integração Latino-Americana (UFSM). Especialista em História das Relações Internacionais (UERJ) e em Estratégias de Relações Internacionais (UCAM). Professor do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas de Relações Internacionais (UNESP – UNICAMP – PUC/SP) e do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais (UNESP – Marília/SP). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI) e do Observatório de Conflitos Internacionais (OCI) da UNESP- Campus de Marília/SP. Email: tcaguilar2012@hotmail.com.

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Participou do Grupo de Estudos e Pesquisa em Organizações Internacionais (GEO). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Conflitos Internacionais (GEPCI) desde 2015 e do Observatório de Conflitos Internacionais (OCI). Bolsista de Iniciação Científica da FAPESP. Email: jess.tne@hotmail.com.

³ A indústria tem preferido o termo UAS ao invés de UAV por englobar todos os aspectos de desdobramento desses veículo e não apenas a plataforma. Unmanned Aerial Vehicle Association. *UAV or UAS?*. Disponível em: <https://www.uavs.org/index.php?page=what_is>. A nomenclatura foi então atualizada para abranger todo o sistema - estação em solo e enlace de pilotagem com outros componentes para a realização do voo – sendo denominado em inglês *Remotely Piloted Aircraft System* (RPAS), em português Sistema Aéreo Remotamente Pilotado (SARP) (MAGELLA, 2016). No entanto, a maior parte da bibliografia consultada e a resolução do Conselho de Segurança da ONU que autorizou o uso dessa tecnologia na República Democrática do Congo utilizaram o termo UAS. Dessa forma, apesar da tendência ser no sentido de utilizar-se o termo SARP, nesse texto utilizaremos o termo VANTS como sinônimo de UAV, UAS ou RPAS.

O uso dessa tecnologia nas missões de paz apresenta uma série de implicações e, como qualquer nova tecnologia, faz emergir inúmeras dúvidas e controvérsias. Além da eficácia nas operações, questões como a soberania dos Estados, privacidade dos indivíduos, armazenamento e processamento dos dados coletados, acesso aos dados obtidos e a relação que se estabelece entre a população civil e as instituições que utilizam esses equipamentos, passaram a fazer parte do debate em relação ao tema.

O trabalho apresenta o emprego de VANTs pela operação de paz da ONU na RDC. Está estruturado em três seções. Inicialmente apresenta o contexto em que os VANTs foram desdobrados na RDC, em seguida, algumas características dos VANTs empregados para, no final, apresentar algumas considerações sobre a utilização desses veículos na *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO).

O contexto da implantação de VANTs na RDC

O conflito que levou ao desdobramento uma missão da ONU na RDC foi desencadeado pela entrada de um grande número de refugiados após o trágico genocídio de Ruanda ocorrido em 1994, que induziu muitas pessoas a se abrigarem nos países vizinhos. A instituição do novo governo Tutsi liderado pela Frente Patriótica Ruandesa levou cerca de dois milhões de pessoas, a maioria hutus, a se instalarem em campos de refugiados localizados nas províncias do Kivu Norte e do Kivu do Sul, localizadas no leste da RDC, incluindo cerca de 50 mil militantes armados que passaram a utilizar os campos de refugiados como base de planejamento de operações militares em Ruanda (MAIDEN, 2014).

Motivados também por interesses particulares, em 1996, Ruanda e Uganda se aliaram e invadiram a RDC com o pretexto de encontrar os perpetradores do genocídio de 1994. Esses dois países também apoiaram o movimento liderado por Laurent Kabila que, no bojo do que ficou conhecida como Primeira Guerra do Congo (1996-1997), encerrou o governo do presidente Mobutu Sese Seko, no poder desde 1965 (TSHIBAND, 2009; FETT, 2013; MAIDEN, 2014).

Depois de chegar ao poder, Laurent Kabila se distanciou de seus apoiadores ao mesmo tempo em que uma nova rebelião foi fomentada por alguns movimentos rebeldes como a *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD) e o *Mouvement pour la Libération du Congo* (MLC), iniciando a chamada Segunda Guerra do Congo (1998-2003) (MAIDEN, 2014; BIZAWU, 2008; FETT, 2013). Quando, em julho de 1999, as partes da Segunda Guerra do Congo assinaram o Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) estabeleceu a *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) com o objetivo de observar e implementar o Acordo (MONUSCO, 2017).

A Segunda Guerra do Congo acabou oficialmente em 2003. Após o assassinato de Laurent Kabila ainda durante a guerra, este foi sucedido pelo seu filho Joseph Kabila. (NANGINI, 2014; GLOBAL SECURITY, 2015). Mas, apesar do fim da guerra, a RDC, especialmente na região dos Kivus, permaneceu instável.

Mesmo após as eleições gerais em julho de 2006, a RDC estava repleta de grupos armados: Mai-Mai, senhores da guerra de Ituri apoiados pela Uganda, grupos guerrilheiros estrangeiros como as ADF (Forças

Democráticas Aliadas; Uganda), FNL (Forças de Libertação Nacional), e as FDLR (Forças Democráticas para a Libertação de Ruanda), e tropas leais a Laurent Nkunda (NANGINI, 2014, p. 3, tradução nossa).

O mandato da MONUC foi estendido e modificado diversas vezes e, apesar de ter realizado alguns avanços, não conseguiu estabilizar a RDC (FETT, 2013). Em 1º de julho de 2010, a operação foi substituída pela *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO), por meio da Resolução 1.925 do CSNU (UN, S/RES/1925, 2010), autorizada a utilizar todos os meios necessários para cumprir seu mandato e proteger civis sob ameaça de violência (MONUSCO, 2017).

Em maio de 2012, a não implementação do Acordo de 23 de março de 2009⁴ resultou numa rebelião no leste do país e a criação do movimento armado denominado M23 que, em 20 de novembro daquele ano, atacou Goma, a capital e maior cidade da província Kivu do Norte (UN, S/RES/2076, 2012; APUULI, 2014). Um Grupo de Peritos da ONU constatou que o governo ugandense e o exército ruandês forneciam suporte notável ao M23. No caso do primeiro, tal suporte se dava na forma de suprimentos, armas, pessoal e assistência técnica, dentre outras formas de apoio direto (APUULI, 2014). Além do apoio direto a grupos armados congolese, a porosidade das fronteiras favorece o comércio ilegal de minérios como o tungstênio, estanho, ouro e coltan, dentre outros (GOMES, 2014), que é uma das causas do conflito na RDC e que influencia na sua intratabilidade e longa duração.

Apesar da ONU estar presente na RDC desde 1999, cada ação dos principais grupos rebeldes do país resultava na deterioração das condições de segurança e provocavam crises humanitárias. Em 2002, o Painel de Especialistas em Exploração Ilegal dos Recursos Naturais e outras formas de Riquezas na RDC apresentou evidências de violações diretas por parte das autoridades de Ruanda, Uganda e da RDC, as quais forneciam apoio a grupos armados no leste congolês (UN, S/2002/1146, 2002). Como consequência, desde julho de 2003, as províncias dos Kivus do Norte e do Sul e a região de Ituri, no leste da RDC se encontram sob embargo de armas imposto pelo CSNU (UN, S/Res/1493, 2003). Em março de 2004, o CSNU estabeleceu um comitê para monitorar o cumprimento do embargo (UN, S/Res/1533, 2004). No entanto, em 2005, a organização Anistia Internacional publicou um extenso relatório mostrando que armas e munições clandestinas continuavam circulando na região dos Grandes Lagos e suprindo os grupos armados congolese, apesar dos acordos firmados que se encontravam em vigor, e o embargo da ONU.⁵

Em 2012, o equipamento militar de posse do M23 quando de sua investida sobre Goma, indicavam claramente o persistente não cumprimento do embargo, que o apoio externo era substancial e fundamental para o aumento do poder daquele grupo armado. A posse e o uso de peças de artilharia pesada, dentre outros equipamentos, só seriam possíveis com o apoio dos países fronteiriços, apesar dos especialistas da ONU não terem sido capazes de identificar a procedência daquele material.⁶ Foi nesse contexto que o CSNU aprovou a utilização dos VANTs pela MONUSCO.

⁴ O acordo foi estabelecido entre o governo congolês e vários grupos armados presentes nos Kivus, especialmente o *National Congress for the Defense of the People - CNDP* (UN, S/2009/335, 2009).

⁵ Em julho de 2002, em Pretoria – África do Sul, foi firmado acordo entre o governo da RDC e os grupos armados. Em agosto de 2002 os governos da RDC, Ruanda e Uganda firmaram acordo em Luanda – Angola.

⁶ Apresentação de oficial sênior da MONUSCO sob as regras da *Chatam House*. Rio de Janeiro, junho 2018.

Meses após a entrada do M23 em Goma, em novembro de 2012, e sem que as exigências do CSNU fossem acatadas, a Resolução n. 2098, de 28 de março de 2013, concedeu um mandato mais robusto à MONUSCO com o estabelecimento de uma Brigada de Intervenção, para atuar junto com as demais forças da ONU e o exército congolês. A mesma Resolução autorizou o uso de VANTs para o auxílio da vigilância da fronteira leste da RDC com o intuito de garantir o respeito ao embargo de armas, que havia sido adotado desde 2003 e renovado nas Resoluções subsequentes (UN, S/RES/2098, 2013; UN, S/RES/1493, 2003).

Tanto na Resolução que autorizou o uso de VANTs, quanto nas subsequentes, foi dedicado apenas um parágrafo para especificar a utilização de VANTs na MONUSCO. A Resolução 2098, abordou os VANTs no parágrafo 12, na seção destinada a tratar do embargo de armas, afirmando que através das forças regulares da MONUSCO e sua Brigada de Intervenção, a execução das tarefas de “observar e reportar os fluxos de pessoal militar, armas ou material relacionado em toda a fronteira leste da RDC” e de “apreender, coletar e eliminar armas ou materiais relacionados” poderiam ser auxiliadas pela utilização das “capacidades de vigilância fornecidas por sistemas aéreos não tripulados” (UN, S/RES/2098, 2013, p. 7, tradução nossa).

Algumas características dos VANTs empregados

Os VANTs podem ser definidos como “pequenos aviões que voam por controle remoto ou de forma autônoma” (GILMAN, 2014, p. 2, tradução nossa). A ideia do que seria um veículo sem tripulação surgiu dos balões armados austríacos utilizados em 1849 (DIÁLOGO..., 2017). A introdução formal dos veículos sem tripulação, no entanto, se deu com a realização de testes de voos com o *Aerial Torpedo* estadunidense em 1916, que por falta de maturidade técnica não foi empregado em nenhuma das grandes guerras (OLIVEIRA, 2016; NONAMI, 2010).

A despeito dos avanços estadunidenses, a Alemanha utilizou com maior sucesso as chamadas bombas voadoras do tipo V-1 e V-2 contra o Reino Unido com o objetivo de atacar alvos a partir de grandes distâncias sem utilizar pilotos (CHAMAYOU, 2015; OLIVEIRA, 2016).

Entre as décadas de 1950 e 1970, a evolução da pesquisa permitiu a construção do do Ryan Model 147A Fire Fly, que foi construído a partir do Ryan Firebee, um drone utilizado como alvo pelo exército norte-americano para o treinamento de aprendizes de artilheiros. O Ryan Model era equipado com câmeras e foi empregado durante a Guerra do Vietnã para tirar fotos que eram posteriormente utilizadas para análise da atividade do inimigo (COOKE, 2017; CHAMAYOU, 2015).

A intensiva utilização de VANTs no campo militar atualmente demonstra seu potencial. São mais de 90 países utilizando-os para reconhecimento, coleta de dados de inteligência e *targeting*⁷. Os Estados Unidos aumentaram a frota de VANTs de 50 para 7.000 em apenas uma década (WEST; BOWMAN, 2016).

⁷ “O processo de seleção e priorização de alvos e correspondência com a resposta adequada, considerando os requisitos e capacidades operacionais” (DOD, 2017, p.228, tradução nossa).

Os VANTs são comumente empregados em missões do tipo D3 (*Dull, Dirty and Dangerous*)⁸, que são missões cuja execução é extremamente difícil para seres humanos, mas que podem ser executadas com êxito por esses veículos (OLIVEIRA, 2016).

A utilização de VANTs nos dias de hoje vai muito além do uso militar. A partir da última década do século XX, a Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço (*National Aeronautics and Space Administration* – NASA) se tornou um centro de pesquisa para uso civil dos VANTs desenvolvendo, por exemplo, o projeto *Environmental Research Aircraft and Sensor Technology* (ERAST)⁹ (NONAMI, 2010; OLIVEIRA, 2016). Atualmente, existem em produção mais de 1500 tipos de VANTs, com diferentes tamanhos e formatos para serem utilizados para diversas finalidades como policiamento aéreo, monitorização de cursos de água, controle da poluição do ar, busca e salvamento, apoio a atividades agrícolas, etc. (WEST; BOWMAN, 2016).

Cezne, Jumbert e Sandvik (2016, p. 47), ao trabalharem o uso dos VANTs em ações humanitárias, apresentaram que inclusive o primeiro uso dessa tecnologia na Bósnia Herzegovina, em 1994, poderia ser caracterizado como tendo propósito humanitário.¹⁰ Tanto a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a ONU como a União Europeia (UE) “passaram a utilizar drones de vigilância para a proteção de civis”, tendo a última, fornecido quatro VANTs de fabricação belga para a MONUC em 2006. Os autores apresentam diversos exemplos de sua utilização em locais afetados por desastres naturais na Califórnia (2007), no terremoto no Haiti (2010), no desastre nuclear japonês (2011), por ocasião do tufão nas Filipinas (2003), no salvamento de migrantes no mar Mediterrâneo (2013), dentre outros. Mas, apesar das possibilidades do uso humanitário indicar certo otimismo, há ainda dúvidas em relação “ao potencial emprego abusivo e invasivo de tais veículos” (IDEM, p. 56).

Ao mesmo tempo em que o sucesso da utilização de VANTs no Afeganistão em 2001, levou a intensificação do seu uso para fins militares, aumentou também a discussão sobre tal uso nos campos da ética e da legalidade. Como a vigilância está entre os usos mais comuns atribuídos aos VANTs, questões sobre a privacidade dos indivíduos, a proteção dos dados coletados, além do estabelecimento de uma relação desigual entre as instituições e os indivíduos passaram a ser discutidas (FINN; WRIGHT, 2016; WEST; BOWMAN, 2016).

Outra visão sobre o uso de VANTs foi apresentada por Rosén (2013), no sentido de que essa tecnologia poderia desencadear a obrigação de precaução em todos os sistemas de armas. Partindo do princípio que um Estado possui a tecnologia e seu desdobramento pode reduzir danos desnecessários causados por ataques armados, esse Estado seria obrigado, sob o prisma do Direito Internacional Humanitário, a empregar os VANTs como ‘precaução’. No desenvolvimento do seu argumento, o autor apresentou várias implicações jurídicas do emprego e da disponibilidade de VANTs, segundo ele, até então negligenciadas. Uma das questões

⁸ Missões *Dull* são aquelas cuja duração vai além das capacidades humanas; as missões *Dirty* são aquelas que ocorrem em ambientes contaminados; e as missões *Dangerous* são caracterizadas por terem um elevado risco para as tripulações das aeronaves (OLIVEIRA, 2016).

⁹ O programa ERAST consistia no desenvolvimento de VANTs para a realização de missões de ciência e meio ambiente terrestres de longa duração em altitudes elevadas (DOD, 2017).

¹⁰ Naquela ocasião foi empregado o VANT norte-americano *Gnat 750*, antecessor do *Predator*.

apresentadas por Rosén foi a de que inteligência fraca seria causa principal dos danos colaterais. Nesse sentido, se os VANTs empregados em vigilância fortalecem a inteligência, seu emprego seria um remédio contra esses danos e os Estados detentores da tecnologia teriam a obrigação de empregá-la.

A utilização de VANTs na MONUSCO

A utilização dos VANTs para vigilância na RDC só ocorreu em dezembro de 2013, após a rendição do M23 que aconteceu um mês antes. O modelo dos VANTs utilizados pela Missão é o Falco, fabricado pela empresa *Selex Es* pertencente ao grupo italiano *Finmeccanica*. Eles possuem 5 metros de comprimento, são capazes de voar entre oito e 14 horas até 200 km para longe de sua base e podem carregar 70 kg de carga com fins de ataques. Por esse motivo, a ONU deixou claro que seus VANTs são completamente desarmados (KATOMBE, 2013; ANDREWS, 2017).

A implementação dos VANTs na RDC foi precedida pelo desenvolvimento de um plano de vigilância que abrangia um raio de 150 quilômetros tendo como centro o aeroporto de Goma, com o intuito de dar maior atenção ao “monitoramento das atividades de grupos armados e do embargo de armas”, de acordo com o mandato estabelecido pelo CSNU (UN, S/2013/757, 2013, p.9, tradução nossa).

A capacidade total do programa de VANTs só foi atingida em 8 de abril de 2014, contando, a partir de então, com cinco aeronaves, uma estação de controle terrestre e uma ampla gama de sensores (UN, S/2014/450, 2014). Em março daquele ano, os VANTs já estavam sendo utilizados para fornecer informações para o planejamento de ofensivas contra as FDLR (UN, S/2014/157, 2014), além de contribuírem para a identificação rotas de contrabando na fronteira (UN, S/2014/450, 2014).

A partir de outubro de 2014, houve uma intensificação da violência na cidade de Beni, localizada no nordeste do Congo, onde foram reportadas até dezembro daquele ano cerca de 250 mortes devido a ataques perpetrados por militantes suspeitos de fazerem parte da ADF. Tais circunstâncias levaram a MONUSCO a transferir a sede da Brigada de Intervenção de Goma para Beni, onde também foi estabelecido um Centro Conjunto de Inteligência e Operações, e realocar a estação de controle terrestre dos VANTs de Goma para Bunia (UN, S/2014/957, 2014). A MONUSCO apoiou operações das Forças Armadas da RDC (FARDC) atacando posições das ADF com helicópteros e artilharia a partir de alvos identificados pelos VANTs (UN, S/2016/233, 2016).

No entanto, essas ações não foram suficientes para interromper a atuação das ADF, o número de mortes de civis subiu para 347 e o grupo continuou a ser uma ameaça significativa à segurança de Beni (UN, S/2015/486, 2015).

Os VANTs desarmados também foram utilizados em junho de 2015 durante uma ofensiva das FARDC contra a *Patriotic Resistance Front in Ituri* (FRPI). O grupo estava negociando sua rendição mas o acordo falhou por conta da não aceitação por parte do governo de exigências feitas pelas FRPI. No dia seguinte ao prazo dado pelo governo para rendição, a MONUSCO e as FARDC iniciaram a ofensiva em Aveba, distrito de Ituri. Os VANTs rastrearam membros do grupo que se retiravam da cidade de Aveba. As informações obtidas foram

compartilhadas com as FARDC para ajudar no planejamento da operação (UN, S/2015/486, 2015). Com o uso de VANTs também foi possível localizar e monitorar diversos grupos armados e suas atividades (UN, S/2016/1130, 2016).

Mas, as operações conjuntas da MONUSCO e as FARDC, tanto em Beni contra as ADF, quanto em Ituri contra as FRPI, não foram suficientes para neutralizar os ataques destes e de outros grupos armados da RDC. O relatório do Secretário Geral da ONU (SGNU) para o CSNU, de 9 de março de 2016, informava a utilização de VANTs para a identificação de alvos específicos em coordenação com as FARDC (UN, S/2016/233, 2016). O relatório do SGNU, de 29 de dezembro de 2016, também fazia menção aos VANTs, destacando que “através do uso de facilitadores, como veículos aéreos não tripulados, a Missão localizou e monitorou grupos armados e suas atividades, rastreando manifestações civis e melhorando sua capacidade de proteger civis” (UN, S/2016/1130, 2016, p. 14, tradução nossa).

Outra situação em que os VANTs foram operados para auxiliar as ações das tropas da MONUSCO foi relatada ao jornal *The New York Times* por um oficial da ONU em 2014. Membros de um grupo armado tinham se estabelecido em uma colina coberta de florestas e estavam atacando os *peacekeepers* que, por sua vez, necessitavam saber sua localização e se havia civis no local para decidir sobre uma possível investida. Um drone sobrevoou o local e determinou as coordenadas da posição dos atacantes e a ausência de civis nas imediações. Assim, helicópteros de ataques foram enviados e a base dos milicianos foi destruída depois de alguns ataques (SENGUPTA, 2014).

Em 2016, o chefe do sistema aéreo não tripulado da MONUSCO afirmou que

Em várias ocasiões os VANTs responderam às ameaças contra assentamentos civis, confirmando ou negando a localização/existência de supostos atacantes antes de dirigir as preciosas forças da MONUSCO para o local. Isso economiza tempo, energia e dinheiro, enquanto permite que as forças terrestres se concentrem no que é importante e evitem desdobramentos desnecessários em situações potencialmente perigosas (KERBEY, 2016, tradução nossa).

O coronel Kerbey assegurou que a utilização dos VANTs na MONUSCO iria fomentar a expansão do uso dessa tecnologia, acrescentando também que, apesar de alguns problemas, o apoio desses veículos à operação era um sucesso (KERBEY, 2016).

Além de serem utilizados em apoio às operações relacionadas aos grupos armados atuantes na RDC ocorreram outras situações que os VANTs foram operados. Uma delas, bastante divulgada, até mesmo no site oficial da Missão, foi o resgate de 14 pessoas que caíram nas águas do Lago Kivu quando a balsa que as transportava virou. Naquela ocasião, a utilização dos VANTs e a rapidez das ações dos *peacekeepers* uruguaiois, permitiram a chegada ao local em quinze minutos e o resgate de 14 das 24 pessoas que estavam no barco (PADOVAN, 2014). Os VANTs também foram úteis aos vulcanólogos locais com os quais foram compartilhadas informações captadas pelas câmeras infravermelhas sobre possíveis fissuras no vulcão localizado em uma cidade vizinha de Goma (NGOS..., 2014).

Os VANTs e a eficácia da MONUSCO

A missão de paz da ONU na RDC é multidimensional e já operava com um mandato robusto que incluía a autorização para usar a força para proteger civis sob ameaça (UN, S/RES/1925, 2010). Quando o M23 atacou Goma sob os olhares de 1.500 *peacekeepers* e 7.000 militares das FARDC estacionados na cidade (IPI, 2013), tanto a ONU como a comunidade internacional lembraram os fracassos ocorridos na Bósnia Herzegovina, Somália e Ruanda, na década de 1990. O próprio SGNU, Ban Ki-Moon, considerou o fato como uma ‘humilhação pessoal’, de acordo com um funcionário sênior da ONU (McGREAL, 2015). O fato de um grupo rebelde cercar uma cidade de um milhão de habitantes, guarnecida por militares da ONU e das forças armadas congoleesas, os quais se mostraram impotentes, pesou nos membros do CSNU quando aprovaram a ampliação do mandato da MONUSCO.

É interessante lembrar que a pressão maior veio dos próprios africanos quando a Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos - *International Conference of the Great Lakes Region* – ICGLR, apoiada pela União Africana e a Comunidade Sul-Africana de Desenvolvimento - *South African Development Community* (SADC) iniciaram os preparativos para desdobramento de uma força internacional para neutralizar grupos armados na RDC (IPI, 2013).

Dessa forma, a primeira questão relacionada ao uso de VANTs na MONUSCO está relacionada com a eficiência da operação. A Missão tinha um mandato que atribuía prioridade para a proteção de civis e as ações do M23 e de outros grupos nomeados na Resolução 2098 que criou a FIB, continuavam atingindo civis e provocando crise humanitária no leste da RDC. Havia, ainda, o ‘embargo de armas’ aprovado em 2003 e que permanecia em vigor, proibindo a venda ou transferência de armas aos grupos armados congoleeses e milícias operando nos territórios dos Kivus do Norte e do Sul e de Ituri (UN, S/RES/1493, 2003).

Para reforçar a capacidade de impor o embargo, foi criado o Mecanismo de Verificação Conjunto Ampliado, incumbido de investigar incidentes relacionados com o apoio através das fronteiras aos grupos armados e verificar a origem de armas e munições destinadas a esses grupos (UN, S/2013/757, 2013). Nesse sentido, se a utilização de VANTs ajudaria na consecução dos objetivos da Missão, especialmente proteger civis e diminuir o nível de violência na região, sua aprovação estaria acima das questões levantadas em relação ao uso dessa tecnologia, uma vez que, além da obrigação legal conferida pelo CSNU à MONUSCO, entende-se atualmente haver uma obrigação moral da ONU e seus membros em adotar todos os meios possíveis para proteger civis e garantir a assistência humanitária.

A instalação dos VANTs na MONUSCO visou a vigilância da fronteira da RDC com Uganda, Ruanda e Burundi de modo a auxiliar as ações de negação do apoio aos grupos armados através dessas fronteiras. O SGNU destacou na carta enviada ao CSNU, em 27 de dezembro de 2012 a intenção de utilizar “imagens externas/equipamentos eletrônicos e capacidades de análise associadas, nomeadamente capacidade de vigilância, como a fornecida por sistemas aéreos não tripulados”, de modo a “utilizar recursos para melhorar a consciência situacional” (UN, S/2013/44, 2013).

A *Selelex* recebe da ONU anualmente 13 milhões de dólares para operar os VANTs. São realizadas duas missões por dia de segunda a quinta-feira, nas sextas-feiras e no sábado o número de missões cai para uma por dia e no domingo não é realizada nenhuma missão (KAKAES, 2015). Outra adversidade se refere à impossibilidade de se utilizar mais de um drone ao mesmo tempo uma vez que a estação de controle terrestre só é capaz de manejar um drone por vez. Além disso, apenas dois VANTs ficam na estação de Bunia, e os outros três VANTs restantes, que não podem ser operados por falta de verba, ficam em Goma, onde também se encontrava outra estação de controle terrestre inativa (KAKAES, 2015).

A fronteira da RDC com Uganda tem mais de 600 quilômetros, com Ruanda cerca de 200 quilômetros e com o Burundi cerca de 250 quilômetros, sendo boa parte no Lago Tanganica. A fronteira leste da RDC com seus vizinhos tem cerca de dois mil quilômetros (incluindo Uganda, Ruanda, Burundi, Tanzânia e Zâmbia). Os VANTs localizados em Bunia conseguem atingir parte da fronteira com Uganda e os localizados em Goma, se operarem atingem parte da fronteira com Ruanda. A capacidade da MONUSCO é operar dez missões por semana, no entanto o alcance é no máximo de 200 quilômetros da base. Ou seja, mesmo operando com mais meios, os VANTs não conseguiriam mapear toda a fronteira por onde fluem os recursos para os grupos armados na RDC. Isso significa que os VANTs por si só não são capazes de vigiar permanentemente as fronteiras e forçar o cumprimento das sanções impostas referentes ao embargo de armas.

Como Sengupta (2014) destacou, para um país cuja área tem mais de 2 milhões de quilômetros, os 200 km que os VANTs são capazes de voar para longe da estação de controle terrestre são obviamente insuficientes, mesmo se for considerada apenas a região onde o conflito é mais intenso. Outro fator que prejudica a utilização dos VANTs é o clima constantemente nublado e chuvoso e as florestas espessas que dificultam a obtenção de imagens pelas câmeras. Foi inclusive por conta de uma tempestade que em outubro de 2015 um drone caiu em uma fazenda no norte de Goma causando um incêndio na plantação (O'GRADY, 2015).

A utilização dos VANTs está associada aos meios de inteligência. Especificamente, trata-se de inteligência de imagens, ou seja, além dos operadores e do pessoal da manutenção dos veículos, uma equipe especializada deve analisar as imagens colhidas e produzir conhecimento que auxiliará o processo decisório da chefia da operação sobre o que fazer, quando fazer e como fazer para cumprir o mandato. O próprio relatório do SGNU de março de 2014 afirmava a operacionalização dos sistemas aéreos não tripulados “proporcionaram à MONUSCO uma fonte de informação receptiva, controlada e oportuna”, complementando os esforços de inteligência, vigilância e reconhecimento contra as atividades ilegais de grupos armados (UN, S/2013/757, 2013, p. 9, tradução nossa).

Quando se trabalha com inteligência de imagens, boa parte do que é obtido tem que ser confirmada. Por exemplo, as imagens de um pequeno comboio cruzando a fronteira pode indicar uma enormidade de possibilidades. A confirmação se esse comboio leva suprimento, pessoal ou armas para grupos armados só será possível com a utilização de outras fontes, principalmente as físicas. Uma imagem de uma reunião em uma aldeia pode, também, indicar uma gama de possibilidades. Se essa reunião se trata de membros de um grupo armado que pretende atacar civis em algum local da operação ou se trata de uma reunião de líderes locais para

tratar de assuntos que não têm a ver com o conflito, só será confirmado com a triangulação com outras fontes, especialmente, a presença física de algum membro da Missão.

O componente das operações de paz que coletam dados e considerados ‘os olhos e ouvidos da ONU’ são os observadores militares. Mas os demais membros das operações são também ‘levantadores’ e ‘confirmadores’ de dados, como as tropas armadas, os policiais e até mesmo os civis que circulam pela área da operação no desempenho de suas atividades. Esses seriam os membros que a Missão contaria para confirmar dados, alguns deles gerados pelos VANTs. O relatório do SGNU de junho de 2014 informou que os observadores militares da MONUSCO realizaram patrulhas nas áreas de fronteira, um radar fluvial monitorou o tráfego no Lago Kivu, enquanto os VANTs ajudavam a identificar rotas de contrabando (UN, S/2014/450, 2014).

Ou seja, a equipe responsável pela operação dos VANTs deve trabalhar ligada a seção de inteligência da Missão para que as imagens coletadas tenham o tratamento adequado e gerem o conhecimento necessário, fidedigno e rápido para as decisões no nível mais alto da operação, como o Representante Especial do Secretário Geral (RESG) e seus vices e, especialmente, o Comandante da Força Militar – *Force Commander*, seu Estado-Maior e os comandantes de unidades desdobradas no território do Estado hospedeiro.

Callam (2010) apresentou vários exemplos como os VANTs aumentam a capacidade militar, inclusive na luta contra insurgência e guerra irregular. Apesar de focar no uso de VANTs armados, o que não é o caso até o momento nas operações de paz, o autor apresentou algumas limitações como a vulnerabilidade frente defesas aéreas e a falta de múltiplas fontes de inteligência que inibe sua habilidade de identificar alvos corretamente. Essa segunda ideia pode ser transportada para a realidade da MONUSCO. Um dos problemas enfrentados pela Missão na utilização dos VANTs é a equipe de inteligência diminuta, que conta apenas com 15 pessoas. Em uma missão desdobrada pelos EUA de tamanho comparável à MONUSCO, a seção de inteligência teria cerca de 500 pessoas (KAKAES, 2015). Dessa forma, apesar de algumas pesquisas indicarem que o *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC) da MONUSCO funcionava bem¹¹, um pequeno efetivo nas equipes de inteligência indica deficiências no processamento dos obtidos e, por conseguinte, no fornecimento de dados na quantidade e no tempo necessário para uma decisão correta em relação às situações que surgem.

A obtenção de imagens que indicam o não cumprimento das determinações do CSNU, ou seja, o suprimento de alguma forma de grupos armados no território da RDC, e a comprovação dessa situação por outras fontes, não resultam em eficiência se não houver uma ação. As imagens que indicam uma possível vitimização de civis, e a confirmação dessa probabilidade por outras fontes, só contribuirão para a eficiência da Missão se uma ação impedir a vitimização, ou seja, se os dados permitirem a prevenção ou uma rápida reação. Isso quer dizer que eficiência está associada a ação dos *peacekeepers*, no espaço e tempo adequado, especialmente as ações de prevenção que devem ocorrer com mais intensidade que as de reação, por serem bem menos traumáticas.

¹¹ O Centro foi estabelecido pela MONUC em 2005 e, posteriormente, entendido como fundamental para as operações multidimensionais e sua abordagem multidisciplinar. Ver KUELLE, 2014.

Para melhorar a capacidade de atuação, foi introduzido o conceito de batalhões de desdobramento rápido, com tropas com maior capacidade de reunir informações e de mobilidade. No entanto, apenas em fevereiro de 2016 o primeiro batalhão foi desdobrado no leste da RDC, levando mais alguns meses para ser totalmente equipado. O segundo batalhão estava marcado para ser desdobrado em fevereiro de 2017 e o terceiro, apenas em 2018. Além disso, até o final de 2016, a MONUSCO ainda não tinha sido capaz de desdobrar uma unidade de análise de ameaças, entendida como fundamental “para os esforços de neutralizar grupos armados e proteger civis” (UN, S/2016/1130, 2016, p. 14, tradução nossa).

O terceiro ponto diz respeito aos custos. A ONU gasta 13 milhões de dólares para utilização dos VANTs na MONUSCO. O orçamento total da operação para o período de julho de 2017 a junho de 2018 foi de 1.141.848.100 dólares (UN. GA. A/C.5/71/24, 2017). Isso significa que 0,88% do orçamento da operação de paz é destinado a operação dos VANTs, o que pode ser considerado pequeno em relação ao custo-benefício.

A colocação de VANTs em outras operações de paz leva a duas possibilidades. A primeira é a ONU assumir os custos e, como acontece na RDC e no Mali, pagar a empresas pelo serviço prestado, aumentando o custo das operações. A segunda, é a Organização solicitar a contribuição dos Estados membros que fornecem tropas, da mesma maneira que ocorre o fornecimento de navios na operação da ONU no Líbano (UNIFIL), ou de helicópteros em diversas operações como na RDC e no Mali. Nesse caso, a ONU dependeria da disposição dos países capazes de fornecer tal tecnologia, ou seja, os mais desenvolvidos.

Considerações Finais

Com mandatos mais abrangentes e impositivos, os objetivos atribuídos às operações se tornaram mais amplos e complexos, demandando da ONU um esforço maior. A introdução de qualquer novo aparato pode afetar sensivelmente as missões, tanto no que se refere ao cumprimento dos mandatos como no que se refere à imagem da Organização perante a comunidade internacional.

Um detalhe importante é que a transmissão de imagens em tempo real na MONUSCO, tanto auxiliaram a tomada de decisões para agir como, em alguns casos, de não agir, evitando danos colaterais a civis¹². Dessa forma, entendemos que a introdução de novas tecnologias como os VANTs impacta positivamente as operações de paz dando a elas chances de serem mais eficazes.

Logicamente, a partir do momento em que a utilização dos VANTs levanta algumas questões como o fornecimento de informações sobre diferentes aspectos da privacidade das pessoas (FINN; WRIGHT, 2016), a expansão do monitoramento aéreo pode tornar mais desfocada a linha entre as esferas pública e privada, podendo acarretar uma profunda mudança do caráter da cultura cívica, ou ainda, a proteção e o controle dos dados coletados (WEST; BOWMAN, 2016), há a necessidade de discutir mais profundamente o tema. Essa necessidade aumenta com a possibilidade do uso de VANTs em outras operações de paz, como um painel de especialistas da ONU, de 2015, aconselhou (PERFORMANCE, 2014).

¹² Apresentação de oficial sênior da MONUSCO sob as regras da *Chatam House*. Rio de Janeiro, junho 2018.

Apesar das limitações, algumas das quais e especificamente em relação a RDC, apresentamos no presente trabalho, o que se percebe no caso da MONUSCO é que os VANTs auxiliaram no cumprimento do mandato. Certamente, com mais veículos e com uma equipe de operação maior, o resultado em termos de impor os mandatos aprovados pelo CSNU, ou seja de dotar as operações de maior eficiência, seria maior.

Além disso, maior eficiência na operação de VANTs está intimamente relacionada com outras ações que devem ser implementadas como a criação de células de inteligência para processar informações, interação com os demais membros das operações para levantamento e verificação de dados e, principalmente, dotar as operações de paz de capacidade de reação, ou seja, de poder de combate e mobilidade.

Concluindo, entendemos que se a sua utilização resulta na maior capacidade de uma operação de paz agir preventivamente ou reativamente e proteger civis sob ameaça de grupos armados, a inovação é bem-vinda.

REFERÊNCIAS

- AMNESTY INTERNATIONAL. *Democratic Republic of Congo: Arming the east*. AFR 62/006/2005. 5 julho 2005. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/439453011.html>>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- ANDREWS, Sandra M. *Drones in the DRC: A Case Study for Future Deployment in United Nations Peacekeeping*. *Intersect*, v. 10, n. 2, p. 1-10, 2017.
- APUULI, Kasaija P. The Use of Unmanned Aerial Vehicles and United Nations Peacekeeping: the Case of MONUSCO in the Democratic Republic of the Congo. *African Yearbook of International Law*, Países Baixos, p.325-342, 2014.
- BIZAWU, Sébastien K. *O conselho de segurança da ONU & os conflitos nos Grandes Lagos – Análise seletiva e interpretativa das resoluções sobre o Congo*. Barueri, SP: Minha Editora/Manole, 2008.
- CALLAM, Andrew. Drone Wars: Armed Unmanned Aerial Vehicles. *International Affairs Review*, v. XVIII, n. 3, Winter 2010. Disponível em: <<http://www.iar-gwu.org/node/144>>. Acesso em: 21 jul. 2018.
- CEZNE, Eric; JUMBERT, Maria Gabrielsen; SANDVIK, Kristin Bergtora. Drones como Veículos para a Ação Humanitária: Perspectivas, Oportunidades e Desafios. *Conjuntura Austral*, v.7, n.33-34, p.45-60, dez. 2015/mar. 2016.
- CHAMAYOU, G. *Teoria do drone*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.
- COOKE, Tim. *A Timeline of Military Robots and Drones*. 1ª Ed. Capstone, 2017.
- DIALOGO SETORIAL UNIÃO EUROPEIA-BRASIL. *Estudo sobre a indústria brasileira e europeia de Veículos Aéreos Não-tripulados*. 2017. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/publicacao_DRONES-20161130-20012017-web.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.
- DOD *Dictionary of Military and Associated Terms*. Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS). 2017. Disponível em <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/dictionary.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.
- FETT, Priscila. Tudo de novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 169-182, 2013. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2720/pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

- FINN, Rachel L.; WRIGHT, David. Privacy, data protection and ethics for civil drone practice: A survey of industry, regulators and civil society organisations. *Computer Law & Security Review*, v.32, p. 577 – 586, 2016.
- GILMAN, Daniel. *Unmanned Aerial Vehicles in Humanitarian Response*. Nations Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs. 2014. Disponível em: <[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Unmanned Aerial Vehicles in Humanitarian Response OCHA July 2014.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Unmanned-Aerial-Vehicles-in-Humanitarian-Response-OCHA-July-2014.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2017.
- GLOBAL SECURITY. *Second Congo War (1998-2003)*. 2015. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/congo-2.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2017.
- IPI – International Peace Institute. *The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo*. Issue Brief. New York/Vienna, July 2013.
- KATOMBE, Kenny. *UN forces use drones for first time, in eastern Congo*. Reuters, Goma, 3 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/congo-democratic-drones-idUSL5N0JI2KJ20131203>>. Acesso em: 09 jul. 2017.
- KERBEY, A. J. MONUSCO. *MONUSCO'S edge: Unmanned Aerial Systems*. jun. 2016. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/monuscos-edge-unmanned-aerial-systems>>. Acesso em: 09 jul. 2017.
- KUELE, Giovanna Marques. *Atividade de inteligência em operações de paz da ONU: rumo à institucionalização?* TCC. Curso de Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2014.
- MAIDEN, Emily K. Transformative Peace in the Democratic Republic of the Congo. *Journal of International Peacekeeping*, v. 18, p. 102-122, 2014.
- MAGELLA, Paulo Eduardo Albuquerque de. *A operação de aeronaves remotamente pilotadas e a segurança do espaço aéreo*. Rio de Janeiro: ESG, 2016.
- McGREAL, Chris. What's the point of peacekeepers when they don't keep the peace? *The Guardian*, 17 September 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/17/united-nations-peacekeepers-rwanda-bosnia>>. Acesso em: 12 fev. 2017.
- MONUSCO. *Background*. UN. 2017. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/background>>. Acesso em: 01 jun. 2017.
- NANGINI, Cathy et al. Visualizing Armed Groups: The Democratic Republic of the Congo's M23 in Focus. *Stability: International Journal of Security & Development*, v. 3, p. 1-8, 2014.
- NGOS against MONUSCO drones for humanitarian work. Jul. 2014. Disponível em: <<http://www.irin-news.org/report/100391/ngos-against-monusco-DRONES-humanitarian-work>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- NONAMI, Kenzo et al. *Autonomous Flying Robots: Unmanned Aerial Vehicles and Micro Aerial Vehicles*. Springer, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco M. E. *Unmanned Aerial Systems (UAS): Questões Legais e Éticas da sua utilização no combate ao terrorismo*. 2016. 103 p. Dissertação: Mestrado em Direito e Segurança. Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2016.
- PERFORMANCE Peacekeeping: Final Report of the Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peacekeeping. Department of Peacekeeping Operations. 22 Dec. 2014. Disponível em: <<http://www.performancepeacekeeping.org/>>. Acesso em 30 set. 2017.

- RIBEIRO, Pedro A. A. F.; COSTA, António P. G.; FERNANDES, Hugo M. M. Intervenção Militar Francesa no Mali: Operação "SERVAL". *IESM Atualidades*: Centro de Investigação de Segurança e Defesa, Lisboa, n. 1, p.1-20, abr. 2014. Disponível em: < <https://www.iium.pt/cisdi/iesmatualidade/1%20%20Intervencao%20Militar%20Francesa%20no%20Mali%20-%20Operacao%20SERVAL.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- ROSÉN, Frederik. Extremely Stealthy and Incredibly Close: Drones, Control and Legal Responsibility. *Journal of Conflict & Security Law*, v. 19, n. 1, p. 113–131, 2014.
- TSHIBAND, Stean A. N. *International Peace and Security: The United Nations and the Conflict in the Kivus*. p. 1-15. 2009. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1375524>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- UN. GA. A/C.5/71/24. New York, 30 June 2017. Disponível em: <<http://undocs.org/a/c.5/71/24>>. Acesso em: 30 Dez. 2017.
- UN. S/2013/44. Letter from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General. New York, 22 January 2013. Disponível em: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/24830/S_2013_44-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 22 jun. 2017.
- UN. S/2013/757. New York. 25 Dec. 2013. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1362425.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2017.
- UN. S/2014/157. New York. 18 p. 05 mar. 2014. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1424637.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- UN. S/2014/450. New York 18 p. 30 Jun. 2014. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1444287.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- UN. S/2014/957. New York. 30 Dec. 2014. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1471562.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2017.
- UN. S/2015/486. New York. 18 jun. 2015. Disponível em: <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1518729_0.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- UN. S/2016/1130. New York. 19 dez. 2016. Disponível em: < <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1646447.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- UN. S/2016/233. Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York, 9 March 2016. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_233.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.
- UN. S/2002/1146. Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo. New York, 16 October 2002. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S%202002%201146.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.
- UN. S/RES/1493. New York. 28 Jul 2003. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1493>>. Acesso em: 20 out. 2017.
- UN. S/Res/1533. New York, 12 March 2004. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1533%20%282004%29>. Acesso em: 12 mar. 2016.
- UN. S/RES/1925. New York. 28 May 2010. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1038013.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

UN. *S/RES/2076*. New York. 20 Nov. 2012. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1260115.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

UN. *S/RES/2098*. New York. 28 Mar. 2013. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1327381.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

WEST, Jonathan P.; BOWMAN, James S. The Domestic Use of Drones: An Ethical Analysis of Surveillance Issues. *Public Administration Review*, v. 76, n. 4, p. 649–659, 2016.

Recebido em 14 de maio de 2018.
Aprovado em 23 de julho de 2018.

RESUMO

A partir de 2013, a Organização das Nações Unidas (ONU) introduziu o uso de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) na Missão de Estabilização da ONU na República Democrática do Congo (MONUSCO). O trabalho utiliza o emprego de VANTs na MONUSCO para fazer algumas considerações sobre o uso dessa tecnologia nas operações de paz.

Palavras-chave: ONU; Operações de Paz; VANTs.

ABSTRACT

From 2013, the United Nations (UN) introduced the use of Unmanned Aerial Vehicles (UAV) on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO). The paper uses the deployment of VANTs in MONUSCO to make some considerations about the use of this technology on peacekeeping operations.

Key-words: UN; Peacekeeping Operations; UAVs.

A UNASUL, O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO E A PREVENÇÃO DE CONFLITOS NA AMÉRICA DO SUL

Unasul, the South American Defense Council and conflict prevention in South America

Pedro Diniz Rocha¹

Introdução

Os esforços direcionados à prevenção de conflitos não são novos, estando já presentes durante a Guerra Fria tendo como principal porta voz o ex-secretário geral das Nações Unidas (ONU) Dag Hammarskjöld. De qualquer maneira, o marco da intensificação de sua institucionalização (como ideia) e operacionalização (como prática) é o relatório “Agenda para paz” publicado em 1992 pelo também ex-Secretário Geral Boutros-Ghali. A ideia por trás do conceito é a de que os custos humanos e financeiros da ação internacional em conflitos em estágio avançado são superiores aos custos políticos e econômicos da ação preventiva (LUND, 1996).

A falha das intervenções na Somália (1993) e Ruanda (1994) e a guerra da Bósnia (1992-1995) contribuíram para reforçar em nível sistêmico a chamada para institucionalização de mecanismos de prevenção de conflitos (WALLENSTEEN; MÖLLER, 2003). Nesse sentido, a partir da década de 1990 passou-se a desenvolver de forma mais contundente estratégias de *early warning* e mecanismos de ação preventiva em diversas arquiteturas institucionais multilaterais, seja dentro do escopo da ONU e de suas agências e do Banco Mundial, ou de organizações regionais, como a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a União Europeia (EU), a União Africana (UA) e, mais recentemente, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (ACKERMANN, 2003).

Como destaca Lund (1996) as organizações regionais no pós-Guerra Fria são as grandes responsáveis não só por conceber e reforçar novos mecanismos de prevenção de conflitos, como também por aplicá-los na prática quando da identificação de contextos instáveis em âmbito regional. O que em certo sentido é indício do fenômeno da regionalização das relações internacionais, em especial no que tange às questões de segurança e defesa (BUZAN; WEAVER, 2003). À vista disso, o objetivo deste artigo é o de levantar os instrumentos e mecanismos para prevenção de conflitos – estruturais ou diretos, *a priori* ou *ad hoc* –

¹ Mestrando em Relações Internacionais. Email: pedro.diniz.rocha@gmail.com.

desenvolvidos e colocados em prática pela Unasul e o CDS desde 2008 até 2017 de forma a compreender a contribuição da organização para a prevenção de conflitos na América do Sul.

O texto se divide em três partes principais, para além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção discute a formação do CDS e a sobreposição de seu mandato e de seus objetivos em termos de segurança e defesa com aqueles promovidos pela Organização dos Estados Americanos (OEA). A segunda seção apresenta o que se entende por prevenção de conflitos e seus métodos de modo a clarear a imprecisão conceitual por detrás da ideia e operacionalizar a análise dos instrumentos e mecanismos adotados pela Unasul e o CDS. Por fim, a terceira seção analisa através de pesquisa documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados da Unasul os instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos adotados pela organização na América do Sul.

A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano

A América do Sul tradicionalmente se marcou pela ausência de arquitetura institucional própria capaz de lidar com os desafios regionais em matéria de segurança e defesa. Até o fim da década de 2000 persistia o domínio hemisférico da Organização dos Estados Americanos (OEA) que especialmente a partir dos anos 1990 se colocou como a instituição responsável pela prevenção de conflitos na América Latina, estando a América do Sul dentro de seu escopo como sub-região (MEDEIROS FILHO, 2017). Como projeto político a Unasul tem origem formal nas diversas reuniões entre os Chefes de Estado sul-americanos organizadas na década de 2000 e impulsionadas, em grande medida, pelo fenômeno da onda rosa, destaque para as reuniões de Cuzco (Peru), em 2004, e Isla Margarita (Venezuela), em 2007 (BRICEÑO-RUIZ, 2010; COMINI, 2015). A partir da constituição da Unasul em maio de 2008 pela primeira vez se fazia presente na América do Sul uma arquitetura multilateral que não privilegiava somente a integração econômica e abria espaço para a cooperação em diferentes *issue-áreas* (UNASUL, 2008a; VILLA; VIANA, 2010).

Dentre as diversas questões abrangidas pelo tratado constitutivo da Unasul a cooperação em segurança e defesa se destaca entre seus objetivos (PAGLIARI, 2010). É mister nesse sentido o convite feito desde seu tratado constitutivo à coordenação política no combate ao terrorismo, a corrupção, ao tráfico de drogas, de pessoas e de armas pequenas e leves, ao crime organizado transnacional, etc. e ao estabelecimento de mecanismos multilaterais de construção de confiança em matéria de defesa (UNASUL, 2008a). Dentro desse contexto é institucionalizado, em dezembro de 2008, o Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) de forma a promover estratégias e fomentar a cooperação em questões de segurança e defesa dentro do escopo da Unasul (ARÁNGUIZ, 2013; CABALLERO, 2012).

Quando da criação do CDS foi estabelecido como um de seus objetivos a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, de modo a criar as condições necessárias para a estabilidade democrática e o desenvolvimento socioeconômico da região (UNASUL, 2008b). De forma a cumpri-lo o Conselho institucionaliza uma série de mecanismos e instrumentos de prevenção de conflitos, a serem discutidos adiante (BATAGLINO, 2009). Destaca-se que apesar de ser foco específico do CDS a ação tendo em vista

questões de segurança e defesa, não há como compreender os instrumentos adotados pela organização, em sentido amplo, sem destacar a articulação do Conselho com outras estruturas dentro do escopo da Unasul – como o Conselho Eleitoral, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional e o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas –, na medida em que a instituição tem característica multidimensional.

Em certo sentido, a institucionalização da Unasul, do CDS e de seus instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos desafia o mandato da OEA em termos de governança em segurança internacional na América do Sul (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013). A organização desde sua criação em 1948 e em especial na década de 1990 se colocou como a grande provedora de bens públicos de segurança na região, atuando de maneira decisiva, por exemplo, no Peru quando do golpe de Estado de Alberto Fujimori em 1992. Assim, a Unasul se sobrepõe a OEA não somente em termos de Estados associados, mas também em relação a seu mandato e as práticas e mecanismos adotados de modo a garantir a paz e a estabilidade regional (XAVIER, 2015; WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Em termos teóricos, Weiffen, Wehner e Nolte (2013) destacam, dentre outros pontos, as dimensões de poder por detrás das instituições internacionais de modo a explicar as causas da sobreposição institucional entre a Unasul e a OEA na América do Sul. Na medida em que organizações internacionais podem servir de plataforma para o exercício de poder e dominação por potências regionais, a chamada por nova arquitetura institucional sobreposta que não as inclua pode ser entendida como estratégia para o balanceamento de poder por parte dos outros Estados da região. Em uma organização sem a presença da potência, os demais recuperam parcialmente sua capacidade de definição de agenda e de promover sem maiores constrangimentos seus interesses particulares (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Entende-se, então, a consolidação da Unasul e do CDS como resposta dos Estados sul-americanos à presença hegemônica dos Estados Unidos na OEA, promovendo seus interesses e expandindo seu poder na região (BATAGLINO, 2009; WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013). O que se intensifica particularmente pela ainda presente imagem negativa do país frente a parte dos Estados da América do Sul, como a Bolívia e a Venezuela, que contribui para transformar o país em ameaça *ipso facto* a paz e a estabilidade regional (NOLTE; WEHNER, 2012). Tem-se como indicativo, por exemplo, a crise regional desencadeada em 2009 quando do anúncio de acordo entre Colômbia e EUA para a implantação de bases estadunidenses no país, gerida em âmbito da Unasul; ou, a recusa da Venezuela em aceitar o estabelecimento de comissão de inquérito pela OEA quando de denúncia colombiana sobre suposta presença das FARC em território venezuelano em 2010, dando preferência aos instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos operacionalizados pela Unasul e o CDS (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011).

Assim, tendo apresentado brevemente a Unasul, o CDS, seu escopo e alguns de seus objetivos no que se trata de questões relativas à paz e à segurança internacional, a próxima seção tratará de discutir teoricamente o que se entende por prevenção de conflitos (ou diplomacia preventiva) e suas diferenças a outros conceitos da literatura, como gerenciamento de conflitos ou de crise e resolução de conflitos. Além

disso, a partir de Lund (1996) e Lund (2009) serão operacionalizados alguns dos instrumentos e mecanismos – estruturais ou diretos, *a priori* ou *ad hoc* – típicos da prevenção de conflitos, de modo a desenhar a análise daqueles adotados pelo CDS, em particular, e a Unasul, no geral, de 2008 a 2017.

Prevenção de conflitos e diplomacia preventiva

Apesar da década de 1990 marcar o período de reafirmação (como ideia) e operacionalização (como prática) da prevenção de conflitos na Sociedade de Estados, o conceito desde 1945 já era um componente central da carta das Nações Unidas (capítulos VI e VII) (ACKERMAN, 2003). Além disso ainda na década de 1960 o ex-Secretário Geral Dag Hammarskjöld já enfatizava a ideia sob a alcunha de “Diplomacia Preventiva”. Hammarskjöld, à época, apontou a necessidade da ONU agir preventivamente em conflitos de menor escala de modo a conter o transbordamento da questão para nível sistêmico e evitar potencial conflito armado entre Estados Unidos e União Soviética (LUND, 1996).

Em termos de Holsti (2015), a prevenção de conflitos é hoje uma Instituição Procedural da Sociedade de Estados, isto é, se compõe de um conjunto de ideias, normas e regras que estabelecem práticas e padrões de comportamento, mas não definem ou diferenciam a ordem internacional contemporânea. Dentro do escopo de um maior sistema de governança em segurança internacional, tem-se como marco de sua institucionalização a publicação em 1992 do relatório “Agenda para paz” pelo ex-Secretário Geral Boutros-Ghali (UNITED NATIONS, 1992). Em seu relatório Boutros-Ghali atualiza a ideia de Diplomacia Preventiva daquela anteriormente concebida por Hammarskjöld, de modo a dar conta de um ambiente internacional em transição marcado pela intensificação dos conflitos e da violência em nível local e regional². A partir de 1992 as práticas de diplomacia preventiva deveriam ser endereçadas não a conter a escalada de conflito entre superpotências em nível sistêmico, mas a prevenir *ipso facto* o surgimento e escalada dos conflitos de menor escala em nível local e regional (LUND, 2009).

Apesar da institucionalização da ideia de prevenção de conflitos na década de 1990 o conceito em grande medida ainda se confunde e se entrelaça na literatura a outros termos como gerenciamento de conflitos ou de crise ou resolução de conflitos. No entanto, apesar de caminharem lado a lado e serem certamente complementares empiricamente, esses termos fazem referência a diferentes princípios. Se por um lado o gerenciamento se relaciona a ideia de limitação ou mitigação de um conflito, sem ser necessário resolvê-lo, a resolução está ligada ao fim das incompatibilidades de interesse que inicialmente lhe deram origem e, enfim, a prevenção se relaciona a ideia de conter ou resolver as disputas antes delas se tornarem conflitos ativos e/ou militarizados (SWANSTRÖM; WEISSMAN, 2005). De maneira formal, se definirá prevenção de conflitos (ou diplomacia preventiva) como

todo mecanismo estrutural ou intercessório (*direto*) que tenha por objetivo conter a escalada da violência em disputas intraestatais ou interestatais, aumentar a capacidade das partes em conflito possivelmente violento de resolverem suas disputas pacificamente ou reduzir progressivamente as questões e problemas que a priori dão origem as tensões e as disputas (LUND, 2002, p.117).

² Ver Holsti (1996) e Kaldor (1999).

O caráter definidor da prevenção é o momento no qual a ação é posta em prática dentro de uma dinâmica mais geral do processo de resolução de conflitos. Isto é, a diplomacia preventiva é adotada antes da escalada da violência ou eclosão de conflito armado, quando da emergência de fato das incompatibilidades de interesse (LUND, 2009). Em termos dos estágios categorizados na curva de conflitos de Lund (1996) – paz duradoura, paz estável, paz instável, crise e guerra –, isso significa que a prevenção de conflitos tem lugar quando as partes conflitantes se encontram em contexto de paz estável ou instável. Por um lado, a paz estável se caracteriza por contexto no qual apesar da existência de incompatibilidades de interesse ou valores, as disputas tendem a se dar de maneira não violenta e ordeira e a cooperação pode existir de forma limitada (LUND, 1996). Nesse estágio a tendência é a adoção de mecanismos estruturais de prevenção de conflitos. Por outro lado, a paz instável se caracteriza por contexto em que a tensão e a desconfiança se fazem presentes e as partes se percebem como rivais ou inimigas, mas não há uso da violência ou esse se dá somente de maneira esporádica (LUND, 1996). Nesse estágio usualmente aplicam-se mecanismos diretos (ou intercessórios) de prevenção de conflitos.

Como em parte já assinalado, as práticas e métodos de diplomacia preventiva se dividem conceitualmente em dois tipos: métodos diretos (ou intercessórios) e métodos estruturais. Os métodos diretos tendem a ser sensíveis espaço-temporalmente no sentido de serem direcionados às partes de um conflito manifesto, sejam Estados em uma diáde ou grupos distintos dentro de um país, de modo a transformá-lo, prevenindo diretamente a escalada da violência (ACKERMANN, 2003; LUND, 2009; WALLENSTEEN; MÖLLER, 2003). São exemplos de métodos diretos a mediação, as missões de averiguação de fatos e monitoramento *on site*, as sanções econômicas ou diplomáticas, a institucionalização de mecanismos pacíficos de resolução das controvérsias (como a adjudicação), dentre outros (ver quadro 1).

Os métodos estruturais, por outro lado, não são necessariamente direcionados às partes de um conflito manifesto e tem por objetivo prevenir que as incompatibilidades apareçam em um primeiro lugar, além de serem responsáveis por construir a confiança necessária para que as partes resolvam suas diferenças de forma pacífica e ordeira (ACKERMANN, 2003; LUND, 2009; WALLENSTEEN; MÖLLER, 2003). Entre os métodos estruturais incluem-se o regime de controle de armamentos, de direitos humanos e de proteção a integridade territorial, medidas de construção da confiança, programas de intercâmbio e consulta militar (*Military-to-Military, M2M*), dentre outros (ver quadro 1).

Destaca-se ainda que os métodos diretos e estruturais se dividem entre aqueles adotados esporadicamente de forma *ad hoc* daqueles adotados *a priori*, criando-se a matriz que pode ser observada no quadro 1. Por um lado, os métodos adotados de forma *ad hoc* são relativamente de curto prazo e se dirigem a situações e contextos específicos. Por outro lado, os métodos *a priori* tendem a ser de longo prazo e abranger um maior número de conflitos e países (LUND, 2009).

Quadro 1: Métodos de Prevenção de Conflitos

	Métodos <i>a priori</i>	Métodos <i>ad hoc</i>
	Regime de controle de armamentos;	Medidas para construção de confiança;
Métodos Estruturais	• Incentivo a trocas comerciais Integração econômica; • Promoção de programas sociais, culturais, educacionais, científicos, tecnológicos e humanitários; • Promoção de regime relativo aos Direitos Humanos; • Promoção de regime relativo a Integridade Territorial dos Estados; • Promoção de protocolos relativos a proteção à democracia.	• Programas de intercâmbio militar (Military-to-Military programs, M2M); • Consultas Military-to-Military no que corresponde a profissionalização das forças armadas e o papel do exército na sociedade; • Reforma econômica e promoção de padrões institucionais; • Missões de observação de long duração.
Métodos Diretos	• Tribunais de crimes de guerra; • Mecanismos de resolução pacífica das controvérsias (arbitragem, adjudicação, etc.), diálogo e coordenação política; • Publicação de relatórios relativos aos Direitos Humanos e aos tratados de controle de armamentos; • Regulação e programas de combate ao mercado ilegal, contrabando e ao crime transnacional.	• Embargo de armas; • Bloqueio Comercial; • Política de dissuasão; • Garantias de segurança; • Manutenção ou restauração de balanço de poder (Formação de Aliança); • Ameaça ou uso limitado da força; • Sanções diplomáticas (corte das relações diplomáticas, suspensão de filiação a organização multilateral, etc.); • Sanções econômicas; • Sanções morais (condenação a violação do direito internacional, dos direitos humanos, etc); • Apelo Internacional; • Missão de averiguação de fatos; • Equipes de observação e monitoramento on-site; • Bons Ofícios, facilitação e track-two Diplomacy; • Mediação; • Comissão de inquérito; • Assistência Econômica ou incentivos políticos; • Promoção de diálogo intergrupo, reconciliação.

Fonte: Adaptado de Lund (1996, p.203-205) e Lund (2009, p.292).

Operacionalmente, a próxima seção tratará de realizar análise documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados publicados pela Unasul de 2008 a 2017 disponíveis no site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Tem-se como ponto de partida para a análise os métodos de prevenção de conflitos adaptados de Lund (1996, p.203-205) e Lund (2009, p.292) e descritos no quadro 1. Não antes, serão apresentados de forma breve alguns dos desafios tradicionais e contemporâneos à paz e à estabilidade regional que põe em risco não só o processo de integração regional, como o próprio desenvolvimento dos Estados sul-americanos.

A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano na prevenção de conflitos na América do Sul

Em termos concretos, a América do Sul apresenta baixos índices de guerras e conflitos armados interestatais e quando presentes estes se caracterizaram por sua menor intensidade (CENTENO, 2002). Além disso, as guerras da região parecem estar relacionadas com questões territoriais, seja no Século XIX com a Guerra da Cisplatina, a Guerra contra Oribe e Rosas, a Guerra do Paraguai e a Guerra do Pacífico, ou no Século XX, com a Guerra do Chaco, a Guerra das Malvinas e a Guerra do Cenepa. De qualquer maneira, mesmo se os conflitos territoriais em grande medida não escalaram nas décadas regionais, estes conduziram de fato à manutenção de históricas relações de rivalidade e a longa paz sul-americana pode ser melhor descrita como uma paz armada (THIES, 2008).

Apesar de ainda persistirem algumas das questões territoriais – como *Essequibo* entre Venezuela e Guiana, *Los Monjes* entre Colômbia e Venezuela ou *Antofagasta* entre Bolívia e Chile –, de maneira geral as fronteiras sul-americanas têm hoje seus traçados consolidados e legitimados pelos Estados da região (FOUCHER, 1991). Parte dos desafios contemporâneos a paz e estabilidade regional, entretanto, permanecem na fronteira, na medida em que falta capacidade para os Estados sul-americanos controlarem de forma efetiva seus limites. Os desafios, então, não se relacionam mais *ipso facto* as questões territoriais, mas ao fato da porosidade das fronteiras regionais permitir a proliferação das ameaças transnacionais (MEDEIROS, FILHO, 2017). A internacionalização e o efeito transbordamento dos conflitos internos são hoje marcas da região, em especial no que tange a onda de refugiados, ao crime organizado transnacional, ao tráfico de drogas e a interconexão dos fenômenos ao terrorismo transnacional. Como apontam Nolte e Whener (2012), estes temas são ainda fontes de conflito na relação entre os Estados sul-americanos e os Estados Unidos, o que, em conjunto com o histórico de intervenções e a percepção negativa da influência do país frente a parte dos Estados da América do Sul, o transforma em ameaça a segurança regional.

Ainda relacionado ao crime organizado e ao tráfico de drogas, a violência urbana e a falta de presença do Estado em algumas regiões são problemas centrais na região (ARAVENA, 2010). Dados da ONG *Seguridad, Justicia y Paz* apontam que das 50 cidades mais violentas do mundo em 2017, 26 estão na América do Sul, sendo 17 no Brasil³, 5 na Venezuela⁴ e 3 na Colômbia⁵ (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2018). Como resposta, países como Brasil e Colômbia tem buscado militarizar paulatinamente o tratamento da segurança pública – tem-se como exemplo no Brasil as contínuas operações de manutenção da lei e da ordem e a recente intervenção federal no Rio de Janeiro –, o que é um problema em face ao contexto de transição e ainda fragilidade das democracias sul-americanas (ARAVENA, 2010). Nesse sentido, destaca Medeiros Filho (2017, p.648), o crescente envolvimento do exército na segurança pública pode ser entendido como ameaça à democracia na medida em leva a militarização da ordem pública, ao aumento da violência no combate ao crime organizado e ao enfraquecimento do Estado de Direito.

³ 4. Natal; 7. Fortaleza; 10. Belém; 11. Vitória da Conquista; 14. Maceió; 18. Aracaju; 19. Feira de Santana; 22. Recife; 25. Salvador; 30. João Pessoa; 34. Manaus; 39. Porto Alegre; 40. Macapá; 45. Campo dos Goytacazes; 47. Campina Grande; 48. Teresina; 49. Vitória.

⁴ 2. Caracas; 9. Guayana; 23. Maturín; 27. Valencia; 33. Barquisimeto.

⁵ 28. Cali; 37. Palmira; 50. Cúcuta.

De forma a lidar com estes e outros desafios a paz e a segurança regional, a Unasul desde sua criação em 2008 institucionaliza a diplomacia preventiva como ideia e a operacionaliza como prática, estabelecendo padrões de comportamento em contextos de conflitos interestatais e instraestatais latentes ou manifestos. É mister nesse sentido não só os tratados constitutivos da Unasul e do CDS, mas também o parágrafo 5 da declaração de *los Cardales* (UNASUL, 2010d) e a declaração da América do Sul como zona de paz (UNASUL, 2012d). Ali se reafirma o propósito dos Estados membros em promover mecanismos de solução pacífica das controvérsias e de diplomacia preventiva por meio da cooperação multilateral em nível regional.

Em termos de métodos estruturais *a priori* (ver quadro 2), a partir do escopo da Unasul e do CDS se reforça em nível regional regime de controle a proliferação nuclear e de restrição ao uso da força, assim como normas de proteção a integridade territorial dos Estados (UNASUL, 2009a; UNASUL, 2010c). O que contribui para restringir o direito à guerra e o desvincular do direito à conquista em caso de vitória, neutralizando as questões territoriais na relação entre as díades regionais (KACOWICZ, 2005; KORMAN, 1996). Além disso, se promove regime de proteção aos Direitos Humanos, institucionalizado a partir da criação do Grupo de Cooperação em Alto Nível e Coordenação em Direitos Humanos da Unasul (UNASUL, 2013a; 2016d), e protocolos relativos à proteção à democracia (UNASUL, 2009a; 2010b).

Em relação a proteção a democracia, para além do protocolo de 2010, foi criado também de forma complementar o Conselho Eleitoral, o Centro de Estudos Sobre Promoção da Democracia e Transparência Eleitoral da Unasul (UNASUL, 2011a; 2012c) e constantemente é reforçado em declarações o compromisso do bloco com a institucionalidade democrática e o Estado de Direito (UNASUL, 2010a; 2016c). O que intensifica em termos normativos a ideia de comprometimento à estabilidade democrática que desde meados dos anos 1980 vêm sido construída na América do Sul (FREITAS, 2016; KACOWICZ, 2005). Enfim, dentre outros pontos, é promovida em âmbito da Unasul a coordenação de programas multilaterais de cooperação em âmbito social, cultural, educacional, científico, e tecnológico através dos Conselhos Sul Americanos de Educação, de Cultura e de Ciência, Tecnologia e Inovação (UNASUL, 2013b), auxiliando na promoção do diálogo político em meio à sociedade civil, para além das relações interestatais.

Quadro 2 – Métodos estruturais *a priori* e seus principais instrumentos em âmbito da Unasul

Método	Principais Instrumentos
Promoção de regime relativo a Integridade Territorial dos Estados e Regime de controle de armamentos	• Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL, 2008a); • Estatuto do Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) (UNASUL, 2008b); • Resolução da Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 2009) (UNASUL, 2009a); • Resolução da Reunião Extraordinária de Chefes e Chefes de Estado da UNASUL (San Carlo de Bariloche, 2009) (UNASUL, 2010c).
Promoção de regime de proteção aos Direitos Humanos	• Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL, 2008a); • Declaração pela qual se resolve criar o grupo de alto nível para cooperação e coordenação em Direitos Humanos da Unasul (UNASUL, 2013a); • Resolução para reforço de mecanismos de cooperação em Direitos Humanos em âmbito da Unasul (UNASUL, 2016d).

Segurança democrática	• Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL, 2008a); • Estatuto do Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) (UNASUL, 2008b); • Pontos 1 e 6 da Declaração de Buenos Aires sobre a situação no Equador (UNASUL, 2010a); • Protocolo adicional ao tratado constitutivo da unasul sobre compromisso com a democracia (UNASUL, 2010b); • Resolução do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores sobre a criação do Conselho Eleitoral da Unasul (UNASUL, 2011a); • Estatuto do Conselho Eleitoral da Unasul (UNASUL, 2012c); • Ponto 2 da declaração da Reunião Ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores em <i>Mitad del Mundo</i> (UNASUL, 2016c).
Promoção de programas sociais, culturais, educacionais, científicos, tecnológicos e humanitários	• Estatuto e planos de ação do Conselho Sul Americano de Educação; Cultura; Ciência; Tecnologia e Inovação e Plano de Ação do Conselho Sul-americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça... (UNASUL, 2013b).

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos métodos estruturais *ad hoc* (ver quadro 3), pode-se destacar especialmente dentro do CDS os mecanismos de construção de confiança e os programas de intercâmbio e consulta M2M. Por um lado, no que concerne aos mecanismos de construção de confiança, cada país passou a disponibilizar informes sobre as políticas de defesa, sobre a estrutura e procedimentos internos do Ministério da Defesa e sobre os efetivos militares (ativos e de reserva), as armas e os equipamentos disponíveis ao exército; foi criado banco de registro de transferência e aquisição de armas e equipamentos militares, mecanismos de notificação e arquivamento de acordos inter-regionais e extra regionais e procedimentos de consulta direta em questões de segurança e defesa; passou-se ainda a notificar com antecedência toda manobra ou exercício militar realizado de forma individual ou em cooperação com países quer sejam da região ou não e a convidar observadores da Unasul para seu monitoramento e se estabeleceu mecanismos para comunicação e coordenação de atividades militares nas fronteiras (UNASUL, 2009a; 2010c).

Além disso, foi criado o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa (CEED) tendo como alguns de seus objetivos “construir uma visão compartilhada que possibilite uma abordagem comum em matéria de segurança e defesa regional” e identificar “enfoques conceituais e lineamentos básicos comuns que permitam a articulação de políticas públicas em matéria de segurança e defesa”, dessa forma contribuindo para a construção da confiança a partir da produção de conhecimento e identificação de problemas comuns e de possíveis respostas multilaterais a essas questões (UNASUL, 2012f, p.2).

Por outro lado, no tocante aos programas de intercâmbio e consulta M2M se destaca tendo como base os diversos planos de ação do CDS disponíveis no site do CEED a realização de diversos seminários internacionais sobre os fatores de risco e ameaças à paz regional, tecnologia industrial e defesa cibernética; fóruns sobre políticas de defesa e estratégia, experiência em desminagem humanitária, operações de paz, etc.; oficinas sobre proteção de civis; cursos avançados de defesa, de capacitação e atualização de mergulho em altura, de capacitação em participação em operações de paz, etc.; e a coordenação de exercícios militares combinados e expedições conjuntas ao polo sul.

Quadro 3 – Métodos estruturais *ad hoc* e seus principais instrumentos

Método	Principais Instrumentos
Mecanismos de construção de confiança	- Resolução da Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 2009) (UNASUL, 2009a); - Procedimentos de aplicação para as medidas de construção de confiança (UNASUL, 2010c).
Intercâmbio e Consulta M2M	- Estatuto do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa (CEED) (UNASUL, 2012f); - Todos os planos de ação do Conselho de Defesa Sul-americano disponíveis no site do CEED.

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne aos métodos diretos *a priori* (ver quadro 4), pode-se destacar os mecanismos de diálogo e coordenação política da Unasul. Em seu âmbito, os líderes regionais encontram-se anualmente, de forma oficial, e esporadicamente, quando de crise para discutir alguma pauta específica da agenda. Por exemplo, quando da crise das bases estadunidenses na Colômbia em 2009, de imediato convocou-se reunião extraordinária dos Chefes(as) de Estado para discutir a questão e encontrar solução para a controvérsia (UNASUL, 2009c). Além disso, pode-se ressaltar a regulação e a promoção de programas de combate ao mercado ilegal, contrabando e ao crime internacional. Destaque nesse sentido para a criação do Conselho Sul Americano de luta ao Narcotráfico e a rede da Unasul contra a delinquência organizada transnacional, responsáveis respectivamente pela cooperação e coordenação no combate ao problema mundial das drogas e por capacitar os Estados sul-americanos a adotar boas práticas no combate ao crime transnacional, problema central para garantir de forma efetiva a paz e estabilidade da região (UNASUL, 2009b; 2010e; 2012g; 2012h).

Quadro 4 – Métodos diretos *a priori* e seus principais instrumentos

Método	Principais Instrumentos
Mecanismos de diálogo e coordenação política	- Reuniões anuais e extraordinárias dos Chefes e Chefas de Estado e dos Ministros e Ministras de Relações Exteriores. - Exemplo: Crise das bases em 2009, “Resolução da Reunião Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL (San Carlo de Bariloche, 2009)”
Regulação e promoção de programas de combate ao mercado ilegal, contrabando e ao crime internacional.	- Decisão para criação Conselho Sul Americano de luta ao Narcotráfico (UNASUL, 2009b); - Estatuto do Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas (UNASUL, 2010e); - Decisão pela qual o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul decide por criar o Conselho Sul Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional (UNASUL, 2012g); - Relatório sobre a Criminalidade Organizada Transnacional e outras novas ameaças à Segurança Regional (UNASUL, 2012h).

Fonte: Elaboração própria.

Enfim, em relação aos métodos diretos *ad hoc* (ver quadro 5), destaca-se em primeiro lugar a adoção de bons ofícios, a promoção de diálogos intergrupo (reconciliação), a facilitação assistida das negociações e a mediação. Nesse sentido, por exemplo, a partir da resolução 2/2014 do Conselho de Ministros(as) de Relações Exteriores se define a criação de comissão integrada para acompanhar e assessorar as negociações entre o Governo venezuelano e a *Mesa de Unidad Democrática* (MUD) em tentativa de facilitar o diálogo político e evitar o uso da violência pelas partes, como destacado especialmente no ponto 2 de declaração conjunta dos Estados membros da Unasul sobre a situação na Venezuela (UNASUL, 2014b; 2014c; 2014e; 2015b); da mesma maneira, em 2008 a partir do ponto 8 da Declaração de *la Moneda* de 2008 os Chefes(as) de Estado da Unasul acordam na criação de comissão para acompanhar mesa de diálogo estabelecida entre o governo da Bolívia e os grupos de oposição dos estados do leste do país (UNASUL, 2008c).

Em segundo lugar, desde 2008 é comum a utilização de sanções morais e diplomáticas por parte da organização (ver quadro 5). Por exemplo, a partir da Declaração de *la Moneda*, os Estados sul-americanos declararam se opor a qualquer situação que envolve golpe civil ou ruptura da ordem institucional na Bolívia (ponto 2), além de tomar nota dos ataques as instalações do governo e o uso da força por parte dos grupos de oposição. Ao mesmo caso, a partir de declaração da Cúpula de Chefes(as) de Estado no fim de 2008 a organização condenou o uso da força e os múltiplos assassinatos no departamento de *Pando*, o que poderia se configurar violação aos direitos humanos e crimes de lesa à humanidade (UNASUL, 2008c; 2008d).

Da mesma maneira, a Declaração de Buenos Aires de 2010 condenou energicamente a tentativa de golpe no Equador (ponto 2) e afirmou que não se toleraria qualquer desafio a ordem institucional no país, advertindo acerca da possibilidade de adotar sanções diplomáticas, como o fechamento das fronteiras e a suspensão do comércio, do tráfego aéreo e da provisão de serviços (ponto 4) (UNASUL, 2010a). Além disso, a decisão de reunião extraordinária do Conselho de Chefes(as) de Estado de 2012 não só condenou a ruptura da ordem democrática quando do Impeachment de Fernando Lugo (sanção moral), como decidiu por suspender o Paraguai da organização (sanção diplomática) (UNASUL, 2012b; 2012e). Como outros exemplos de sanções morais e diplomáticas tem-se o rechaço aos atos de violência na Venezuela em 2014 (UNASUL, 2014a), às sanções dos EUA à Venezuela (UNASUL, 2014d; 2015a; 2016b) e aos exercícios militares ingleses nas Ilhas Malvinas (UNASUL, 2012a; 2016a).

Por fim, a Unasul se utilizou constantemente de missões de averiguação de fatos (ver quadro 5), como no caso da Bolívia em 2008 (UNASUL, 2008c), e de equipes de observação de monitoramento *on-site* com foco especial no acompanhamento de eleições, referendos e plebiscitos. Por exemplo, desde 2012 foram realizadas por volta de 3 missões na Venezuela, Equador e Bolívia, 2 missões na Colômbia, Peru e Paraguai e 1 missão no Suriname e na Guiana. O elevado número de missões de acompanhamento de processos eleitorais pode ser explicado em parte pela institucionalização da ideia de estabilidade democrática na região a partir de meados da década de 1980, fortificada em termos normativos dentro do escopo da Unasul.

Quadro 5 – Métodos diretos *ad hoc* e seus principais instrumentos

Método	Principais Instrumentos
Bons ofícios, a promoção de diálogos intergrupo (reconciliação), a facilitação assistida das negociações e a mediação	• Declaração de la Moneda (UNASUL, 2008c); • Comunicado da primeira reunião da Comissão de Chanceleres da Unasul (UNASUL, 2014b); • Declaração dos Estados Membros da UNASUL sobre Sanções à Venezuela (UNASUL, 2014c); • Comunicado da Unasul sobre a situação da Venezuela (UNASUL, 2014a); • Comunicado da primeira reunião da comissão de Chanceleres da Unasul (UNASUL, 2014b); • Unasur/cmre/Resolución/n.2/2014 (UNASUL, 2014e); • Comunicado dos Estados Membros da Unasul (UNASUL, 2014f); • Comunicado sobre o diálogo na Venezuela (UNASUL, 2014g); • Comunicado da Unasul sobre a continuação do diálogo político na Venezuela (UNASUL, 2015b).
Sanções Morais e Diplomáticas	• Declaração de la Moneda (UNASUL, 2008c); • Decisão do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre os Ocorridos em Pando, Bolívia (UNASUL, 2008d); • Declaração de Buenos Aires sobre a situação do Equador (UNASUL, 2010a); • Declaração da Unasul sobre a situação das Ilhas Malvinas (UNASUL, 2012a); • Comunicado Sobre a Situação Política do Paraguai (UNASUL, 2012b); • Declaração sobre a Suspensão do Paraguai (UNASUL, 2012e); • Declaração de Guayaquil em respaldo a República do Equador (UNASUL, 2012i); • Comunicado da Unasul sobre a situação da Venezuela (UNASUL, 2014a); • Comunicado da Unasul sobre o projeto de lei aprovado pelo governo dos EUA (UNASUL, 2014d; 2015a; 2016b); • Comunicado da Unasul sobre os exercícios militares do Reino Unido nas Ilhas Malvinas (UNASUL, 2016a).
Averiguação de fatos e monitoramento <i>on site</i>	• Declaração de la Moneda (UNASUL, 2008c); • Missão de acompanhamento eleitoral da Unasul na Venezuela (UNASUL, 2012j); • Missão eleitoral da Unasul no Equador (UNASUL, 2012k); • Pronunciamento da Unasul sobre as eleições gerais na República do Paraguai (UNASUL, 2013c); • Missão de acompanhamento eleitoral no Paraguai (UNASUL, 2013d); • Missão de acompanhamento eleitoral na Venezuela (UNASUL, 2013e); • Missão de acompanhamento das eleições locais no Equador (UNASUL, 2013f); • Missão de acompanhamento das eleições parlamentárias e presidenciais na Colômbia (UNASUL, 2014h); • Missão de acompanhamento das eleições presidenciais na Bolívia (UNASUL, 2014i); • Missão eleitoral no Suriname (UNASUL, 2015c); • Missão eleitoral na Guiana (UNASUL, 2015d); • Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Departamentais, Regionais e Municipais da Bolívia (UNASUL, 2015f); • Missão eleitoral na Venezuela. (UNASUL, 2015e); • Missão de monitoramento a referendo constitucional na Bolívia. (UNASUL, 2016e); • Missão de monitoramento a referendo para o fim do conflito na Colômbia (UNASUL, 2016g); • Missão de acompanhamento eleitoral no Equador. (UNASUL, 2017).

Fonte: Elaboração própria.

Como já esperado, dada característica multidimensional da Unasul, os mecanismos de diplomacia preventiva adotados pela organização não se restringem ao Conselho de Defesa Sul-Americano. Em particular, o CDS tem seu foco no estabelecimento de hábitos e práticas regionais relacionados à construção de confiança e cooperação e intercâmbio acadêmico e prático M2M – isto é mecanismos estruturais *ad hoc* –, não possuindo

recursos de *enforcement* bem definidos. Assim, a organização não tem a prerrogativa de adotar mecanismos de prevenção direta *ad hoc*, como embargo de armas, bloqueio comercial e ameaça ou uso limitado da força. As ações em diplomacia preventiva do Conselho de Defesa, portanto, se restringem àqueles mecanismos estruturais *ad hoc*.

Levando em conta a arquitetura da Unasul como um todo, em termos estruturais *a priori* a organização procurou institucionalizar em sua própria carta constitutiva e naquela de seus conselhos uma série de regimes relacionados a causas tradicionais e contemporâneas de conflitos na região, como o regime de proteção à integridade territorial dos Estados e o de proteção a institucionalidade democrática, o que se configura como um de seus fundamentais eixos de atuação. Ao institucionalizar hábitos e práticas relacionados a questões fulcrais do relacionamento diádico regional a Unasul contribui para a neutralização de eventuais *issues* de contenda, como as questões territoriais.

Um segundo eixo de atuação ativa da Unasul, operacionalizados especialmente por seu Conselho de Chefes(as) de Estado e de Governo e por seu Conselho de Ministros(as) de Relações Exteriores, se relaciona a ideia de prevenção direta *ad hoc*. Em especial no que tange a facilitação ativa das negociações, as sanções morais e os mecanismos de monitoramento *on site*. A Unasul, entretanto, apesar de ter aplicado sanção diplomática no Paraguai em 2012 e ter levantado a possibilidade de sanções econômicas e diplomáticas ao Equador em 2010, se restringe a métodos *ad hoc* não coercitivos, não havendo se utilizado até o momento de outros mecanismos mais duros descritos no quadro 1, como embargo de armas, bloqueio comercial e ameaça ou uso limitado da força. O que em parte pode ser explicado pela ausência relativa de conflitos em contexto de paz instável, a não ser o caso venezuelano, e a não institucionalização de tais práticas em âmbito do CDS.

Enfim, em relação aos métodos diretos *a priori*, a arquitetura institucional da Unasul se destaca em especial no que concerne a possibilidade de tratativas diretas entre os Chefes(as) de Estado e os Ministros(as) de Defesa, contando com mecanismo de rápida mobilização diplomática em caso de evolução nos conflitos intraestatais e interestatais regionais. No entanto, não conta com órgãos formais de adjudicação (como por exemplo a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA), apesar do suporte manifesto dos Estados membros tanto ao Tribunal Penal Internacional quanto a Corte Internacional de Justiça⁶, e nem prática de arbitragem institucionalizada.

Considerações Finais

O objetivo central desse artigo foi o de levantar e analisar os principais instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos desenvolvidos e colocados em prática pela Unasul e em especial por seu Conselho de Defesa Sul-Americano desde sua fundação em 2008 até o ano de 2017. De forma a cumpri-lo realizou-se análise documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados publicados pela Unasul de 2008 a 2017 disponíveis no site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

⁶ Ver, por exemplo, a Declaração Especial sobre a Primeira Conferência de Revisão do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (UNASUL, 2010f).

De maneira geral, findada a análise, chegou-se à conclusão preliminar de que de fato dada característica multidimensional da Unasul à prevenção de conflito, o esforço não se limita ao CDS mas a toda a arquitetura institucional da organização. O CDS até o momento se manteve restrito a operacionalizar práticas relacionadas a prevenção estrutural *ad hoc*, enquanto as práticas diretas *ad hoc* ficaram a cargo tanto do Conselho de Chefes(as) de Estado, quanto do Conselho de Ministros(as) de Relações Exteriores. Além disso, pode se destacar dentre as práticas diretas *ad hoc* a adoção de métodos não coercitivos, como as missões de averiguação de fatos e monitoramento *on site* e as sanções morais, em contraposição aos métodos mais duros, como o embargo de armas, o bloqueio comercial e a ameaça ou uso limitado da força.

Acredita-se que a análise da abordagem da Unasul e do CDS no que concerne à diplomacia preventiva possa ter contribuído não só para as discussões em torno do fenômeno de regionalização das questões de defesa e segurança (BUZAN; WEAVER, 2003), como para demonstrar empiricamente de que maneira os métodos de prevenção de conflitos levantados teoricamente no campo dos estudos de paz e conflito (LUND, 1996; 2009) têm sido incorporados na prática. Passa por aí a escolha de objeto em nível regional, já que, como antes destacado, dada regionalização das relações internacionais a partir do pós-Guerra Fria, as organizações regionais – para além de organizações em nível sistêmico como a ONU e suas agências – tornaram-se as grandes responsáveis por responder ao chamado de Boutros Ghali em 1992 e operacionalizar (como prática) a ideia de prevenção de conflitos.

REFERÊNCIAS

- ACKERMANN, Alice. The idea and practice of conflict prevention. **Journal of Peace Research**, v.40, n.3, p.339-347, 2003
- ARÁNGUIZ, Javiera. El Consejo de defensa suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, v.11, n.19, p.53-73, 2013
- ARAVENA, Franciso. Latin America and the Caribbean: rethorical progress and no binding agreements. In: DONADIO, Marcela. **A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean**. Buenos Aires: RESDAL, 2010
- BATAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul Americano, **Nueva Sociedad**, p.79-89, 2009.
- BRICEÑO-RUIZ, José. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. **Latin American Policy**, v.1, n.2, p.208-229
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Power: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- CABALLERO, Sergio. Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos. **Instituto de Estudios Latinoamericanos**. In: Documentos de Trabajo IELAT. 44., 2012, Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2012.
- CENTENO, Miguel. **Blood and Debt: war and the nation-state in Latin America**. Philadelphia: The Pennsylvania State University Press, 2002

- COMINI, Nicolás. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, v.1, n.2, p.109-135, 2015
- FLEMES, Daniel ; NOLTE, Detlef ; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la unasur y su Consejo de Defensa. **Estudios Internacionales**, v.44, n.170, 2011
- FOUCHER, Michel. **Fronts et Frontières** : un tour du monde géopolitique. Paris: Arthème Fayard, 1991
- FREITAS, Raquel. A Unasul e o papel da democracia nos países da América do Sul. **Direito e Política**, v.11, n.1, p.317-353, 2016
- HOLSTI, Kalevi. **The state, war, and the state of war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- HOLSTI, Kalevi. The Problem of Change in International Relations Theory. *In*: HOLSTI, Kalevi. **Kalevi Holsti: a pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies**. Londres: Springer, 2015
- KACOWICZ, Arie. **The impact of Norms in International Society: the Latin American Experience, 1881-2001**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005
- KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- KORMAN, Sharon. **The right of conquest: the acquisition of territory by force in International Law and Practice**. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- LUND, Michael. **Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy**. Washington: USIP Press, 1996.
- LUND, Michael. Preventing violent intrastate conflicts: learning lessons from experience. *In*: VAN TONGEREN *et al* (eds.). **Searching for peace in Europe and Eurasia: An overview of conflict prevention and peacebuilding activities**. London: Lynne Rienner Publishers Inc, 2002
- LUND, Michael. Conflict prevention: theory in pursuit of policy and practice. *In*: BERCOVITCH, J; KREMEYUK, V; ZARTMAN, W. **The SAGE Handbook of Conflict Resolution**. Londres: SAGE Publications, 2009.
- MEDEIROS FILHO, Oscar. A South American Defense Structure: Problems and Prospects, **Contexto Internacional**, v.39, n.3, p.673-689, 2017.
- NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. **UNASUR and the new geopolitics of South America**. Trabalho apresentado no XXIII World Congress of Political Science, Madrid, Espanha, 8-12 jul., 2012.
- PAGLIARI, Graciela. Segurança e Defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. **Diálogos**, n.16, p.13-29, 2010
- SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Metodología del Ranking (2017) de las 50 ciudades más violentas del mundo**. Ciudad del México: CCSPJP, 2018. Disponível em: <<https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/242-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2017-metodologia>>. Acesso em: 05 mai. 2018
- SWANSTRÖM, Niklas; WEISSMAN, Mikael. **Conflict, Conflict Prevention, Conflict Management and Beyond: a conceptual exploration**. Uppsala/Washington: Central Asia-Caucasus Institute – Silk Road Studies Program, 2005 (Concept Paper Series)
- THIES, Cameron. The construction of a Latin American interstate culture of rivalry, **International Interactions**, v.34, p.231-257, 2008
- UNASUL. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas**. Brasília, 23 de maio de 2008a. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em 29 mar. 2018

UNASUL. **Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano**, Salvador, 16 de dezembro de 2008b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.CDS.pdf>. Acesso em 29 mar. 2018

UNASUL. **Declaración de La Moneda**. 2008c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Decisão do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre os Ocorridos em Pando, Bolívia**. 2008d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.PANDO.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018

UNASUL. **Resolução da Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 15 de setembro de 2009)**. 2009a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES.2009.MREMDNOV.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Criação do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico**. 2009b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2009.CSNARCO.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Reunião Extraordinária de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur** 2009c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2009.REUNEXTRAORD.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018

UNASUL. **Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador**. 2010a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.EQUAD.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Protocolo adicional ao tratado constitutivo da unasul sobre compromisso com a democracia**. 2010b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Procedimientos de Aplicación para las medidas de confianza y seguridad**. 2010c. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/MFCS-Procedimientos.pdf>>. Acesso em 3 abr. 2018

UNASUL. **Declaración de los Cardales**. 2010d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.LOSCARD.pdf>. Acesso 05 abr. 2018

UNASUL. **Estatuto do Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas**. 2010e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2010.CPMD.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018

UNASUL. **Declaração Especial sobre a Primeira Conferência de Revisão do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional**. 2010f. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.TPI.pdf>. Acesso em 05. abr. 2018

- UNASUL. **Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores sobre la creación de un consejo electoral de la UNASUR..** 2011a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES.2011.CONSELEC.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018
- UNASUL. **Declaración Conjunta del consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores de UNASUR sobre la cuestión de las Islas Malvinas.** 2012a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_MALVI_2012.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018
- UNASUL. **Comunicado Sobre a Situação Política do Paraguai.** 2012b. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_SIT_PARAG_2012.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018
- UNASUL. **Estatuto del Consejo Electoral de la UNASUR.** 2012c. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20ELECTORAL%20UNASUR.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2018.
- UNASUL. **Declaração sobre a América do Sul como Zona de Paz.** 2012d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_ZONA_PAZ_2012.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Declaração sobre a Suspensão do Paraguai.** 2012e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC26.2012.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano.** 2012f. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC10.2012ANEXO.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Decisão pela qual o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul decide por criar o Conselho Sul Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.** 2012g. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC14.2012.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Relatório sobre a Criminalidade Organizada Transnacional e outras novas ameaças à Segurança Regional.** 2012h. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Biblioteca/CRIMEN-ORGANIZADO-PORT.pdf>>. Acesso em 05. abr. 2018.
- UNASUL. **Declaração de Guayaquil em respaldo a República do Equador.** 2012i. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_GUAYAO_2012.pdf>. Acesso em 05. abr. 2018.
- UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral da Unasul na Venezuela.** 2012j. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES24.2012.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Missão eleitoral da Unasul no Equador.** 2012k. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES37.2012.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Criação do Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos da UNASUL.** 2013a. Disponível em: <

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES01.2013.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Unasur/cmre/Resolución/n.2/2013.** 2013b. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2013.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

UNASUL. **Pronunciamento da Unasul sobre as eleições gerais na República do Paraguai.** 2013c. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PRON_ELEI_PAR_2013.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral no Paraguai.** 2013d. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES01.2013PERU.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral na Venezuela.** 2013e. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2013PERU.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento das eleições locais no Equador.** 2013f. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES08.2013.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la UNASUR Sobre la Situación en la Republica Bolivariana de Venezuela.** 2014a. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_SIT_VENEZ_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la 1 Reunión de la Comisión de Cancilleres de UNASUR.** 2014b. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_I_REUN_CHANC_VEN_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Declaração dos Estados Membros da UNASUL sobre Sanções à Venezuela.** 2014c. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_VEN_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de UNASUR sobre el proyecto de ley aprobado por el gobierno de los Estados Unidos de America.** 2014d. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_SANES_VEN_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Unasur/cmre/Resolución/n.2/2014.** 2014e. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado dos Estados Membros da Unasul.** 2014f. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_VEN_2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado sobre o diálogo na Venezuela.** 2014g. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DIALOGO_VEN_2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento das eleições parlamentárias e presidenciais na Colômbia.** 2014h. Disponível em: <

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES01.2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento das eleições presidenciais na Bolívia.** 2014i. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES08.2014.pdf. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre el Decreto Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos sobre Venezuela.** 2015a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DEC_EXEC_EUA_2015.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la Union de Naciones Suramericanas sobre la continuación del diálogo político en Venezuela.** 2015b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DIAL_VEN_2015.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Missão eleitoral no Suriname.** 2015c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res05-2015.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão eleitoral na Guiana.** 2015d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res06-2015.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão eleitoral na Venezuela.** 2015e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res13-2015.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Departamentais, Regionais e Municipais da Bolívia.** 2015f. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res03-2015.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la presidencia pro-tempore de UNASUR sobre los ejercicios militares del gobierno británico en Islas Malvinas.** 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_PPTV_MALV_2016.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado da UNASUL sobre a Reiteração do Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre Venezuela.** 2016b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DEC_EXEC_EUA_2016.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Declaração da Reunião Ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (Mitad del Mundo, abril de 2016).** 2016c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC_REUN_MRE_2016.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Unasur/cmre/Resolución/n.6/2016.** 2016d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES006.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de monitoramento a referendo constitucional na Bolívia.** 2016e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES001.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

- UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral no Peru.** 2016f. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES004.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Missão de monitoramento a referendo para o fim do conflito na Colômbia.** 2016g. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES011.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral no Equador.** 2017 Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES001.2017.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNITED NATIONS. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (**An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**), 17 de junho de 1992. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2018.
- VILLA, Rafael; VIANA, Manuela. Security issues during lula's administration: from the reactive to the assertive approach, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53, n.91-114, 2010.
- XAVIER, Elaine. A Unasul e a OEA na Resolução de Conflitos Sul-americanos. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, v.2, n.2, p.143-167, 2015.
- WALLENSTEEN, Peter; MÖLLER, Frida. **Conflict Prevention: methodology for knowing the unknown.** 2003. Trabalho apresentado ao Research Seminar of the Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, Uppsala, Suécia, em 9 de out. de 2003.
- WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR, **International Area Studies Review**, v.16, n.4, p.370-389, 2013.

*Recebido em 22 de maio de 2018.
Aprovado em 09 de julho de 2018.*

RESUMO

Apesar da ideia de prevenção de conflitos ter sido introduzida pela primeira vez ainda na década de 1960 pelo então Secretário Geral da ONU Dag Hammarskjöld, é somente com a emergência das novas guerras ao fim da Guerra Fria que o conceito passa a ser elaborado e operacionalizado de forma mais contundente. Tendo como plano de fundo o fracasso das intervenções humanitárias na Somália (1993) e Ruanda (1994), partiu-se do princípio de que os custos humanos e financeiros da ação internacional em conflitos em estágio avançado eram superiores aos custos políticos e econômicos da ação preventiva. Seria mister, então, cercear os conflitos antes de sua escalada, conter o uso da violência ao promover mecanismos de resolução de conflitos em estágio inicial de contenda. Dito isto, o objetivo deste artigo é o de levantar e analisar os mecanismos de prevenção de conflitos desenvolvidos e colocados em prática pela Unasul e seu Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) desde 2008 até 2017, de forma a compreender a contribuição da organização para a prevenção de conflitos na América do Sul. Em vista a realizá-lo será operacionalizado o que se entende por diplomacia preventiva e empreendida pesquisa documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados da Unasul de 2008 a 2017.

Palavras-chave: Prevenção de Conflitos; América do Sul; Unasul; CDS.

ABSTRACT

The idea of conflict prevention was firstly introduced in the 1960s by the then UN Secretary General Dag Hammarskjöld. However, just in the post-Cold War era with the emergence of the new wars that the concept is elaborated and operationalized assertively. In the context of failed humanitarian interventions, such as in Somalia (1993) and Rwanda (1994), it was assumed that the financial and human costs of intervention in violent conflicts were higher than the political and economic costs of preventive action. It was necessary them to prevent conflicts before their escalation, providing mechanisms for conflict resolution at early stages. Having said that, the main goal of this article is to explore and analyze the conflict prevention mechanisms operationalized by Unasur and its South American Defense Council (SDC) since 2008 until 2017, in order to apprehend its contribution to bolster conflict prevention in South America. To do so it will be discussed the concept of conflict prevention and made a documental analysis of Unasur decisions, declarations, resolutions, provisions and releases from 2008 to 2017.

Key-words: Conflict Prevention; South America; UNASUR; SDC.

O USO DO VÉU NA FRANÇA E O TEMPO DO INTERNACIONAL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE UMA ABORDAGEM PÓS- COLONIAL

*The use of the veil in France and the international temporality:
considerations from a postcolonial perspective*

Fabiano Pellin Mielniczuk ¹

Ana Lisboa ²

A "Laïcité" como negação da diferença

A polêmica em relação à proibição do uso do véu na França não é recente. Já em junho de 2009, diante do Parlamento do Congresso de Versalhes o então presidente Nicolas Sarkozy declarava seu apoio à aprovação da lei que proibia o uso de véus ou qualquer outro objeto que pudesse cobrir o rosto ao afirmar, em tom de defesa dos direitos das mulheres, que "(...) a burca não seria bem-vinda no território da República Francesa" tendo em vista que "(e)ssa não é a ideia que a República tem a respeito da dignidade da mulher" (ROSSO-DEBORD; GLAVANY; FOUREST, 2010, s/p).³ Em verdade, a nova lei, aprovada em 2010, endurecia ainda mais a legislação francesa contra a ostentação de símbolos religiosos, já caracterizada pela proibição do uso da burca e do nicabé em escolas públicas desde 2004.

Todavia, foi a partir de julho de 2016 que a situação francesa ganhou repercussão internacional. Após o atentado terrorista em Nice durante as festividades comemorativas de 14 de julho – quando um caminhão dirigido por um terrorista, supostamente vinculado ao Estado Islâmico, atropelou e matou dezenas de pessoas –, os prefeitos de Cannes, Nice, Saint-Jean Cap Ferrat, Sisco (Córsega) e de outras praias proibiram o uso do burquíni, um tipo de biquíni desenhado de modo a respeitar os padrões estéticos aceitos pelas praticantes de algumas vertentes da religião muçulmana, sob a alegação de que essa vestimenta seria uma ameaça à ordem

¹ Doutor em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio, é mestre em Relações Internacionais pelo mesmo Instituto e graduado em Ciências Sociais pela UFRGS. Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS e professor da ESPM-Sul. Suas áreas de interesse são: Teoria de Relações Internacionais (abordagens pós-positivistas); Relações Internacionais da Rússia, do Espaço da Antiga URSS e da Europa; Segurança Internacional. Email: fpmiel@gmail.com.

² Bacharel em Relações Internacionais pela ESPM-Sul. Atualmente cursando mestrado em Estudos Europeus e Internacionais na Université Paris VIII, com ênfase em Políticas e Gestão de Cultura na Europa. Email: anadlisboa15@gmail.com.

³ As citações ao longo do texto extraídas de fontes escritas em outros idiomas foram traduzidas para o português pelos autores.

pública, à higiene, aos bons costumes e à laicidade do Estado francês (AUFFRAY; EQUY, 2016). Na época, os decretos afirmavam que “trajes de banho que ostentem filiação religiosa, enquanto a França e locais de devoção são atualmente alvos de ataques terroristas, podem criar riscos de perturbação à ordem pública, a qual é necessária manter” (DEUTSCHE WELLE, 2016, s/p). Em agosto, o premiê francês Manuel Valls, do Partido Socialista, manifestou-se favorável à proibição do burquíni com o argumento de que o traje representaria um projeto político arcaico baseado na submissão feminina (NETTO, 2016). Valls ressaltou sua incompatibilidade com os valores franceses de laicidade, e reforçou sua intenção de aplicar efetivamente a lei de proibição da burca e do nicabe, criada pelo governo anterior, mencionada acima.

A comoção pública aumentou no dia 24 de agosto, quando quatro policiais armados cercaram uma mulher sentada na praia da *Promenade des Anglais*, em Nice, mesmo local dos atentados do mês anterior, ordenaram que ela removesse sua túnica – ela usava uma *legging*, camiseta e um lenço nos cabelos –, e a multaram sob o argumento de que não portava roupas condizentes com a boa moral e o secularismo (QUINN, 2016). Em Cannes, outra mulher foi acusada por policiais de vestir trajes desrespeitosos à laicidade francesa, e obrigada a se retirar da praia; ela usava o véu clássico cobrindo os cabelos, calças compridas e camiseta de mangas compridas. Com o aumento no número de multas aplicadas a mulheres muçulmanas, organizações contra a islamofobia questionaram a legalidade dos decretos no Conselho de Estado (POIRIER, 2016). Por fim, a corte administrativa decidiu que a proibição do burquíni era inválida e, portanto, uma violação aos direitos humanos e à liberdade religiosa (NOMAN, 2016).

As justificativas oficiais para adotar a proibição do traje e as opiniões percebidas a respeito dos decretos formam a estrutura conceitual de uma situação já conhecida na França. Trata-se da defesa da laicidade do Estado. Tamanha é sua importância, que desde 2014 o Observatoire de la Laïcité, espécie de *think tank* ligado diretamente ao gabinete do primeiro-ministro francês, publica relatórios com a avaliação de especialistas sobre o tema. Uma das funções da agência é instruir a sociedade francesa e a comunidade internacional sobre a laicidade do Estado. Para o Observatoire, o termo *laïcité*, em francês, equivale a *secularism* em inglês, o que autoriza, no presente texto, o uso dos termos laicidade e secularismo de maneira intercambiável. De modo geral, o governo francês orgulha-se de sua tradição secular/laica. Em um documento intitulado “La Laïcité Aujord’hui / Secularism Today” (A Laicidade Hoje / O Secularismo Hoje), o governo identifica as origens do secularismo no iluminismo, e laicidade/secularismo são tratados como sinônimo da modernidade. Na França, essa tradição passou a vigorar como lei a partir do Ato de Dezembro de 1905, o qual firmou a separação entre a Igreja e o Estado, garantindo a liberdade religiosa dos cidadãos desde que limitada pelo “interesse geral” e a observação da “ordem pública”. Posteriormente, a Constituição de 1958, em seu artigo 1º, definiu a França como uma “República secular”. As leis de 2004 e de 2010 são apresentadas como herdeiras dessa linhagem, apesar de se reconhecer que a lei de 2010 tem mais relação com a manutenção da ordem pública do que com o secularismo (OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITÉ, 2014).

Autores pós-coloniais criticam essa visão. A dificuldade por parte do governo francês em reconhecer a existência da diferença traduz-se na tentativa de domá-la, em vez de aceitá-la. Em verdade, o recurso a

laicidade/secularismo francês é um subterfúgio para reafirmar sua identidade por meio da negação da diferença, ao designar estéticas identitárias vistas como negativas, anátemas aos valores franceses (BARLET; CHALAYE, 2010). A partir disso, a discussão a respeito da decisão do governo francês e do significado do véu passa a ser entendida como a manifestação de uma faceta do internacional moderno: os que se enquadram nos valores seculares e laicos do Estado francês pertencem à modernidade, e os que não se adéquam a esses valores vivem presos ao passado, e precisam ser reprimidos e/ou ensinados até que aceitem esses valores para poderem fazer parte da contemporaneidade. Assim, ao localizar o outro como atrasado, julga-se a maneira de ser da mulher islâmica sob a perspectiva do que seria o modo ideal de vida no Ocidente. Nesse sentido, a crítica ao uso do véu objetiva salvá-la do presumido universo opressor que ele representa ou, como afirma Spivak, aceita-se que "(...) homens brancos estão salvando mulheres de pele escura de homens de pele escura" (2010, p.118-119).

O presente artigo critica o discurso que se utiliza de valores supostamente universais para anular as particularidades, ou mesmo negar as diferenças, entre o cidadão francês e o cidadão francês de origem não europeia e/ou imigrante, com ênfase na polêmica em torno do uso do véu por mulheres muçulmanas na França. Para tanto, ele está dividido em mais quatro seções. A próxima seção pretende desnudar o caráter arbitrário e eurocêntrico da filosofia da história que autoriza a diferenciação entre moderno/atrasado dentro e fora dos Estados. Práticas de homogeneização patológica são associadas à imposição de uma narrativa oficial que se nega a reconhecer a diferença por meio de sua temporalização. Na seção três, a narrativa oficial do Estado francês, fundada no princípio da laicidade, é descrita por meio da reprodução dos debates públicos ocorridos no contexto da aprovação das leis contra o uso do véu. Em seguida, na seção quatro, são exploradas as contranarrativas presentes na sociedade francesa e associadas à prática do uso do véu. A tensão entre temporalidades diferentes leva à emergência de uma nova laicidade que fundamenta práticas de exclusão a despeito do posicionamento contrário, de modo que o problema do véu não tenha solução. Finalmente, na seção cinco, o argumento apresentado na seção dois é retomado, e suas consequências são levadas ao extremo: é no tempo do internacional que se encontra a resposta para as práticas de exclusão francesas. Nesse sentido, a secularização francesa é entendida como manifestação específica da secularização do internacional moderno. O ponto é ilustrado com base em uma recente decisão da Corte Europeia de Direitos do Homem que aceitou a legislação francesa. É possível concluir que, enquanto os fundamentos da modernidade não forem revisitados, a contradição entre o universal e o particular não terá solução, e a polêmica do uso do véu na França também não.

O internacional moderno e a negação do tempo dos outros

As práticas de diferenciação dos árabe-muçulmanos na França remetem a uma forma branda do que Rae (2002) chama de "homogeneização patológica", ou seja, esforços de assimilação forçada, expulsão e genocídio com fins de erradicar a diferença e garantir a unidade moral do corpo político no processo de construção estatal. Segundo a autora, é possível identificar essas práticas em contextos históricos bastante

distintos: na Espanha de 1492, contra os judeus e posteriormente os mouriscos; contra os protestantes da França, após a revogação do Édito de Nantes por Luís XIV; contra os armênios durante a I Guerra Mundial no novo Estado nacionalista da Turquia; e contra os bósnios durante a desintegração da Iugoslávia. Essa variedade indica que há uma lógica subjacente à constituição do Estado Moderno: as elites governantes, ao construírem os Estados, pressupõem a necessidade de um corpo político homogêneo, pois assim é possível garantir a legitimidade do exercício de poder pregando a unidade entre os governantes e os governados. Para alcançar esses resultados, os líderes se utilizam de referências culturais já existentes no grupo sobre o qual exercem sua autoridade, e fomentam a suspeição da diferença em favor da valorização da semelhança. Nesse sentido, os desígnios das elites se tornam reais a partir da apropriação de um repertório de símbolos presentes na cultura, os quais são manipulados para instigar a diferença e legitimar práticas de homogeneização patológica (RAE, 2002).

Na contemporaneidade, essas práticas excludentes estão longe de se restringir às dimensões interna e espacial nas quais está confinada a definição tradicional de soberania. Segundo Walker (2006), a homogeneidade política lograda dentro das fronteiras territoriais fundamenta-se no modo como o Estado organiza culturalmente sua dimensão temporal, e não pode ser dissociada da maneira como o internacional moderno se constitui em oposição ao que não é moderno (grupos indígenas, minorias étnicas, culturais, lingüísticas, etc.). Assim, os Estados mantêm sua homogeneidade, apesar da sua diversidade interna, ao lançar mão da promessa de trazer os grupos destoantes à modernidade. Desse modo, a alteridade é subsumida pela imposição de uma filosofia da história que não reconhece o lugar do outro como sujeito legítimo dentro do Estado e, por conseguinte, no internacional (WALKER, 2006).

Para Jahn (2000), a origem dessa filosofia da história é tributária do primeiro contato entre europeus e ameríndios. Até então, a forma de organização política refletia a concepção de que os homens eram submetidos ao poder discricionário de um soberano “escolhido” por Deus para puni-los por sua natureza pecadora. Como o mundo se limitava à Europa, Ásia e África, a “descoberta” da América trouxe algo novo, na medida em que seus habitantes não se encaixavam nessa cosmovisão. Para lidar com o novo, juristas recorreram ao pensamento político clássico, utilizando o conceito aristotélico de escravidão natural a fim de definir se os ameríndios poderiam ser escravizados. Jahn (2000) chama esse movimento de secularização das relações internacionais, pois a relação da Europa com o mundo passou a se basear em princípios de natureza humana. Porém, a definição dessa natureza partiu de uma interpretação eurocêntrica e etnocêntrica da evolução da espécie humana de um estado puro – o estado de natureza – para um estado de desenvolvimento em que se encontravam os europeus.

Pois bem: a definição arbitrária da natureza humana em termos eurocêtricos serviu como fundamento para a elaboração de uma filosofia da história tanto para o Estado, quanto para o internacional. Em relação ao primeiro, o processo de secularização permitiu que os europeus repensassem as bases de sua própria comunidade política. Pela observação dos ameríndios, a conformidade natural das coisas passou a ser identificada com noções de liberdade, igualdade, e propriedade, entre outras. Desse modo, a existência do

Estado é justificada para garantir que esses direitos naturais fossem transformados em realidade. Assim, os teóricos políticos da modernidade identificam o governo como única possibilidade de assegurar que os homens ponham em prática esses direitos (JAHN, 2000).

Já em relação ao internacional, ocorre que a linearidade presente na presunção de que os europeus estavam à frente dos ameríndios originou uma filosofia da história que considera legítimas comunidades políticas baseadas na lei natural, por mais arbitrária e europeia que seja essa definição, e desmerece as diferentes. Isso é constatado na análise da profusão de modelos normativos sobre a organização política ideal. Em obras como a *Utopia*, de Thomas More, a *Cidade do Sol*, de Campanella, e *Nova Atlantis*, de Bacon, a política externa das comunidades políticas por eles idealizadas se baseia “[...] na convicção de que ela não é apenas praticamente mas também moralmente a melhor ordem social possível para todas as sociedades humanas” (JAHN, 2000, p. 127).

Essa postura leva à hierarquização das culturas por meio da temporalização da diferença: na impossibilidade de reconhecer o Outro como co-habitante do mesmo espaço, ele é remetido para um outro tempo. Assim, os europeus passam a representar o avanço, a modernidade, o tempo do presente, e os não europeus o atraso, a tradição, o tempo do passado. Nesse movimento, o particularismo de uma interpretação europeia assume sua pretensão universal. Entre os Estados, essa temporalização autoriza a emergência de uma gramática da diferenciação, que os dispõem em ordem dicotômica uns em relação aos outros: modernos x atrasados, desenvolvidos x subdesenvolvidos, Estados x Estados falidos, etc. Dentro dos Estados, essas mesmas dicotomias se reproduzem por meio da hierarquização dos indivíduos identificados como pertencentes a um tempo diferente (INAYATULLAH e BLANEY, 2004).

Todavia, a existência de diferentes temporalidades opera, a um só tempo, como motivador de práticas excludentes e como fator de desestabilização da temporalidade dominante. De acordo com Shapiro, a autobiografia narrada pelo Estado identifica-o como a forma de organização política mais acabada da modernidade, e paradoxalmente origina a cisão entre duas temporalidades distintas. De um lado, uma pedagogia nacional transforma as pessoas em objetos que compõem uma história baseada na homogeneidade cultural. De outro, há a tentativa de apagar o passado, e os indivíduos são tratados como sujeitos de uma vida nacional que se renova constantemente (BHABHA *apud* SHAPIRO, 2000, p. 84). Essa dicotomia é chamada por Bhabha (2005) de liminaridade do povo – o povo como objeto pedagógico e sujeito performativo. Essa liminaridade traz à tona os conflitos entre uma temporalidade dominante culturalmente unificada e o tempo dos outros, os quais são necessários à reprodução da ordem temporalmente constituída da comunidade política ao mesmo tempo em que a ameaçam. “O presente da história do povo é, portanto, uma prática que destrói os princípios constantes da cultura nacional que tenta voltar a um passado nacional ‘verdadeiro’, freqüentemente representado nas formas reificadas do realismo e do estereótipo” (BHABHA, 2005, p. 215).

Em suma, é insolúvel a tensão entre o tempo performático dos sujeitos no presente e o tempo da narrativa estatal com pretensões universais. Entretanto, a promessa de incorporação das temporalidades individuais ao tempo do Estado subsume a diferença dentro dele, e contribui para que “formas reificadas” e

“estereótipos” continuem a se reproduzir. Aqueles cuja temporalidade não se alinha à do Estado são tratados como diferentes e, em função da não aceitação da diferença na modernidade, associados ao que é atrasado. Esse é o fundamento subjacente às práticas de exclusão e diferenciação que marcam o tratamento francês à comunidade árabe-muçulmana, especificamente às mulheres proibidas de usar véu.

Atraso x modernidade: as leis restritivas ao uso do véu na França

O véu em si não é uma novidade na França, pois ele estava presente desde a primeira onda de imigração de mulheres do Maghreb. De algum tempo para cá, entretanto, ele ganhou evidência na esfera pública, especificamente nas escolas secundárias republicanas em áreas de maior pobreza – *banlieues* próximos de Paris, por exemplo –, onde se concentram famílias de trabalhadores e operários vindos de países muçulmanos (DAYAN-HERZBRUN, 2000). O debate ganhou força na sociedade francesa nas comemorações dos 200 anos da Revolução, em 1989. Na cidade de Flers, algumas meninas foram impedidas de assistir às aulas por conta do véu que portavam. Para resolver o problema, elas propuseram à direção trocar o véu por um chapéu que as permitisse preservar uma cobertura simbólica, mas isso lhes foi negado.

A polêmica gerada pelo "Caso dos Véus" foi resolvida via manifestação do Conselho de Estado, o qual considerou que a proibição ou não de símbolos religiosos nas escolas deveria ser avaliada caso a caso, e as interdições poderiam ocorrer quando as vestimentas pudessem ser enquadradas nas seguintes situações: a) um símbolo religioso ostentoso que infringe a neutralidade da esfera pública, considerada como garantia da igualdade entre os cidadãos; b) um símbolo de opressão sexista que nega a liberdade e a autonomia das meninas que o utilizam; e c) uma demanda de reconhecimento de diferença cultural que enfraquece a identidade nacional e a solidariedade transétnica (LABORDE, 2008). O "Affaire des foulards" ilustra as maneiras pelas quais a irrupção dos símbolos islâmicos nas escolas públicas francesas desencadeou um debate nacional não somente sobre a igualdade de gênero, mas também sobre a própria noção de secularismo/laicidade da República francesa (GÖLE, 2006).

Entretanto, o critério de resolução "caso a caso" foi abandonado em 2004, quando se aprovou a lei que interdita o porte de símbolos que ostentem caráter de pertencimento religioso em escolas, colégios e liceus públicos (FRANÇA, 2004). A lei de 2004 indicou, porém, que os regulamentos internos estipulassem que, antes da implementação de um processo disciplinar, o diálogo com o aluno deveria ser buscado. Assinada pelo presidente da época, Jacques Chirac, a lei atingiu diretamente as alunas de origem ou confissão muçulmana que escolhiam portar o véu, e não diferenciou as meninas que escolhiam utilizá-lo como prática cultural de suas origens ou por filiação à religião muçulmana. De fato, segundo Dayan-Herzbrun (2000), as origens das meninas que portam o véu nunca são levadas em conta, e ainda assim elas são culpadas pelo questionamento dos valores republicanos.

O movimento rumo à imposição total da proibição do véu avançou em 2009. Os alvos, a partir de então, são os tipos de véus que cobrem o rosto inteiro. Na ocasião, o então presidente Nicolas Sarkozy pronunciou-se contra o uso da burca no território francês, aliando-se aos parlamentares que buscavam proibir

o véu por meio da aprovação de uma lei que interditaria o encobrimento do rosto em espaços públicos. Voltada teoricamente a um público mais amplo – “Ninguém pode, no espaço público, portar uma vestimenta destinada a dissimular seu rosto” (FRANÇA, 2010, Art. 1) –, o resultado prático da lei foi o de impedir mulheres muçulmanas de utilizarem o véu. Dessa vez, o seu uso foi interditado em qualquer espaço público (não somente nas escolas públicas, como na lei de 2004). Assim, qualquer mulher que estivesse utilizando o *nicabe* ou a *burca* estaria banida dos espaços públicos franceses (incluindo andar na rua, pegar um trem, ir ao hospital ou buscar uma criança na escola), deixando-a efetivamente numa prisão domiciliar. Com a nova lei, o véu integral só pode ser usado dentro de um local de culto ou num carro privado, apesar de a mulher correr o risco de ser parada por oficiais de trânsito quando estivesse ao volante (CHRISAFIS, 2011).

A aprovação da lei em 2010 foi precedida por intensos debates sobre a prática do porte do véu integral ou de similares no parlamento francês. Após a criação de uma comissão especial para tratar do tema, o relatório final foi inequívoco em relação à postura do Estado:

O porte da *burca*, do *nicabe* ou de qualquer outro véu integral é um assunto incandescente, a tal ponto que alguns temem que abordar essa questão publicamente suscitaria paixões, incompreensões e conflitos. Mas deixar essa prática contrária aos valores da República se desenvolver, sem ousar debatelá por conforto intelectual ou, ainda pior, por medo, não seria correr o risco de um dia ser surpreendido pela realidade? É justamente para preservar o futuro, para permitir a cada um, quaisquer sejam suas origens, suas convicções, sua confissão, de viver pacificamente em nossa República que nós desejamos enfrentar essa questão com o desejo de observar, de compreender, de propor [...] A prática do uso do véu integral surpreende e até assombra um grande número de nossos companheiros cidadãos, de todas as origens, de todas as confissões; ela os coloca em desconforto, e seguidamente os inquieta. Num país que fez da civilidade, da cortesia, um valor social e mesmo político, o fato de recusar de realizar trocas com o rosto descoberto com o outro é sentido como uma atitude desafiadora, de rejeição e até mesmo de ameaça (FRANÇA, 2009, p. 19).

De acordo com o documento, as questões fundamentais discutidas diziam respeito principalmente ao direito das mulheres e à implantação de tradições culturais ou de ideologias na França que tentavam impor uma relação entre homens e mulheres fundada na dominação, na pressão e na ameaça, além da questão da dignidade das pessoas. Nesse sentido,

[...] o uso do véu integral prejudica os três princípios que figuram na divisa da República: liberdade, igualdade, fraternidade. O véu integral é uma ameaça intolerável à liberdade, à dignidade das mulheres. É a negação da igualdade dos sexos, da mistura da nossa sociedade. É finalmente a vontade de excluir as mulheres da vida social e a rejeição do nosso desejo comum de viver juntos (FRANÇA, 2009, p. 13).

Para os parlamentares franceses, as conclusões sobre o uso do véu foram as seguintes: tratava-se de uma prática pré-islâmica importada, não apresentando caráter de uma prescrição religiosa; fazia parte da afirmação radical de personalidades em busca de identidade no espaço social, mas também da ação de movimentos extremistas; representava um desafio para vários países (FRANÇA, 2009). Um outro relatório de informação realizado em nome da delegação dos direitos da mulher e da igualdade entre homens e mulheres a respeito do mesmo projeto de lei, registrado pela deputada Bérengère Poletti na Assembleia Nacional em 2010, concluiu que o fato de uma mulher cobrir o rosto em público seria a marca de um *apartheid* sexual e símbolo da inferiorização das mulheres (FRANÇA, 2010).

De modo geral, a tônica dos debates entre parlamentares franceses é a mesma: o uso do véu representa o atraso, e cabe ao Estado francês proteger as mulheres muçulmanas contra a violência das quais são vítimas. Uma vez que essas mulheres estejam em território francês ou tenham cidadania francesa, é inadmissível que continuem vivendo em uma realidade temporal pré-moderna. Nenhuma descrição pode ser mais acurada do que a de Éric Raoult, encarregado de dirigir os trabalhos parlamentares, ao relatar sua reação ao se deparar com uma cidadã francesa de nome Farah, em uma visita oficial à Síria no ano de 2009:

[...] eu queria estender a mão para aquele fantasma prisioneiro do véu que escondia sua identidade, seu país, sua cidade de Marselha. [...] Farah não é um fantasma, é uma jovem mulher francesa que eu não quero e não posso esquecer, pois esse uso do véu não é uma liberdade feminina, é primeiramente um descuido de si mesmo, simplesmente uma restrição imposta às mulheres! [...] é um retorno ao passado! (FRANÇA, 2009, p. 16).

Na promulgação da lei, que ocorreu após a Decisão nº 613 de 2010 do Conselho Constitucional, considerou-se que a prática de dissimular o rosto poderia constituir um perigo para a segurança pública, e que ignoraria os requisitos mínimos da vida em sociedade, além de ter sido constatado que as mulheres que usam véus integrais, “[...] se encontram colocadas numa situação de exclusão e inferioridade manifestamente incompatível com os princípios constitucionais de liberdade e igualdade [...]” (FRANÇA, 2010, s/p). Ao apresentar a lei para o Senado, a Ministra da Justiça e das Liberdades Michèle Alliot-Marie declarou: “O véu integral [...] põe em questão [...] a aceitação dos valores da nossa sociedade. [...] Viver com o rosto descoberto [...] era uma questão de dignidade e igualdade (DAVIES, 2010, s/p).

Em debates recentes, tal postura parece ecoar nas manifestações de outras personalidades femininas da política francesa, dos mais diversos matizes político-partidárias. Para a deputada do Partido Socialista na Assembleia Nacional, Danièle Hoffman-Rispal, aquelas que portam o véu são as verdadeiras responsáveis pela islamofobia: “as mulheres assim vestidas são seguidamente arrogantes e perversas no sentido em que elas se autorizam a ver sem serem vistas, sem que saibamos quem temos à nossa frente” (HOFFMAN-RISPAL, 2009, p. 7). A deputada conservadora Nadine Morano, em 2015, manifestou seu desejo de que a religião muçulmana continuasse minoritária no país, além de considerar o uso do véu integral como uma provocação intolerável à República e uma ameaça aos direitos das mulheres (PERELMAN, 2015). Na mesma oportunidade, a deputada declarou que a França era um país judaico-cristão de raça branca que acolhe pessoas estrangeiras. Em 2016, a antiga conselheira regional do Partido Socialista Céline Pina declarou em um programa de TV que uma mulher que porta o véu e diz que ele não representa nada equivale a alguém que usa uma braçadeira com o símbolo nazista e diz que o faz num contexto diferente daquilo que o nazismo representa (CCIF, 2016).

Em resumo, o discurso oficial sustenta que a França, sendo um Estado laico, prima pela ausência de símbolos, referências ou demonstrações de pertencimento religioso na esfera pública. O véu é visto pelo Estado francês como um símbolo religioso ostensivo, tentativa de proselitismo ou mesmo uma afronta aos valores seculares franceses. As justificativas para proibir seu uso recaem em dois aspectos principais: o primeiro, jurídico, afirma que ele representa uma manifestação religiosa ostensiva; o segundo, mais difundido, apresenta a mulher muçulmana como vítima da opressão. A retórica eurocêntrica/moderna/secular

da necessidade de salvar as mulheres de uma identidade particularista oposta ao universalismo secular moderno francês é recorrente entre os parlamentares. Eis a versão oferecida pelo governo francês e difundida na maioria dos círculos republicanos: a mulher muçulmana que usa o véu integral é percebida como submissa e atrasada, e portanto deve ser salva do universo que o véu representa. Não aceitar essa realidade é negar a modernidade do Estado e perder os direitos reservados aos cidadãos franceses.

O tempo do Outro na França

À narrativa totalizante do Estado francês opõem-se diversas manifestações próximas da experiência vivida pela comunidade árabe-muçulmana. Para Samy Debah, diretor do Coletivo Contra a Islamofobia na França, a lei que proíbe o *niqab* “[...] é um pretexto para reduzir a visibilidade dos muçulmanos nos espaços públicos [e] expõe um antigo reflexo colonial francês, de que árabes e negros só entendem a força” (CHRISAFIS, 2011, s/p). Todavia, é a crítica mais específica, nascida da experiência de teorias pós-coloniais e feministas islâmicas, que revela a existência de uma contranarrativa que pertence ao tempo do Outro, negado pela temporalidade totalizante do Estado francês. Nas duas abordagens, as dicotomias que fundamentam o discurso do/da secularismo/laicidade francês (modernidade/atraso, liberdade/opressão, secular/religioso, universal/particular) são desestabilizadas, e uma nova realidade, mais complexa e indeterminada, se apresenta.

Para Dayan-Herzbrun (2000), o véu materializa um código de vestimenta bastante complexo, o qual não pode ser percebido com base em interpretações ocidentais. Ele é, para as mulheres que o utilizam, um símbolo social que marca o tempo do fim da infância e do pertencimento a um grupo. Nesse sentido, ele pode ser lido como marcador de um privilégio, que indica a obtenção de cidadania, equivalente ao pertencimento a uma classe. Todavia, da mesma forma que ele distingue positivamente a mulher na sua comunidade, essa distinção limita sua autonomia e sua liberdade de movimento (DAYAN-HERZBRUN, 2000, p. 75). Dessa forma, o uso do véu não se enquadra na dicotomia cognitiva imposta pelo discurso do secularismo/laicismo francês: assim como o véu é o símbolo da exclusão da mulher no espaço público, também é a maneira que a permite circular nesse mesmo espaço. Não há lugar para essa ambiguidade no Estado francês: o secularismo/ a laicidade são narrativas totalizantes, que não admitem realidades que fogem de seu alcance explicativo. Por isso, feministas islâmicas têm dificuldade em se fazer entender no contexto das discussões francesas. A egípcia Zeinab (*apud* Bienaimé, 2016) considera que existe resistência por parte da sociedade ocidental em aceitar o significado que o véu carrega consigo. Para ela, trata-se de um equívoco pois existem muitas mulheres que fazem a escolha de portar o véu, e que mesmo ao se cobrir continuam sendo fortes. Zeinab sustenta que a liberdade está além do direito de escolha para si mesma, e também deve ser definida como o respeito à escolha da outra. Da mesma forma, Zahra Ali (2012) argumenta que o feminismo muçulmano busca separar o tradicionalismo, a obrigação e a (o)pressão ligada ao véu, conferindo-lhe um sentido de contestação e questionamento da injunção integracionista francesa trazida pela lei de 2004. Para ela, a mulher que usa o véu na França traz consigo a identidade de francesa muçulmana, exprimindo uma vontade de normalizar o

Islã e incorporá-lo à cultura francesa atual. Seja como representação de força feminina, ou como símbolo de assimilação de uma identidade híbrida franco-muçulmana, esses usos do véu não são autorizados pelos defensores do Estado secular / laico francês.

Por esses motivos, Barlet e Chalaye (2010) enxergam a proibição do véu como uma forma de designar estéticas identitárias negativas às mulheres muçulmanas, de modo a reafirmar a identidade tradicional secular/laica. Assim, a valorização dos princípios republicanos ocorre na mesma medida em que a identidade indesejada é desvalorizada. Dessa forma, a mulher francesa que decide portar o véu é vista como a antítese da República, dos valores de secularismo, igualdade, fraternidade e liberdade, que compõem a identidade francesa. Nas palavras de Elsa Dorlin (2010, p. 429), “[...] as mulheres que velam todo ou uma parte de seu rosto se tornaram [...] uma figura monstruosa, contraexemplo de uma nova norma de existência social fundada sobre a nudez generalizada dos indivíduos”. Segundo a autora, “portar o véu integral é ser identificada como uma inimiga da identidade francesa mas, de forma mais problemática, é entrar o grande dispositivo de identificação da *francité*” (DORLIN, 2010, p. 432). O véu, então, é visto como símbolo de desafio e de renúncia às virtudes de ser francês.

Nesse sentido, Fredette (2014) argumenta que a juventude francesa de origem africana ou muçulmana é raramente considerada como de fato francesa: esses jovens são vistos como imigrantes ou então como franceses, mas não iguais aos outros franceses. No caso das mulheres muçulmanas de origem africana, o problema se aproxima de uma aporia: ao mesmo tempo que são consideradas atrasadas por conta do uso do véu, vivem numa sociedade culturalmente avançada que promove a liberdade feminina. A busca pelo equilíbrio reflete a ânsia pela integração na sociedade francesa, a qual encontra seus limites no discurso da elite que questiona se os muçulmanos podem ser bons cidadãos franceses (FREDETTE, 2014). Para Keaton (2006), a resolução desse impasse está cada vez mais distante: “Por conta de a França ter falhado em assimilar sua população não-europeia crescente e em processo evolutivo [...], o seu Estado-Nação cuidadosamente moldado é agora um estado mais diverso de nacionais étnicos” (KEATON, 2006, p. 2). Nesse cenário, as mulheres que portam o véu se tornaram inimigas da República, e é delas que o público tem medo (KEATON, 2006).

Fica claro que, na impossibilidade de lidar com a diferença, o Estado lançou mão daquilo que Scott (2009) chama de sexularismo francês (um jogo de palavras unindo secularismo e sexismo): a França não pode permitir que muçulmanos enfraqueçam os valores essenciais da República, e assim trata as comunidades e sociedades religiosas como relíquias, sendo as mulheres veladas um sinal de atraso. Daí surge a retórica da salvação da mulher muçulmana, oprimida por sua própria sociedade e origem cultural, como retratou Abu-Lughod (2002) problematizando a questão do Oriente enquanto local a ser salvo de si mesmo, e do Ocidente na constante busca pela libertação das mulheres islâmicas. De acordo com Scott (2010), por trás desse movimento há a emergência de uma nova laicidade francesa fundada na neutralidade religiosa como um pré-requisito para adesão à nação, e na preocupação com a igualdade entre mulheres e homens, aspecto ausente até então nas discussões sobre o tema. Em última instância, o novo secularismo francês visaria purificar a

sociedade francesa dos elementos estrangeiros. Seria esse o fundamento para uma nova homogeneização patológica?

À guisa de conclusão: de volta ao internacional moderno

A situação do véu islâmico na França é bastante delicada: reivindicado pelas francesas muçulmanas como manifestação cultural ou religiosa, e contestado pelo Estado por ser considerado uma ameaça aos valores da república secular/laica, o porte do véu integral é um dos principais pontos de tensão política atual. O presente artigo buscou compreender os debates a respeito da proibição do véu islâmico e relacioná-los com a teoria pós-colonial, mostrando que as justificativas francesas ao proibi-lo reforçam o estereótipo da mulher muçulmana oprimida e o estigma do islã, de modo que a proibição justifique que algumas particularidades presentes na sociedade francesa fossem anuladas. Além disso, foi possível observar que os argumentos jurídicos baseavam-se no suposto universalismo dos princípios fundadores do Estado francês: a liberdade, a igualdade, a fraternidade e a laicidade foram evocadas a fim de legitimar a proibição do véu integral. Nos debates a respeito da proibição, por outro lado, pôde-se perceber que os políticos apoiavam-se na defesa dos direitos das mulheres, afirmando que estas eram oprimidas pelo véu sem, no entanto, lhes dar o direito à palavra.

Conforme o exposto, essas práticas decorrem da "temporalização da diferença", a qual pertence à própria lógica de reprodução do internacional moderno, e não se restringem à fronteira política de um Estado específico. Sua origem está no contato originário do europeu com o ameríndio, e na reformulação das concepções do estado de natureza e da evolução do homem a partir de então, repensadas para estabelecer sistemas políticos legítimos em contraposição aos imperfeitos. Esse hiato reforçou a perspectiva eurocêntrica de atraso, e justificou a necessidade de se estabelecerem sistemas políticos nos moldes europeus, além de originar um sentimento salvacionista em relação aos atrasados. Essa concepção universalista reforçou uma visão de mundo apoiada na hierarquia de culturas: a atrasada, inferior, e a avançada, superior.

Esse é o motivo pelo qual as demandas de mulheres muçulmanas feitas internacionalmente pelo direito de usar o véu fracassaram. Em 2013, uma jovem francesa muçulmana recorreu à Corte Europeia de Direitos Humanos declarando que utilizava “[...] a burca e o nicabe a fim de estar de acordo com sua fé, sua cultura e suas convicções pessoais, [...] e que nem seu marido nem nenhum outro membro de sua família exerciam pressão sobre ela para que ela se vestisse dessa maneira” (CEDH, 2013). A requerente afirmou que não usava o nicabe em público de maneira sistemática, e aceitava não utilizá-lo em certas circunstâncias; porém, desejava poder vesti-lo quando fosse de sua escolha. A jovem apontou que a proibição do uso do véu integral violaria os seguintes artigos da Convenção Europeia dos Direitos do Homem: o Art. 3 (proibição de tratamentos desumanos ou degradantes), o Art.8 (direito ao respeito da vida privada e familiar), o Art.9 (direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião), o Art.10 (liberdade de expressão), o Art.11 (liberdade de reunião e associação) e o Art.14 (proibição da discriminação). A Corte Europeia decidiu que não houve violação da referida Convenção (CEDH, 2014).

Em resumo, a posição da França ao reafirmar sua identidade ocidental impondo que as mulheres muçulmanas vistam-se como as francesas recebeu endosso da Corte Europeia de Direitos do Homem, algo que, por si só, explicita a relação entre a negação do tempo dos Outros pelo Estado francês e a existência de um tempo do internacional também baseado na negação da diferença. Conclui-se que, enquanto os fundamentos da modernidade não forem revisitados, a contradição entre o universal e o particular não terá solução, e a polêmica do uso do véu na França também não.

REFERÊNCIAS

- ABU-LUGHOD, Lila. Do Muslim women really need saving?: Anthropological reflections on cultural relativism and its others. **American Anthropologist**, New York, v. 104, n. 3, p.783-790, set. 2002.
- ALI, Zahra. **Des musulmanes en France**: Féminisme islamique et nouvelles formes de l'engagement pieux. S.l: Religionscope, 2012. Disponível em: <http://religion.info/pdf/2012_09_Ali.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- AUFFRAY, Alain; EQUY, Laure. **Interdiction du burquini : un pavé dans la mer**. Disponível em: <http://www.liberation.fr/france/2016/08/16/interdiction-du-burquini-un-pavedans-la-mer_1472856>. Acesso em: 17 ago. 2016.
- BARLET, O.; CHALAYE, S. Quel espace de création pour ces "étrangers de l'intérieur"? In: BANCEL, Nicolas et al (Org.). **Ruptures Postcoloniales**: Les nouveaux visages de la société française. Paris: La Découverte, 2010. p. 187-195.
- BHABHA, H. O Local da Cultura. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.
- BIENAIMÉ, Charlotte. **Féministes du Monde Arabe**: Enquête sur une génération qui change le monde. Paris: Les Arènes, 2016.
- CCIF. **Céline Pina compare le voile au brassard Nazi**. 2016. Disponível em: <<http://www.islamophobie.net/articles/2016/05/25/celine-pina-compare-le-voile-au-brassard-nazi>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- CEDH. COURT EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Audience de Grande Chambre concernant l'interdiction du port du voile intégral en public en France**. 2013. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"fulltext":\["43835/11"\],"sort":\["kdate Descending"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{)>. Acesso em: 22 out. 2016.
- CEDH. COURT EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **L'interdiction de porter une tenue destinée à dissimuler son visage dans l'espace public en France n'est pas contraire à la Convention**. 2014. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"fulltext":\["43835/11"\],"sort":\["kdate Descending"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{)>. Acesso em: 22 out. 2016.
- CHRISAFIS, Angelique. **Muslim women protest on first day of France's face veil ban**. 2011. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2011/apr/11/france-bans-burqa-and-nicabe>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- DAVIES, Lizzy. **France: Senate votes for Muslim face veil ban**. 2010. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2010/sep/14/france-senate-muslim-veil-ban>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

- DAYAN-HERZBRUN, Sonia. The Issue of the Islamic Headscarf. In: FREEDMAN, Jane; TARR, Carrie (Ed.). **Women, immigration and identities in France**. Oxford: Berg, 2000. Cap. 5. p. 69-81.
- DORLIN, E. Le grand strip-tease: féminisme, nationalisme et burqa en France. In: BANCEL, Nicolas et al (Org.). **Ruptures Postcoloniales: Les nouveaux visages de la société française**. Paris: La Découverte, 2010. p. 429-442.
- DUBOIS, J. **Compte rendu n° 7: Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national**. 2009.
- DEUTSCHE WELLE. **Cannes bans 'burquini' from French Riviera beaches**. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/cannes-bans-burquini-from-french-riviera-beaches/a-19470402>>. Acesso em: 19 ago. 2016.
- FRANÇA. Assembleia Nacional. Relatório de Informação n° 2262. **Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national**. Paris, 2009.
- FRANÇA. Assembleia Nacional. Relatório de Informação n° 2646. **Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public**. Paris, 2010.
- FRANÇA. Conseil Constitutionnel. Décision n° 2010-613, de 7 de outubro de 2010. Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. **Journal Officiel de La République Française**. Paris, 2010. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010-613-dc/decision-n-2010-613-dc-du-07-octobre-2010.49711.html#>>. Acesso em: 5 nov. 2015.
- FRANÇA (Estado). Lei n° 228, de 15 de março de 2004. **Lei N° 2004-228**: Aplicação do princípio da laicidade, o porte de símbolos ou vestimentas que manifestem pertencimento religioso em escolas e colégios públicos. Paris, Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/>>. Acesso em: 5 nov. 2015.
- FRANÇA (Estado). Lei n° 1192, de 11 de outubro de 2010. **Lei N° 2010-1192**: Proibição da dissimulação do rosto no espaço público. Paris, Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/>>. Acesso em: 5 nov. 2015.
- FRANÇA. OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITÉ. (Org.). **La laïcité aujourd'hui**. 2014. Disponível em: <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piecejointe/2014/07/note-d-orientation-la-laicite-aujourd'hui_0.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.
- FRANÇA. OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITÉ. (Org.). **Secularism today**. 2014. Disponível em: <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/07/note_dorientation_de_lobservatoire_de_la_laicite_3.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.
- FREDETTE, J. **Constructing Muslims in France: Discourse, Public Identity and the Politics of Citizenship**. Filadélfia: Temple University Press, 2014.
- GÖLE, Nilüfer. Islam in European Publics: Secularism and religious difference. **The Hedgehog Review**, Charlottesville, v. 8, n. 1-2, p.140-145, spring/summer 2006. Disponível em: <<http://iasc-culture.org/THR/archives/AfterSecularization/8.12NGole.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2016.
- HOFFMAN-RISPAL, Danièle. **Compte rendu n° 8: Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national**. 2009
- INAYATULLAH, N, BLANEY, D. **International Relations and the Problem of Difference**. New York/London: Routledge, 2004.

- JAHN, B. **The Cultural Construction of the International Relations: The Invention of the State of Nature.** New York: Palgrave, 2000.
- KEATON, D. **Muslim Girls and the Other France: Race, Identity Politics and Social Exclusion.** Bloomington: Indiana University Press, 2006.
- LABORDE, Cécile. **Critical Republicanism: The Hijab Controversy and Political Philosophy.** Nova York: Oxford University Press, 2008.
- MBEMBE, A. La République et l'impense de la "race". In: BANCEL, Nicolas et al (Org.). **Ruptures Postcoloniales: Les nouveaux visages de la Société française.** Paris: La Découverte, 2010. p. 205-216.
- MOUSSAOUI, M. **Compte rendu n° 8: Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national.** 2009
- NETTO, Andrei. **Premiê francês aprova proibição do burquíni.** Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,premie-frances-aprova-proibicao-do-burquini,10000070240>>. Acesso em: 19 ago. 2016.
- NOMAN, Natasha. **A top court in France just overturned a controversial burquíni ban.** Disponível em: <<https://mic.com/articles/152746/a-top-court-in-france-just-overturned-acontroversial-burquini-ban#.jjhewJyr0>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- NUNÈS, Eric. **Valls relance le débat sur le port du voile à l'université.** 2016. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/campus/article/2016/04/13/interdiction-du-voile-a-l-universite-valls-relance-le-debat_4901346_4401467.html>. Acesso em: 9 maio 2017.
- PERELMAN, Marc. **Former French minister courts controversy with 'white race' comments.** 2015. Disponível em: <<http://www.france24.com/en/20151006-face-off-french-politics-morano-republicains-sarkozy-controversy-race-identity>>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- POIRIER, Agnes. **Burquíni beach row puts French values to test.** Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37093420>>. Acesso em: 19 ago. 2016.
- QUINN, Ben. **French police make woman remove clothing on Nice beach following burquíni ban.** Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/24/frenchpolice-make-woman-remove-burquini-on-nice-beach?CMP=tw_t_gu>. Acesso em: 24 ago.2016.
- RAE, H. **State Identities and the Homogenisation of Peoples.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- ROSSO-DEBORD, Valérie; GLAVANY, Jean; FOUREST, Caroline. **Burqa: la France prend-elle un risque?** 2010. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/a-laune/article/2010/05/05/burqa-la-france-prend-elle-un-risque_1347074_3208.html>. Acesso em: 21 maio 2015.
- SCOTT, Joan Wallach. **Cette étrange obsession française pour le voile.** Disponível em: <<http://orientxxi.info/magazine/cette-etrange-obsession-francaise-pour-le-voile,1309,1309>>. Acesso em: 28 abr. 2016.
- SCOTT, Joan Wallach. **France's ban on the Islamic veil has little to do with female emancipation.** 2010. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/law/2010/aug/26/france-ban-islamic-veil>>. Acesso em: 9 maio 2017.
- SCOTT, Joan Wallach. **Sexualism.** San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2009. 24 p. Disponível em:

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11553/RSCAS_DL_2009_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 maio 2016.

SHAPIRO, Michael J.; Nationaltimes and Other Times: Re-Thinking Citizensh **Cultural Studies**, v. 14 nº 1, 2000, 79-98.

SPIVAK, Gayatri. Pode o subalterno falar? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

WALKER, R.B.J. (2006) The Double Outside of the Modern International. **Ephemera: theory and politics in organization**. V. 6, N. 1, pp. 56-69.

*Recebido em 31 de maio de 2018.
Aprovado em 11 de julho de 2018.*

RESUMO

Por meio da análise dos debates sobre a legislação a respeito do uso do véu na França, o artigo apresenta uma perspectiva pós-colonial para desnudar a tensão entre a pretensão universalista francesa e o particularismo da tradição do véu, de modo a compreender como a negação da diferença presente no internacional moderno afeta as mulheres muçulmanas no país.

Palavras-chave: França; Véu islâmico; Pós-colonialismo.

ABSTRACT

Deploying a Postcolonial perspective, the paper explores the tension between the French universalistic aspiration and the particularistic character of the veiling tradition of Muslim women in France in the debates concerning French laws on the issue. It intends to demonstrate how the denial of difference present in the modern international affects Muslim women in the country.

Key-words: France; Islamic veil; Postcolonialism.

NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.
SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.
SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.
14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided into three sections: Scenario Analysis; Research, and Review (book review);
3. A scenario analysis should be between 15,000 and 25,000 characters (including spaces); research articles should be between 35,000 and 55,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English, or Spanish;
5. Submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, who will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete bibliographical data and ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original language of submission is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and size 10 font;
13. References should be in alphabetical order by surname, and must appear at the end of work, using the the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will advance to the peer review process.
16. All submissions should be made through the website: www.seer.ufgrs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt. must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufgrs.br/ConjunturaAustral.
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras
- Directory of Open Access Journals
- Journal Tables of Contents (TOCs)