

Nº 23

R E V I S T A
P E R S P E C T I V A

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

ISSN 1983-9707 ANO 12 JULHO/DEZEMBRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL Reitor: Prof. Rui Vicente Oppermann
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Doutor Carlos Henrique Vasconcellos Horn

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadoria: Érico Esteves Duarte

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadores: Luiza Borges Leandro, Francisca Marques Falcetta, Francielle da Silva Santos

EDITORA-CHEFE: Profª. Analúcia Danilevic Pereira

CONSELHO EXECUTIVO: Ana Paula de Melo Pelegrinotti, Floriane Abreu da Silva, Giovana Peruzzatti Rossatto, Júlia Käfer Migot, Luiza Borges Leandro, Maitê Roman Goulart

CONSELHO CONSULTIVO: Profª. Analúcia Danilevic Pereira (UFRGS), Prof. André Luiz Reis da Silva (UFRGS), Prof. André Moreira Cunha (UFRGS), Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa (UnB), Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. Érico Esteves Duarte (UFRGS), Prof. Fábio Costa Morosini (UFRGS), Prof. José Miguel Quedi Martins (UFRGS), Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Profª Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Profª. Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM).
CONSELHO EDITORIAL: Ana Júlia Possamai (CEGOV/UFRGS), Profª. Cláudia Wasserman (UFRGS), Diego Rafael Canabarro, Prof. Enrique Serra Padrós (UFRGS), Prof. Igor Castellano (UFSM, Profª Kamilla Raquel Rizzi (UNIPAMPA), Lucas Kerr de Oliveira (UNILA), Prof. Lucas Pereira

Rezende (UFSC), Prof. Luiz Augusto Estrella Faria (UFRGS), Profª. Máira Baé Baladão Vieira (IFRS), Prof. Mamadou Alpha Diallo (UNILA), Prof. Marcos Aurélio Reis (UNISINOS), Prof. Rafael Balardin (UNIPAMPA), Prof. Rodrigo Perla Martins (FEEVALE), Profª. Sonia Ranincheski (UFRGS)
PARECERISTAS *ad-hoc*: Ana Julia Bernardi, Profª. Ana Simão, Augusto Dall’Agnol, Bernardo Kocher, Profª. Bruna Jaeger, Bruna Reisdorfer, Bruno Magno, Camila Andrade, Cecília Maieron Pereira, Cristiano Pinheiro de Paula Couto, Daniel Afonso da Silva, Daniela Copetti Cravo, Prof. Fabian Domingues, Gerson de Lima Oliveira, Prof. Guilherme Ziebell, Jefferson Fraga, Mariana Sebalhos, Marielli Bittencourt, Nathalia Patricio, Prof. Pedro Brites, Tatiana Camacho

CAPA: Joana Machado e Júlia Käfer Migot

EDITORAÇÃO e DIAGRAMAÇÃO: Júlia Käfer Migot

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS) e Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT).

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

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

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS - Faculdade de Ciências Econômicas
CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais

Av. João Pessoa, 52, Campus Centro, CEP 90040-000, Porto Alegre – RS - Brasil.

Email: revistaperspectivari@gmail.com
Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

<https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. Ano 12, n. 23 (jul./dez. 2019) – Porto Alegre: UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral. ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores: Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Cooperação internacional.

CDU 327

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

SUMÁRIO

EDITORIAL

ARTIGOS

A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa e a Construção do Ministério da Defesa no Governo Lula (2003-2010).....9
Magnus Kenji Hernandes Hübler Hiraiwa

A Diplomacia Brasileira para os EUA durante a Guerra do Paraguai: Tempos de Vulnerabilidade36
Camila Tais Ayala
Henrique Selmo Rael
Igor Estima Sardo
Luana de Meneses Borba

Análise Comparada dos Processos de Impeachment de Fernando Lugo (2012) e de Dilma Rousseff (2016).....58
Pedro Vellinho Corso Duval
Victor Hugo Dresch da Silva

A Operação Condor: uma Análise da Atuação dos Países do Cone Sul e seus Reflexos para o Brasil na Década de 1970.....80
Dionéia Gabrieli Valk
Gabriela Ribeiro Santos
Luiz Eduardo Kuhn Facchin
Salvatore Gasparini Xerri

Atuação das Forças Armadas na Segurança Pública: Deterioração das Relações Civil-Militares na América Latina.....101

Geórgia Bernardina de Menezes Gomes

Tarsila Klein Schorr

Transições Políticas da Argentina: Contextualizações e Conjunturas da Democracia.....128

Karolayne da Cunha Gonsalves

Mario Dolvidio Leão Duarte Leão

O Terceiro Mundo e as Relações Internacionais: uma Relação Intermediada pelas Categorias de Subalternidade, Centro-periferia e Desenvolvimento.....146

Maria Eduarda Cação Rosa

Uma Análise da Guerra do Vietnã perante o Direito Internacional.....164

Vitor Augusto Larrosa Hatje

Japão e Coreia do Sul em Disputa: a Importância Sul-coreana no Mercado de Tecnologia e a Origem Colonial das Rivalidades.....185

Daniely Fernanda de Lima Prado

Juliana da Silva Marques

Otávio Roberto Oliveira Dias Gonçalves

RESENHA

CHAMOUX, Jean-Pierre. *The Digital Era 2: Political Economy Revisited*. 1. ed. Londres: ISTE Ltd, 2019.....207

Resenhado por Giovana Pertuzzatti Rossatto

ENTREVISTA

Entrevista com a Professora Doutora Tatiana Vargas Maia sobre Nacionalismos no Século XXI.....222

SUMMARY

EDITORIAL

ARTICLES

The Coordination between Foreign Policy and Defense Policy and the Building of the Ministry of Defense in the Lula Administration.....9
Magnus Kenji Hernandes Hübler Hiraiwa

Brazilian Diplomacy for the USA during the Paraguayan War: Times of Vulnerability.....36
Camila Tais Ayala
Henrique Selmo Rael
Igor Estima Sardo
Luana de Meneses Borba

Comparative Analysis of the Impeachment Processes Against Fernando Lugo (2012) and Dilma Rousseff (2016).....58
Pedro Vellinho Corso Duval
Victor Hugo Dresch da Silva

Operation Condor: an analysis of the performance of the Southern Cone countries and its reflexes for Brazil in the 1970s.....80
Dionéia Gabrieli Valk
Gabriela Ribeiro Santos
Luiz Eduardo Kuhn Facchin
Salvatore Gasparini Xerri

Armed Forces Participation in Public Security: Deterioration of Civil-Military Relations in Latin America.....101

Geórgia Bernardina de Menezes Gomes

Tarsila Klein Schorr

Political Transitions of Argentina: Contextualization and Conjunctures of Democracy.....128

Karolayne da Cunha Gonsalves

Mario Dolvidio Leão Duarte Leão

The Third World and the International Relations: a relationship mediated by the categories of subalternity, center-periphery and development.....146

Maria Eduarda Cação Rosa

An Analysis of the Vietnam War under International Law.....164

Vitor Augusto Larrosa Hatje

Japan and South Korea in dispute: South Korean importance in the technology market and the colonial origin of rivalries.....185

Daniely Fernanda de Lima Prado

Juliana da Silva Marques

Otávio Roberto Oliveira Dias Gonçalves

REVIEW

CHAMOUX, Jean-Pierre. The Digital Era 2: Political Economy Revisited. 1. ed. Londres: ISTE Ltd, 2019.....207

Reviewed by Giovana Pertuzzatti Rossatto

INTERVIEW

Interview with Prof. PhD Tatiana Vargas Maia on Twenty-first-century Nationalisms.....222

Editorial

A 23ª edição da *Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* objetiva divulgar a pesquisa e os trabalhos de estudantes de graduação de Relações Internacionais e de áreas semelhantes, reunindo artigos de alunos(as) de diversas universidades do Brasil. Os trabalhos do número presente abrangem diversas temáticas, partindo de abordagens teóricas para realizar análises de fenômenos históricos e atuais das Relações Internacionais. Além disso, os artigos e as resenhas publicadas na *Revista Perspectiva* passam por um processo de avaliação por professores e/ou pós-graduandos(as), de maneira a garantir a qualidade acadêmica das publicações. Dessa forma, esta iniciativa busca incentivar os estudantes de graduação a dedicarem-se à pesquisa, apresentando-se como um veículo de divulgação de seus trabalhos. Assim, a *Revista Perspectiva* procura contribuir com o ensino, a pesquisa e a extensão nas universidades brasileiras.

Diversos artigos desta edição apresentaram análises de situações políticas brasileiras, tanto históricas quanto atuais, e estudos abordando a relação brasileira com outros países. O primeiro artigo, *A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa e a Construção do Ministério da Defesa no Governo Lula (2003-2010)*, apresenta uma análise das consequências da consolidação do Ministério de Defesa e sua relação com a aproximação entre a política externa e política de defesa. O segundo, *A Diplomacia Brasileira para os EUA durante a Guerra do Paraguai: Tempos de Vulnerabilidade*, trata da relação do Brasil com outros países em um período determinante para a história do país. Somado a isso, o terceiro, *Análise Comparada dos Processos de Impeachment de Fernando Lugo (2012) e de Dilma Rousseff (2016)*, apresenta um estudo comparado acerca dos processos de *impeachment* ocorridos no Brasil e no Paraguai.

Junto da temática brasileira, foram também muito presentes nesta edição estudos de questões envolvendo o continente latino-americano. *A Operação Condor: uma Análise da Atuação dos Países do Cone Sul e seus Reflexos para o Brasil na Década de 1970* apresenta uma análise histórica de um período ditatorial no continente. Somado a este, o artigo *Atuação das Forças Armadas na Segurança Pública: Deterioração das Relações Civil-Militares na América Latina* apresenta uma análise comparativa envolvendo quatro países latino-americanos. Há, ainda, um estudo específico acerca da Argentina, presente no artigo *Transições Políticas da Argentina: Contextualizações e Conjunturas da Democracia*.

Ademais, o artigo *O Terceiro Mundo e as Relações Internacionais: uma Relação Intermediada pelas Categorias de Subalternidade, Centro-periferia e Desenvolvimento* apresenta uma importante análise acerca das desigualdades que compõem o Sistema Internacional. Esta edição conta, também, com dois artigos abordando países do continente asiático. Um deles apresenta um estudo da Guerra do Vietnã focado, especificamente, em questões pertinentes ao Direito Internacional: *Uma Análise da Guerra do Vietnã perante o Direito Internacional*. O segundo, *Japão e Coreia do Sul em Disputa: a Importância Sul-coreana no Mercado de Tecnologia e a Origem Colonial das Rivalidades*, apresenta uma análise histórica e atual acerca de questões relevantes da economia asiática.

Por fim, esta edição conta com uma resenha do livro *The Digital Era 2: Political Economy Revisited*, de Jean-Pierre Chamoux, trazendo atenção aos impactos da internet sobre o Sistema Internacional. Além disso, a Revista torna pública uma entrevista sobre Nacionalismos no Século XXI com a Professora Doutora Tatiana Vargas Maia, contando com cinco questões que permitem um entendimento um pouco mais profundo acerca deste tema. Assim sendo, espera-se que a 23ª edição da Revista *Perspectiva* dê continuidade a esta iniciativa, promovendo um espaço de divulgação de trabalhos e incentivando o debate acadêmico. Ainda nesse sentido, todos os números da Revista *Perspectiva* foram possíveis graças à colaboração de alunos e ex-alunos da graduação e da pós-graduação e de diversos professores, aos quais agradecemos imensamente pela disposição em ajudar-nos a tornar possível mais uma edição.

A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa e a Construção do Ministério da Defesa no Governo Lula (2003–2010)

Magnus Kenji Hernandes Hübler Hiraiwa¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre política externa e política de defesa no Brasil considerando os impactos da gradual consolidação do Ministério da Defesa (MD) durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010). A despeito dos desafios impostos pela penosa construção do recém criado Ministério, indica-se que houve avanços na articulação entre política externa e política de defesa no Brasil. A própria construção do MD, apesar das adversidades que precipitou, foi fundamental para a consecução desses avanços, à medida que a articulação entre ambas as políticas era visivelmente mais frágil enquanto a nova agência ainda não possuía suficiente solidez e em seus momentos de maior crise ou estagnação - o que se traduzia em sua incapacidade de elaborar políticas públicas de forma efetiva e na desarticulação com sua contraparte, o Ministério das Relações Exteriores.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Política de Defesa. Ministério da Defesa. Governo Lula.

¹ Graduando do 8º semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo elucidar a relação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil considerando os impactos da gradual consolidação do Ministério da Defesa (MD) durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). A justificativa social para este trabalho, que acompanha a análise, encontra-se na necessidade de elaborar políticas públicas em prol da realização das potencialidades nacionais brasileiras diante dos desafios da redemocratização e do mundo pós Guerra Fria, dentre os quais se insere a constituição do Ministério da Defesa (MD), o controle civil sobre as Forças Armadas e a coordenação entre a *política externa* e a *política de defesa*.

A *política externa* é definida neste trabalho como uma política pública que agrega os objetivos gerais, interesses, valores e regras que orientam as atividades e os relacionamentos de um Estado em suas interações com outros Estados. Nela está contida a *diplomacia*, uma de suas ferramentas, aqui entendida como a atuação externa dos governos em diversas agendas de compromissos pelas quais busca realizar seus interesses² (CERVO, 2008; ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2009). A *política de defesa*, por sua vez, também pode ser concebida como uma política pública e refere-se à regulação do uso do instrumento militar em condições de paz e de guerra, incorporando em seu arcabouço as Forças Armadas, uma estrutura integrada de comando e planejamento militar, a institucionalidade governamental para a defesa, a política declaratória e a prática concreta (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999).

O artigo é orientado por duas questões principais: (a) como se articularam a política externa e a política de defesa no Brasil durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010); (b) qual foi o impacto do recém-criado Ministério da Defesa para a articulação entre política externa e política de defesa durante o período. Indica-se, como hipóteses, que (i) a articulação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil avançou durante o governo Lula, mas enfrentou o desafio da consolidação do Ministério da Defesa, paralelo à ação do insulado Ministério das Relações Exteriores (MRE) na condução da *política externa*; e que (ii) a institucionalização e consolidação do MD, a despeito das tensões que implicou em termos

² Considera-se a chamada diplomacia de defesa como componente da política de defesa.

políticos e organizacionais, foi um importante passo para aprimorar a articulação entre política externa e política de defesa no Brasil, significativamente mais frágil enquanto o MD ainda não possuía suficiente solidez e em seus momentos de maior crise ou estagnação – o que se traduzia em sua incapacidade de elaborar políticas públicas de forma efetiva no âmbito da defesa e na desarticulação com sua contraparte, o MRE. A metodologia utilizada é hipotético-dedutiva, fazendo uso de fontes primárias e secundárias para avaliar as considerações supracitadas.

O artigo se divide em quatro outras seções. A segunda seção discute o processo de institucionalização e consolidação do Ministério da Defesa durante o governo Luís Inácio Lula da Silva, destacando algumas das iniciativas realizadas no âmbito da defesa durante o período, bem como parte das tensões relativas ao processo; a terceira seção expõe as principais antinomias que determinaram a dinâmica entre a *política externa* e a *política de defesa* no período; a quarta seção avalia os encontros e desencontros entre a *política externa* e a *política de defesa*, considerando essas antinomias, o processo de construção do Ministério da Defesa, a posição do Itamaraty, a visão dos formuladores políticos e os constrangimentos estruturais subjacentes a essa interação. Por último, expõe-se as conclusões depreendidas da análise dessas questões.

2 A Construção do Ministério da Defesa

Hoje, em virtude do sucesso que alcançaram, os Ministérios da Defesa existem em mais de 80% dos 193 países do mundo com assento na Organização das Nações Unidas (ONU). Na América Latina, os Ministérios da Defesa são um conjunto bastante heterogêneo, dependendo do tipo de transição de cada país a partir da redemocratização (FUCCILLE; WINAND, 2018). No Brasil, se por um lado a criação do Ministério da Defesa, ao oferecer oportunidades para superar as persistentes prerrogativas militares herdadas do período autoritário, abriu a possibilidade da construção de uma direção política mais aprofundada e menos personalista no âmbito da defesa; por outro, resultou em um percurso em direção à consolidação repleto de percalços, constituindo um Ministério de elevada instabilidade em suas fases iniciais e, por conseguinte, de questionável capacidade de elaboração de políticas públicas em sua área temática.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil remete ao contexto de reordenamento do Sistema Internacional e do advento da Reforma de Estado, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, quando houve uma progressiva retomada dos assuntos de defesa e segurança no Brasil. Tratava-se não apenas de um impulso momentâneo, mas do reconhecimento, na época, de que as capacidades militares são um requisito para a autonomia estratégica do país no sistema internacional e para a consolidação do modelo de desenvolvimento brasileiro (MARTINS; NUNES, 2017).

Em 1996, com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), o Estado brasileiro reconheceu a necessidade de fixar os objetivos para a defesa da nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder e com o envolvimento dos setores civil e militar. Em 1999 foi aprovada a Lei Complementar nº 97, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” (BRASIL, 1999). A principal realização da LC nº 97 foi a criação do Ministério da Defesa, resultante da percepção de que a sociedade civil deveria ser parte ativa da elaboração da defesa da soberania nacional, cujo passo lógico anterior foi a própria PDN, que criou uma demanda no sentido da institucionalização de uma burocracia capaz de dar consequência ao seu conteúdo e romper com o marasmo burocrático do período (MARTINS; NUNES, 2017; ALSINA JR., 2003). Ao MD caberia, outrossim, a responsabilidade pela integração operacional das Forças Armadas, observando as características e peculiaridades de cada força singular (FUCCILLE; WINAND, 2018).

A criação do Ministério da Defesa pode ser considerada um marco da política de defesa no Brasil. Com o MD, os princípios fundamentais da Constituição³ e as questões relativas ao controle civil sobre os militares começaram a ganhar força de lei e estrutura institucional. Em seus primeiros anos, contudo, o Ministério não logrou se constituir como um órgão de planejamento estratégico ou de articulação entre as Forças Armadas e a agenda governamental de *política externa*. Conformou-se uma situação na qual os militares, preocupados com seu bem-estar institucional, seguiram empenhados em manter algum grau significativo de influência dentro

3 Vale destacar que a LC nº 97 estabelece a relação entre soberania e desenvolvimento, bem como o papel das Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, de cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil (BRASIL, 1999).

das condições democráticas (FUCCILLE; WINAND, 2018; FUCCILLE, 2003; ZAVERUCHA, 2005).

Os primeiros anos do MD foram de fato bastante conturbados. Não apenas a criação da agência teria se dado, na prática, por motivos eminentemente instrumentais, vinculados mais ao favorecimento da candidatura do Brasil para o Conselho de Segurança do que ao controle civil, como as Forças Armadas herdaram muitas das suas prerrogativas dos anos anteriores⁴. A cadeia de comando atribuía funções tão limitadas ao ministro que relator do projeto no congresso, Benito Gama, afirmou até mesmo que o detentor do novo cargo seria uma espécie de “rainha da Inglaterra”, posta a aparente redução do poder meramente ao componente simbólico. Os dois primeiros ministros da pasta, Élcio Álvares e Geraldo Quintão, ainda no governo FHC, tiveram que lidar constantemente com as pressões das Forças Armadas, embora as tenham absorvido de maneiras distintas (ZAVERUCHA, 2005).

É possível dizer que, pelo menos durante o primeiro mandato do governo Lula, o Ministério da Defesa manteve a falta de legitimidade e instabilidade herdadas do governo anterior. A média de permanência dos Ministros nos cargos foi de pouco mais de um ano, sendo ocupados por José Viegas Filho, José Alencar e Waldir Pires, respectivamente. Não convém expor longamente todas as iniciativas realizadas no âmbito da defesa durante o período, sob a pena de uma exposição desgastante e que pouco agregará ao que se pretende discutir. É imperativo, contudo, apontar a dinâmica geral de fluxos e contra-fluxos que caracterizaram cada um dos ministérios, relacionando-os com exemplos concretos para possibilitar a compreensão das características principais do processo em direção à consolidação do Ministério da Defesa. Alguns dos acontecimentos e iniciativas serão discutidas com maior abrangência na última seção, à medida que se relacionam com a elaboração e implementação da *política externa* brasileira.

Ao analisarmos a gestão de José Viegas Filho (1º de janeiro de 2003 a 8 de novembro de 2004), por exemplo, é possível destacar significativas discordâncias relativas ao emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da

⁴ Dentre as quais podemos citar: o fato de que as operações não estavam sob o controle direto do MD; a manutenção do status jurídico dos antigos Ministros das Forças; e a manutenção da posição dos comandantes militares no Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo (ZAVERUCHA, 2005).

Ordem (GLO), divergentes posições relativas ao uso de recursos públicos⁵, casos de insubordinação, como a escolha do comandante para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e – o estopim para a queda do ministro – interpretações divergentes sobre o regime militar brasileiro entre o comandante e os comandados (LIMA, 2015; COSSUL, 2019).

Neste último caso, após divulgação de imagens inéditas evidenciando tortura no caso Vladimir Herzog, entregues à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o Exército – sem consultar o Ministério da Defesa – emitiu uma nota classificando de revanchismo a publicação de fotos de Herzog e enaltecendo o regime militar pela sua luta contra os “movimentos subversivos”. Após o ocorrido, o ministro José Viegas Filho pediu sua demissão através de uma carta na qual criticou a “persistência de um pensamento autoritário por parte dos militares, que segundo ele, estaria relacionado à anacrônica doutrina de segurança nacional” (COSSUL, 2019; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004a, p.9; 2004c, p.5).

José Alencar (8 de novembro de 2004 a 31 de março de 2006), embora bem recebido pelos militares, optou por não tensionar as relações durante o seu período como ministro. Alencar deu continuidade a muitos dos projetos elaborados na gestão de Viegas e, ao contrário do antecessor, soube, com o apoio presidencial, equacionar as potenciais crises surgidas dentro do ministério. A bem da verdade, José Alencar constituiu um MD ponderado em suas relações civis-militares, mas – em contrapartida – carente de iniciativas próprias, a despeito da importante publicação da Política Nacional de Defesa (PND), em 2005. Um acontecimento importante no período foi a decisão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados de unificação e centralização do orçamento da Defesa sob a alçada do MD, antes sob o controle separado das três Forças. Durante o fim de seu breve período no comando da pasta, José Alencar acumulou os cargos de

5 No caso do projeto de compra de novos caças em substituição aos Mirage IIIE-BR, que estavam em uso na FAB há 32 anos, a demanda da FAB era que a compra dos caças resultasse também em ganhos de transferência tecnológica para a Embraer – o que não foi totalmente atendido pelo ministro durante as negociações em relação ao modelo de licitação. Sob a pressão de lobbies das empresas, Viegas é depois acusado de defender a compra do caça russo Sukhoi 35 e ter contratado, sem licitação, uma empresa de consultoria de um amigo, o que pressiona o ministro em direção a sua saída (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004a; 2004b).

vice-presidente, articulador político para a reeleição de Lula e Ministro da Defesa, o que prejudicou sua atividade como ministro (COSSUL, 2019).

A gestão de Waldir Pires (31 de março de 2006 a 25 de julho de 2007) foi, a princípio, recebida com alívio, mas seria transpassada pela questão dos recursos destinados à manutenção e aprimoramento das Forças e seus projetos, pressionando fortemente o MD. Outrossim, a permanência da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) trazia em seu esteio debates acerca da atuação das Forças Armadas na missão, já presentes de alguma forma na gestão de José Alencar, abordados com a devida atenção em outros trabalhos de foco distinto deste (COSSUL, 2019).

Embora cause estranheza o relativo imobilismo dos ministros diante da aparente anuência dos militares, é preciso apontar que tal anuência constituía praticamente uma condição *a priori* para a permanência no cargo. De fato, a manutenção do poder dos militares e a fragilidade do MD seria tamanha que Zaverucha (2005, p. 116) chega a apontar, na época, que a função do ministro da defesa no período é “mais uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o Presidente da República do que um representante do governo perante os quartéis” (MARTINS; NUNES, 2017; COSSUL, 2019).

Não obstante, é possível destacar alguns acontecimentos importantes, tais como a elaboração da Lei Complementar nº 117, em 2004; a publicação da Política Nacional de Defesa (PND), em 2005; a criação do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) pela Lei nº 11.631 de 2007 e a já citada participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (MARTINS; NUNES, 2017). A Lei Complementar nº 117 foi importante por ter relacionado a logística e a mobilização nacional, além de reafirmar o papel das Forças Armadas na formação da Base Industrial de Defesa (BID). A Política Nacional de Defesa (PND) de 2005, por sua vez, atualiza a Política de Defesa Nacional (PDN) instituída em 1996, aprofundando diversos conceitos adotados pelo Brasil⁶. Soma-se a isso a criação do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), um conjunto de órgãos que atua de forma ordenada e integrada para planejar e realizar todas as

⁶ O documento possui três pontos principais: (i) a necessidade de reestruturação e reorganização das Forças Armadas; (ii) a busca de sinergia entre a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil; (iii) a América do Sul e o Atlântico Sul como regiões prioritárias para a segurança do país (MARTINS; NUNES, 2017).

fases da mobilização e desmobilização nacionais, sob a égide do MD (BRASIL, 2005; BRASIL, 2017; MARTINS; NUNES, 2017).

A crise aérea de 2006⁷ culminou com a queda do ministro Waldir Pires e a ascensão de Nelson Jobim (25 de julho de 2007 a 04 de agosto de 2011), que assume a pasta incumbido da missão urgente de acabar com a crise e realizar uma reforma no sistema de controle de voos. De fato, a crise no setor aéreo revelou sobremaneira a fragilidade do MD brasileiro diante da miríade de questões envolvendo as prerrogativas militares no período⁸. Para alguns, é Jobim quem, de fato, consolida a pasta, buscando uma reestruturação e a adesão dos militares, entre os quais possuía bom trânsito e aceitação (COSSUL, 2019; LIMA, 2015).

A ação mais importante da gestão foi a publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), em dezembro de 2008, através do Decreto nº 6.703 – documento responsável pelas diretrizes concretas de implementação da PND. A END divide-se em três eixos principais: a reestruturação das Forças Armadas, a reorganização da indústria de material de defesa e o futuro do serviço militar obrigatório⁹ (BRASIL, 2008; OLIVEIRA; BRITES; MUNHOZ, 2010). O documento também dá o passo inicial em direção ao que se consolidaria como o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), além de vincular as atividades da defesa e do desenvolvimento nacional, aproximando as diferentes agências através do binômio segurança-desenvolvimento.

Em 2010 é criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), reforçando o papel do ministro na cadeia de comando e centralizando a política de compras de material de defesa sob sua alçada. No mesmo ano foi alterada a Lei Complementar nº 97, de 1999, prevendo a elaboração de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que seria lançado em 2012, na gestão de Celso Amorim sobre a pasta. O LBDN tem uma característica de síntese, provendo transparência aos objetivos e finalidades do instrumento militar brasileiro, com previsão de revisão quadrienal (BRASIL, 2012; LIMA, 2015).

7 Uma série de colapsos no transporte aéreo que foram deflagrados após o acidente do voo Gol 1907 em 29 de setembro de 2006.

8 Para uma discussão mais aprofundada, ver Cossul (2019).

9 A END também estabeleceu ações para os três setores estratégicos: nuclear, espacial e cibernético; e definiu a orientação geral para o preparo dos militares baseada no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2008).

3 As Antinomias da Política Externa e da Política de Defesa no Governo Lula

A precária articulação entre *política externa* e *política de defesa* tem sido objeto de discussão no Brasil há pelo menos duas décadas. Saint-Pierre (2007), em tese associada também aos trabalhos de Alsina Jr., chama de “destino das paralelas” essa peculiar desarticulação entre *política externa* e *política de defesa*, em que cada uma projeta o país internacionalmente seguindo “lógicas” próprias, parecendo obedecer mais ao interesse corporativo das respectivas burocracias ou aos desígnios dos que se encontram no seu comando do que a uma política de Estado. Lima (2015) aponta dentre os principais entraves à interação entre a *política externa* e a *política de defesa* no Brasil: (i) a baixa percepção das ameaças militares ao país que, conseqüentemente, reduz a importância política da agenda de defesa nacional; (ii) o sistema político brasileiro, na forma de presidencialismo de coalizão, que tornam secundários os debates de menor apoio popular – o que não contribui para ampliar os já baixos apelos sociais das temáticas de defesa e de política externa; (iii) o grau de independência das Forças Armadas e do Itamaraty, que permitiu que ambas as burocracias gozassem de grande autonomia ao longo de sua história (a primeira de natureza política e a segunda de natureza instrumental); e (iv) os efeitos da transição do regime autoritário para o democrático no Brasil, em transição pactuada que atravancou o maior controle civil sobre as Forças Armadas, com estas cuidando para que suas instituições não fossem feridas e mantivessem algumas prerrogativas políticas, acirrando o isolamento entre civis e militares.

É razoável afirmar que a criação e consolidação gradual do MD foi importante não apenas para o avanço da integração das diferentes Forças; mas de outro modo como tentativa de aproximá-las do poder político, que *a priori* deveria definir os interesses nacionais basilares de sua ação e, a partir deles, deliberar *políticas externa* e *de defesa* em consonância mútua. Isso possibilitaria, pelo menos hipoteticamente, articulações mais amplas e uma maior aproximação entre as políticas públicas, cada qual elaborada nas agências que lhes correspondem. Em outros termos, resultaria em ganhos positivos tanto em termos de governança quanto de governo, atenuando a interferência dos interesses corporativos, sobretudo no âmbito da defesa, ao submetê-los a uma estrutura de comando clara, à luz do controle civil

e sob os auspícios da Constituição de 1988 e do Estado Democrático de Direito, subtraindo também algumas das prerrogativas militares herdadas do período anterior (FUCCILLE; WINAND, 2018).

Por outro lado, se for verdade que, afinal, o Ministério da Defesa pôde encontrar bases mais sólidas ao longo do governo Lula, é inegável que, considerados seus desgastantes primeiros anos, o processo foi marcado por consideráveis tensionamentos. Do ponto de vista do estudo das relações civis-militares, cabe uma digressão à tese de Samuel P. Huntington (1996), *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações Civis-Militares*. O autor destaca que a clivagem entre as esferas civil e militar, bem como a resultante tensão entre as duas, são fenômenos de origem relativamente recente, associado à progressiva profissionalização das forças armadas¹⁰. É destacando a importância de um corpo profissional independente de oficiais, livre de sujeição partidária ou de classes, organizado de acordo com interesses próprios e desvinculado da política – ou antes, a submetido a esta – que Huntington aponta que um facilitador da profissionalização¹¹ é a existência de uma única fonte reconhecida de autoridade legítima sobre as forças militares como forma de evitar a captura do oficialato por parte de grupos de interesse políticos. Nesse sentido, as tensões entre os domínios civil e militar seriam fenômeno esperado perante um contexto de separação da guerra em uma esfera limitada pela política, subordinada a uma agência específica e reconhecida como legítima pelo conjunto de atores sociais - qual seja, um Ministério da Defesa sob o controle civil. No caso brasileiro, a criação e consolidação do MD como uma tentativa de superar a indefinição do papel das FAs parece ter trazido como consequência tensões de natureza similar, agravadas pelos interesses e visões distintas de cada esfera¹². O fenômeno pode ser visto também partindo da ideia de que nem sempre o controle civil objetivo coincide com profissionalismo militar, à medida que os militares podem optar por não se subordinar ao poder político, de forma que a profissionalização militar

10 Que até pelo menos a Revolução Francesa atendiam mais às necessidades da aristocracia do que ao desempenho eficiente da função militar (HUNTINGTON, 1996).

11 Os fatores para a profissionalização, para Huntington, são: a especialização tecnológica, o nacionalismo competitivo, o conflito entre democracia e aristocracia e a presença de autoridade legítima estável (HUNTINGTON, 1996).

12 É Huntington também que destaca que a dupla natureza da guerra em Clausewitz – como ciência autônoma e condicionada por propósitos exógenos – é uma concepção profissionalista, posto o fato de que delimita a particular disciplina da guerra e a autonomiza diante da estrutura total das atividades humanas. Em outras palavras, a guerra possui uma gramática própria, apreendida pelo oficialato; mas a guerra não possui lógica nem objetivos próprios, sendo estes definidos pelo estadista e, em última instância, pela política (HUNTINGTON, 1996).

constitui-se como condição necessária, mas não suficiente, para o estabelecimento do controle civil democrático (ZAVERUCHA, 2000).

Zaverucha (2000), de fato, aponta o Brasil como um caso intermediário no que diz respeito à natureza das relações militares após o processo de redemocratização, à medida que a transição do regime militar para a democracia não se completa e nem é um fracasso completo, tendo em vista que os militares continuaram mantendo áreas autônomas de poder político. Para Zaverucha, “o poder militar é politicamente autônomo quando os militares têm objetivos políticos próprios [...] e a capacidade institucional de executá-los em detrimento das regras democráticas que proíbam a consecução desses mesmos objetivos.” São considerações dessa natureza que levam o autor a interpretar o Brasil a partir do conceito de “democracia tutelada”, ponto intermediário entre uma democracia plena e o autoritarismo, na qual as FAs retiram-se da política cotidiana mas mantêm-se compromissadas a se colocar em oposição aos que tensionam seus valores e interesses. Daí o exemplo dado pelo autor da ameaça do ex-ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, no contexto da constituinte, às modificações relativas ao Artigo 142 da Constituição de 1988, reinserindo as FAs como mantenedoras da lei e da ordem na redação final da *carta magna*¹³. A modalidade da “democracia tutelada” constitui, desse modo, uma condição na qual ora os militares se ajustam aos civis, ora o inverso, configurando um equilíbrio instável de suas relações, cuja dinâmica ocorre à gosto das correntezas políticas.

Há, assim, no esteio da consolidação do Ministério da Defesa, uma antinomia subjacente à relação entre *política externa* e *política de defesa*. Por um lado, a mitigação do grau de independência das Forças Armadas e dos efeitos negativos da transição do regime autoritário para o regime democrático no Brasil, considerada a questão do controle civil sobre as FAs e o encolhimento das prerrogativas herdadas do período anterior – em outras palavras, a mitigação do terceiro e quarto entraves expostos por Lima para a articulação entre *política externa* e *política de defesa*. Por outro, os problemas que uma mudança dessa envergadura implica, tensionando as relações civis-militares, desestabilizando o recém-criado ministério e dificultando a elaboração e implementação de políticas públicas.

13 Para mais exemplos, ver Zaverucha (2000).

É possível verificar, ainda, outra dualidade importante – qual seja, o contraste entre o Ministério da Defesa, vinculado à reforma das Forças Armadas, que após anos de indefinição em relação à sua verdadeira atuação e dotadas de interesses próprios encontrar-se-ão sob os auspícios do novo ministério, constantemente atravancado por esses interesses; e a diplomacia insulada burocraticamente no Itamaraty, de larga bagagem histórica e institucional, constituída por quadros técnicos qualificados e um pensamento de grupo solidificado, com o segundo conduzindo em primeiro plano a política externa brasileira. Conforme Nunes (1997), em definição apropriada por Faria (2012) para discutir sobre esse aspecto característico do MRE,

[...] o *insulamento burocrático* é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p.34, destaque nosso).

Essas antinomias condicionaram de muitas maneiras o movimento entre *política externa* e *política de defesa* durante todo o período, o que ficará mais evidente à medida que analisarmos o caso concreto.

4 Encontros e Desencontros entre a Política Externa e a Política de Defesa Diante da Construção do Ministério da Defesa

Do ponto de vista do papel da diplomacia, é notável a pressão ao Itamaraty a partir da redemocratização e das mudanças ocasionadas pelo fim da Guerra Fria no sentido da superação de seu insulamento, o que aumenta a potencial articulação entre os diversos organismos no âmbito do executivo, dentre eles o MD. De fato, o MRE tem, nos últimos anos, multiplicado seus esforços de coordenação intra-governamental, no plano federativo, e de cooperação intersetorial com os agentes do mercado e da sociedade civil – além, é claro, do destaque à condução direta da

política externa por parte do Presidente da República (a diplomacia presidencial) representada na figura do ex-presidente Lula (FARIA, 2012). É certo, contudo, que o MRE continuou a manter a preponderância sobre a agenda de política externa, sendo este considerado um dos períodos mais brilhantes da diplomacia nacional e do prestígio do Itamaraty na condução das relações exteriores, de forma que, ainda que tenha ocorrido a articulação com outras agências, o MRE não perdeu sua autonomia institucional e capacidade de elaboração de políticas públicas.

A questão mais imediata para a discussão é saber qual foi a agenda diplomática implementada pelo Itamaraty durante o período, nos impelindo ao que Cervo considera os quatro objetivos externos da *política externa* do governo Lula: o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão de negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e o reforço do poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais (CERVO; BUENO 2015). Estes, por sua vez, se associam aos quatro eixos estratégicos de inserção internacional do Brasil, anunciados por Celso Amorim ainda no início do mandato: uma agenda comercial afirmativa e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento, a América do Sul e o compromisso com o multilateralismo na construção da paz (SILVA, 2010).

Ao contrário da matriz¹⁴ *desenvolvimentista* da Terceira e Quarta Repúblicas, a nova matriz da política externa, a *neodesenvolvimentista*¹⁵ – substituindo a matriz *neoliberal* – é mais fluida e multidimensional, derivada da atuação diplomática em múltiplos planos, dando maior flexibilidade e ampliando as possibilidades de combinação temática, de atores, cenários e interesses (SILVA, 2010). Aqui entram os *grupos de coalizão* e *grupos de geometria variável*, nos quais se articulam interesses específicos e através dos quais os países elaboram agendas conjuntas, manifestadas sobretudo nos fóruns multilaterais¹⁶ (SILVA, 2015).

14 Para Ricardo Sennes, “A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional” (SENNES, 2003). Trata-se de uma forma de tornar inteligíveis os condicionamentos e opções estruturais que tendem a sofrer mudanças de médio ou longo prazo.

15 [...] o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais (SILVA, 2010).

16 Dentre os muitos exemplos: o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, no IBAS; o debate da multipolaridade, nos BRICS; a defesa do princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” nos fóruns ambientais

Considerada a direção política do Itamaraty, é interessante atentar para a tese do ex-chanceler Celso Amorim, acerca da relação entre *política externa* e *política de defesa*, que avança a favor de uma *Grande Estratégia*¹⁷ brasileira e de uma maior articulação entre ambas as políticas. Celso Amorim não apenas fora o Ministro das Relações Exteriores durante todo o governo Lula, como assumiu o Ministério da Defesa por um breve período, no início do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011–2014), atuando, pois, como uma peça chave nas relações entre ambas as políticas aqui discutidas. Amorim aponta a complementaridade entre interesse nacional e a contribuição brasileira para a paz mundial, o que implica na relação direta entre a superação de nossas mazelas internas – sobretudo o subdesenvolvimento – e os obstáculos externos. Daí deriva, para o ex-chanceler, a necessidade de manutenção da estabilidade do sistema internacional e o reforço do multilateralismo, complementada pelo alinhamento entre a *política externa* e a *política de defesa* em prol da promoção do interesse nacional. Amorim não trata ingenuamente a importância da dissuasão e do poder militar, resgatando no Barão de Rio Branco e na diplomacia histórica brasileira os argumentos para respaldar sua visão acerca do papel das forças militares. Diante de um contexto de crise do multilateralismo, caberia ao Brasil reforçar sua defesa para a promoção da transição à multipolaridade e preparar-se para eventuais ameaças (RIBEIRO, 2018; AMORIM; FELDMAN, 2012).

Documentos como a Lei Complementar nº 117 (2004), a PND (2005) e a END (2008), as duas últimas elaboradas no âmbito do Ministério da Defesa, espelham a concepção de *Grande Estratégia* preconizada por Amorim e nos informam em parte os avanços que têm ocorrido na articulação entre *política externa* e *política de defesa*, que caminham de forma paralela à constituição da nova agência. A primeira por relacionar logística e mobilização nacional e reafirmar o papel das

(BASIC); a defesa da abertura dos mercados agrícolas (G20 Comercial); a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (G-4) e um fórum de discussão sobre a crise e o sistema financeiro internacional (G-20 Financeiro) (SILVA, 2015).

17 Basil Liddell Hart define Grande Estratégia, como uma estratégia mais ampla, “para dar sentido a uma ‘política em execução’, [...] com o papel de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, em direção à consecução do objeto político da guerra - objetivo definido pela política fundamental” (LE MOS, 2011; LIDDELL HART, 1967, p. 322, tradução nossa). A função desse nível, considerado superior à estratégia, seria calcular e desenvolver os recursos humanos e econômicos de uma sociedade para sustentar as Forças Armadas e cultivar recursos morais para manter o espírito voluntarioso de uma população. Acima de tudo, a Grande Estratégia deveria atuar como reguladora dos diversos instrumentos à disposição de um Estado - dentre eles a diplomacia (RIBEIRO, 2018).

Forças Armadas na formação da Base Industrial de Defesa (BID); as duas últimas por ter como um dos objetivos a busca de sinergia entre *política de defesa*, *política externa* e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil através do binômio segurança-desenvolvimento. O Livro Branco de Defesa Nacional (2012), documento síntese dos desenvolvimentos do Ministério da Defesa durante a primeira década, também em consonância com os dois documentos anteriores, estabelece que as *políticas externa e de defesa* são “complementares e indissociáveis”, reiterando os ganhos positivos da ação conjunta entre o MD e o MRE (BRASIL, 2005, 2008, 2012; MARTINS; NUNES, 2017).

Tais documentos servem como uma espécie de fecho, oferecendo alguma coerência entre as ações de *política externa* e *política de defesa*, à medida que aproximam as agendas entre ambas as políticas na forma de uma orientação geral (mas definindo as especificidades relativas a cada política) e oferecem previsibilidade em relação às políticas elaboradas por cada órgão específico. Por outro lado, refletindo as problemáticas da constituição do MD, críticas e desconfianças foram evocadas tanto pelos militares quanto pela própria sociedade civil durante a sua construção. A exemplo do END, Jobim declarou que os representantes do Alto Comando das Forças não acreditavam muito em um documento estratégico elaborado principalmente por civis. Outros apontam que a END não foi suficiente para definir um claro projeto de Força para o Brasil ou sequer para estruturar as Forças Armadas no longo prazo (BRASIL, 2005, 2008, 2012; LIMA, 2015; MARTINS; NUNES, 2017).

Avaliando-se os acordos de cooperação em defesa celebrados no período, por seu turno, verifica-se que há uma expansão dos contatos bilaterais em relação à década anterior, quando ainda não existira o Ministério da Defesa. Segundo Lima, em trabalho sobre a articulação entre *política externa* e *política de defesa*:

No período 1990-2002, por exemplo, foram celebrados poucos acordos-quadro de cooperação em defesa nos moldes dos observados entre 2003-2014. O Brasil efetuou acordos-quadro com Cabo Verde, em 1994, e o Paraguai, em 1995. Os demais foram na área de Segurança, principalmente para evitar ilícitos transnacionais, com Argentina, Colômbia e Peru.

Já entre 2000 e 2002, após a criação do MD, houve diversos Memorandos de Entendimento e Cartas de Intenções para aprofundar a cooperação em

defesa. Os países principais foram Alemanha, Estados Unidos – sobre a transferência de armamentos –, Suécia, Reino Unido e Rússia. Muito embora tenham havido contatos bilaterais, não foram celebrados acordos-quadro de cooperação em defesa.

Nesse sentido, ao observar-se o volume de contatos a partir de acordos de cooperação entre 2003 e 2014, de fato, há um fortalecimento desse diálogo bilateral conduzido pelo Brasil (LIMA, 2015, p.141).

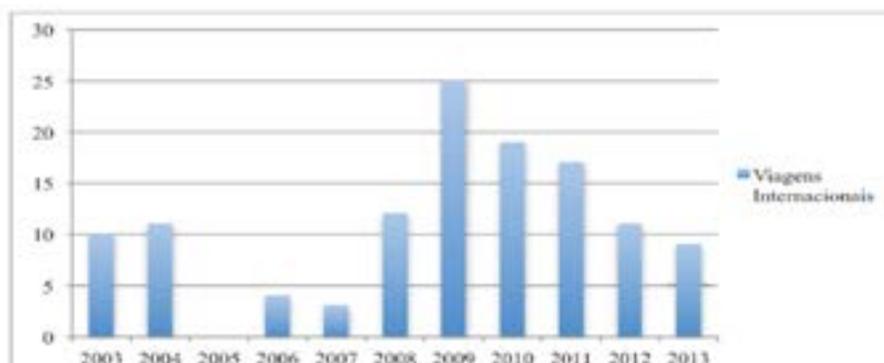
A natureza das parcerias parece estar ligada ao projeto de inserção internacional do MRE por meio de um de seus principais eixos diplomáticos: a cooperação Sul-Sul. Esse modelo de cooperação abriu a possibilidade de sedimentar iniciativas autônomas em temas globais antes reservados às potências preponderantes (LIMA, 2015; RICUPERO 2017). A área de defesa no Brasil parece ter realizado parte dessas possibilidades, destacando-se a diversificação substantiva das parcerias e o adensamento dos contatos com a América Latina e a África, bem como a associação com os grandes produtores de armamentos globais e com a China. A natureza dessas parcerias revela um critério de aproximação com o entorno estratégico e os grandes países emergentes, de forma coerente com a política elaborada pelo Itamaraty (embora não tenha sido o único critério a definir a expansão desses contatos, como aponta Lima). O caso é indicativo, inclusive, da progressiva capacidade de ação e elaboração de políticas públicas por parte do Ministério da Defesa ao longo do governo Lula. Cabe notar, nesse sentido, que é justamente no período 2007–2010, o de maior fortalecimento do MD, que ocorre a maior universalização e aprofundamento dos contatos, enquanto os períodos de crise ou estagnação do MD influenciaram negativamente a proatividade externa da pasta – correspondentes aos anos de 2005, durante a transitória e prudente gestão de José Alencar, que, no fim o período, acumulou os cargos de vice-presidente, articulador político para a reeleição de Lula e Ministro da Defesa; e 2006–2007, durante a crise do setor aéreo.

Quadro 1 – Acordos de cooperação no domínio de defesa por período, país e região (2003-2014)

Período	Países	Regiões
2003-2006	Argentina, Colômbia, Peru; Guatemala; África do Sul, Guiné-Bissau; França, Turquia, Ucrânia; Coreia do Sul, Índia	América do Sul (3) América Central (1) África (2) Europa (3) Ásia (2)
2007-2010	Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai; Guiana, República Dominicana; Estados Unidos; Angola, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal; Alemanha, Espanha França, Itália, Polónia, República Tcheca, Reino Unido, Ucrânia, Rússia, Sérvia; Timor-Leste	América do Sul (4) América Central (1) América do Norte (1) África (7) Europa (9) Ásia (1)
2011-2014	Antígua e Barbuda, Jamaica; Países Baixos, Rússia, Suécia, Ucrânia, China; Emirados Árabes Unidos	América Central (2) Europa (4) Ásia (1) Oriente Médio (1)

Fonte: LIMA, 2015, p. 147.

Gráfico 1 – Viagens internacionais dos Ministros da Defesa (2003-2013)



Fonte: LIMA, 2015, p. 148.

Destaca-se também a importância da revitalização do setor de defesa através da END e da base industrial de defesa, que garantiram ao MD um papel de promotor internacional dos produtos de defesa brasileiros. Tais iniciativas forneceram maior dinamismo e colaboraram positivamente para a expansão, universalização

e diversificação dos contatos bilaterais; e ainda a aproximação entre a Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), e o Departamento de Assuntos Internacionais, vinculado ao Ministério da Defesa, para melhor quantificar e auxiliar na promoção dos programas de intercâmbio em escolas militares brasileiras a países amigos (BRASIL, 2018).

O Brasil se distinguiu, ademais, nas missões de paz das Nações Unidas, associado ao eixo de *política externa* que compromete-se com o multilateralismo e com a construção da paz. Sob a égide do mecanismo multilateral, pode-se dizer que o Brasil conseguiu articular de forma bem sucedida a *política externa* e a *política de defesa*, redundando no sucesso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e na posterior participação na Missão das Nações Unidas na Libéria (UNFIL)¹⁸. A ação nas missões de paz é destacada já no PNB, sendo reiterada pelo LBDN, em 2012 (BRASIL, 2005, 2008, 2012). Paralelamente, o caso da escolha dos comandantes encaminhados para a MINUSTAH revela a fragilidade do MD ainda na gestão Viegas, refletindo as tensões apontadas nas seções anteriores. No caso, o Comandante do Exército, o General Francisco Roberto de Albuquerque, teria desconsiderado a atuação de Viegas na escolha dos generais que comandariam as tropas brasileiras no Haiti. O ministro teria solicitado uma lista tríplice ao Comandante, que não teria sido entregue. Assim, a escolha do general Américo Salvador para comandar as tropas brasileiras, e a escolha do general Augusto Heleno Ribeiro para o comando-geral da missão teria sido feita pelo próprio chefe do Comando do Exército (COSSUL, 2015; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS).

A despeito dos ganhos positivos ocasionados pelas participações nas Missões de Paz, é possível identificar, dentre os muitos debates subjacentes à nossa atuação, o que alguns críticos colocam como uma reversão das expectativas no que diz respeito ao papel que as Forças Armadas brasileiras deveriam desempenhar: o fato de que a participação das tropas brasileiras nas operações tem contribuído para a militarização da segurança pública e a policialização das forças armadas (MARQUES, 2018). A questão ecoa a persistente problemática do uso das forças militares no Brasil em prol da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), problema relativo à redação

18 O Brasil já participou de mais de 50 operações de paz e missões similares, tendo contribuído com mais de 50 mil militares, policiais e civis, priorizando países com os quais mantém laços históricos e culturais mais próximos (ITAMARATY, 2019).

da Constituição de 1988, objeto que, ao longo da década petista, se tornou grande motivo de disputas dentro e fora do Ministério da Defesa. Embora o Plano Nacional de Defesa (2005) já houvesse estabelecido que a Defesa Nacional é direcionada contra ameaças *preponderantemente* externas¹⁹, houve persistentes atritos durante todo o período, fenômeno indicativo da contínua indefinição do papel das Forças Armadas no Brasil. Por conseguinte, da fragilidade do próprio Ministério da Defesa ao ser incapaz de equacionar a questão (LIMA, 2015; JUNIOR, 2018).

No âmbito da América do Sul durante o governo Lula a cooperação brasileira ganhou maior corpo institucional. Aprofunda-se a concepção de integração hemisférica e se ampliam os canais de comunicação intrarregional, processo no qual o MD, mesmo na frágil gestão Viegas, terá um papel importante²⁰ (LIMA, 2015). É durante o governo Lula que a *política externa* fará do entorno sul-americano o seu centro, associando o destino econômico, político e social ao do continente. A integração regional é entendida como resultado de um esforço transversal de vários setores governamentais, que deveriam se alinhar na construção dessa política pública. Para além de um projeto de integração econômica, a maior institucionalização da América do Sul se deu na Comunidade Sul-Americana de Nações, que teve sua primeira reunião em 2005, e em 2007 muda seu nome para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O Brasil tornar-se-ia através das ações brasileiras o fiador da integração, revelando o desejo de tornar-se o protagonista de um novo pólo de poder no Sistema Internacional.

O processo corresponde ademais às discussões anteriores acerca do uso das forças armadas em prol da criminalidade transnacional, à luz do Plano Colômbia, e as “novas ameaças”, interpretadas por alguns elaboradores políticos como uma forma de importar uma agenda estranha à América do Sul. É nesse sentido que o Brasil passa a elaborar uma agenda própria de segurança e defesa para a América do Sul, em um contexto no qual outros países, tais como a Argentina e a Venezuela, também apresentavam o interesse em aprofundar a cooperação em defesa na região através de outras fórmulas.

19 “Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” Consideração reiterada no LBDN, em consonância com as LCs nº117 (2005) e nº136 (2010) (BRASIL, 2005; 2010).

20 Em convergência com as diretrizes da política externa, Viegas coordenará duas reuniões inéditas de Ministros da Defesa da América do Sul em 2003 (LIMA, 2015).

A partir de 2007, a gestão de Jobim no MD retomou a dimensão multilateral da cooperação regional após o hiato da crise institucional, quando há uma estagnação das iniciativas do Ministério. As elaborações encontrarão seus termos sob a égide do projeto de Conselho de Defesa Sul-Americano, criado sob os auspícios da UNASUL, partindo das premissas do aprofundamento progressivo da interdependência socioeconômica regional e da constatação de que nenhum dos países sul-americanos têm condições de garantir sua própria segurança isoladamente (ROCHA, 2018). Diante de um cenário de desconfianças relacionadas a um suposto imperialismo brasileiro, bem como interesses específicos relativos à segurança preconizada por cada país, o MD brasileiro realizou um giro diplomático pela América do Sul, buscando angariar apoio ao projeto e obtendo sucesso na dissolução das resistências, construindo, como resultado, um mecanismo permanente de construção de confiança mútua capaz de facilitar a consecução dos objetivos mais amplos da UNASUL (LIMA, 2015). O destaque à importância da América do Sul foi reiterado nos principais documentos de defesa do período, aproximando as agendas de *política externa* e *política de defesa*, embora com prerrogativas específicas (BRASIL, 2005, 2008, 2012).

Igualmente, é notável que nos anos que se seguiram à reestruturação da política externa para a África durante o governo Lula, com destaque especial ao seu segundo governo, houve um sustentado e relevante crescimento de articulação entre ambas as políticas no Atlântico Sul e nas relações com os africanos. No período, ocorreu o adensamento das relações em defesa com o continente sob a condução do Ministério da Defesa, indicado pelos acordos de defesa, exercícios conjuntos, cooperação técnica, adidâncias militares, exportações, doações e financiamento de produtos de defesa, cooperação técnica e intercâmbios em escolas militares. Vale destacar novamente o trabalho de Lima (2015), que detalha a exposição acerca desses contatos.

5 Considerações Finais

O presente trabalho procurou analisar a relação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil no Brasil durante o governo Lula considerando o gradual processo de consolidação do Ministério da Defesa (MD). Ao ser agraciado com a

responsabilidade última da elaboração de políticas públicas em sua área temática, ao passo que se viu por vezes paralisado pelas crises internas, o Ministério da Defesa ganhou autonomia e poder para elaborações capazes de aproximar a *política de defesa* da *política externa*. Em outro sentido, foi justamente nos períodos de maior crise ministerial que a *política de defesa* teve maior dificuldade na elaboração de políticas públicas, o que impedia o avanço da articulação. Essa dinâmica contraditória reflete a antinomia fundamental que caracterizou os movimentos entre ambas as políticas durante o governo Lula: por um lado, a mitigação dos problemas estruturais que condicionam a articulação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil através da criação do Ministério da Defesa; por outro, os próprios problemas que a criação do MD provocou, traduzidos nas crises internas e as resultantes dificuldades na elaboração de políticas públicas que transpassam o período.

Um controle ministerial único associado à autoridade final efetiva – qual seja o povo pela via da democracia representativa – tem sido o ponto de partida para a reconfiguração do setor de defesa na América Latina e o canal fundamental no contexto democrático. No caso brasileiro, diante da histórica autonomia de planejamento militar das Forças Armadas brasileiras, aliado ao desinteresse civil nas questões de defesa, mesmo quase dez anos depois do fim do governo Lula ainda há um longo caminho até que o MD se torne suficientemente robusto a ponto de exercer a gestão plena o controle civil *de facto* sobre as Forças Armadas.

Não há fórmula pronta para a articulação entre *política externa* e a *política de defesa*, mas a tarefa parece envolver a superação da precária institucionalização do controle civil democrático e o fortalecimento do MD. Caso não aconteça, é possível que a agência permaneça o ponto nodal de um cabo de guerra entre o poder civil e as Forças Armadas até a admissão de um fracasso rotundo em sua tarefa, uma síntese custosa ou o eventual colapso sob o peso de suas próprias contradições. O resultado prático de um MD enfraquecido, em sua relação com a *política externa*, talvez continue sendo o *destino das paralelas* e uma *Grande Estratégia* inconclusa, incapacitando-nos de articular plenamente as possibilidades de ação externa em prol da consecução de nossas imensas potencialidades nacionais.

The Coordination between Foreign Policy and Defense Policy and the Building of the Ministry of Defense in the Lula Administration

Abstract: The purpose of this article is to clarify the relationship between foreign policy and defense policy in Brazil considering the consolidation of the Ministry of Defense (MD) during the administration of Luis Inácio Lula da Silva (2003–2010). We argue that there were advances in the articulation between foreign policy and defense policy in Brazil, despite the challenges posed by the laborious construction of the newly created Ministry. We consider the construction of the MD itself, regardless of the adversities it precipitated, fundamental to the attainment of these advances, as the articulation between both policies was noticeably weaker while the new agency was not yet solid enough and in its moments of major crisis - which translated in its inability to devise public policies effectively and in the disarticulation with its counterpart, the Ministry of Foreign Relations.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Defense Policy. Defense Ministry. Lula Administration.

Referências

ALSINA JR., João Paulo Soares. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, Dec. 2003.. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 17 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>.

AMORIM, C.; FELDMAN, L. *O Brasil em um ciclo maior: a atualidade do Barão do Rio Branco*. In: PEREIRA (org). *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2012. p. 213-230.

BRASIL. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 - Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia

para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5484.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008 - Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº97, de 9 de junho de 1999*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 9 jun. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *SINAMOB*. Ministério da Defesa. Brasília, DF. [2017?] Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/mobilizacao-nacional/sistema-nacional-de-mobilizacao-sinamob>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Parcerias e acordos em Defesa*. Ministério da Defesa. Brasília, DF. [2018?]. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional/parcerias-e-acordos-bilaterais>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CERVO, A. L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, A.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COSSUL, N. I. *Balanço da Política de Defesa Nacional Brasileira : de uma ação declaratória a um projeto estratégico*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201184/001104807.pdf?%0Asequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 dez. 2019.

COUTO, L. *Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada da parceria com o entorno estratégico*. In: LESSA, A.C.; ATEMANI, H. (Org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes* (vol. 2). Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

DA ROCHA, Antonio Jorge Ramalho, “*Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz*”, e-cadernos CES [Online], 06 | 2009, consultado a 23 junho 2019.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Foreign policy*. Encyclopædia Britannica, inc., 15 abr. 2009. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/foreign-policy>. Acesso em: 13 dez. 2019.

FARIA, C.A.P. *O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários*. Contexto Internacional, v.34, n.1, Rio de Janeiro, Jan./June 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009. Acesso em: 20 abr. 2019.

FUCCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente. *Security and Defense Studies Review*, [s.l.], v. 3, n. 1, 2003.

FUCCILLE, A.; WINAND, E.C.A. *Ministério da Defesa*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

HUNTINGTON, Samuel. *O soldado e o Estado. Teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996).

JUNIOR, D.P.S. *Garantia da lei e da ordem (GLO)*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

LIDDELL HART, B. *Strategy*. 2ª Edição Revisada. Reimpressão, Meridian. Nova Iorque: Praeger, 1967.

LIMA, R. C. *A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa*. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/128080>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MARQUES, A. A. *Peace Missions and Civil-Military Relations: Reflections on the Brazilian Case*. Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations, v.7, n.14, jul./dec. 2018 [p. 242-262]. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/87995>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MARTINS, J. M. Q.; NUNES, R.C. *Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: Do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)*. Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations, v.6, n.12, jul./dez. 2017 [p.190-221]. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/78130/47689>. Acesso em: 20 abr. 2019.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. *Informe nº 120*. São Paulo: Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Programa de PósGraduação San Tiago Dantas, abr. 2004a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/128aa68df51f0fad6f3054e7caeab3b1.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. *Informe nº 130*. São Paulo: Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Programa de PósGraduação San Tiago Dantas, jun. 2004b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b7e1fd0752cc5acbc76c9befd89878e3.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. *Informe nº 148*. São Paulo: Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Programa de PósGraduação San Tiago Dantas, out. 2004c. Disponível em: <http://>

unesp.br/gedes/produtos/arquivos/a165c12efcce0252cc334adee7a90151.pdf.

Acesso em: 16 dez. 2019.

OLIVEIRA, G. Z.; BRITES, P. V. P.; MUNHOZ, A. *O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul*. Fronteira, Belo Horizonte, v.9, n.18, p. 49-66, 2º sem. 2010. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>. Acesso em: 20 abr. 2019.

PROENÇA JR, D.; DINIZ, E.; RAZA, S. G. *Guia De Estudos De Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

RIBEIRO, E. H. *Grande Estratégia*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

ROCHA, A. J. R.. *Conselho de Defesa Sul-Americano*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

SAINT-PIERRE, H.. *A “revolução copernicana” nos estudos da defesa*. *Jornal UNESP*, Junho/2007, ano XXI, nº 223. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/jornal/223/opinio.php>. Acesso em: 27 jun. 2019.

SENNES, R. *As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SILVA, A. L. R. *As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010)*. *Meridiano 47*, vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 18 a 24]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/50924051_As_transformacoes_matriciais_da_Politica_Externa_Brasileira_recente_2000-2010. Acesso em: 20 abr. 2019.

SILVA, A. L. R. *Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)*. *Contexto Internacional*, 37(1), 143-184. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000100143&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 abr. 2019.

WINAND, E.C.A.; RODRIGUES, M.O. *Diplomacia*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

ZAVERUCHA, Jorge. *The fragility of the Brazilian Defense Ministry*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 25, p. 107-121, Nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200009>.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

A Diplomacia Brasileira para os EUA durante a Guerra do Paraguai: Tempos de Vulnerabilidade

Camila Tais Ayala¹
Henrique Selmo Rae²
Igor Estima Sardo³
Luana de Meneses Borba⁴

Resumo: Este artigo pretende analisar a diplomacia e o jogo de poder entre os dois gigantes da América – Brasil e EUA – em tempos de vulnerabilidade para o Brasil. De 1865 a 1870 o Brasil passou por um conflito sem precedentes na história dos Estados Unidos e, durante este ínterim, a diplomacia brasileira teve de negociar questões pertinentes da política internacional estando em condições de fragilidade. Nesse contexto, os EUA, que saíam de uma guerra civil, tentam se reafirmar no continente americano como verdadeiro policial regional, tentando interferir no percurso do conflito paraguaio. Serão abordados, portanto, a questão da livre navegação do Amazonas, a possível mediação para o fim do conflito e o jogo de alianças velado de ambos os lados da guerra.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Subsistema Platino. Diplomacia Brasil-EUA. Guerra do Paraguai.

1 Graduanda em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: camila.t.ayala@gmail.com

2 Graduando em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: luamborba@gmail.com

3 Graduando em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: igorsardo@gmail.com

4 Graduanda em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: henriquerael@hotmail.com

1 Introdução

O século XIX se constituiu no continente americano como o período de formação das ex-colônias europeias em Estados Modernos. O ato da emancipação em relação à metrópole, portanto, tratou-se apenas de um episódio no processo de construção do Estado Moderno nas Américas. De 1776 – ano da primeira independência política nas Américas – até meados do final do século XIX, os recém-independizados Estados americanos travaram uma epopeia de violência, luta de classes e acumulação de capital – tal como a gênese de qualquer Estado Moderno (TILLY, 1996).

Nesta perspectiva que a política externa dos Estados americanos no século XIX correspondia às necessidades de suas composições social e econômica. Desta forma, as fronteiras do Estado, os interesses nacionais e a diplomacia se cristalizaram em um longo século de disputas e negociações. Neste âmbito, os Estados Unidos da América (EUA) surgiam como um Estado em franca expansão territorial, demandando aquilo que sua condição social lhe exigia: um espaço vital. De 1803 (ano de aquisição do território francês da Louisiana) até 1848 (ano da anexação de conquistados territórios mexicanos), as antigas Treze Colônias britânicas expandiram seu território de leste a oeste no hemisfério norte. A pressão demográfica, a industrialização do Cinturão Manufatureiro nos estados do norte, a demanda por mais terras agricultáveis e matérias-primas e questões geopolíticas e securitárias obrigaram os Estados Unidos, mesmo em seu típico isolacionismo diplomático, a se projetar para toda América Latina e oceano Pacífico (KARNAL, 2018).

Entrementes, desde 1822 a ex-colônia portuguesa construía um Estado de proporções continentais, (i) consolidando e mantendo suas fronteiras coloniais, (ii) balanceando potências regionais nos subsistemas platino e amazônico, (iii) fortalecendo a economia fragilizada do jovem Império Brasileiro e (iv) negociando contra pretensões estrangeiras. No cenário geopolítico das duas primeiras pretensões, em contraposição aos EUA, o Brasil nascia junto a oito fronteiriços Estados latino-americanos em formação concomitante, além de outras três colônias europeias limítrofes – as guianas europeias. Em um sentido econômico da terceira pretensão nacional, os dois primeiros decênios de Brasil independente, a

consolidação do modelo agroexportador e das finanças públicas foi longo e árduo, devido justamente a óbices externos – Tratados Desiguais com a Inglaterra, pressão inglesa para abolição do tráfico negreiro etc. (CERVO, 2008).

Nesta conjuntura, este artigo se propõe a investigar as pretensões diplomáticas brasileiras em cenários de vulnerabilidade, tendo como hipótese que, embora a política externa brasileira sempre fora habilidosa para garantir seus quatro objetivos diplomáticos, quando um era comprometido, via de regra os demais corriam risco. Portanto, enquanto objetivos deste trabalho demonstrar-se-á a interação das pretensões nacionais com variáveis externas. Por exemplo, quando a diplomacia brasileira não foi habilidosa para barrar pretensões externas no processo de independência, o fortalecimento econômico foi obstaculizado e os subsistemas platino e amazônico foram comprometidos.

A partir da contestação da hegemonia brasileira no subsistema platino, o Brasil teve de travar uma guerra para manter a balança de poder na região. Contudo, logo percebera que sua diplomacia esteve fragilizada nos objetivos econômicos, ao contrair empréstimos exorbitantes para liquidar a guerra e, sobretudo, na condução diplomática às potências estrangeiras, tendo como maior contendora o imperialismo estadunidense (CERVO, 2008; DORATIOTO, 2015a).

Enquanto metodologia, este artigo empregará revisão bibliográfica, utilizando-se de extensa bibliografia secundária de autores clássicos sobre a Guerra da Tríplice Aliança, o Subsistema Platino, Análise de Política Externa dos atores regionais envolvidos. Para além disto, também se utiliza fontes primárias que demonstram a atuação do Ministério das Relações Exteriores do Império do Brasil e as impressões da política externa estadunidense no contencioso regional.

Desta forma, este artigo se justifica pela importância da memória diplomática brasileira na construção do interesse nacional. O resgate de fatos da história nacional e a análise destes sob o prisma das Relações Internacionais e da Ciência Política ajuda a melhor identificar o contexto em que se configura as perspectivas de projeção do Estado brasileiro à época e, conseqüentemente, as condições criadas para construção de seu interesse nacional ao longo dos anos seguintes. Quanto aos objetivos específicos, mediante abordagem histórica, desenvolver-se-á o tema, demonstrando, nos subcapítulos do artigo, as causas do conflito regional, a análise

de política externa do Brasil, do Paraguai e dos Estados Unidos sobre a questão platina. Por fim, será realizada uma análise de conjuntura sobre as consequências e desdobramentos da guerra para os atores envolvidos, além das conclusões dos autores deste trabalho.

2 Motivações para o conflito

As causas da guerra se encontram inerentemente na geopolítica regional sul-americana, o que concerne à formação estatal dos Estados ribeirinhos à Bacia do Rio da Prata. A bacia hidrográfica se configura como um pólo de tensão regional e internacional por dar acesso ao coração sul da América do Sul, constituindo-se, de fato, em um subsistema de política internacional. O subsistema platino, composto por três grandes rios – Paraná, Paraguai e Uruguai – além de seus afluentes, é marcado por quatro principais atores – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – além da Bolívia como ator secundário (CERVO, 2008; DA SILVA, 2009).

Desde a independência do Vice-reino do Prata e sua subsequente esfacelamento, diferentes burguesias locais tentaram consolidar-se como unidades políticas independentes, enquanto o Reino Unido de Portugal e Brasil, em seguida o próprio Brasil independente, assegurou posições estratégicas na bacia hidrográfica para contrabalançar perante vizinhos ribeirinhos. Em 1810, o Vice-reino do Rio da Prata emancipou-se em relação à Espanha; em 1811 a longínqua cidade de Assunção declarou independência em relação a Buenos Aires; em 1816 o Reino de Unido Portugal, Brasil e Algarves anexou a província Cisplatina; em 1825 a Bolívia conquistou sua independência. Por coincidência da independência boliviana – último ator de relevância para o subsistema platino –, 1825 marcou a política platina travada entre Estados independentes e com políticas regionais próprias. De 1825 a 1828, as Províncias Unidas do Rio da Prata reclamaram a província Cisplatina de volta, chegando-se ao impasse final da guerra, o qual foi mediado por lorde Ponsonby, independizando o Uruguai como “um algodão entre dois cristais” (DORATIOTO, 2015a, p.45).

De 1828 a 1852, as Províncias Unidas tentaram reconstruir o outrora território colonial do Vice-reinado do Prata, subjugando seus antigos territórios ao poder central de Buenos Aires. No entanto, o maior óbice para tal projeto era

que as Províncias Unidas nunca foram uma unidade política coesa tal qual um Estado, sendo este projeto estatal deflagrado entre federalistas e unitários. De um lado, a burguesia mercantil portenha desejava unir todas regiões administrativas, entrementes as elites pecuaristas regionais ansiavam por autonomia. Buenos Aires teria o difícil objetivo de subjugar toda a região platina, sobretudo Corrientes e Entre Ríos, além dos já independentes Estados do Paraguai e do Uruguai (CERVO, 2008).

Às pressões internas e externas dos anseios de Buenos Aires soma-se a preocupação do Rio de Janeiro em impedir que um Estado forte e grande surgisse às suas portas. Sendo assim, o Império sempre tentou eliminar as pretensões dos Estados platinos que convergiam contra a presença brasileira, aliando-se a lideranças regionais que eram contrárias à unidade platina. Logo, o Brasil acabou por reconhecer desde cedo a Independência do Paraguai em relação a Buenos Aires, asseverar a emancipação do Uruguai sob os termos do Tratado de 1828 e fazer do Estado platino sempre um aliado próximo e, por fim, manter boas relações com a Bolívia, e contato próximo dos opositores federalistas de Buenos Aires, sobretudo Justo José de Urquiza (DORATIOTO, 2015a; DA SILVA, 2009).

Quando uma das condições mencionadas era comprometida, o Império teria uma prerrogativa para agir, mas não necessariamente um pretexto para intervir. O complexo círculo de alianças platino sempre fez com que o Brasil nunca agisse sozinho e, se agisse, seria invocado por uma das partes para garantir o equilíbrio platino. Assim, após mais de duas décadas de neutralidade paciente no subsistema platino (1828 a 1850), o Brasil passa a intervir ativamente na política interna dos países da região, em uma sequência de intervenções militares que penderam o equilíbrio platino para o lado brasileiro (DA SILVA, 2009).

De 1851 a 1864, a República Oriental do Uruguai foi o ponto de equilíbrio entre os Estados Platinos por conta do porto estratégico de Montevideu na margem oriental da Foz do Prata – tal como Ponsonby previra –, geralmente, pendendo para a causa brasileira. Quando o Uruguai ameaçasse pender para o lado argentino ou paraguaio, o Brasil interviria. A primeira intervenção brasileira no contexto da Guerra do Prata, deu-se de 1851 a 1852 em um conflito contra as lideranças caudilhas de Manuel Oribe no Uruguai e de Juan Manuel de Rosas em Buenos Aires, apoiadas por Paraguai, Bolívia, Entre Ríos, Corrientes, Santa Fé e o

partido uruguaio Colorado. Entre 1854 e 1855, o Brasil fez intervenção cirúrgica no Uruguai para que o partido colorado volte ao poder sob a égide do caudilho Venancio Flores (DA SILVA, 2009).

Ademais à importância geopolítica do Uruguai para o equilíbrio platino, a república oriental sempre foi alvo de práticas imperialistas brasileiras: a fronteira entre os dois países foi praticamente ditada pelo Brasil após a intervenção de 1851; a fronteira perene entre ambos fez com que muitos estancieiros gaúchos expandissem lavouras para dentro de território alheio; forças policiais brasileiras tinham direito de caçar escravos fugidos ultrapassando a fronteira; e a expansão creditícia uruguaio foi feita com capital brasileiro, tendo à frente o Barão de Mauá. Ter o Uruguai como um aliado dócil também era importante devido aos laços e dependências econômicas com o país (DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

Em 1862, o equilíbrio platino foi alterado pela mudança de interação de duas unidades: a fundação da República Argentina, tendo por égide o presidente Bartolomé Mitre; e o falecimento do presidente paraguaio Carlos Antonio López, passando a presidência ditatorial para seu filho Francisco Solano López, jovem general e maior latifundiário paraguaio. A Argentina surgiu, neste momento, como uma república unida sob os auspícios de Buenos Aires, enfraquecendo os separatismos regionais e respeitando a independência dos vizinhos platinos Uruguai, Paraguai e Bolívia. Entrementes, o Paraguai surgiu, desde 1844, como uma república agroexportadora e escravocrata que pretendeu se abrir para acessar os mercados externos, tanto regionais quanto internacionais (DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

A integridade da república guarani dependia de igual maneira à integridade da província brasileira de Mato Grosso: acesso unicamente pelos rios Paraguai e Paraná. O coração do Chaco e do Pantanal sul-americanos eram verdadeiras sibérias pantanosas no século XIX, sendo seu acesso por terra, praticamente, impossível. Tanto o Paraguai quanto Brasil dependiam da livre navegação dos rios platinos para assegurar a integridade de seus territórios contra as pretensões expansionistas de Buenos Aires. Sendo assim, Assunção, um polo da indústria madeireira e dos cultivos de erva-mate e tabaco, precisava se modernizar militarmente para garantir a livre navegação dos rios platinos, tendo acesso aos mercados consumidores regionais

de suas *commodities* e asseverando sua independência e seu território (DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

Finalmente, uma última intervenção no Prata foi o estopim da guerra paraguaia: em 1864, de setembro a outubro, o Império e a República Argentina intervieram contra a sucessão presidencial de Bernardo Berro a Anastasio Cruz Aguirre, em favor, novamente, do partido colorado de Venancio Flores, para manter o Uruguai como um aliado regional, e longe das pretensões geopolíticas paraguaias. De fato, desde 1862, Solano López via o Uruguai como um possível aliado regional para contrabalançar as forças expansionistas do Brasil e da Argentina. Uma vez que seus planos diplomáticos são frustrados, Solano López buscou a força para reequilibrar o subsistema platino em seu favor, expandindo seus territórios por vias militares e procurará uma situação militarmente confortável para negociar com os Estados platinos o fim do conflito (CERVO, 2008; DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

Portanto, a Guerra da Tríplice Aliança se conflagrou como consequência geopolítica do subsistema platino, da formação dos Estados Nacionais sul-americanos e da disputa das elites agrárias e burguesias mercantis dos quatro países em busca do controle da produção de *commodities* e do acesso aos mercados consumidores locais – tendo pouca ou nenhuma causa na influência estrangeira (DORATIOTO, 2015a).

3 Política Externa do Brasil

A política externa brasileira durante a guerra paraguaia em relação aos países neutros, alheios ao conflito platino, foi extremamente cautelosa e hábil, tendo em vista seus demais objetivos diplomáticos à época: (i) negociar litígios fronteiriços – uma das causas da guerra com o vizinho guarani –, (ii) balancear potências regionais nos subsistemas platino, o qual estava comprometido, e amazônico, o qual vinha sendo ameaçado, (iii) fortalecer a economia imperial, que seria prejudicada pelos custos da guerra, e (iv) lidar com pretensões estrangeiras – as quais se assomariam contra o Império (CERVO, 2008).

Em relação a litígios fronteiriços, o Brasil ainda tinha dificuldades em negociar sua herança colonial e estabelecia aos poucos tratados bilaterais para definir

fronteiras ou, pelo menos, estabelecer compromissos de negociação. No caso paraguaio, desde a reaproximação com Carlos Antonio López, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência do país guarani e firmar um compromisso de negociação fronteiriça, que ficou no impasse entre os rios Apa, que favoreceria ao Brasil, e Branco, que favoreceria ao Paraguai. As intenções paraguaias de expandir sua fronteira por vias diplomáticas visava expandir os latifúndios de erva-mate e angariar maior produção da erva muito apreciada pelas populações de todo Cone Sul (BLINN RABER, 1985; DORATIOTO, 2015a; FOLCH, 2010).

Em relação ao equilíbrio no subsistema platino, faltava ainda contrabalancear a possível aliança entre Paraguai e Bolívia. Solano López buscava uma aliança com o presidente boliviano Mariano Melgarejo para, porventura, se ficasse bloqueado nos rios Paraguai e Paraná, conseguir auxílio Boliviano e uma saída pelo porto Pacífico de Antofagasta. No entanto, o Império soube remanejar a possível aliança, enviando à Bolívia os diplomatas Duarte da Ponte Ribeiro e Felipe Lopes Netto para firmar um tratado de amizade, limites, navegação, comércio e extradição em 1867. Além de estabelecer formalmente a amizade e a fronteira entre os dois países, o Brasil oferecia compensações à Bolívia, oferecendo livre navegação da Bacia Amazônica (DA SILVA, 2009; GOES, 1991).

Em relação à economia imperial, a política externa brasileira continuou recorrendo a empréstimos estrangeiros, junto ao capital inglês dos Rothschild, para custear a guerra. As cicatrizes do déficit público se fizeram sentir até 1880, haja vista que o custo da guerra representou onze anos do orçamento público anual. Segundo cifras do Ministério da Fazenda, durante a guerra, o governo contraiu 49 mil contos de réis em empréstimos estrangeiros, 27 mil contos em empréstimos internos, 102 mil contos emitindo papel-moeda, 171 mil contos emitindo títulos, e outros 265 mil contos do aumento de impostos, números que somam à dívida de 614 mil contos de réis (DORATIOTO, 2015a). Ademais ao déficit público, o governo não honraria seus empréstimos internos, levando à falência o principal fornecedor de crédito interno, o Barão de Mauá, em 1878 (DA SILVA, 2009).

Em relação ao equilíbrio do subsistema amazônico e diplomacia para potências estrangeiras, o maior desafio esteve na relação com os Estados Unidos da América. Desde 1850, iniciativas particulares de flibusteiros estadunidenses de realizar

empreendimentos na Amazônia silvestre para explorar drogas do sertão e cultivar borracha e algodão, sob os auspícios do capital e dos escravos dos estados do sul. À frente destes empreendimentos, para abrir o Amazonas à livre navegação e alçar um novo tratado de comércio, estavam o tenente da marinha norte-americana Matthew Maury e o embaixador dos EUA no Rio de Janeiro William Trousdale – ambos contavam com apoio tácito de Millard Fillmore, Franklin Pierce e James Buchanan, presidentes norte-americanos da década de 1850. Os EUA tentaram se aproximar dos países ribeirinhos – Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela –, além do Reino Unido e da França para provocá-los em relação às políticas protecionistas brasileiras no Amazonas (CERVO, 2008).

As pretensões norte-americanas, no entanto, seriam frustradas pela diplomacia brasileira que consagrou um tratado de limites, amizade, navegação e comércio com a República do Peru em 1851, cedendo-lhe a livre navegação dos rios (GOES, 1991). Ademais, a própria opinião pública dos EUA era contrária à cruzada de Maury, estando o país já dividido e se preparando para a Guerra Civil (CERVO, 2008). Contudo, o desejo estadunidense ressuscitou em 1866, finda a Guerra de Secessão, provocando uma vez mais os países ribeirinhos não contemplados pela livre navegação e, assim, inquirindo do governo brasileiro a abertura do Amazonas. Sob pressão externa e estando vulnerável ante uma guerra de mobilização nacional ao sul do país, o Conselho de Estado, em 7 de dezembro de 1866, deliberou favoravelmente à abertura a todas as nações da Bacia do Amazonas, exceto para navios militares (BRASIL, 1866; DORATIOTO, 2015a).

4 Política Externa do Paraguai

O segundo ator de relevância para análise no cenário da diplomacia brasileira em questão é o contendor geopolítico platino, o Paraguai. A política externa do país guarani se reconstituiu desde sua formação no século XVI. A República do Paraguai, assim como a maioria dos países da América Latina, foi colonizada pelos espanhóis, os quais chegaram na região com a descoberta do Rio da Prata, em 1514 (GOES FILHO, 1991). Com isso, deu-se um processo de colonização, a partir de 1537, com a fundação do forte *Asunción* nas margens do rio Paraguai (MERIDA, 1973), o qual posteriormente culminou na transformação da região,

junto ao território que atualmente é a Argentina e o Uruguai, no Vice-Reino do Rio da Prata, em 1776, tornando, assim, o Paraguai uma intendência dependente do vice-reino (YEGROS; BREZZO, 2013).

Essa criação do Vice-Reino será fundamental para compreender a complexa relação do Paraguai com a Argentina, visto que os dois países estiveram intimamente interligados. Dessa forma, havia um sentimento de certa inimizade dos paraguaios para com os argentinos, devido, entre outros, a taxas alfandegárias e à ocupação, por Corrientes, da região de Ñeembucú. Com isso, quando, em 1810, a Argentina destituiu o governo espanhol o cabildo Assunção decidiu não reconhecer a legitimidade do novo governo argentino, a Junta Provisional Governativa, levando a um bloqueio do Paraguai pela Argentina e ao envio de tropas militares à região, as quais foram derrotadas por um grupo de 800 soldados guaranis, comandados pelo futuro presidente do Paraguai, Gaspar Francia, em 1811. Ademais, mesmo após a independência do Paraguai, a relação entre os dois países continuou turbulenta, já que a Argentina tentou, forçadamente, anexar a nação várias vezes (YEGROS; BREZZO, 2013; DORATIOTO, 2015a).

Com a independência do Paraguai, veio o primeiro governo do país, liderado pelo Doutor Francia, o qual assumiu uma política bastante isolacionista e de não intervenção no Prata, que permaneceu no poder até 1840. Seu governo foi marcado por uma queda nas exportações, devido a um bloqueio comercial imposto pela Argentina, o qual se deu devido à declaração de independência. Com isto, o governo subsequente voltou sua atenção para o desenvolvimento econômico, criando uma indústria têxtil, siderúrgica, de mineração, entre outras atividades (VILLAGRAS, 2012). Porém, cabe ressaltar que estes não eram o foco da economia paraguaia na época, porquanto, embora de fato houvesse investimento em capitalização industrial, a economia era essencialmente agrária e escravocrata, tendo como principais *commodities* a indústria madeireira e os latifúndios de erva-mate e tabaco (DORATIOTO, 2015a).

A partir disso, é possível perceber que as tensões entre o Paraguai e a Argentina já eram fortes antes da guerra, devido às tentativas de anexação forçada argentinas ao Paraguai. Isto influenciou, posteriormente, nas tensões que levaram à decisão de declarar a guerra. Em 1862, a presidência do Paraguai foi assumida por Francisco

Solano López, o qual decidiu levar a política externa do país para um novo rumo: o afastamento da política de não intervenção na questão platina. Esse impulso de reduzir o isolacionismo se deu, em grande parte, devido ao desejo de manter uma aliança com o partido blanco uruguaio no sentido de garantir um aliado platino contra as pretensões expansionistas de Buenos Aires (DORATIOTO, 2015a).

A partir disto, o início das tensões que levariam à Guerra do Paraguai se deu em 1864, com o golpe de Estado colorado, liderado por Venancio Flores, um militar uruguaio que possuía apoio da Argentina e do Brasil para tentar remover o então presidente blanco, Bernardo Berro, e seu sucessor Anastasio Cruz Aguirre, porquanto estes haviam se recusado a renovar os Tratados de Comércio e Navegação com o Brasil e, na época, o Porto de Montevideu havia se tornado um forte competidor ao de Buenos Aires, o qual ameaçava a Argentina. Com isso, o Paraguai demandou que o governo argentino desse explicações pela invasão. Esta solicitação foi recusada pela Argentina. Pouco depois disto, em 12 de setembro de 1864, o Brasil invadiu o Uruguai, levando ao rompimento das relações entre o Paraguai e o Império e, em dezembro, à invasão do Mato Grosso pelas tropas de López (YEGROS; BREZZO, 2013).

Posteriormente, em fevereiro de 1865, devido a um acordo apoiado pela Argentina, Venancio Flores – apoiador do governo argentino e brasileiro – assumiu a presidência do Uruguai. O Paraguai, então, desejava invadir o Rio Grande do Sul, devido à intervenção brasileira no Uruguai, e solicitou à Argentina permissão para passar por Corrientes e Misiones, a fim de chegar ao território brasileiro. Contudo, este pedido foi negado (DORATIOTO, 2015a). Com isso, Solano López convocou um Congresso Extraordinário em 18 de março de 1865, a fim de discutir a questão que levou à declaração oficial de Guerra à República Argentina, em 29 de março, e, em 13 de abril, antes de a Argentina receber a declaração, o Paraguai invadiu Corrientes (REBAUDI, 1924). Dessa forma, em 1º de maio, realizou-se um encontro em Buenos Aires entre representantes argentinos e brasileiros, devido a suas respectivas invasões pelo Paraguai, e do Uruguai, formando, assim, a Tríplice Aliança (YEGROS; BREZZO, 2013).

Em relação à política externa, no período da guerra, a Europa preferiu manter certa neutralidade no conflito, com excessão, em certos pontos, da Grã-Bretanha,

a qual proporcionou empréstimos e provisões à Tríplice Aliança, sendo, contudo, importante ressaltar que ela o fez por motivos econômicos e não por um forte desejo de derrotar o Paraguai, como determinadas literaturas revisionistas dão a entender (BETHEL, 1995; DORATIOTO, 2015a). O papel dos EUA foi mais relevante para a guerra, sendo importante destacar que este foi o único país a manter uma legação no Paraguai durante a Guerra, sendo, nessa situação, fundamental citar o diplomata Charles A. Washburn e o general Martin T. Mahon (YEGROS; BREZZO, 2013), os quais serão explorado posteriormente neste artigo.

Em relação a países apoiadores da causa paraguaia, temos a Quadrúplice Aliança (Bolívia, Chile, Equador e Peru), a qual simpatizava com o Paraguai, com um destaque para a Bolívia e o Peru, os quais se opuseram à formação da Tríplice Aliança (DORATIOTO, 2015; YEGROS; BREZZO, 2013), por identificarem que esta “tentava dividir os países do Pacífico e desfazer a Quadrúplice Aliança” (LOSADA, 2009, p. 7). Ademais, esta aliança se ofereceu como mediadora do conflito, mas, devido à identificada parcialidade destes em relação ao Paraguai, sua proposta foi rejeitada (YEGROS; BREZZO, 2013).

A partir disto, observa-se que a situação da política externa paraguaia no período era complicada, já que apenas os EUA mantiveram uma legação no país e o apoio que recebeu foi apenas da Quadrúplice Aliança, a qual, entretanto, não ofereceu suporte militar. Dessa forma, Solano López ficou isolado durante a guerra.

5 Política Externa dos Estados Unidos

Terceiro e último ator político no tabuleiro brasileiro, os EUA ofereceram maior contenda à manutenção dos objetivos do interesse nacional. Estudar a política externa estadunidense neste período em relação ao Paraguai e ao Brasil é compreender a tentativa de tomada ótima de decisão política feita pelo Império Brasileiro em uma conjuntura de vulnerabilidade. Como mencionado anteriormente, não é possível pensar em diplomacia estadunidense-paraguaia sem citar o nome de Charles Ames Washburn.

Enviado como representante norte-americano, Washburn foi responsável por expressar a neutralidade dos Estados Unidos da América em relação ao conflito entre Assunção e a Tríplice Aliança. Contudo, a “diplomacia difícil”, como foi

chamada por Washburn, não é unicamente decorrente da guerra. De acordo com Juan Manoel Casal (2009), o relacionamento entre os EUA e o Paraguai era frágil desde os eventos com a Companhia de Navegação de Rhode Island, onde as compensações paraguaias aos americanos não foram pagas. Embora a corte de arbitragem tivesse definido em favor do Paraguai, a política externa estadunidense, inclusive durante o período de Washburn, retornava para as discussões quanto à indenização não paga. Washington, embora considerasse a relação com o país “difícil”, via a república guarani como um aliado regional para contrabalancear o gigante brasileiro (DORATIOTO, 2015a).

Ademais, o diplomata americano, desde que fora transferido para seu posto, nutria uma antipatia ao Paraguai, que desembocava em constantes pedidos de transferência (CASAL, 2009). Mais de uma vez, nos textos que escreveu após retornar aos EUA, descreveu a elite e o sistema político paraguaio de maneira pejorativa. Sua visão correspondia com a do ministro inglês Thornton, que Washburn cita tratar o país como um obstáculo para a civilização. Nas palavras do diplomata americano, quanto ao que reconhecia da interpretação britânica “Insignificante por si só, poderia impedir o desenvolvimento de seus vizinhos. Sua existência era um incômodo, e sua extinção como nacionalidade distinta, ou o derrubada da família reinante, beneficiaria seu próprio povo, e todo o resto do mundo” (WASHBURN, 1871, p. 544).⁵

As desavenças entre Washburn e o governo de López são heranças dos tempos do chamado “evento de Water Witch”, no qual uma embarcação americana, ilegalmente em terras paraguaias, foi confrontada pelos canhões do Forte Itapirú. Esse conflito iniciaria as discussões quanto a reparações financeiras e seria foco das primeiras interações diplomáticas entre paraguaios e estadunidenses. Uma nova expedição, organizada pelo oficial W. B. Shubrick, líder de um destacamento militar, foi enviada ao Paraguai. Ao chegar em Assunção, negociações asseguraram desculpas oficiais do governo paraguaio e instituíram um acordo comercial favorável aos EUA (MOONEY, 1951).

⁵ “Insignificant in itself, it could impede the development of all its neighbours. Its existence was a nuisance, and its extinction as a distinct nationality, or the overthrow of the reigning family, would be a benefit to its own people and to all the world besides” (WASHBURN, 1871, p. 544).

Em 1861, Charles Washburn é enviado como representante estadunidense, embora não com a patente ministerial – que viria adquirir anos depois. Suas relações com López eram, como ele mesmo intitula, difíceis. Eventualmente, seria responsabilizado por uma conspiração contra o então presidente, após uma série de discordâncias. Um exemplo foi o caso no qual Washburn recusou-se a deixar Assunção, às vésperas do cerco Aliado (CASAL, 2009). Sua inocência, eventualmente provada, já nos Estados Unidos, não aliviou as tensões no relacionamento entre os países. O sucessor de Washburn, o general McMahon, que assumiu o cargo em 1868 – último ministro americano durante a Guerra – manteve melhores relações com López do que o antigo enviado. As relações estadunidenses com o país perderiam o caráter ministerial e manter-se-iam consulares até a Primeira Guerra Mundial (CASAL, 2009).

No que diz respeito ao Brasil, ambos Estados Unidos e Grã-Bretanha reconheciam na livre navegação do rio Amazonas uma garantia mercantil positiva a suas nações, e uma forma de manter os tratados comerciais vigentes, ou torná-los ainda mais benéficos. No que tange aos EUA, desde os anos de 1850, foram feitas tentativas diplomáticas, semelhantes às feitas no Japão de Tokugawa, para assegurar que esses caminhos ribeirinhos fossem abertos. O Império, seja por meio da negociação de seus emissários, seja pelo eventual contexto de guerra civil norte-americana, manteve suas fronteiras amazônicas fechadas às embarcações estrangeiras. Na época, o receio nacional era de que as incursões pudessem caminhar para ocupações militares e coloniais, comprometendo a integridade territorial brasileira (CERVO, 2008).

A postura estadunidense em relação ao Brasil, centrava-se no desejo da abertura do rio Amazonas para a navegação internacional. Visando neutralizar qualquer intervenção britânica e estadunidense quanto ao conflito da Tríplice Aliança, o Império liberou acesso a Bacia Amazônica, em 1866, segundo ano da guerra (BRASIL, 1866). Nesse mesmo ano, o Congresso Estadunidense solicitou ao Departamento de Estado uma mediação entre os países beligerantes. Caso uma solução não fosse encontrada, os EUA ofereceriam espaço para uma arbitragem. Esse processo era uma forma da antiga colônia britânica firmar sua posição como polícia regional e conselheira dos vizinhos continentais. Embora os demais aliados

fossem favoráveis a um acordo pró-fim da guerra, descartaram a possibilidade quando o Brasil assim o fez (DORATIOTO, 2015a).

A postura brasileira deve ser reconhecida como uma atitude política calculada. Uma abertura de navegação, unilateral, em plena guerra com López, ainda que não aparentasse benefícios imediatos ao Império, garantiu a não intervenção estadunidense no enfrentamento e a manutenção de sua postura neutra (CERVO, 2008). Embora os representantes diplomáticos norte-americanos, em grande parte das nações sul americanas, pendessem para a interpretação paraguaia da guerra, os EUA mantiveram, durante o restante do conflito, uma posição de neutralidade, ainda que tenham se disponibilizado como um intercessor conciliador (DORATIOTO, 2015a).

Finalmente, a diplomacia de prestígio dos EUA no continente americano reverberou ao fim do conflito platino. As indecisões quanto a fronteira paraguaia entre Argentina e Brasil quase levaram os dois países ao conflito. A diplomacia do Visconde de Rio Branco tentava impedir que a Argentina se apossasse do Chaco Boreal, tendo mais uma fronteira em comum com o país portenho na província de Mato Grosso. A intenção era que a área litigiosa ficasse com a república guarani, criando um território-tampão entre os dois gigantes (DORATIOTO, 2015a). Somente em 1877, tendo todas as tropas da Tríplice Aliança se retirado do Paraguai, que ambas as partes concordaram em submeter o litígio para o arbitramento do presidente estadunidense Rutherford B. Hayes, que decidiu favoravelmente à causa paraguaia, estabelecendo a fronteira entre Paraguai e Argentina no rio Pilcomayo até a Baía Negra (DA SILVA, 2009).

6 Interesses do Brasil e dos EUA: uma relação para além da Guerra

A decisão de Francisco Solano Lopes de atacar seus dois maiores vizinhos simultaneamente consistiu em um erro estratégico, colocando-se em uma posição de cercamento. Isto inverteu a lógica das relações internacionais do Rio da Prata: Brasil e Argentina, antes rivais, uniram-se – junto ao Uruguai – em prol de um inimigo comum, fato que fortaleceu a posição brasileira na região (DORATIOTO, 2015b).

Como apontam as Atas apresentadas pelo Conselho de Estado Brasileiro entre os anos 1865 e 1870, os governos brasileiro e argentino mantinham atuação diplomática tanto na Europa quanto nas Américas, a fim de assegurar sua legitimidade no conflito. Apesar disso, os Estados Unidos da América, assim como os demais Estados Sul-Americanos – como Chile, Peru e Bolívia –, apresentavam-se mais alinhados ao governo paraguaio. A preocupação quanto a um governo monárquico em meio a uma América republicana dificultava as relações brasileiras para com estes países, que desconfiavam de um governante europeu, pois temiam que este atendesse às demandas do velho continente em detrimento dos interesses americanos (BRASIL, 1866; BANDEIRA, 1985).

Sendo o Brasil e os Estados Unidos concorrentes a potências continentais, tais desacordos representam não apenas diferenças quanto à Guerra do Paraguai, mas também disputas fluviais estratégicas. A utilização do *uti possidetis* como critério para definir as fronteiras do Império brasileiro contribuíram para o fechamento do Rio Amazonas e seus afluentes à navegação internacional. Isso acarretou disputas com Estados que tinham a pretensão de utilizar estas como rotas comerciais, o que inclui os norte-americanos (BANDEIRA 1985; DORATIOTO 2015b).

Esta questão de disputa fluvial permaneceu na agenda de impasses brasileiros e norte-americanos ao longo do período (1865-1870), sendo evidenciados por diversos conflitos de navegação entre embarcações dos Estados Unidos em regiões controladas por tropas brasileiras no Prata, como apontam as Atas apresentadas pelo Conselho de Estado Brasileiro. Apesar disso, o Império brasileiro concentra suas forças no conflito com o Paraguai, fazendo algumas concessões à navegação no Rio Amazonas para embarcações diplomáticas estadunidenses, como aponta Doratioto:

O governo imperial necessitava se concentrar na guerra e, para evitar atritos com Washington, que desviassem atenção e recursos brasileiros da luta contra o Paraguai, bem como para neutralizar as repúblicas americanas do Pacífico, abriu a bacia amazônica à navegação internacional em dezembro de 1866 (DORATIOTO, 2015b, p.121).

Para além das questões fluviais, os Estados Unidos apresentou-se também como mediador entre as partes conflitantes na Guerra do Paraguai, sendo parte de uma estratégia de consolidar-se como “protetor” do continente, como apontado por Doratioto (2015b). As Atas do Conselho de Estado Brasileiro de 1866

apresentam as primeiras tentativas de aproximação do governo norte-americano como conciliador. A proposta foi aceita pelo governo brasileiro – bem como pelos demais Estados beligerantes – como uma demonstração de amizade entre as nações, porém as negociações tiveram pouco resultado, dado que “nenhuma resolução da conferência seria definitiva ou obrigatória, a respeito do tempo ou suspensão da guerra ou do restabelecimento da paz sem o acordo de todos os membros” (BRASIL, 1866, p.45).

Em 1867 os Estados Unidos apresentam um novo ofício de tentativa de resolução da Guerra como mediador, não tendo adesão entre as partes. Como aponta o discurso de Itaboraí, presente no Relatório da Assembleia Geral Legislativa em 1869, alegando que o Brasil não tinha pretensão de elaborar um tratado coletivo e definitivo de paz que englobasse a questão das fronteiras alegando ser tal documento uma “imposição ao Paraguai” (BRASIL, 1869, p.45).

De fato, mesmo com o fim do conflito em 1870, não houve um tratado de paz conjunto entre os beligerantes, mas sim diversos tratados negociando separadamente diversas questões fronteiriças – muitos deles mediados pelos Estados Unidos. O Brasil saiu do conflito com extensão territorial, conquistando cerca de 90 mil quilômetros quadrados paraguaios, que compreendem parte do Mato Grosso do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, porém saiu fragilizado economicamente, devido ao direcionamento de recursos à Guerra. Os Estados Unidos, por outro lado, fortaleceram-se diplomaticamente na região, consagrando seu papel de “protetor” e mediador dos assuntos referentes ao continente americano (BRASIL, 1870; DORATIOTO, 2015b).

7 Considerações finais

A diplomacia brasileira se mostrou muito hábil mesmo em momentos de dificuldade e vulnerabilidade externa. Não foi capaz de conciliar, contudo, todas suas pretensões de interesse nacional em tal momento vulnerável, comprovando a hipótese ao problema de pesquisa. Em períodos de gestação da política externa, quando o Império enfrentava déficits comerciais e revoltas populares de 1828 a 1848, a diplomacia brasileira soube igualmente manter-se neutra e paciente e, ao mesmo tempo, observar com cautela seus objetivos diplomáticos (CERVO, 2008).

Não obstante, no tocante ao conflito em si, as causas da Guerra da Tríplice Aliança se mostraram inerentemente regionais, tendo por foco as disputas geopolíticas de alianças regionais, a livre navegação dos rios platinos e a disputa entre burguesias agrícolas pelo controle da produção e de mercados de erva-mate em menor medida. Ademais, a Guerra do Paraguai se provou ser a guerra de formação e consolidação violenta de Estados: a Argentina saiu unida e enriquecida do conflito; o Paraguai, embora saísse arrasado, mantivera suas integridade territorial e fronteiras incólumes; o Uruguai asseverara sua independência; e o Brasil, conquanto saísse endividado, conseguiu manter-se hegemônico no subsistema platino e preservar suas fronteiras (TILLY, 1997; DORATIOTO, 2015a).

No que tange a relação do Brasil com as pretensões estadunidenses, a diplomacia brasileira, de fato, teve de ceder no processo paulatino de abertura à livre navegação da Bacia Amazônica. Embora tal processo tenha iniciado em 1851 com negociações bilaterais com o Peru, as pressões americanas se fizeram sentir, e o Brasil teve de abrir o Amazonas unilateralmente a todas as nações em 1866 (CERVO, 2008).

A aliança com o Paraguai como um foco de resistência ao Brasil e a possível mediação ao fim do conflito, no entanto, foram pretensões frustradas pelo ímpeto diplomático brasileiro que, em um primeiro momento, barrou a oferta de mediação e, em seguida, eliminou a aliança estadunidense-guarani ao destruir as capacidade militares do país vizinho e torná-lo dócil aos olhos brasileiros (DORATIOTO, 2015a). Finalmente, Apesar das desavenças em tempos de guerra, as diplomacias brasileira e estadunidense logo voltariam a convergir de 1870 até a Era Rio Branco, tendo os EUA arbitrado no litígio fronteiro entre Argentina e Brasil, findo o conflito guarani (CERVO, 2008; DA SILVA, 2009).

Desta forma, o artigo atingiu amplamente seus objetivos propostos anteriormente. Por meio da abordagem histórica, demonstrou-se a interação das pretensões brasileiras com variáveis externas, a análise de política externa dos principais atores envolvidos no conflito e análise de conjuntura sobre as causas, consequências e desdobramentos da guerra para cada Estado da região e para os Estados Unidos. Foi analisado como o Brasil utilizou-se deste conflito externo para atingir objetivos de

interesse nacional, sendo estes bem sucedidos ou não, que propiciaram condições para construção de uma projeção externa posterior.

Brazilian Diplomacy for the USA during the Paraguayan War: Times of Vulnerability

Abstract: This article aims to analyze diplomacy and the power game between the two giants of America – Brazil and USA – in times of vulnerability to Brazil. From 1865 to 1870, Brazil underwent an unprecedented conflict in the history of the Platinum States, and during the meantime, Brazilian diplomacy had to negotiate pertinent international policy issues in fragile conditions. In this context, the US, which was emerging from civil war, is trying to reassert itself on the American continent as a true regional policeman, trying to interfere in the course of the Paraguayan conflict. Therefore, the issue of free navigation of the Amazon, the possible mediation for the end of the conflict and the veiled alliance game on both sides of the war will be addressed.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Platinum Subsystem. Brazil-US Diplomacy. Paraguayan War.

Referências

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia do Prata – da Colonização ao Império*. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985.

BETHELL, Leslie. *O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai*. In: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães. *A Guerra do Paraguai: 130 anos depois*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BETHELL, Leslie. *The Paraguayan War (1864-1870)*. [s.i]: Institute Of Latin American Studies, University Of London, 1996.

BLINN REBER, Vera. *Yerba Mate in Nineteenth Century Paraguay*. Cambridge: Academy of American Franciscan History, 1985.

BRASIL. *Atas do Conselho de Estado*. 1830 - 1960. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtasDoConselhoDeEstado.asp. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Constituição (1866). Decreto nº 3745, de 26 de novembro de 1866. *Abertura à Navegação Fluvial*. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial, 26 nov. 1866. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/402004/publicacao/15780993>. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. *Relatório à Assembléia Geral Legislativa*. Ministério da Guerra (MG), 1865, 1868, 1869, 1870. Disponível em: <http://ddsnext.crl.edu/titles/105#?-c=0&m=41&s=0&cv=3&r=0&xywh=-1225%2C0%2C4529%2C3194>. Acesso em: 22 maio 2019.

CASAL, Juan Manuel. Una “diplomacia difícil”: El Ministro Washburn, los Estados Unidos, y la Guerra del Paraguay. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, [s.l.], 13 jan. 2009. OpenEdition. Disponível em: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/48952>. Acesso em: 24 maio 2019.

CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. Parte I: A CONQUISTA E O EXERCÍCIO DA SOBERANIA. Brasília: EdUnB, 2008.

DA SILVA, José Werneck. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador*. Capítulo 3: O Prata e a autonomia da diplomacia imperial (1850-1876). Petrópolis: Vozes, 2009.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: Nova história da Guerra Paraguai*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2015a.

DORATIOTO, Francisco. Tentativas de paz na Guerra do Paraguai. *Navigator: subsídios para a história marítima do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p.119-131, jun. 2015b.

FOLCH, Christine. Stimulating Consumption: Yerba Mate Myths, Markets, and Meanings from Conquest to Present. *Comparative Studies In Society And History*, [s.l.], v. 52, n. 1, p.6-36, 24 dez. 2009. Cambridge University Press (CUP).

GOES FILHO, Synésio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes e diplomatas*. Capítulo 8: As fronteiras do Império na Amazônia. Brasília: FUNAG/IRPR, 1991.

LOSADA, Cristóbal. *El Perú y la guerra del Paraguay 1864-1870*, Nuevo Mundo Mundos Nuevos, 2009. Disponível em: <http://journals.openedition.org/nuevo-mundo/48562>. Acesso em: 06 jun. 2019.

KARNAL, Leandro et al. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. 3ª edição. São Paulo: Contexto, 2018.

MERIDA, José Luis Mora. *Historia Social de Paraguay*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-americanos de Sevilla, 1973.

MOONEY, James L.. *Dictionary of American Naval Fighting Ships (DANFS)*. [s.i]: Navy Dept., Office Of The Chief Of Naval Operations, Naval History Division, 1959.

NETTO, Rodrigo de Sá. *A Secretaria de Estado dos Negócios do Império: (1823-1891)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. (Memória da Administração Pública Brasileira).

REBAUDI, Arturo. *La declaración de guerra de la República del Paraguay a la República Argentina*. Buenos Aires: Serantes Hnos., 1924. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-declaracion-de-guerra-de-la-republica-del-paraguay-a-la-republica-argentina--mision-luis-caminos-mision-cipriano-ayala-declaracion-de-isidro-ayala/>. Acesso em: 13 maio 2019.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. Tradução por Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

VILLAGRAS, Luís Rojas (Comp.). *Proceso histórico de la economía paraguaya*. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura, 2012.

WASHBURN, Charles A.. *The history of Paraguay: with notes of personal observations, and reminiscences of diplomacy under difficulties*. New York: Publisherboston: Lee & Shepard; New York, Lee, Shepard, And Dillingham, 1871.

WHIGHAM, Thomas; CASAL, Juan Manuel. *La diplomacia estadounidense durante la Guerra de la Triple Alianza: escritos escogidos de Charles Ames Washburn sobre el Paraguay, 1861-1871*. Asunción, Paraguay: Servilibro, 2008.

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana M. *História das Relações Internacionais do Paraguay*. Brasília: Funag, 2013.

Análise Comparada dos Processos de Impeachment de Fernando Lugo (2012) e de Dilma Rousseff (2016)

*Pedro Vellinbo Corso Duval
Victor Hugo Dresch da Silva¹*

Resumo: Na América Latina, o século XXI iniciou-se com a solidificação da transição democrática dos países da região e com a ascensão de um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Não demorou, porém, para que o subcontinente revisitasse a sua história de instabilidade política e de rupturas, as quais, por sua vez, são muito bem representadas pelos processos de *impeachment* sobre Fernando Lugo e sobre Dilma Rousseff. Ambos os casos se tornaram marcas traumáticas desse retorno e evidenciaram a centralidade do Poder Legislativo no desdobramento de crises políticas. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo a construção de uma análise comparada acerca dos processos citados, buscando, essencialmente, encontrar variáveis explicativas capazes de promover o melhor entendimento de ambos os casos.

Palavras-chave: Política comparada. *Impeachment*. América Latina. Dilma Rousseff. Fernando Lugo.

¹ Graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

A América Latina, ao longo de toda a sua história, sempre foi um continente marcado pela instabilidade política: golpes de Estado, ditaduras militares e derrubadas de presidentes sempre foram uma faceta constituinte do desenvolvimento regional. Por muito tempo, principalmente durante a segunda metade do século XX, estabelecer instituições democráticas de forma sustentável foi um desafio recorrente e, a partir dos anos 1960, mesmo após um breve suspiro democrático – a chamada segunda onda do continente latino-americano –, grupos militares derrubaram governos e instauraram ditaduras em praticamente todos os países da região (PÉREZ-LIÑAN, 2007; HUNTINGTON, 1994).

A instabilidade no continente latino-americano muitas vezes trouxe como consequências a ocorrência de golpes de Estado levados à cabo por grupos das Forças Armadas nacionais. No entanto, com o fim das ditaduras militares e a posterior terceira onda de democratização da década de 1980, as crises políticas na América Latina começam a apresentar uma nova orientação: a derrubada de presidentes por meio de processos constitucionais de *impeachment*. Até a inauguração desse período, procedimentos similares eram extremamente raros – de 1950 a 1990, somente o caso do presidente panamenho José R. Guisado, em 1995, pode ser considerado. Apesar disso, de 1992, com a crise brasileira no mandato do presidente Fernando Collor, até 2019, doze presidentes latino-americanos passaram por processos de *impeachment* promovidos pelos seus Congressos Nacionais. A ascensão de procedimentos como esses veio acompanhada por um significativo declínio no número de crises envolvendo intervenções militares: nas últimas três décadas, a derrubada de governos por grupos do exército ocorreu em três países: na Guatemala em 1993, no Equador em 2000 e em Honduras em 2009 (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Com o surgimento de processos de *impeachment* ao longo do continente latino-americano, é importante, primeiramente, entender a forma como esses fatos se inserem na instabilidade política da região. Pérez-Liñan (2007) utiliza o conceito “crises presidenciais” para analisar o contexto político da América Latina. Para o autor, esse termo denomina um momento no qual há um intenso conflito entre o Executivo e o Legislativo, e, a partir disso, um busca derrubar o outro. Nesse sentido, crises presidenciais podem ser resolvidas de maneiras distintas, sejam

elas constitucionais ou não. Como o *impeachment* é um processo que permite, de forma legal, a retirada de um presidente de seu cargo pelo Congresso, ele é um dos muitos resultados possíveis de uma crise presidencial. Contudo, por mais constitucional que um processo de impedimento possa ser, na extensa maioria das vezes eles não são empregados como resposta a acusações criminais, e sim como uma manobra que permite retirar do seu cargo um presidente que enfrenta um Legislativo opositor e combativo. Assim, *impeachments* tornaram-se, na América Latina, armas políticas (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Esse novo padrão de instabilidade política não é somente marcado pelo modo como os chefes de Estado são removidos dos seus cargos. Além disso, mesmo que, como ao longo da história do continente, governos eleitos ainda sejam interrompidos, momentos como esses não são mais seguidos pelo estabelecimento de regimes como, por exemplo, ditaduras militares. Ou seja, nas novas crises presidenciais, a derrubada de governos não necessariamente acompanha a derrubada de regimes democráticos. Essa mudança acaba por ir diretamente de encontro à ideia de que a América Latina não seria um continente capaz de suportar extremos casos de confronto entre o Executivo e o Legislativo – que criam condições propícias para o surgimento de regimes militares – sem o rompimento democrático. Processos de *impeachment* passaram a ser formas de resolver crises institucionais sem necessariamente acarretar a derrubada de regimes constitucionais. É a partir desses novos fatos que ascende a discussão acerca dos chamados “golpes brancos”, os quais promovem a tomada do poder ou a mudança da ordem institucional sem o uso da força. Esse padrão de instabilidade, caracterizado pela ocorrência do *lawfare* e pela politização do sistema de justiça, é gradual e, apesar de seu verniz constitucional, torna as regras do Estado de Direito pouco definidas e respeitadas. Assim, gradualmente, a ordem institucional e o regime democrático entram em um processo de degradação em direção a um estado de exceção (PÉREZ-LIÑAN, 2014).

Esse novo contexto institucional veio acompanhado por mudanças significativas nos países latino-americanos. Como já mencionado, o papel de grupos militares - antes tão importantes - passou a ser gradualmente diminuído no protagonismo de golpes de Estado²; por outro lado, outros atores, como grandes meios de

² É interessante notar, contudo, que essa progressiva diminuição do engajamento ostensivo dos grupos militares não significa o fim absoluto da influência das forças armadas sobre o meio político. Apesar de seu aparente distanciamento, é necessário atentar para a sua importância em muitos dos arranjos políticos atuais da América

comunicação e movimentos populares, passaram a ganhar cada vez mais importância na forma como crises presidenciais são resolvidas. Em uma conjuntura democrática e institucional diferente e mais fortalecida, as elites não podem mais invocar intervenções militares como forma de resolver essas crises. Como já mencionado, então, procedimentos de *impeachment* tornaram-se o principal instrumento para retirar presidentes sem quebrar a continuidade democrática (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Considerando esse histórico de instabilidade presidencial, o presente trabalho busca realizar um estudo comparado dos dois mais recentes processos de *impeachment* no subcontinente latino-americano: o de Fernando Lugo (2012), no Paraguai, e o de Dilma Rousseff (2016), no Brasil. Dessa forma, além desta introdução, o trabalho conta, primeiramente, com uma análise de ambos os processos, compreendendo suas dinâmicas e suas contradições. Em seguida buscamos avaliar quais as variáveis explicativas para ambas as rupturas. Para uma melhor organização, dividimos a análise das variáveis em três seções. Primeiro, consideramos as variáveis com uma ênfase política; em seguida, tratamos das variáveis com ênfase econômica; por fim, analisamos as variáveis de ênfase social. Enfim, concluímos o trabalho com as possíveis inferências das análises empreendidas.

2 Os Processos de *Impeachment*

Uma análise satisfatória de ambos os processos de *impeachment* deve ser precedida pela narração dos fatos que os constituíram. Nesse sentido, esta seção contará com a narrativa dos acontecimentos que levaram às destituições de Dilma Rousseff e de Fernando Lugo, apresentando o modo como diversas crises permitiram a criação de um cenário propício para o desenrolar desses processos.

2.1 O *Impeachment* de Dilma Rousseff

O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, representou o fim de um extenso e relativamente estável ciclo político inaugurado pela eleição do presidente Lula em 2002. A derrubada de Dilma significou a confluência de múltiplas crises que simbolizaram a queda final do projeto político construído ao longo de quatro mandatos seguidos de governos liderados pelo Partido dos

Latina: seja nos bastidores das instituições, seja em agências de inteligência e de segurança, seja na atuação como poder policial, as Forças Armadas ainda exercem um papel fundamental e precisam ser consideradas nas análises dos arranjos institucionais (PÉREZ-LIÑAN, 2008).

Trabalhadores (PT) (GOLDSTEIN, 2016). Apesar dos indícios iniciais de uma desaceleração econômica e de fortes manifestações populares, Dilma foi relativamente capaz de manter sua popularidade e, após seu primeiro mandato, de vencer as eleições de 2014. A vitória de Dilma, no entanto, foi construída com uma margem extremamente apertada³ frente a seu oponente, Aécio Neves do PSDB: é assim que esse pleito pode ser considerado um grande ponto de inversão nos fatos que culminaram na consolidação do processo de *impeachment* no ano de 2016. As eleições foram capazes de aprofundar ainda mais a polarização política⁴ e social que já estava em ascensão desde as manifestações de junho de 2013 (SINGER, 2018). Desde o anúncio do resultado, a oposição lançou-se em um intenso esforço para tentar desestabilizar o recém reeleito governo, um cenário no qual Goldstein (2016) afirma que há certa semelhança com o período entre 1945 e 1964, quando a União Democrática Nacional (UDN) tentava a todo custo derrubar o candidato opositor eleito pelas urnas.

Já após o anúncio dos resultados das eleições de 2014, a candidatura de Aécio Neves decide por requisitar a recontagem dos votos que haviam elegido Dilma Rousseff, logo explicitando os sinais iniciais que a legitimidade adquirida pela presidente reeleita passaria a ser contestada. A ideia de que o governo de Dilma Rousseff era insustentável passa a tornar-se cada vez mais presente e começa a diretamente influenciar a realidade do novo governo. Um contexto de ajuste econômico e de “moralização da política” – encabeçado pelo Juiz Sérgio Moro à frente da Operação Lava Jato – agravou ainda mais a crescente tensão política em 2015. Logo após o início do segundo mandato de Dilma, o discurso a favor do processo de *impeachment* passa a ganhar força: a oposição, encabeçada pelo PSDB, consegue, junto com os grandes meios de comunicação, consolidar seu discurso e propagá-lo ao longo dos setores médios da população. Dilma não conseguia transformar seu sucesso eleitoral em uma legitimidade que lhe permitisse governar (GOLDSTEIN, 2016).

3 Dilma Rousseff saiu vitoriosa com 51,64% dos votos, enquanto Aécio Neves agregou 48,36%.

4 De acordo com Grohmann (2006): “Polarização não impede, por si própria, que decisões sejam tomadas. A polarização gera uma situação de conflito onde os espaços de consenso diminuem; o desfecho das decisões é percebido como ganho/perda total; há um grande incremento de medidas de derrubada do outro (estratégias de deslegitimação do outro; prejuízo de imagem; limitação da capacidade de agir; denúncias; irresponsabilidade política; produz-se uma corrida de adesão ou aliança com os partidos-pólo, etc.)”

Foi então que o PMDB, o aliado mais expressivo de Dilma dentro do Legislativo, passa a gradualmente abandonar a presidente e a se colocar como opositor do governo petista – o anúncio oficial da saída do PMDB do governo Dilma ocorreu no dia 29 de março de 2016. A convergência de todos esses aspectos foi, ainda em 2015, a admissão do pedido de *impeachment* na Câmara dos Deputados por Eduardo Cunha, também do PMDB e presidente da Câmara, no mesmo momento em que o Partido dos Trabalhadores finalmente decide apoiar a instauração de seu julgamento dentro da Comissão de Ética do Congresso. Nesse momento, a presidente Dilma passa, então, a ser acusada de ter praticado “pedaladas fiscais”, uma manobra que retira montantes dos bancos nacionais e os utiliza para quitar contas atrasadas referentes a programas sociais. Na ótica de seus acusadores, as pedaladas fiscais constituiriam uma forma de crime de responsabilidade e, assim, poderiam ser utilizadas como justificativa para um processo de *impeachment* (GOLDSTEIN, 2016).

No dia 16 de março de 2016, na tentativa de fortalecer seu governo, Dilma nomeia o ex-presidente Lula como seu Ministro Chefe da Casa Civil; nesse mesmo dia, o Juiz Sérgio Moro expõe publicamente um áudio, fruto de escutas telefônicas, entre ambos. Intensas manifestações populares contrárias à presidente Dilma e à nomeação de Lula eclodem em seguida. O governo de Dilma Rousseff estava cada vez mais próximo de seu fim. No dia 17 de abril, de forma amplamente televisada pelos meios de comunicação, a Câmara dos Deputados decide por afastar temporariamente a presidente de seu cargo e envia o processo ao Senado Federal. Seis meses depois, no dia 31 de agosto, os senadores aprovam, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, o fim definitivo do mandato da presidente Dilma Rousseff, colocando o vice-presidente, Michel Temer, permanentemente no cargo de presidente da república (GOLDSTEIN, 2016).

A presidente Dilma, mesmo tendo constituído uma ampla maioria parlamentar após as eleições de 2014, não consegue resistir ao processo dentro do Congresso Nacional. Dos 367 votos que a condenaram na Câmara dos Deputados, 197 deles vieram de partidos que antes faziam parte de sua base aliada. O procedimento nunca teria sido aprovado sem o enorme abandono dos partidos que até então a apoiavam; a oposição por si só não teria forças suficientes para sustentar

um processo de *impeachment*. A cassação do mandato de Dilma Rousseff nunca teria sido aprovada se os partidos, antes da base aliada, não tivessem resolvido apoiar um governo alternativo encabeçado por Michel Temer (LIMONGI, 2017).

2.2 O *Impeachment* de Fernando Lugo

Para entender o impacto da eleição de Fernando Lugo, no ano de 2008, é necessário também analisar a tradicional política paraguaia. O sistema político no Paraguai é um dos mais antigos e mais conservadores da América Latina, sendo principalmente controlado por dois partidos, a Aliança Nacional Revolucionária e o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) – ambos formados em 1887. O primeiro, também conhecido como Partido Colorado, foi capaz de se manter por mais de sessenta anos no poder, apesar de alguns períodos de interrupção como, por exemplo, a ditadura de Alfredo Stroessner (1954-89). O PLRA, ao se constituir como a principal oposição ao Partido Colorado, também conseguiu estabelecer-se como um partido extremamente importante na política paraguaia. Ademais, ambos se posicionavam como partidos de centro-direita, assim como a grande maioria dos outros partidos no país (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

É exatamente diante de todos esses aspectos que a vitória de Fernando Lugo, um bispo católico, foi considerada um enorme choque dentro da política paraguaia. Sua vitória não somente representou o fim de seis décadas ininterruptas de um governo controlado pelo Partido Colorado, mas também significou, ao se colocar como à esquerda das agendas tradicionais, a ascensão à presidência de um programa político inédito até então. A candidatura de Fernando Lugo nas eleições de 2008, na qual a candidata do Partido Colorado terminou em segundo lugar, era encabeçada pela Aliança Patriótica para a Mudança (APC, sigla em espanhol), uma coalizão formada com o já consolidado PLRA (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

Apesar da sua vitória, a representatividade da APC dentro do Congresso era extremamente desigual: o PLRA logrou 60% de todos os votos recebidos pela coalizão, além de deter 80% de todos os seus assentos legislativos. A posição de Lugo na coalizão era, portanto, muito frágil: qualquer aprovação dentro do legislativo era dependente do apoio do Partido Liberal e a oposição havia obtido

uma pequena maioria dentro de ambas as casas. Mesmo com alguns sucessos em questões relacionadas à, por exemplo, saúde pública e a políticas sociais, a principal proposta eleitoral de Lugo, a reforma agrária, não pôde concretizar-se graças a forte oposição dentro do Congresso – tanto por parte do Partido Colorado quanto do Partido Liberal. A questão agrária, em um país onde 2% da população controla 80% das terras (o índice mais desigual dentro do continente), sempre foi recorrente e controversa dentro da política paraguaia (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

Como já mencionado, Lugo teve que contar com o apoio do PLRA não só para buscar pôr em prática sua agenda, como também para protegê-lo da forte oposição ao seu governo – oposição essa que até tentou lançar diversos processos de *impeachment* ao longo de seu mandato. No entanto, mesmo que fosse conveniente para o Partido Liberal aliar-se a Lugo, principalmente pelo consequente enfraquecimento do seu rival histórico, a coalizão logo enfraqueceu e as divergências ideológicas, juntamente com outros atritos, fizeram com que a aliança entrasse em progressiva deterioração (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

Fernando Lugo conseguiu, apesar de tudo, manter seu governo até seu último ano de mandato, em 2012. Além da crescente tensão, tanto dentro da coalizão quanto com a oposição, e do declínio da popularidade de Lugo, as perspectivas para as eleições de 2013 fizeram com que o Partido Liberal procurasse cada vez mais um motivo para abandonar o governo (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013). A oportunidade logo apareceu: em junho de 2012, diante de um intenso conflito entre a polícia e membros de um movimento sem-terra, Lugo apontou, como novo Ministro do Interior, um político membro do Partido Colorado, o grande opositor do Partido Liberal. Foi justamente com essa mudança que Fernando Lugo colocou-se em um cenário no qual tanto a oposição quanto o seu mais importante aliado (o Partido Liberal) estavam contra ele – o ambiente ideal para a consolidação de um processo de *impeachment* (PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Com praticamente nenhum apoio dentro do Congresso, o *impeachment* contra o presidente paraguaio finalmente conseguiu ir adiante. No dia 21 de junho de 2012, o Congresso do Paraguai, tendo como justificativa o crime de *mal desempeño de sus funciones*, votou a favor da destituição de Fernando Lugo. No dia

seguinte, menos de 24 horas após a votação na Câmara dos Deputados, o Senado Federal votou em tempo recorde a aprovação do procedimento, apesar de toda a crítica internacional. Lugo, derrotado pelo legislativo, ainda recorreu à Suprema Corte, que por fim declarou como constitucional o processo levado a cabo pelos parlamentares paraguaios e pôs como definitiva a cassação do seu mandato de presidente (PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

3 Possíveis Variáveis Explicativas

A presente seção tem por objetivo a apresentação e a análise de possíveis variáveis que possam auxiliar na compreensão dos processos ocorridos em ambos os países. A partir dessa discussão, procurar-se-á elencar pontos em comum e divergentes que permitam traçar uma análise comparada dos fenômenos políticos em questão. Essa seção foi dividida em três partes distintas. A primeira discute as variáveis políticas, tais como o arranjo constitucional dos países e o conflito entre o Legislativo e o Executivo; em seguida, variáveis econômicas são analisadas; e, por último, há a discussão acerca dos movimentos sociais envolvidos.

3.1 Variáveis Políticas

Muitos estudiosos consideram fatores políticos como variáveis explicativas de instabilidades presidenciais e, em função disso, de rupturas de governos. Portanto, é de grande relevância promover uma análise comparativa dos arranjos constitucionais de ambos os países, da relação entre o Executivo e o Legislativo, que por vezes leva à perda de maioria parlamentar, e da existência ou não de casos de corrupção.

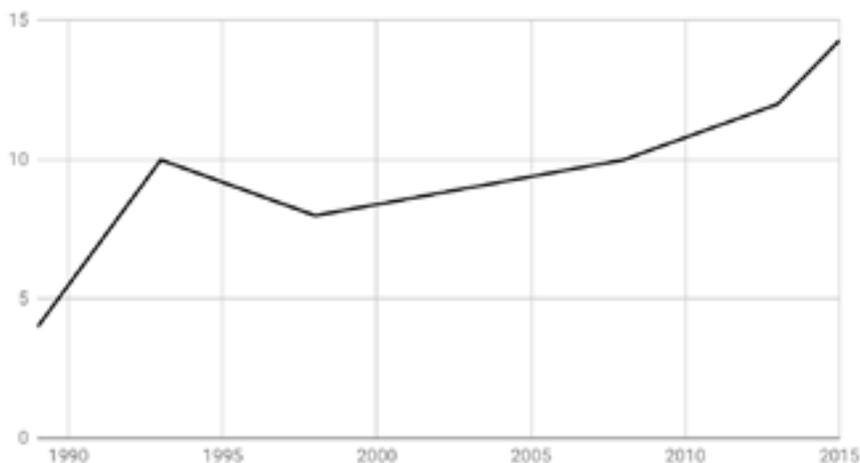
Por arranjo constitucional, entendemos a estruturação política de um país. Dessa forma, são elementos dessa variável o sistema político, a organização legislativa e o sistema partidário. Percebemos, em uma análise comparativa, uma relativa semelhança entre os arranjos, ainda que haja diferenças sumárias principalmente com relação ao sistema partidário. O arranjo brasileiro da Nova República foi muito bem resumido por Sérgio de Abranches (1998) como um desenho presidencialista, federalista, multipartidário e bicameral. Essas características não são anormais e se assemelham às características paraguaias de presidencialismo, multipartidarismo e bicameralismo – ainda que com proporções menores devido às diferenças

territoriais e populacionais, já que a Câmara brasileira conta com 513 cadeiras e o Senado, com 81, enquanto a Câmara paraguaia é composta por 80 cadeiras e o senado, por 45 (LOPEZ, 2014).

Entretanto, há uma importante diferença entre os sistemas partidários de ambos os países, os quais têm implicações diretas sobre a estabilidade institucional. Embora tanto o Brasil quanto o Paraguai sejam multipartidários, o caso brasileiro é significativamente extremo (MAINWARING, 1993). Enquanto o sistema partidário brasileiro seja recorrentemente reconhecido como fragmentado (Gráfico 1), o Paraguai, por sua vez, apresenta um multipartidarismo comparativamente muito mais moderado (Gráfico 2).

Imagem 1: Número de partidos no legislativo brasileiro.

Número Efetivo de Partidos no Legislativo Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Imagem 2: número de partidos no legislativo paraguaio

Número efectivo de partidos en las elecciones legislativas en Paraguay desde 1989 hasta 2008



Fuente: Elaboración propia con base en los datos disponibles en OIR (2012).

Fonte: VILLAGRA (2011)

No caso brasileiro, esse multipartidarismo fragmentado produz uma extensa multiplicidade de atores com poder de veto na arena legislativa, tornando necessário para o Executivo governar por meio de grandes coalizões, as quais, por sua vez, garantem uma governabilidade instável. Sérgio de Abranches (1998) constatou que essa característica brasileira é desviante quando comparada a realidades de outros países presidencialistas, pois a formação de alianças passou, a partir de 1950, a se constituir como regra e não como exceção. No Paraguai, já demonstramos o caráter quase que bipartidário do sistema multipartidário no momento em que a arena política é basicamente centrada nos partidos tradicionais. Todavia, especialmente no caso do governo de Fernando Lugo, as alianças foram fundamentais na sua sustentação, já que o partido do presidente não era expressivo e tampouco possuía muitas cadeiras no Congresso. Dessa forma, foi fundamental constituir uma coalizão, cujo partido de maior importância era o PLRA (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013).

Nessa perspectiva, percebe-se que os arranjos constitucionais de ambos os países são similares e as diferenças existentes – maiores no que se refere ao sistema partidário –, tornaram-se menores na conjuntura presidencial do presidente Fernando

Lugo. Assim, essa variável pode possuir, ainda que não sozinha, caráter explicativo para ambas as crises institucionais. Ou seja, as evidências dos dois países estão em consonância com os trabalhos que mostram a dificuldade de manter uma democracia presidencialista multipartidária, como é o caso das investigações de Scott Mainwaring (1993) e de Sérgio de Abranches (1998); para esses autores, o resultado da fragmentação política na arena legislativa é negativo para a governabilidade e, assim, gera instabilidade política.

Outro fator que, além de relacionar-se com o arranjo constitucional, também aparece em ambos os casos e já possui uma “tradição” explicativa para instabilidades é o conflito entre o Legislativo e o Executivo. Maria Campello de Souza (1990), ainda que a caracterizando como uma variável pouco explicativa, mostrou a popularidade da tese do conflito entre o Executivo e o Legislativo para a explicação do golpe militar no Brasil (1964): a ideia era de que havia um conflito entre um Executivo reformista e um Legislativo conservador. Essa característica se reproduz tanto no caso brasileiro, com Dilma, quanto no paraguaio, com Lugo, já que o conflito institucional entre os poderes causa instabilidade, enfraquece as coalizões amplas, dificulta a governabilidade e mitiga a base de apoio do Executivo no parlamento. Esse conflito também foi observado por Aníbal Pérez Liñan (2008) nas crises presidenciais: “Um [...] elemento característico dessas crises costuma ser a tensão institucional, em especial entre o presidente e o Congresso, a qual acompanha o processo” (PÉREZ-LIÑAN, 2008, p. 109, tradução nossa).

Além do mais, o conflito entre o Executivo e o Legislativo pode levar à paralisia decisória ou ao imobilismo do Executivo, situações que agravam as crises políticas e institucionais e que contribuem para a derrubada de governos. O imobilismo e a falta de capacidade de impor a agenda legislativa ocorreram tanto no caso brasileiro, com a imposição, por parte do presidente da Câmara, Eduardo Cunha, das chamadas “pautas bomba”⁵, quanto no Paraguai. Com Fernando Lugo “[...] sua presidência caracterizou-se por uma liderança “morna”, uma presidência “bloqueada” por uma maioria opositora no Congresso [...]” (LOPEZ, 2014, p. 102, tradução nossa). No Paraguai, “o Congresso eleito em 2008 legislou inúmeras vezes contra o que o Executivo propunha ou contra o que estava determinado

⁵ Agendas legislativas, principalmente ligadas ao aumento de gastos, que tinham um potencial de desestabilizar o governo de Dilma Rousseff (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

no orçamento de gastos sociais” (LOPEZ, 2014, p. 104, tradução nossa). Dessa forma, constata-se que em ambos os casos houve um processo paralelo e mútuo de perda de maioria parlamentar e de conflito entre um Executivo reformista e um Congresso conservador. Essa situação tornou-se insustentável e os governos não foram capazes de barrar as iniciativas de *impeachment* que carregavam claros fins políticos.

Ainda como variáveis de ênfase política, considera-se os processos eleitorais e os escândalos de corrupção. Essas são variáveis frequentemente aplicadas à explicação do *impeachment* brasileiro, já que, como vimos, o processo eleitoral foi muito disputado e polarizado, fato que dificultou a formação de alianças, a formação de uma ampla base de apoio social e fez com que a oposição assumisse uma postura conspiratória. Além disso, foi durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff que se agravaram os escândalos de corrupção envolvendo parlamentares e, até mesmo, alguns membros do governo (GOLDSTEIN, 2016). Fernando Limongi (2017), por exemplo, sustenta que grande parte da mobilização parlamentar para a derrubada de Rousseff deveu-se à ausência de proteção do Executivo para congressistas envolvidos em escândalos. Contudo, essas variáveis não possuem força explicativa para o processo de *impeachment* de Fernando Lugo, já que a vitória da coalizão que o levou à presidência não foi tão acirrada (40.90% dos votos para Lugo e 30.63% para Blanca, a segunda colocada) e tampouco houve fortes escândalos de corrupção que mobilizaram a sociedade e desestabilizaram o governo (PARAGUAI, 2008).

3.2 Variáveis Econômicas

Profundas mudanças na demanda marcaram o plano econômico dos dois mandatos do presidente Lula. A partir de políticas de valorização real do salário mínimo, planos de distribuição de renda, facilitação do crédito e aumento de despesas públicas nos setores sociais, um amplo mercado de consumo consolidou-se na economia brasileira. Esse fato, juntamente com a elevação dos preços das *commodities* e um favorável cenário internacional, impulsionou o crescimento econômico brasileiro ao longo dos dois primeiros governos petistas e permitiu a construção de um ambiente propício à eleição de Dilma Rousseff em 2010. Apesar

de tudo, o crescimento econômico não veio acompanhado por alterações profundas na estrutura produtiva brasileira, a qual permaneceu primordialmente homogênea e primária (MELLO; ROSSI, 2017).

Foi diante disso que, mesmo com os ótimos resultados econômicos, a sucessora de Lula, a partir de 2011, passa procurar readequar a política econômica na tentativa de amenizar os problemas estruturais da economia brasileira. O primeiro governo Dilma Rousseff aposta então em uma estratégia industrialista e expansionista, marcada por subsídios, desonerações fiscais e redução de custos que têm como objetivo impulsionar o setor industrial privado e manter o crescimento (MELLO; ROSSI, 2017). No entanto, já a partir de 2011, em um período marcado pela retração da economia internacional e pelo fim do superciclo das *commodities*, a economia brasileira passa a entrar em um período de desaceleração econômica, com queda do investimento e taxas de crescimento menores do que as registradas na década anterior. Tanto a desoneração fiscal quanto a queda no crescimento econômico contribuíram para a queda na arrecadação e para o conseqüente aumento na relação dívida/PIB. A deterioração do resultado fiscal foi, para a oposição, a ilustração do fracasso das políticas econômicas do governo Dilma – fato que contribuiu para a justificativa de seu impedimento (POCHMANN, 2015).

Até a reeleição, as políticas econômicas do primeiro mandato, mesmo sem ter conseguido acelerar o crescimento e expandir o investimento, foram capazes de conter tanto a inflação quanto as taxas de desemprego. O início do seu segundo mandato, por outro lado, é marcado por uma inversão na política econômica, com medidas mais ortodoxas de ajustes fiscais e de austeridade. Apesar de tudo, a nova política econômica não foi capaz de conter a deterioração fiscal que, somada à queda do investimento e do crescimento, transformaram a até então desaceleração econômica em uma recessão – em 2015 o PIB brasileiro retraiu a uma taxa de 3,5%. É justamente em 2015 que, em um cenário marcado pela polarização social, pelo início da crise política e pelo aprofundamento da recessão econômica, as bases para o desenvolvimento do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff são assentadas (MELLO; ROSSI, 2017).

Ao examinar os índices econômicos brasileiros dos últimos anos é possível apontar que o início da década de 2010 marca o fim de um ciclo econômico: o

crescimento brasileiro, impulsionado pela expansão do consumo e pelo favorável cenário internacional, entra em declínio no momento em que os fatores que o propiciaram passam a se esgotar (SINGER, 2018). O fim desse ciclo econômico coincide justamente com a ascensão do processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, e esse fato certamente não pode ser considerado uma coincidência. O declínio dos indicadores econômicos brasileiros foi elemento catalisador no qual a oposição – tanto no Legislativo quanto nos movimentos sociais – apoiou-se para prosseguir com a retirada da presidente do poder. Abranches (2018, p.349) visualiza a associação entre a tragédia econômica e a crise política na história do Brasil. É assim que se pode afirmar que a crise econômica pode ter sido uma variável capaz de deteriorar o mandato de Dilma no *impeachment* brasileiro.

O Paraguai, em oposição, possui uma economia pouco industrializada e extremamente dependente da agropecuária, sendo um dos países mais pobres e desiguais de toda a América Latina. Com umas das distribuições de terra mais desiguais do mundo e com uma economia muito subordinada à produção de soja e de carne, a elite econômica paraguaia – que ascendeu apoiada pelo ditador Alfredo Stroessner – adquiriu extenso poder dentro da política nacional. Esse fato, somado à enorme capacidade do Partido Colorado de manter-se no poder, fez com que se formasse, no Paraguai, uma efetiva máquina eleitoral e burocrática capaz de manter a elite no poder e preservar a desigualdade dentro do país. O governo de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), do Partido Colorado, pode exemplificar muito bem isso: durante seu mandato a economia paraguaia, impulsionada pela elevação dos preços internacionais da soja e da carne, atingiu taxas de crescimento quase inéditas e sustentáveis, sendo o seu ápice o crescimento de 6,8% em 2007. No entanto, dada a estrutura econômica paraguaia, esse êxito econômico foi capaz de acentuar ainda mais as disparidades sociais dentro do país, e a maior parte de seus benefícios foi restringida à pequena elite econômica nacional (NICKSON, 2008).

A presidência de Fernando Lugo, por outro lado, não representou nem o fim de um ciclo econômico nem a ascensão de uma crise, diferentemente do ocorrido ao longo dos mandatos de Dilma Rousseff. Após sentir os efeitos da crise econômica internacional em 2008 e registrar um crescimento negativo em 2010, o país alcançou a taxa de crescimento até então mais alta de sua história em 2011,

na casa dos 14%. Ao longo dos dois últimos anos do mandato de Lugo, o cenário macroeconômico, embora não tenha se mantido no mesmo patamar, ainda registrou certo crescimento (ABENTE-BRUN, 2012). Portanto, diante dos dados da economia paraguaia, podemos perceber que a destituição de Lugo não acompanhou uma deterioração da economia paraguaia nos mesmos moldes da registrada no Brasil; a crise econômica não é uma variável capaz de explicar o caso paraguaio.

No entanto, outros aspectos econômicos podem auxiliar a entender a derrubada do presidente paraguaio, principalmente ao analisar a já discutida estrutura da economia do país. É justamente dentro desse contexto que a eleição de Lugo representou uma grande ameaça ao *status quo* vigente no Paraguai. Com suas políticas de distribuição de renda e, principalmente, com a reforma agrária, Lugo buscou minimizar as diferenças sociais no país. Todavia, é com essa agenda que Lugo passa a desafiar os interesses econômicos da elite paraguaia; qualquer tentativa de dismantlar o profundo sistema econômico paraguaio iria de encontro a esse pequeno – e poderoso – grupo que controlava a economia paraguaia. Ou seja, a eleição de Lugo representou uma ameaça tanto à elite nacional quanto ao tradicional sistema político paraguaio, e o resultado disso foi, no momento em que ele perde seu apoio dentro do Legislativo, sua destituição (NICKSON, 2008).

É possível também traçar um paralelo com o caso brasileiro. Com o aprofundamento da crise econômica no Brasil, as elites econômicas, que até então, mesmo com extensas políticas de redistribuição de renda, mantinham-se satisfeitas com a ampliação de seus lucros propiciada pelo crescimento brasileiro, passam a apoiar a saída de Dilma Rousseff. A partir da recessão, a elite brasileira não encontra qualquer motivo que justifique, diante de seus interesses econômicos, a permanência da presidente no poder (MELLO; ROSSI, 2017). As elites econômicas nacionais, tanto paraguaias quanto brasileiras, não aceitariam qualquer ameaça ao *status quo* que mantém seu sistema de dominação econômica, e os mandatos de Dilma e de Lugo representaram justamente essa ameaça. É diante disso que se pode dizer que o desagrado das elites nacionais pode ser considerado uma variável de explicação importante para ambos os casos, e que ela, combinada a outros fatores já discutidos na seção anterior, podem levar à destituição de um presidente.

3.3 Variáveis Sociais

Inúmeros trabalhos sobre instabilidade presidencial e rupturas democráticas conferem grande importância às questões sociais, o que torna importante analisar comparativamente pelo menos duas variáveis sociais: a ocorrência de protestos de massa e a tensão da classe média, que sendo ampla e diversa, tem grande capacidade de pressionar as elites políticas. Aníbal Pérez Liñan, em seus trabalhos de 2008 e 2014, atribuiu extrema importância para os protestos sociais nos eventos de instabilidade presidencial. Com uma ampla base de dados, o autor demonstrou em um modelo estatístico a centralidade das manifestações populares para a instabilidade política, sempre deixando claro que essa não era uma variável única, sendo determinante, por exemplo, a existência ou a inexistência de apoio parlamentar para formar um “escudo”⁶ capaz de proteger o Executivo.

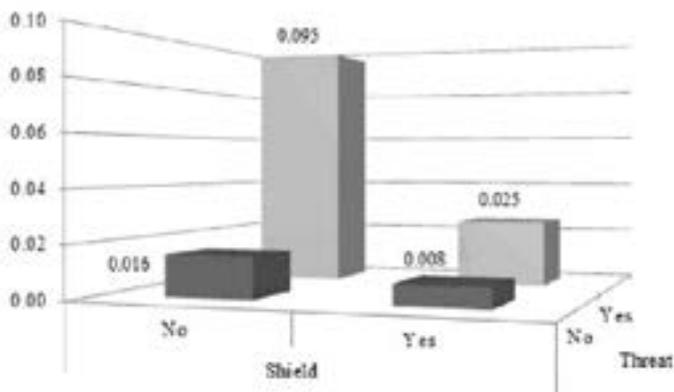
A centralidade dos protestos sociais pode ser evidenciada na crise brasileira. Conforme mostra Ariel Goldstein (2016), em 2013 houve uma primeira onda de protestos que já desestabilizaram o governo petista, ainda que não totalmente, pois foi esse projeto que saiu vitorioso das eleições do ano seguinte. Contudo, com o agravamento da situação política e econômica no país, em 2015 e em 2016, houve novas manifestações que, ainda que socialmente muito homogêneas⁷ e compostas basicamente pelos setores médios da população, foram de grande envergadura e certamente tiveram responsabilidade no *impeachment* de Dilma Rousseff. Entretanto, no caso de Fernando Lugo, por mais que houvesse descontentamentos com algumas políticas ou atitudes do presidente, não houve protestos de massa que demandassem a sua saída ou que pudessem desestabilizar o seu governo (CHAGAS, 2017).

Dessa forma, ao considerar-se o modelo apresentado por Aníbal Pérez Liñan (2014), observa-se que o caso brasileiro encontra-se na situação em que há a ameaça dos protestos de rua e não há “escudo” Legislativo, enquanto o caso paraguaio se encontra na situação em que não há ameaça dos protestos de rua, mas o Executivo não conta com o “escudo” Legislativo. Portanto, a variável das manifestações de massa não tem poder explicativo para ambos os casos.

6 Aníbal Pérez-Liñan (2014, p. 42) define escudo legislativo como barreira institucional, composta pela maioria parlamentar de base governista.

7 Aníbal Pérez Liñan (2008) mostrou que os protestos de rua têm mais efeito sobre a instabilidade presidencial quando compostos por diversos grupos e camadas sociais.

Imagem 3: Modelo que mostra a combinação entre a existência ou não de ameaças ao governo e a existência ou não de proteção legislativa.



Fonte: Pérez-Liñan (2008).

Outra variável social importante, pela composição social dos países, é a tensão da classe média. Marilena Chaui (2016) mostra que a classe média vive em uma constante tensão, pois possui o sonho de tornar-se classe dominante e o pesadelo de tornar-se proletária. Essa tensão faz com que essa classe – que é fragmentada e pouco homogênea – tenha um desejo por segurança e ordem, que se reflete em conservadorismo. Nesse sentido, os governos mais progressistas podem desagradar essa classe, especialmente quando ela percebe que os ganhos concedidos a outros segmentos foram maiores que os seus. Isso ocorreu no caso brasileiro: a classe média, com o pesadelo de proletarizar-se ainda mais acentuado pelo período de crise econômica, percebeu que outros segmentos da sociedade tinham conquistado maiores ganhos nas gestões petistas e, portanto, se revoltou, como ficou claro nos protestos de 2015 e 2016 (CHAUI, 2016). Além disso, Ariel Goldstein (2016) mostra como a moralização da política e os escândalos de corrupção mobilizaram as classes médias:

Este contexto de moralização da política fornece aos setores médios tradicionais uma interpretação do mundo que lhes permite impugnar todas as políticas dos governos do PT com um argumento supostamente não-classista

e que, aparentemente, não entra em contradição com seus princípios éticos (GOLDSTEIN, 2016, p. 99, tradução nossa).

Essa insatisfação ativa dos setores médios, porém, não é identificada no caso Paraguai. A mobilização para a derrubada de Lugo foi muito mais um movimento das elites políticas, desacostumadas com um verdadeiro jogo democrático. Dessa forma, constatamos que a tensão das classes médias como variável explicativa para instabilidades políticas e rupturas de governos têm sustentação em apenas um dos casos – o brasileiro.

4 Considerações Finais

Ao discutir os *impeachments* de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff, percebemos como os dois recentes casos estão enquadrados na conjuntura de crises presidenciais, situações nas quais há uma enorme tensão entre o Legislativo e o Executivo e que, quando agravadas pela perda de apoio parlamentar, acarretam a derrubada de governos. Dentro do contexto latino-americano, no qual, ao longo de muitos anos, diversos presidentes foram retirados de seus cargos, é extremamente importante buscar analisar esses casos de uma perspectiva comparada que nos permita entender explicações para esses processos. Este foi justamente o objetivo desse trabalho: entender de que maneira esses dois casos de impedimento na América Latina podem ser relacionados para que possamos buscar variáveis explicativas para ambos.

Ao analisarmos as variáveis que costumam ser utilizadas para a explicação de crises presidenciais e de rupturas de governos, vimos que, por mais que todas as variáveis apresentadas possam, em diferentes medidas, auxiliar a compreender o caso brasileiro, há apenas algumas capazes de explicar o *impeachment* de Fernando Lugo, no Paraguai. Enquanto variáveis como a deterioração da econômica nacional e o fim de ciclos econômicos, a existência de mobilizações populares, a investigação de casos de corrupção e a tensão das classes médias podem elucidar a derrubada de Dilma Rousseff, o mesmo não pode ser dito sobre o caso paraguaio, que não apresentou esses fatos na mesma proporção.

Concluimos, então, que a explicação comum para ambos os processos é a combinação explosiva de um arranjo constitucional específico com desagrado

das elites econômicas e políticas. O presidencialismo, em um sistema multipartidário, quando exige coligações, faz com que a governabilidade se torne instável no momento em que qualquer confronto entre o Legislativo e o Executivo pode redundar no imobilismo deste e, portanto, no seu enfraquecimento. É essa característica que abre margens para a saída de um presidente. Tanto no caso brasileiro como no paraguaio, como vimos, o Executivo dependia das coalizões e o conflito entre os poderes tornou a continuidade dos governos inviável. Paralela e indissociavelmente a esse processo político-institucional, atuaram as elites, desgostosas com os rumos do Executivo. Ainda que no Brasil pressionadas pela crise econômica e no Paraguai não, as elites econômicas locais não aprovavam a agenda política e econômica dos executivos reformistas e, portanto, aliaram-se às elites políticas conservadores no parlamento, contribuindo para a instabilidade e propiciando a queda desses governos.

Comparative Analysis of the Impeachment Processes Against Fernando Lugo (2012) and Dilma Rousseff (2016)

Abstract: In Latin America, the 21st century represented the strengthening of a democratic transition process and the rise of a new cycle of economic development and of inequality reduction. Not long after, however, the subcontinent revisited its history of political instability and disruption: the impeachment processes over Fernando Lugo (2012) and Dilma Rousseff (2016) are the best examples of a new phase of political instability in Latin America. Both cases became traumatic marks of this new era and highlighted the centrality of the Legislative Power in the emergence and unfolding of political crises. Thus, the present article aims to construct a comparative analysis about the aforementioned processes, essentially seeking to find explanatory variables capable of promoting a better understanding of both cases. For the analysis, its institutional, economic and social variables are examined.

Keywords: Comparative politics. Impeachment. Latin America. Dilma Rousseff. Fernando Lugo.

Referências

ABENTE-BRUN, D. Paraguay: Crecimiento económico, conflicto social e incertidumbre política. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 32, n. 1, p.229-244, jan. 2012.

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.5-34, jan. 1998.

CHAGAS, L. J. O impeachment de 2016 no contexto das crises presidenciais da América Latina [Entrevista com Aníbal Pérez-Liñan]. *Compolítica*, v. 6, n. 2, p. 105-120, 18 mar. 2017.

CHAUÍ, M. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. *Por que gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

GOLDSTEIN, A. La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rouseff. *Análisis Político*, Bogotá, v. 29, n. 88, p.90-104, set. 2016.

GROHMANN, L. G. M. A polarização política no RS e a relação Executivo-Legislativo (1995 a 2001). *Revista de Estudos Legislativos*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 312-355, dez. 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Ática, 1994.

LIMONGI, F. Impedindo Dilma. *Novos Estudos - Cebrap*, São Paulo, v. 13, n. 5, p.5-13, jun. 2017.

LÓPEZ, M. Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012). *Cuadernos del CENDES*, Caracas, v. 31, n. 85, p. 95–119, 2014.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 28-29, p.21-74, abr. 1993.

MARSTEINTREDET, L.; NOLTE, D.; LLANOS, M. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 24, n. 4, p.110-122, out. 2013.

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. *Texto Para Discussão*, Campinas, n. 309, p.1-36, jun. 2017.

NICKSON, A. An Opportunity for Paraguay: The Challenges for Fernando Lugo. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 216, p.1-12, jul-ago. 2008.

PARAGUAI. Justiça Eleitoral. *Elecciones Generales Y Departamentales 2008 Memoria Y Estadísticas Electorales*. 2008. Disponível em: <https://www.tsje.gov.py/e2008/pdf/2008.pdf> . Acesso em: 12 out. 2017.

PÉREZ-LIÑAN, A. A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics And Society*, Miami: Cambridge University Press (CUP), v. 56, n. 1, p.34-54, 21 fev. 2014.

PÉREZ-LIÑAN, A. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 1, n. 49, p.105-126, ago. 2008.

PÉREZ-LIÑAN, A. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cabridge University Press, 2007.

POCHMANN, M. Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 29, n. 85, p.7-19, set-dez. 2015.

SAIBA o que são as ‘pautas-bomba’ nas mãos do Congresso contra o governo. Folha de S. Paulo. São Paulo, 5 de ago. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contr-o-governo.shtml>. Acesso em: 26 set. 2019.

SINGER, A. *O Lulismo em Crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, M. C.. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa Ômega, 1990.

VILLAGRA, S. C. La senda del outsider: factores que explican la emergencia de candidatos exógenos al sistema de partidos en Perú y Paraguay. *Revista Estudios Paraguayos*, Asunción, v. 2930, n. 12, p.117-146, 2011.

A Operação Condor: uma Análise da Atuação dos Países do Cone Sul e seus Reflexos para o Brasil na Década de 1970

*Dionéia Gabrieli Valk
Gabriela Ribeiro Santos
Luiz Eduardo Kuhn Facchin
Salvatore Gasparini Xerri¹*

Resumo: O presente artigo analisa a formação e operacionalização da Operação Condor, cooperação securitária multilateral do Cone Sul criada em 1975 que englobou os Regimes Militares da época. Discutem-se os motivos da Operação, levando-se em conta a conjuntura internacional da Guerra Fria e a importância estratégica da América Latina para os Estados Unidos no momento. A participação dos países do Cone Sul é explorada através da revisão das atividades de cada um. Analisa-se na sequência a atuação brasileira, tendo em vista que o Brasil foi por muito tempo considerado um ator secundário na Operação – fato questionável, de acordo com os dados revelados nas últimas décadas. Também sobre o papel do Brasil, explora-se o período imediatamente anterior à Operação Condor, momento de maior repressão interna no país, e que ajudou a moldar o *modus operandi* do movimento no Cone Sul.

Palavras-chave: Operação Condor. Cooperação. Brasil. Cone Sul.

¹ Graduandas e graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

A secreta Operação Condor, de meados de 1970 ao início da década de 1980, marcou a história da América Latina por dois principais motivos: foi a primeira cooperação securitária formal entre as inteligências do Cone Sul² bem sucedida; e também foi a institucionalização da caça, do desaparecimento forçado e do assassinato de “inimigos políticos” dos regimes autoritários deste período (MCSHERRY, 2005). Ao contrário dos demais mecanismos de repressão das ditaduras da América Latina, a Operação Condor foi composta por organização, hierarquia e estrutura de operação, a última composta por três fases (CALLONI, 2016). Representa também uma operação transfronteiriça dos países latinos em torno do conceito de segurança hemisférica. Tal conceito é parte da política externa estadunidense desde o século XIX e é retomado no contexto de bipolaridade da Guerra Fria (MCSHERRY, 2005; CALLONI, 2016).

Dentre os países-cooperantes (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), que serão abordados ao decorrer do trabalho, destacamos a ditadura chilena de Pinochet, “o coração da Condor” e a Argentina, *player* importante dentre seus parceiros sulistas, Brasil, Uruguai e Paraguai (CIPDH, 2015). De antemão, a atuação brasileira permaneceu tímida ao longo da vigência da Operação Condor, visto sua preferência por relações regionais de cunho bilateral. No entanto, isso não exclui a hipótese principal do artigo de que o país foi um ator importante diretamente, principalmente com seus vizinhos fronteiriços e, indiretamente, pelo dever de colaborar com os demais países do “Cone Sul” na busca da eliminação das ideologias subversivas, que serão retomadas no decorrer do trabalho (CIPDH, 2015).

Para tal, parte-se de uma análise histórica e documental. O artigo buscará, em suma, compreender a evolução do projeto e a atuação dos países-membros na Operação, além da Política Externa Brasileira nesse período de cooperação multilateral. A primeira parte trata-se de uma contextualização internacional e regional da Operação Condor e também da sua própria estrutura e *modus operandi*, considerando o período de Guerra Fria, segurança ideológica e hemisférica, atuação dos Estados Unidos e um novo papel das Forças Armadas. Em seguida parte-se

2 No decorrer do trabalho, tratar-se-á por “Cone Sul” Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, somando a Bolívia.

para uma análise da atuação dos seis países do Cone Sul envolvidos diretamente nessa cooperação. Finalmente, focaremos na atuação do Brasil conforme o governo vigente no período.

2 Condicionantes e formação da Operação Condor

Para que se compreenda o papel que a Operação Condor exerceu formalmente entre 1976 e 1980, é imperativa a observação do contexto internacional bipolar e regional que atuou como condicionante para essa cooperação securitária. Dentro da esfera regional, destaca-se o papel e a influência dos valores e interesses norte-americanos na formação de um cenário propício para a formação da Operação Condor em 1975-1976. Criada a partir de um contexto histórico de histeria e violência, a Operação analisada a seguir parte de uma série de ações conjuntas minoritárias entre os países do Cone Sul, sendo fundamental para a manutenção e longevidade dos regimes autoritários da América do Sul.

2.1 O cenário: Guerra Fria

A partir de 1962, a Guerra Fria estava representada por uma mudança no padrão de política externa no conflito entre os dois grandes atores, Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Passava-se a priorizar a consolidação das zonas de influência de cada bloco, ou seja, a perspectiva de um conflito direto diminuía cada vez mais, ao passo que os conflitos nas periferias se tornavam os principais alvos das superpotências (CALLONI, 2016). Com exceção da Revolução Cubana, de 1959, a América Latina estava consolidada sob o “guarda-chuva” estadunidense. Com tal fato, como aponta McSherry (2005), era imperativo que esse *status quo* se mantivesse, a fim de garantir não só a hegemonia norte-americana na América, como também a segurança ideológica do continente enquanto os EUA disputavam espaço em outras zonas de interesse: Leste Europeu, Ásia e África. Fazia-se necessário o combate à ideologia comunista no continente. Assim, desde 1960, uma série de golpes civis-militares de cunho capitalista-cristão passaram a ocorrer com o apoio do governo estadunidense – dentre os quais destacamos os seis principais atores que formariam a Operação Condor num segundo

momento: Paraguai (1954), Brasil (1964), Bolívia (1964), Uruguai (1973), Chile (1973) e Argentina (1976) (MCSHERRY, 2005).

A proposta norte-americana de salvaguardar o restante do continente era embasada em alguns pontos basilares: (i) Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e (ii) Defesa Hemisférica. Tais conceitos permeiam a política externa dos Estados Unidos desde o século XIX e remontam a uma estratégia ofensiva desse país no continente latino-americano.

A Doutrina de Segurança Nacional (DSN), segundo Calloni (2016), é um mecanismo de defesa dos interesses norte-americanos no sistema internacional, prezando pela permanência de seus valores – liberdade e capitalismo – acima de qualquer sistema. No contexto de Guerra Fria, podemos associar a DSN com a Doutrina Truman, pela premissa de conter a União Soviética (URSS) e quaisquer ameaças à sua soberania. Imperativo ao conceito está o uso de mecanismos políticos, econômicos e militares, a fim de cumprir com a proposta da DSN. Alguns exemplos dessa doutrina são a Aliança para o Progresso³ (1961); o apoio às ditaduras latino-americanas; e por fim, o auxílio técnico à Operação Condor. Durante a Guerra Fria, por fim, a DSN significou o estandarte da luta anticomunista (CALLONI, 2016).

Na mesma temática da DSN, a Defesa Hemisférica subverte o papel das Forças Armadas Latinas para a segurança interna de seus países, ao passo que os Estados Unidos zelam pela segurança continental. Em conjunto a esse conceito, está a Teoria Dominó – pregando que caso um país sucumba ao comunismo, todos o seguirão (CIPDH, 2015). No período que compreende a Operação Condor, essa suposta divisão de trabalho se dá em torno da proteção do continente como um todo contra ideias subversivas. Ou seja, as fronteiras passam a ser permeáveis, dada a crescente importância que as ideologias antagônicas representavam, academicamente chamadas de “fronteiras ideológicas” (MCSHERRY, 2005). Deslocar, portanto, as Forças Armadas dos países do Cone Sul para ações conjuntas de informação, prisão e assassinato de inimigos ideológicos nacionais era manter em segurança os princípios ocidentais, cristãos e capitalistas (CALLONI, 2016). Segundo Calloni (2016), o uso da Organização dos Estados Americanos e da Junta Interamericana

³ Programa de ajuda externa econômica para a América Latina, formulada no governo Kennedy, em 1961 (CALLONI, 2016).

de Defesa foram organismos fundamentais para que a ideia fosse disseminada no continente americano em prol dos interesses dos Estados Unidos.

2.2 Consolidação da Operação Condor

A partir de um contexto internacional conturbado na década de 60 e 70 e de uma situação interna dos países latinos de subdesenvolvimento e terceiro-mundismo, há um amedrontamento das elites dos países de que a ideologia comunista ganhe força, como na Guatemala e em Cuba na década de 1950, seguido de um direcionamento da política latina para a ótica de segurança estadunidense (MCSHERRY, 2005; CALLONI, 2016). Consequentemente, os governos do Cone Sul passam por golpes e ditaduras que os assolariam por pelo menos 15 anos. Vale ressaltar que a base popular desses governos era sustentada pela propaganda anticomunista, com o apoio dos Estados Unidos, taxando a ideologia como subversiva (MCSHERRY, 2016). Entretanto, o termo subversivo passa a ser utilizado além da ideologia de esquerda, mas também para quaisquer opositores dos governos autoritários, como podemos concluir a partir do relatório mensal de 1976 do Secretário Assistente dos Estados Unidos para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Harry W. Shlaudeman:

[...] Um repórter escreveu que o significado subversão ‘cresceu para incluir praticamente qualquer um que se oponha a política do governo’. Em países onde todos sabem que os subversivos podem acabar mortos ou torturados, a população letrada teme os limites de dissidência [...] (UNITED STATES OF AMERICA, 1976b, p. 3, tradução nossa).

A Operação Condor, ainda que inovadora, é resultado de uma tendência de cooperação, bilateral em sua maioria, entre os governos autoritários do Cone Sul. Desde 1960 uma estrutura de inteligência e repressão estava sendo montada por alguns países, como o Brasil na formação do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS)⁴ e na cooperação bilateral com os Estados Unidos em técnicas de repressão, auxiliando posteriormente o movimento anti-Allende no Chile (MCSHERRY, 2005; CIPDH, 2015). Com o decorrer dos demais golpes civis-militares, o aparato de repressão estatal e paramilitar passa a se complexificar, com as polícias atuando em territórios vizinhos em busca de indivíduos que buscavam

⁴ Órgão estatal brasileiro de repressão criado no governo do Estado Novo e, posteriormente, reutilizado durante a ditadura militar. Tinha a função de manter a ordem e a lei. Hoje é conhecido como órgão que praticava violações aos direitos humanos (CIPDH, 2015).

asilos, a exemplo da Operação Colombo (Chile-Argentina) e do assassinato de Leighton (MCSHERRY, 2005). Apenas com a queda do governo Allende, em 1973, a multilateralização dessas cooperações passa a tomar impulso. Em 1975, a Operação Condor é formada e em 1976 entra em atividade (CIPDH, 2015).

Em novembro de 1975, por iniciativa chilena, a primeira reunião da Operação Condor acontece. Ela operava não apenas dentro dos parâmetros de segurança estabelecidos pelos Estados Unidos, mas também para a segurança dos regimes estatais do Cone Sul. Inicialmente com a participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – posteriormente aderindo Peru e Equador –, prezava pelo fortalecimento da segurança militar-estratégica com o objetivo de atingir inimigos internos (MCHERRY, 2005). Segundo CIPDH (2015), possuía cinco características específicas: (i) especialização em operações transfronteiriças; (ii) natureza multinacional; (iii) escolha precisa e limitada de vítimas; (iv) estrutura paraestatal; (v) tecnologia avançada.

As operações eram, portanto, voltadas a dissidentes no exterior, explicando os pontos (i) e (ii): “[...] operar em territórios cooperantes na busca por subversivos [...]” (UNITED STATES OF AMERICA, 1976b, tradução nossa). Os países do Cone Sul não cooperavam apenas na região sul-americana, havendo casos de desaparecimentos no México, na Espanha e em Portugal (CIPDH, 2015). A escolha das vítimas era precisa e dependia de um aparato de inteligência integrado. A estrutura paraestatal da Operação mantinha seu caráter secreto e evitava complicações com os direitos humanos, de modo que o controle era realizado por alguns militares e outros grupos paraestatais de perseguição de dissidentes, como o Triple A da Argentina, o Comando de Caça ao Comunista (CCC) do Brasil e das próprias agências formais de repressão (MCSHERRY, 2005; CIPDH, 2015). Quanto ao apoio tecnológico, este era baseado na cooperação com a Central Intelligence Agency (CIA) dos Estados Unidos, pela transferência de aparelhos de comunicação e espionagem aos países do Cone Sul (CIPDH, 2015; CALLONI, 2016).

Tais características correspondiam às três fases de ação da Operação Condor. A primeira era voltada para o levantamento e intercâmbio de informações. Essas informações eram obtidas por dois meios: espionagem, monitoramento de correspondência, etc; e pela denúncia – depois investigada – de civis apoiadores dos

governos (CALLONI, 2016). A segunda se trataria das próprias operações transfronteiriças e conjuntas, de captura, detenção e tortura dos dissidentes (CIPDH, 2015; CALLONI, 2016). A última fase, a mais secreta, era a sistematização de sequestros e assassinatos de dissidentes no exterior. Ela contava com a descrição de documentos e registros (CALLONI, 2016).

3 A atuação dos países do Cone Sul

Os países do Cone Sul empregaram diversos tipos de atuações na Operação. A análise a seguir busca ressaltar as principais atividades desses países no âmbito dessa cooperação, bem como mostrar as ligações de cada um deles com o Brasil e, principalmente, suas influências para o país.

A Argentina, até 1976, era o único país do Cone Sul que ainda não era regido por uma ditadura, a qual se instaurou sob o nome de Processo de Reorganização Nacional, em 24 de março de 1976 (IPPDH, 2015)⁵. Devido à instauração do regime militar mais tardiamente, a Argentina contou com elevado número de refugiados políticos presentes em seu território, que fugiam do seu país de origem em busca de proteção. Dessa forma, foi o país que mais concentrou ações da Operação Condor (DINGES, 2004).

No âmbito da colaboração com os demais países, vale destacar a estreita cooperação argentina-uruguaia, por meio da estratégia de sequestro-desaparecimento de indivíduos uruguaios presentes na Argentina (CARDOZO, 2009). O centro clandestino de detenção *Automotores Orletti* contou com importante função na perseguição de opositores políticos durante a Operação Condor, não só de argentinos, mas também de uruguaios, bolivianos e chilenos (IPPDH, 2015). Em relação ao Brasil, ocorreu significativa colaboração brasileira-argentina nos marcos da Operação Condor (KRISCHKE, 2008). A Argentina atuou apanhando brasileiros que se exilaram em solo argentino, inclusive no período pré-Condor. Os dois países mantinham diversos contatos para a troca de informações de inteligência, principalmente sobre as atividades de subversão (SOUZA, 2011).

Na Bolívia, o golpe de Estado ocorreu em 1964, liderado pelo general René Barrientos Ortuño, o então vice-presidente do país. O regime militar se estendeu

⁵ No entanto, a Argentina já havia passado por outra fase de regime militar em sua história, no período de 1966 a 1973 (IPPDH, 2015).

até o ano de 1982 (ANDRADE, 2005). A Operação Condor foi aplicada na Bolívia, na medida em que trabalhavam para a destruição de todo tipo de opositores do regime, como pessoas, grupos armados, partidos políticos e organizações sindicais, ou seja, o que considerassem como risco. Isso era realizado através de prisão, expulsão, tortura, assassinato ou desaparecimento das vítimas. O país, por exemplo, interveio nas repressões do Chile e da Argentina, com a entrega de cidadãos dessas nacionalidades para os respectivos países (IPPDH, 2015). No entanto, devido aos escassos dados disponíveis sobre o papel da Bolívia no panorama da Operação Condor, ainda não é possível esclarecer precisamente a atuação deste país (SÁNCHEZ, 2012).

O Chile, por sua vez, viveu um golpe de Estado contra o então presidente Salvador Allende, em 1973, comandado pelo general Augusto Pinochet (BANDEIRA, 2008). A Operação Condor foi organizada por Manuel Contreras, na época o chefe da Direção de Inteligência Nacional (DINA), que se constituiu como o aparato repressivo da ditadura chilena e sede da Operação Condor (BAUER, 2007). A DINA, que estava diretamente vinculada a CIA, tinha a função de reunir informações sobre ações dos opositores ao regime, além de organizar a repressão (MOTTA, 2004) Em 1977, a DINA é substituída pela Central Nacional de Informação (CNI), que vigorou até 1990, ano marcado pelo fim do regime autoritário no país (MENDES, 2013).

Foi no Chile, ainda, onde aconteceu a reunião constitutiva da Operação Condor (IPPDH, 2015). No país houve a criação de mais de trinta empresas fantasmas que atuavam na clandestinidade das ações da Operação Condor e ficavam à disposição da DINA (PADRÓS, 2005). Relacionado ao Brasil, o Chile recebeu, por exemplo, uma faixa de três mil refugiados políticos brasileiros. Além disso, oficiais chilenos foram enviados ao Brasil, com o intuito de receber treinamento em inteligência (DINGES, 2004). A ligação entre Brasil e Chile também se dava mediante a troca de informações entre os países (MOTTA, 2004).

No Paraguai, com o golpe de Estado perpetuado em 1954, assume o poder Alfredo Stroessner, o qual permaneceu na administração do país por longo tempo, até 1989. Quando comparado com os outros golpes realizados nos países do Cone Sul que internalizaram a Doutrina de Segurança Nacional, o golpe no Paraguai é

um tanto quanto prematuro, uma vez que os demais somente ocorreriam no transcorrer dos anos 60 e 70 (PADRÓS, 2008). Durante a Operação Condor, o Paraguai atuou junto aos outros aparatos repressivos, articulando ações e colaborando com atividades de inteligência. Consideráveis números de cidadãos paraguaios desapareceram no exterior, assim como estrangeiros desapareceram dentro do Paraguai, por meio de ações conjuntas visando a troca de prisioneiros. Segundo dados, a maior parte desses desaparecimentos ocorreram na Argentina entre 1976 e 1978. Assim, a estratégia de desaparecimento forçado dos opositores ao regime, nos marcos da Operação Condor, representou o pico da repressão paraguaia durante a ditadura de Stroessner (IPPDH, 2015).

No que se refere ao Brasil, mesmo no período anterior à Operação Condor, já havia a colaboração Paraguai-Brasil, mediante intercâmbio de informações, reuniões bilaterais e espionagens conjuntas (SOUZA, 2011). Também houve espionagem e vigilância junto desse país, por meio da usina de Itaipu, essencialmente através da Assessoria Especial de Segurança e Informações (AESI) da hidrelétrica, que tinha o papel de mediar informações acerca de funcionários considerados suspeitos pelas ditaduras, em especial, os brasileiros e os paraguaios. Tal fato apresenta sua conexão com a Operação Condor em virtude das informações entre a AESI e os serviços de inteligência dos países (SILVA, 2010).

Já o Uruguai sofreu um golpe de Estado em 1973, quando o então presidente Juan Maria Bordaberry, junto das Forças Armadas, ocupou o Palácio Legislativo e anunciou à população a dissolução do Parlamento e instalação de um Conselho de Estado. A ditadura no país se estendeu até 1985 (PADRÓS; FERNANDES, 2012), mas desde o final de 1973 já se desenvolviam ações de inteligência, monitoramento e perseguição dos opositores políticos para além das fronteiras nacionais (IPPDH, 2015). O *Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas* (OCHOA) centralizou as atividades da Operação Condor no Uruguai, com ações de inteligência e operações repressivas (PADRÓS, 2005). A Operação Condor no país atuou no desaparecimento e sequestro de vários cidadãos uruguaios dentro e fora das fronteiras nacionais (MARIANO, 2003). Vale ressaltar, ainda, que a maioria das vítimas da Operação foram de nacionalidade uruguaia (CIPDH, 2015).

A conexão Brasil-Uruguai também ocorreu nos marcos da Operação Condor. Houve, principalmente, o intercâmbio de informações com tal país, com o pedido de busca de pessoas procuradas no Uruguai, suspeitas de estarem em solo brasileiro (PADRÓS, 2005). Era um momento em que os cidadãos uruguaios perseguidos viam o Brasil como uma rota de fuga, confiando na abertura política do país em meio ao anúncio de anistia e suspensão da censura (SOUZA, 2011). Ainda, cidadãos brasileiros que sofriam com a repressão da ditadura uruguia formaram um grupo exilado neste país. Através disso, a inteligência brasileira fazia atividades de seguimento e espionagem no Uruguai (PADRÓS, 2005).

Por fim, no Brasil, instaurou-se a ditadura, por meio do golpe militar, em 31 de março de 1964, com a deposição do presidente João Goulart. Em consonância com a ditadura paraguaia, a brasileira estava entre as mais antigas no Cone Sul, perdurando até 1985 (QUADRAT, 2002). A colaboração entre as estruturas de repressão política existia já em um período pré-Condor, conforme sinalizado pelos refugiados políticos brasileiros capturados no exterior (IPPDH, 2015). Na Primeira Reunião Interamericana de Inteligência Nacional, o Brasil mandou uma delegação que participou na qualidade de observadora (DINGES, 2004). O país somente aderiu à Operação Condor em 1976, especialmente por causa das trocas de informações acerca de terrorismo e subversão (UNITED STATES OF AMERICA, 1976a).

No entanto, a participação brasileira na Operação Condor foi discreta (BAUER, 2007). O país atuou colaborando com as ditaduras do Cone Sul e também capturando para além do território nacional, mas as operações brasileiras não atingiram o alcance das ações dos demais países participantes da Operação (SOUZA, 2011). Inclusive, o Brasil não participou da fase três da Operação, ou seja, das operações fora da América Latina (UNITED STATES OF AMERICA, 1976a). Vale ressaltar que era um período em que no Brasil já havia passado a fase de grande repressão, vivia-se em pleno governo Geisel (1974-1979), o qual anunciava o início da redemocratização, por meio do processo de abertura “lenta, gradual e segura” (NETO, 2014). Por tal cenário político, o Brasil foi bastante procurado por refugiados estrangeiros, assim como ocorreu na Argentina. Ademais,

através da Operação Condor, o país colaborou com várias prisões em território nacional (SOUZA, 2011).

4 Os reflexos no Brasil

Buscar-se-á, nesta parte, explorar de que forma as ações relacionadas à Operação Condor afetaram o Brasil. Como já analisado, entende-se que a Operação contou tanto com a ação externa em território nacional, como de brasileiros no resto do continente – sendo essa segunda situação mais evidente nos anos anteriores à formalização do acordo multilateral. Essa dinâmica de troca de informações e experiências entre os serviços de inteligência gerou mudanças na forma como eram percebidos e tratados os exilados políticos dos membros da Condor no território brasileiro, levando a controvérsias sobre a abertura política que era feita pelo governo Geisel.

4.1 Conflito político, conflito ideológico

No período em que a Operação Condor se desenrolou o mundo vivia a *détente* da Guerra Fria. Nesse momento, a redução do risco de uma guerra central entre as superpotências se relaciona a um aumento na quantidade e intensidade dos conflitos ideologicamente motivados na periferia do Sistema Internacional. A América Latina, com exceção de Cuba, colocava-se no sistema de proteção hemisférica dos Estados Unidos, cabendo a essa potência a defesa do continente e aos demais países tarefas específicas, como o patrulhamento do sul dos oceanos Pacífico e Atlântico (MCSHERRY, 2005; CALLONI, 2016).

A Doutrina de Segurança Nacional, que norteou a atuação dos países da região no período, em larga escala influenciada pela Junta Interamericana de Defesa, fornecia as bases teóricas necessárias à justificativa do combate ao “inimigo interno”. Fundamentada pelos conceitos básicos da geopolítica do período, a bipolaridade e a guerra total (não apenas militar, mas também ideológica), a DSN foi internalizada no Brasil através da inclusão na ordem jurídica de instrumentos que igualavam uma ameaça ao governo à uma ameaça ao Estado, legitimando a supressão de direitos e garantindo às Forças Armadas a possibilidade de atuar domesticamente contra os inimigos dessa “guerra interna” (AGUILAR, 2011).

A participação do Brasil na Operação Condor, apesar de limitada, não pode ser descartada. O país expediu ordens de captura de militantes no exterior e também colaborou com solicitações dos demais países, como será explorado nas próximas sessões. Permitiu-se, até mesmo, a instalação de bases de serviços de inteligência estrangeiros em território nacional, para que pudessem investigar e fiscalizar “subversivos” exilados. Apesar disso, a contribuição mais importante do Brasil para o desenvolvimento do projeto se deu através das experiências promovidas nos anos anteriores, como a colaboração entre o Brasil e o Uruguai e o treinamento de torturadores, implicando um apoio à instauração de ditaduras de segurança nacional nos demais países da região (AGUILAR, 2011; BRASIL, 2014; IPPDH, 2015).

4.2 Os antecedentes e a (des)motivação brasileira na Operação

A atuação brasileira em casos de detenção e apreensão de exilados políticos fora do seu território data de antes do início da Operação Condor. Já em 1969, os governos brasileiro e uruguaio cooperavam em questões de segurança, com a extradição de exilados brasileiros do Uruguai para o Brasil, negociação feita em alto nível pelo Embaixador brasileiro e Ministro do Interior uruguaio, toda a Operação com caráter oficial (BRASIL, 2014). De fato, a vigilância dos exilados brasileiros no Uruguai era feita intensivamente desde o exílio de João Goulart e Leonel Brizola naquele país, com a participação de agentes uruguaios, brasileiros e da CIA na espionagem (BRASIL, 2014). Outro caso emblemático é o plano de invasão do Uruguai, feito pelas Forças Armadas brasileiras quando da possibilidade da vitória da Frente Ampla, partido de esquerda, nas eleições nacionais uruguaias. A Operação Trinta Horas, como era denominada, nunca foi confirmada, dado que a Frente Ampla não venceu as eleições naquele ano (IPPDH, 2015).

O Brasil também teve papel importante no treinamento dos torturadores dos países do Cone Sul, que no futuro integrariam a Operação Condor. Entre os anos de 1971 e 1973, agentes chilenos, argentinos e uruguaios receberam treinamento em interrogatório e técnicas de tortura na sede do DOI-CODI⁶ de São Paulo (BRASIL, 2014), indicando que o Brasil não só sabia que esses países se

⁶ O Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) foi um órgão subordinado ao Exército, de inteligência e repressão do governo brasileiro durante o regime inaugurado com o golpe militar de 1964 (IPPDH, 2015).

tornariam ditaduras, como trabalhava ativamente para preparar os agentes desses Estados, notadamente do Cone Sul (IPPDH, 2015).

A participação do Brasil na Operação Condor, ou seja, após 1975, pode ser considerada menos enérgica – como já discutido anteriormente no artigo –, principalmente quando comparada às atuações de outros países, como Chile e Argentina. Entende-se que o Brasil já combatia suas guerrilhas internas há uma década antes da formação da Operação e nesse momento já tinha suprimido e controlado em grande parte as resistências internas – principalmente após a morte de Marighella⁷ (UNITED STATES OF AMERICA, 1976b). Isso pode ajudar a explicar o parcial afastamento do país frente à cooperação de segurança que se estruturava na região, participando principalmente na primeira fase da Operação (obtenção e troca de informações) como fornecedor dos equipamentos necessários para a estrutura do “Condortel” (nome da rede de comunicação entre os regimes) (UNITED STATES OF AMERICA, 1977b).

A ascensão de Jimmy Carter à presidência dos Estados Unidos da América (EUA) também moldou a forma como o Brasil se portaria frente à Operação. Com um projeto que destacava a importância dos Direitos Humanos, o presidente norte-americano, juntamente à comunidade internacional, passou a criticar os regimes latino-americanos pelas violações aos direitos dos seus cidadãos (UNITED STATES OF AMERICA, 1977a). Dentro dessa perspectiva, o Brasil tentava se dissociar da imagem dos regimes mais duros, como o chileno, algo evidenciado pelo relatório de 6 de outubro de 1977, do Escritório de Inteligência e Pesquisa do Departamento de Estado dos EUA:

Brasil tem nos anos recentes conseguido, em grande parte, escapar da vergonha internacional dirigida ao Chile [...] por abusos dos direitos humanos. O Ministério de Relações Exteriores tem assiduamente evitado a identificação do Brasil com os mais notórios infratores, embora sua justificativa para se opor à política dos EUA e o desencorajamento de discussões bilaterais sobre direitos humanos seja bastante similar (UNITED STATES OF AMERICA, 1977a, p. 8-9, tradução nossa).

O mesmo relatório evidencia uma constante ação brasileira com a intenção de criar entraves para aferições de órgãos internacionais em países com suspeita

7 Carlos Marighella foi um dos principais organizadores da resistência contra o regime militar e chegou a ser considerado o inimigo número um da ditadura. Militou durante trinta e três anos no Partido Comunista e depois fundou o movimento armado Ação Libertadora Nacional (ALN) (MARIGHELLA, 2018).

de infrações aos direitos humanos, a fim de evitar precedentes que justificassem ações no Brasil. A tentativa de se manter afastado dessa discussão sobre direitos humanos ajuda, também, a entender o porquê do afastamento da Operação Condor, principalmente no que diz respeito à terceira fase, que coordenaria assassinatos fora da América Latina.

O caminho à abertura, proposto pelo então presidente Ernesto Geisel (1974-1979), seria outro motivo para o não engajamento profundo do país na Operação Condor. A realidade, porém, era diferente – e mesmo sendo o general Geisel identificado com a ala moderada dos militares, conhecida como *Sorbonne*, tinha posições fortes frente à segurança interna. Conforme o próprio general: “essa ‘abertura’ não seria efetivada ‘enquanto não se apagasse o espírito de contestação de minorias trêfegas e transviadas que perturbavam a vida do país [...] com apelo até das armas, do embuste, da intriga ou da violência.’” (REIS, 2012, p. 56). Internamente, os militares da linha dura pressionavam o governo Geisel para ser mais incisivo com o tratamento de subversivos (termo utilizado com o mesmo significado aplicado pelos outros países membros da Operação Condor), que poderiam estar procurando no Brasil refúgio, dada a abertura parcial (como o fim da censura) feita pelo país. De fato, a participação do Brasil na Operação se dava em grande parte para evitar que subversivos e terroristas estrangeiros causassem incômodos no território nacional e para manter a estabilidade dos governos autoritários da região (REIS, 2012; UNITED STATES OF AMERICA, 1977a). A preocupação principal do governo brasileiro era com os exilados políticos protegidos pela ACNUR – que eram intocáveis, dada a preocupação brasileira com as repercussões da questão internacional de direitos humanos – e que eram percebidos como de alta periculosidade e que poderiam pôr em risco a Segurança Nacional (REIS, 2012).

A coincidência entre o início da abertura, feita pelo governo Geisel, e o início da Operação Condor gera a falsa impressão de atuação modesta do país nessa cooperação entre o Cone Sul. Contudo, o Brasil dos anos de chumbo⁸ (1968-1974) foi grande responsável pelo aparelhamento das forças de repressão dos Estados do Cone Sul, colaborando diretamente para as ações da Operação Condor e

8 Os chamados “anos de chumbo” são considerados os anos mais duros da ditadura brasileira, iniciando-se em 1968, com a edição do Ato Institucional número 5, e terminando em 1974, com o fim do governo Médici.

operacionalizando sequestros além do seu território, juntamente às forças de países como Uruguai e Argentina, ainda democráticos à época. O governo Figueiredo (1979-1985) vai se afastar da Operação Condor, principalmente pela revogação do AI-5 e pela promulgação da Lei da Anistia, em 1979. Mesmo assim, em 1980 há um caso de desaparecimento de argentinos em pleno território brasileiro, demonstrando que o governo continuava, mesmo que discretamente, apoiando as operações de repressão (CASTILHO, 2014).

4.3 Apresentação de Caso: O Sequestro dos Uruguaios em Porto Alegre

Em 12 de novembro de 1978, em Porto Alegre, quatro nacionais uruguaios foram apreendidos: Lilián Celiberti e Universindo Rodríguez Díaz, vinculados ao Partido por la Victoria del Pueblo (PVP). Os dois filhos de Lilián, Francesca e Camilo, à época com três e oito anos respectivamente, também foram levados. A Operação contou com a participação de um comando do Exército uruguaio e agentes do DOPS gaúcho (BRASIL, 2014).

Lilián e Díaz foram levados à sede da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul e lá torturados com choques elétricos, espancamentos e pau de arara. Eles foram também levados à fronteira, onde houve ameaças de serem jogados ao mar, em referência aos “vãos da morte”⁹. De volta a Porto Alegre, com a intenção de capturar outros militantes do PVP em território brasileiro, uma armadilha foi montada no apartamento de Lilián. Contudo, os sistemas de alerta do Partido já haviam identificado o problema, e jornalistas da *Veja* e *Placar* foram informados. Confundidos com “subversivos”, só foram liberados depois de ser verificada sua identidade, resultando no comprometimento da Operação. Ainda assim os uruguaios foram entregues às autoridades de seu país, onde foram condenados a cinco anos de prisão. Eles foram os únicos uruguaios apreendidos pela Operação Condor a sobreviver (BRASIL, 2014).

O caso provocou grande repercussão internacional, sendo a primeira vez em que os métodos da Operação Condor vieram com clareza a público. Em 1980, os agentes que renderam os jornalistas foram condenados. Internacionalmente, em 9 Prática da Guerra suja na Argentina, em que milhares de vítimas foram atirados ao mar de aviões militares. Os prisioneiros eram lançados vivos, sóbrios ou drogados, das aeronaves para sua morte. Estima-se que quatro mil pessoas foram assim eliminadas.

2007, também a Itália condenou 146 nacionais de países da Operação Condor por crimes cometidos contra italianos, contando com o depoimento de Lilián Celiberti (BRASIL, 2014).

5 Conclusão

A Operação Condor não foi, exclusivamente, um movimento restrito ao Cone Sul. Foi uma articulação embasada no cenário que o sistema mundial apresentava no momento, com os Estados Unidos assumindo um papel de “protetor” da integridade Ocidental frente às tendências esquerdistas. A absorção de conceitos da política externa norte-americana para a América Latina, como a Doutrina de Segurança Nacional e a Defesa Hemisférica, foi responsável pelas sucessivas cooperações bilaterais e multilaterais no Cone Sul, tendo em vista a necessidade de manutenção dos seus regimes autoritários internos sob o baluarte da defesa dos princípios ocidentais, cristãos e capitalistas.

Os regimes militares que se instauraram no Cone Sul nos anos 60 e 70 realizavam ações de colaboração entre si para reprimir opositores já em um período pré-Condor. Contudo, com a criação da Operação Condor, essas ações se elevam e adquirem mais significância. Conforme as informações apresentadas no decorrer do trabalho, os países que atuaram mais fortemente na Operação Condor foram a Argentina (país que mais concentrou ações da Operação) e o Chile (que atuava na coordenação da Operação). O Brasil também operou nas práticas, tornando-se um dos países mais procurados por refugiados políticos, devido à sua abertura parcial no período Geisel, junto da Argentina (até 1976, quando do golpe militar). Além disso, as conexões que a Operação Condor propiciou na luta antissubversiva mostram que o Brasil foi afetado pela Operação. Alguns eixos merecem destaque nessa questão: as informações recebidas pelo Brasil dos demais países, a captura de brasileiros nos territórios dos países vizinhos (principalmente Uruguai e Argentina) e a colaboração para a captura de exilados estrangeiros no território brasileiro – como o caso já explorado dos uruguaios em Porto Alegre.

A participação brasileira na Operação Condor é mais sutil, em uma primeira análise, quando comparada à participação chilena ou argentina, por exemplo. É, porém, um equívoco descartar o papel chave que o Brasil desempenhou nos anos

pré Condor, conhecidos como os anos de chumbo no Brasil (1968-1973), onde o país já utilizava de meios muito semelhantes aos da Condor para caçar exilados nos países vizinhos. Não só isso, foi o Brasil, com posterior auxílio da CIA, que deu as bases e ensinou o *modus operandi* da Operação para os outros membros. Já em 1975, com a fundação oficial da cooperação multilateral, tem-se, de fato, um Brasil menos ativo – visto que já se preparava para a abertura do regime – mas de forma alguma inativo, uma vez que continuava a cooperar com os regimes vizinhos para manter a estabilidade regional.

A Operação Condor moldou, portanto, a forma como o Brasil se posicionou frente aos vizinhos regionais (os países do Cone Sul), atuando em conjunto com os mesmos para garantir uma estabilidade dos regimes autoritários através da caça sistemática de exilados políticos de alto valor. Mesmo não sendo o ator mais relevante após a fundação da Operação, foi responsável pelo treinamento das forças repressivas dos vizinhos e coleta intensiva de dados sobre exilados das mais diversas nacionalidades. Não se engajou em ações de extermínio além da América Latina pela conjuntura que vivenciava, mas isso não deve eximir o país da culpa histórica de ajudar na criação da cooperação multilateral mais repressiva da história recente da América do Sul.

Operation Condor: an analysis of the performance of the Southern Cone countries and its reflexes for Brazil in the 1970s

Abstract: This article analyzes the formation and operationalization of Operation Condor, a multilateral security cooperation established in the Southern Cone in 1975, which encompassed the Military Regimes of the time. The reasons for the Operation are discussed taking into account the international context of the Cold War, and the strategic importance of Latin America to the United States at the moment. The participation of Southern Cone countries is explored by reviewing their activities. Following, the Brazilian performance is analyzed, considering that Brazil was long appointed as a secondary actor in Operation – questionable fact, according to the data revealed in recent decades. Also about Brazil's role, we explore the period immediately prior to Operation Condor, the moment of greatest internal repression in the country, which helped shape the modus operandi of the Southern Cone movement.

Keywords: Operation Condor. Cooperation. Brazil. Southern Cone.

Referências

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Regimes Militares e a Segurança Nacional no Cone Sul*. Militares e Política, Rio de Janeiro, n. 9, p. 64-82, jul./dez. 2011.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. *Bolívia, 1964: os militares também golpeiam*. Proj. História, São Paulo, (31), p. 131-146, dez. 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Fórmula para o caos: Ascensão e queda de Salvador Allende (1970-1973)*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2008.

BAUER, Caroline Silveira. *O Departamento de Ordem Política e Social do Rio Grande do Sul: Terrorismo de Estado e polícia política durante a ditadura civil-militar brasileira*. Revista Ágora, Vitória, n. 5, 2007, p. 1-31.

BRASIL. *Comissão Nacional da Verdade (2014) Relatório*. v. 1, cap. 6. Brasília. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/imagens/documentos/Capitulo6/Capitulo%206.pdf>. Acesso em: 9 nov 2018.

CALLONI, Stella. *Operación Condor, Pacto Criminal*. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, 2016.

CARDOZO, Éric Tratz Hubie. *Operação Condor: a conexão repressiva entre as ditaduras militares do Cone Sul (1975-1980)*. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2009.

CASTILHO, Alessandra Beber. *O golpe de 1964 e a política externa brasileira dentro do contexto repressivo*. Revista NEIBA - Cadernos Argentina-Brasil. n. 8, vol. 3. Novembro 2014.

CIPDH - Comité international pour la protection des droits de l'homme. *Operación Condor: 40 años después*. Paris: CIPDH, 2015.

DINGES, John. *Os anos do Condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

IPPDH. *A 40 años del Cóndor: de las coordinaciones represivas a la construcción de las políticas públicas regionales en derechos humanos*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, 2015.

KRISCHKE, Jair. *Brasil y la Operación Condor*. In: Primer Encuentro de Museos de la Memoria del Mercosur, Montevideo, 2008.

MARIANO, Nilson. *As garras do Condor: como as ditaduras militares da Argentina, do Chile, do Uruguai, do Brasil, da Bolívia e do Paraguai se associaram para eliminar adversários políticos*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

MCSHERRY, J. Patrice. *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America*. Maryland (EUA): Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.

MENDES, Clécio Ferreira. *Ideologia e Poder no Chile: a DINA e a repressão na ditadura do general Augusto Pinochet*. XXVII Simpósio Nacional de História, Natal, 2013.

MARIGHELLA, Carlos. *Memórias da Ditadura*. Disponível em: <http://memorias-daditadura.org.br/biografias-da-resistencia/carlos-marighella/index.html>. Acesso em: 8 nov 2018.

MOTTA, Déborah Estri. *A Repressão extranacional na ditadura militar brasileira: a vigilância do DEOPS paulista sobre o Chile (1970-73)*. Projeto História, São Paulo, nº 29, tomo 1, p. 251-256, dez. 2004.

NETO, Tomaz Espósito. *Desenvolvimento e Autonomia: os Eixos da Política Externa do Governo Geisel (1974-1979)*. In: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz (Orgs.). *Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)*. Curitiba: Juruá, 2014.

PADRÓS, Enrique Serra. *Como el Uruguay no hay... Terror de Estado e Segurança Nacional. Uruguai (1968-1985): do Pachecato à Ditadura Civil-Militar*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PADRÓS, Enrique Serra. *O Paraguai de Stroessner no Cone Sul da Segurança Nacional*. IX Encontro Estadual de História, Rio Grande do Sul, 2008.

PADRÓS, Enrique Serra; FERNANDES, Ananda Simões. *A gestão do golpe no Uruguai: o governo Bordaberry e o papel dos militares (1972-1973)*. Estudos Ibero-Americanos, PUCRS, v. 38, n. 1, p. 27-44, jan./jun. 2012.

QUADRAT, Samantha Viz. *Operação Condor: o "Mercosul" do Terror*. Estudos Ibero-Americanos, PUCRS, v. 28, n. 1, p. 167-182, jun. 2002.

REIS, Ramiro José dos. *Operação Condor e o sequestro dos uruguaios nas ruas de um porto não muito alegre*. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p.41-59. 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/56074>. Acesso em: 10 nov 2018.

SÁNCHEZ, Roberto Teruel. *La Operación Condor y su Sistema de Inteligencia*. 2012. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/106166387/Operacion-Condor>. Acesso em: 9 nov. 2018.

SILVA, Jussaramar da. *A Usina de Itaipu e a Operação Condor: o outro lado das relações bilaterais Brasil-Paraguai (1973- 1987)*. Dissertação de Mestrado. PUC-São Paulo, São Paulo, 2010.

SOUZA, Fabiano Farias de. *Operação Condor: Terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas*. Revista do Corpo Discente do PPG-História da UFRGS , n.8, vol. 3, Janeiro - Junho 2011.

UNITED STATES OF AMERICA. The National Security Archive. *Brazil's Role in Operation Condor*. Excerpt, agosto de 1976a, 1 p. Disponível em: <https://nsarchive2.gwu.edu/news/20010306/condortel.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. Department Of State. Bureau Of Inter-american Affairs (ARA). *The Monthly Report (July): The "Third War" and South America*. Washington Dc: Department Of State, 1976b. 14 p. Disponível em: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB125/condor05.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. The National Security Archive. *Department of State INR, Report: "South America's Southern Cone - Block in Formation?"* Washington DC. 1977a, 19 p. Disponível em: <https://assets.documentcloud.org/documents/3679578/Document-3-Department-of-State-INR-Report-South.pdf>. Acesso 08 nov. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. The National Security Archive. *CIA, Report, "Counterterrorism in the Southern Cone"*. Washington DC, 1977b, 3 p. Disponível em: <https://assets.documentcloud.org/documents/3238658/2-CIA-Report-Counterterrorism-in-the-Southern.pdf>. Acesso 08 nov. 2018.

Atuação das Forças Armadas na Segurança Pública: Deterioração das Relações Civil-Militares na América Latina

Geórgia Bernardina de Menezes Gomes

Tarsila Klein Schorr¹

Resumo: O presente artigo busca identificar a relação entre a participação das Forças Armadas em operações de segurança pública e a deterioração das relações civil-militares na América Latina. Para tanto, utiliza-se do método comparado e da análise de estudos de caso de Argentina, Brasil, México e Peru. Parte-se da hipótese de que (1) a participação dos militares no meio interno seria uma variável causal em relação (2) ao estado das relações civil-militares, a qual atuaria como variável dependente. As relações civil-militares foram analisadas por meio (i) do orçamento de defesa dos países; (ii) da confiança da população na instituição e (iii) da representação militar no governo.

Palavras-chave: Forças Armadas. Segurança Pública. América Latina. Relações Civil-Militares.

¹ Graduandas em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

Com a derrocada dos governos autoritários civil-militares e a terceira onda democrática² na América Latina, o controle civil sobre as Forças Armadas tem sido um desafio à maturação de regimes democráticos. Apesar de não haver grupos militares no poder, em muitos países as Forças Armadas exercem protagonismo ao participarem em operações de segurança pública. Nesse cenário, Rut Diamint (2018, p. 2, tradução nossa) defende que, apesar do fim das ditaduras latino-americanas, “o poder militar novamente se expandiu e que os vínculos civil-militares são um elemento crucial para entender a política latino-americana”. Tal realidade se associa aos altos níveis de violência nos países da região, bem como a problemas que acometem as polícias, como a ineficiência no combate ao crime e à corrupção (CRUZ, 2016). A participação dos militares na segurança pública também pode ser ligada à expansão do conceito de segurança multidimensional³, que identifica a necessidade de combate a novas ameaças⁴ e de maior utilização das Forças Armadas em âmbito nacional, em vista da fluidez entre os campos da Defesa e da segurança pública (SAINT-PIERRE, 2012).

Dentre os países latino-americanos, a Argentina é considerada um exemplo de controle civil sobre as Forças Armadas, visto que foram condenados os líderes da ditadura militar (1976-1983) e foram aprovadas leis que obstruem a participação dos militares na segurança interna. Esta regulamentação, porém, foi flexibilizada ao longo dos governos democráticos de Carlos Menem e de Néstor e Cristina Kirchner. É no governo Mauricio Macri (2015-2019), porém, que a legislação é alterada, para permitir a participação das Forças Armadas no auxílio às forças de segurança interna no que tange ao terrorismo e ao narcotráfico (CLARÍN, 2018).

O Brasil, por sua vez, alternou medidas de aprofundamento do controle civil e de ênfase na função dos militares na Defesa com mecanismos de institucionalização

2 A Terceira Onda Democrática foi o período entre 1980 e 1990 em que ocorreu o fim de muitas ditaduras nos continentes latino-americano, africano e asiático, dando espaço ao surgimento de governos democráticos. Também foi o período de crise da União Soviética, o qual ocasionou, posteriormente, transições democráticas nas repúblicas que compunham tal Estado (HUNTINGTON, 1994).

3 Na América Latina, a promoção do conceito de segurança multidimensional se deu no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e com o apoio dos Estados Unidos, a partir da criação da Declaração de Bridgetown, que defendia a necessidade de uma atuação em múltiplos focos para o combate a ameaças (SAINT-PIERRE, 2012).

4 Pode-se definir novas ameaças como uma série de fatores que ganharam protagonismo no cenário internacional pós-Guerra Fria, principalmente o crime organizado, o terrorismo e o tráfico de drogas. São atividades ilícitas que não respeitam as fronteiras dos países, passando por várias jurisdições (LUTTERBECK, 2004).

da participação militar na segurança pública. A exacerbação da atuação das Forças Armadas no âmbito interno deu-se com a Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro (fev.-dez. 2018), na qual desempenharam funções nunca antes lhes concedidas no período democrático. Com a eleição de Jair Bolsonaro, ex-militar e defensor de políticas punitivas, aponta-se para o agravamento de tal questão (MENDONÇA, 2018).

O México pode ser considerado um caso peculiar, pois, no período recente, não houve um governo ditatorial liderado pelos militares, mas sim a hegemonia de setenta anos no poder do Partido Revolucionário Institucional (PRI) – com o apoio das Forças Armadas. Nos anos 2000, em período democrático, os altos níveis de violência, com destaque à força dos traficantes de drogas, e a ineficiência da atuação policial, propiciaram uma guerra contra o narcotráfico protagonizada pelas Forças Armadas. A adoção de políticas mais agressivas, entretanto, resultou na piora dos indicadores de violência e criminalidade e na proliferação de grupos criminosos. Eleito em 2018, López Obrador prometeu solucionar tal questão, mas moderou seu discurso ao chegar ao poder (MANAUT, 2018).

Por fim, o Peru passou pela ditadura personalista de Alberto Fujimori, na qual os militares eram responsáveis pela luta contra a subversão. Com o colapso do governo, militares foram condenados por violações de direitos humanos e buscou-se o aprimoramento do controle civil. Atualmente, contudo, há uma tendência de maior atuação no meio interno, relacionada ao combate ao narcotráfico (IGLESIAS, 2008; CARRIÓN; PALMER, 2018).

Em meio ao cenário latino-americano, busca-se identificar os impactos da atuação militar em operações de âmbito interno, a partir da análise dos casos de Argentina, Brasil, México e Peru. Mesmo com similaridades em diversos aspectos, julga-se que tais Estados representam diferentes amostras da realidade latino-americana, com uma gama mais ampla de cenários e possibilidades. Parte-se da hipótese de que (1) a participação dos militares no meio interno seria uma variável causal em relação (2) ao estado das relações civil-militares, a qual atuaria como variável dependente. Buscamos definir o estado das relações de acordo com (i) orçamento de defesa dos países; (ii) confiança da população nas forças armadas e (iii) representação militar no governo. Consideramos que tais fatores relacionam-se de forma

direta com nossa tentativa de classificação. O fator (i) será estudado com dados do Atlas Comparativo de Defesa da América Latina, em valores totais e proporcionais ao PIB; o fator (ii) será medido por meio do Informe Latinobarómetro (2018) e o fator (iii) será estudado pela análise dos gabinetes presidenciais e da representação militar nos Congressos.

O estudo da atuação das Forças Armadas nos respectivos países se dá pela utilização do método comparado, o qual permite o contraste entre as diferentes realidades e dinâmicas apresentadas. A análise qualitativa dos dados desdobra-se na formação de uma matriz relacionando participação dos militares na segurança pública e situação de relações civil-militares. Para tanto, será utilizado o método comparado entre os quatro países analisados: Argentina, Brasil, México e Peru, almejando a enquadrá-los nas quatro classificações de Fitch (1998), que correspondem a controle militar, tutela militar, subordinação militar condicional e controle civil.

2 Participação das Forças Armadas na Segurança Pública: Contextualização dos Casos de Argentina, Brasil, México e Peru

Para uma melhor compreensão das realidades de Argentina, Brasil, México e Peru, efetuamos uma breve contextualização da atuação das Forças Armadas dos respectivos países no século XX, bem como procuramos caracterizar as relações civil-militares recentes nas localidades. Além disso, demos enfoque às legislações que regulam a participação dos militares em operações de âmbito interno.

2.1 Argentina

A realidade argentina no século XX foi marcada pelo protagonismo das Forças Armadas, incluindo sucessivos golpes militares (1930, 1943, 1955, 1962, 1966 e 1976). O escopo deste trabalho, porém, parte do último período ditatorial (1976-1983) devido à duração e brutalidade do regime, que resultou na condenação dos líderes e na profunda diminuição de atuação das Forças Armadas, e também por decorrer dele um longo período democrático na história argentina (ROJAS, 2014).

A ditadura militar argentina inicia-se em 24 de março de 1976, marcada pela derrubada do governo de Isabel Perón e pela instauração de uma junta militar

autodenominada Processo de Reorganização Nacional (PRN). É durante esse período, também, que as iniciativas do modelo neoliberal passam a ser implementadas (ROJAS, 2014). O regime termina em 1983, desgastado economicamente pelas tentativas de liberalização e abertura econômica e militar, devido ao insucesso na tentativa de retomada das Ilhas Malvinas do controle britânico (SOUZA, 2013). O apoio da sociedade civil ao governo desmantelou-se, impossibilitando uma transição democrática pactuada entre os setores civil e militar. Assim, durante o mandato do primeiro presidente civil pós regime militar, Raúl Alfonsín (1983-1989), foram delimitadas as funções militares vigentes até a atualidade (SUCCI JUNIOR, 2017).

A lei nº 23.554/88, conhecida como Lei de Defesa Nacional, estabeleceu que a atuação militar estava limitada às questões de Defesa Nacional, definidas como “a integração e a ação coordenada de todas as forças da Nação para a solução dos conflitos que requerem o uso das Forças Armadas, de maneira dissuasiva ou efetiva, para enfrentar as agressões de origem externa” (ARGENTINA, 1988, art. 2). Já em 1991, durante a presidência de Carlos Menem, foi sancionada a Lei de Segurança Interna, Nº 24.059. Esta definia a possibilidade de emprego subsidiário de “elementos de combate das forças armadas em operações de segurança interna” (ARGENTINA, 1991, p. 1) em caso de solicitação ao Ministério da Defesa.

Adicionalmente, no governo Néstor Kirchner, em 2006, foi publicado o decreto 1691, Diretiva sobre a Organização e o Funcionamento das Forças Armadas, definindo como missão principal invocar e repelir qualquer agressão externa perpetrada pelas Forças Armadas de outro Estado; e como missões secundárias (i) participação nas operações multilaterais das Nações Unidas; (ii) participação em operações de segurança interna, de acordo com a Lei de Segurança Interna Nº 24.059; (iii) participação em operações de apoio para a comunidade nacional ou países amigos e (iv) participação na construção de um sistema de defesa (ARGENTINA, 2006).

Desde então, a participação das Forças Armadas na Segurança Pública é mínima. Como destaca Succi Junior (2017), com base nos resumos produzidos pelo Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas entre os anos de 2005 e 2015, os quais buscam sistematizar, com base nos jornais de grande circulação

dos países, notícias acerca da atuação das Forças Armadas, a atuação em segurança pública representa 5,8% dos resumos produzidos. Já a atuação externa representa 82,4% dos dados sistematizados. Assim, podemos ver que a participação na Segurança Pública não é função definida na legislação argentina nem tampouco ocorre de fato no país.

Recentemente, porém, surgem debates sobre a expansão e atuação da Gendarmeria Nacional Argentina, força de segurança intermediária e de modelo militar, responsável por segurança interna, defesa nacional e apoio à política externa (GENDARMERÍA NACIONAL, 2019). Ou seja, suas funções não podem ser desempenhadas plenamente nem pela polícia nem pelos militares, lhe permitindo tanto participar de missões de paz no exterior quanto como contrapeso paramilitar nas relações civis militares. Alguns autores sugerem que vem aumentando a presença da Gendarmaria no sistema de segurança interna, o que representa uma militarização da gestão da segurança pública nacional (KOBILANSKI, 2012). Além disso, durante o governo de Cristina Kirchner, o Decreto 10091 de 2011 estabeleceu a Operação Escudo Norte, responsável por prevenir e proteger as fronteiras nordeste e noroeste da Argentina de atos ilícitos como tráfico de drogas e de pessoas e contrabando. Ademais, as Forças Armadas foram autorizadas a atuar em coordenação com as forças policiais e a Gendarmeria Nacional. Ainda assim, alguns estudiosos criticam o fato de que este decreto começa a enfraquecer a diferenciação institucional entre Defesa Nacional e segurança interna (SAIN, 2018).

Este cenário se altera com a ascensão de Mauricio Macri à presidência. Em julho de 2018, o presidente modificou a legislação de 2006 que limitava a atuação das Forças Armadas por meio da promulgação do Decreto 683. Desse modo, as Forças Armadas argentinas passam a poder auxiliar as forças policiais no controle de fronteiras e no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. O decreto, porém, não foi recebido sem críticas. Em resposta a elas, o Ministro da Defesa, Oscar Aguad, assegurou que as Forças Armadas não iriam intervir em conflitos sociais nem patrulhar as ruas (CLARÍN, 2018). Ainda assim, esta alteração recente na função das Forças Armadas argentinas instaura a possibilidade de que as mesmas passem a atuar em funções semelhantes às da polícia.

2.2 Brasil

No Brasil, as Forças Armadas possuem uma relação histórica prolongada com o meio interno, seja como moderadoras da dinâmica política nas primeiras décadas do século XX, ou como chefes de governo durante a Ditadura Civil-Militar entre 1964 e 1985 (STEPAN, 1986). Com o fim de tal regime ditatorial, os militares brasileiros perderam protagonismo político, tendo como missão principal a defesa da soberania nacional. Desde a década de 1990, contudo, o exercício militar de atividades de segurança pública – próprias das polícias civil e militar – tem sido recorrente. Pode-se associar sua atuação no meio interno ao descrédito da população brasileira ante as polícias civis e militares, ligando-as à inefetividade, à corrupção e aos abusos de autoridade, bem como aos aumentos dos níveis de violência (SOARES, 2006). Não obstante, o papel destacado do combate às Novas Ameaças no pós-Guerra Fria, sendo elas o narcotráfico, o crime organizado e o terrorismo (LUTTERBECK, 2004), também influi na realidade brasileira.

É interessante ressaltar a atuação militar no estado do Rio de Janeiro, principalmente em sua capital, onde é recorrente o emprego dos militares em larga escala, como na Operação Rio (1994), antes e durante grandes eventos como a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016). Além disso, em consonância com a atuação dos militares brasileiros na Missão de Paz da Organização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), foram criadas Forças de Pacificação (FPaz) modeladas por oficiais que trabalharam no Haiti em prol do auxílio às polícias na capital desse estado (HARIG, 2019). Mais recentemente, entre fevereiro e dezembro de 2018, ocorreu uma Intervenção Federal no Rio de Janeiro, invocando-se pela primeira vez o artigo 34 da Constituição Federal de 1988, a partir do Decreto N°9.288. Sob a alegação de que haveria um grave comprometimento da ordem pública, as Forças Armadas se tornaram responsáveis, por dez meses, pela segurança pública no estado do Rio de Janeiro, ordenando a disposição de recursos e o comando das forças policiais. Argumenta-se que os militares desempenharam funções que não lhes eram relegadas desde a Ditadura Militar, o que resultaria num agravamento da militarização da segurança pública (ALDA; MARTÍN, 2018).

A legislação brasileira apresenta uma série de dispositivos que permitem e regulam a participação militar na segurança pública. O marco principal é o Artigo

142 da Constituição Federal de 1988, que dispõe como funções dos militares, além da defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. Não se define lei e ordem, contudo, abrindo margem para a atuação dos militares em situações de caráter social, econômico ou político, por exemplo (ZAVERUCHA, 2005). Seu emprego no meio interno, relacionado às Operações de Garantia de Lei e Ordem (GLOs), é regulado pelo Decreto Nº3897 (2001) e pelas Leis Complementares Nº97 (1999), 117 (2004) e 136 (2010) (COIMBRA, 2012). Essas operações se destinam à complementação da atuação das polícias militares e civis na segurança pública quando esgotados os meios de atuação policial. Devem ocorrer em local e período de tempo definidos, após solicitação dos governos estaduais à Presidência da República. Segundo dados do Ministério da Defesa (2019), de 1992 a abril de 2019, foram realizadas 136 operações GLO, podendo-se calcular uma média de aproximadamente cinco operações por ano, divididas em quatro categorias: Eventos (27,9%), Greves da Polícia Militar (18,4%), Violência Urbana (16,9%), Garantia de Votação e Apuração (16,2%) e Outros (20,6%), como vistorias penitenciárias e proteção a refugiados. Mesmo a lei restringindo-as a um caráter emergencial, pode-se perceber que as GLOs têm sido convocadas com uma frequência considerável e em situações diversas.

Em 2017, foi aprovada a lei Nº 13.491, que transfere o julgamento de homicídios cometidos por militares em operações de segurança pública para a jurisdição do Tribunal de Justiça Militar. A medida poderia impedir um julgamento justo e imparcial, visto que os membros das Forças Armadas serão julgados por seus pares, não pela sociedade (SOARES, 2018). Em 2018, por sua vez, o General da reserva Joaquim Silva e Luna se tornou o primeiro ministro da Defesa de carreira militar no país, desde a criação do órgão em 1999. Tal medida diferiu da tradição de liderança civil da Defesa na maioria dos países democráticos, considerada pré-requisito para um efetivo controle da organização militar. O novo governo de Jair Bolsonaro seguiu diretrizes similares e nomeou o General Fernando Azevedo e Silva para o cargo. No mesmo ano, foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, com o objetivo de liderar e organizar a articulação entre as forças de segurança pública⁵. É responsável por Polícia Federal, Polícia Rodoviária

⁵ Em 2019, foi incorporado ao superministério de Justiça e Segurança Pública, liderado pelo controverso ex-juiz federal Sérgio Moro (XAVIER, 2019).

Federal, Força Nacional e Departamento Penitenciário Nacional, e pela integração desses grupos com a atuação das Forças Armadas (MAZUI; PALMA, 2018).

A eleição de Jair Bolsonaro, ex-militar, é um indicador preocupante. Além de defender a Ditadura Militar (1964-1985), o presidente prega uma doutrina repressiva perante os criminosos, discursando, inclusive, em prol de violações de direitos humanos (SOARES, 2018). Outras medidas do governo Bolsonaro foram a proposição do Pacote Anticrime, em tramitação no Congresso, que objetiva atuar contra a corrupção, o crime organizado e os crimes violentos (MENDONÇA, 2018), e a flexibilização da autorização para o porte de armas (XAVIER, 2019). Bolsonaro tem buscado acomodar as preferências das Forças Armadas, visto que, junto com a proposta de reforma da previdência militar, anunciou um pacote de reestruturação da carreira dos membros da organização – visando a conceder-lhes uma série de benefícios (MAIA, 2019). Não houve mudanças, contudo, quanto à legislação sobre a participação militar na segurança pública. Ademais, em abril de 2019, Evaldo dos Santos foi assassinado com 80 tiros disparados por oficiais do Exército, na capital do estado do Rio de Janeiro, o que alarmou a sociedade quanto às consequências adversas da militarização (HUFFPOST BRASIL, 2019).

2.3 México

No México, a participação dos militares em operações de segurança pública se relaciona ao combate ao narcotráfico e à debilidade da ação policial, empreendendo-se uma verdadeira guerra às drogas. A atuação interna das Forças Armadas, contudo, foi constante no histórico da nação, seja por golpes ou pelo combate a grupos subversivos (PION-BERLIN, 2016). É importante ressaltar que, diferentemente dos demais países analisados, não houve ditadura militar na segunda metade do século XX no México, e sim a hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRI manteve-se no poder entre 1929 e 2000, com o apoio das Forças Armadas, as quais atuavam na repressão a protestos e no combate a guerrilhas. Vicente Fox, do Partido de Ação Nacional (PAN), primeiro presidente do novo ciclo democrático, prosseguiu a lógica de parceria e suporte entre governo e militares (MANAUT, 2018). Além disso, instaurou “a fórmula de que somente os militares podiam fazer frente às deficiências governamentais em matéria de

segurança, a partir da suposição de que eram os melhores para depurar as instituições” (MANAUT, 2018, p. 103, tradução nossa).

No governo seguinte, de Felipe Calderón, também do PAN, iniciou-se uma guerra contra o narcotráfico através da atuação dos militares nas frentes de erradicação, interceptação e luta contra os cartéis (PION-BERLIN, 2016). Concedeu-se amplas prerrogativas aos militares, a partir da consideração de que havia uma ameaça à segurança nacional mexicana. Os efeitos dessas ações *mano dura*, entretanto, contribuíram à piora dos índices de violência no país e a uma proliferação dos cartéis junto da ascensão de novas lideranças (REYES, 2018). A atuação das Forças Armadas na luta contra o narcotráfico foi acompanhada por denúncias de tortura, execuções e abusos de poder, relacionadas a uma postura repressiva e coercitiva por parte dos militares e, também, à militarização da polícia (CRUZ, 2016). Segundo Donadio (2016), entre 2007 e 2014, cerca de 164 mil pessoas foram assassinadas na guerra às drogas mexicana, número superior à contagem das mortes nas guerras do Afeganistão (2001–2016) e do Iraque (2003–2011), que somam cerca de 103 mil indivíduos.

A ligação entre militares e segurança interna é garantida pelos dispositivos da Constituição mexicana – com destaque ao Artigo 89 – e pelos regulamentos das Forças Armadas, sua atuação sendo subordinada à autorização da Presidência da República, por meio de solicitação das autoridades civis (COIMBRA, 2012). Em 2017, foi aprovada a Lei de Segurança Interior, que permite a atuação das Forças Armadas em funções de policiamento na totalidade do território do país - não somente em províncias determinadas -, medida que teve amplo apoio das Forças Armadas (MANAUT, 2018). Segundo Reyes (2018), tal lei fortalece uma predominância dos militares em relação à polícia, sem dar ênfase à necessidade de instruir e reformar as entidades de policiamento mexicanas. Além disso, a nova lei possui dispositivos de proteção a militares acusados de perpetrarem violações de direitos humanos (MANAUT, 2018).

Eleito em 2018, o novo presidente António Manuel López Obrador (AMLO) ostentou, durante sua campanha, uma postura crítica ante a “guerra às drogas” e a militarização da segurança pública, bem como em relação à corrupção no Estado mexicano. No entanto, ao tomar posse, alegou que as Forças Armadas seriam a

entidade melhor capacitada para atuar nas regiões afetadas por níveis extremos de violência. Mesmo assim, extinguiu o Estado Maior Presidencial, órgão símbolo da cumplicidade entre as Forças Armadas e o Executivo (MANAUT, 2018). Buscando adaptar o combate ao crime, foi lançada, ao final de junho de 2019, a Guarda Nacional, entidade mista entre polícia federal e oficiais da Marinha e do Exército para a luta contra o tráfico de drogas e o crime organizado. Mesmo sendo de índole civil, a organização terá 50 mil efetivos militares, e não substituirá a atuação das Forças Armadas no combate ao crime: acordou-se que, por mais cinco anos, os militares manteriam seu papel na segurança pública (ORÉ, 2019).

Ademais, será comandada por oficiais militares e caracterizada pela disciplina típica das Forças Armadas, visando-se à formação de um contingente de 150 mil membros até 2023. As características do novo plano têm provocado críticas de opositores do governo e organizações de defesa aos direitos humanos, os quais alegam que somente será agravada a militarização (MELIMOPOULOS, 2019). Também destaca-se a negligência quanto às polícias, adiando-se a sua reforma e capacitação com a delegação do policiamento a uma força dirigida por militares - o que agravaria a dependência da segurança interior mexicana em relação às Forças Armadas (MEYER, 2019).

2.4 Peru

Nos quase duzentos anos de independência peruana, os governos frequentemente alteravam-se entre formas de autoritarismo, com curtos períodos democráticos (CARRIÓN; PALMER, 2018). De 1968 a 1980, o Peru passou por mais um período de governos militares, depois que as Forças Armadas, lideradas pelo General Juan Velasco Alvarada, depuseram o presidente Fernando Belaúnde. A restituição democrática, em 1980, coincidiu com o surgimento do Sendero Luminoso (IGLESIAS, 2008), movimento de guerrilha de inspiração maoísta. As Forças Armadas ficaram responsáveis pela luta antissubversiva, a qual se espalhou por todo o país. O movimento conseguiu controlar os vales em que se produzia cocaína e passou a relacionar-se com o narcotráfico (CARRIÓN; PALMER, 2018).

Um dos mais marcantes governos autoritários foi o de Alberto Fujimori (1990–2000), caracterizado por estabilização econômica, corrupção e violência.

Fujimori foi eleito por vias democráticas em 1990; porém, em 1992, com ajuda dos militares, realizou um autogolpe, suspendendo a constituição e fechando o congresso. Com a sua queda no final do ano 2000, o Peru passou a apresentar sucessivos governos democraticamente eleitos (CARRIÓN; PALMER, 2018). Um dos principais objetivos do governo Fujimori foi o de combater a guerrilha, a qual foi quase completamente derrotada pelas Forças Armadas nos anos 1990. Apesar disso, o governo de Fujimori não se apoiou na institucionalidade militar, mas sim em mandos individuais, o que acabou por desinstitucionalizar, polarizar e diminuir a profissionalização das Forças Armadas peruanas. Com o colapso do governo, muitos militares foram julgados e presos e as Forças Armadas caíram em desprestígio, sendo criada uma Comissão da Verdade para averiguar a atuação durante a ditadura e na luta contra o Sendero Luminoso. Nesse cenário, o Ministério da Defesa foi fortalecido, a fim de reduzir a autonomia das Forças Armadas e delimitar seus âmbitos de atuação (IGLESIAS, 2008).

Atualmente, a posição oficial do governo do Peru é de que o país não sofre ameaças externas convencionais à sua segurança nacional; sofre, assim, de dois tipos de ameaças: as chamadas novas ameaças, de caráter global, como o terrorismo, o crime organizado transnacional, o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro etc.; e as questões de caráter interno, como a insegurança dos cidadãos e as ameaças do narcotráfico. O Peru é um dos poucos países do mundo que detém toda a cadeia de produção do narcotráfico, bem como a possível violência dos protestos sociais, o enfrentamento dos resquícios do Sendero Luminoso – ativo em pequenas regiões como o Alto Huallaga – e a ameaça às fronteiras (IGLESIAS, 2008).

A Polícia Nacional é responsável pela segurança dos cidadãos e pela manutenção da ordem pública. Desde o restabelecimento da democracia, as Forças Armadas atuaram na manutenção da ordem pública apenas em casos excepcionais e de maneira breve. Atualmente, a Polícia Nacional e as Forças Armadas possuem uma atribuição em comum no que tange à segurança interna: a contra-insurgência. Por ordem do Congresso, as Forças Armadas também podem atuar no combate ao contrabando, sobretudo no que tange à proteção fronteiriça (IGLESIAS, 2008). Segundo a Constituição peruana, as Forças Armadas têm como principal objetivo “garantir a independência, soberania e integridade territorial da República” (PERU,

1993, art. 165). Podem assumir, porém, o controle da ordem interna se convocadas pelo presidente em estados de exceção (PERU, 1993, art. 137).

No século XXI, por outro lado, as Forças Armadas passam a atuar em outras frentes, aliadas ao desenvolvimento econômico e social e na luta contra o crime organizado. Além disso, foram expandidos os ambientes de atuação das Forças Armadas, as quais, além de combater os resquícios do movimento Sendero Luminoso, passaram a atuar no combate ao contrabando. Em 2018, o Congresso aprovou a lei N° 30796, que autoriza a participação das Forças Armadas nas ações contra o Tráfico Ilícito de Drogas nas declaradas zonas de emergência (ROTTA, 2018). Podemos dizer, então, que as Forças Armadas peruanas iniciaram sua atuação como protetoras de ameaças externas e com um papel secundário na manutenção da ordem interna. Ao longo do tempo foram atribuídas outras funções, com caráter mais social, como o apoio em casos de desastre natural.

3 Análise Comparativa: Atuação na Segurança Pública e Relações Civil-Militares

Será utilizada a classificação de Fitch (1998, apud SMITH, 2005) para tentar enquadrar os padrões de relações civil-militares na última década. Smith (2005) caracteriza, com base na classificação de Fitch (1998), quatro padrões de interação civil-militar nos anos 1980 e 1990, período de retorno à democracia em muitos dos países latino-americanos. São eles: (1) controle militar, no qual há subordinação do governo aos militares; (2) tutela militar, caracterizada por monitoramento das autoridades civis e participação no processo político; (3) subordinação militar condicional, marcada pela omissão das Forças Armadas em questões políticas, ao mesmo tempo em que mantém o direito de intervir pela preservação do interesse nacional e da segurança; e (4) controle civil, na qual há subordinação à sociedade civil no que diz respeito ao cenário político e ações e princípios (SMITH, 2005).

Com base em tais categorias, Cepik (2005, p. 76) busca elucidar a diferença entre as classificações intermediárias ao espectro:

no caso da tutela militar, o poder de veto e a influência exercida pelos militares nas decisões políticas são “expansivos”, abarcando temas da vida política muito além da área de defesa, tais como conflitos distributivos, legislação previdenciária, posse de terra, política ambiental, duração de

mandatos presidenciais etc. No caso da subordinação condicional, as Forças Armadas operam como um dos grupos de interesse poderosos na sociedade e subordinam-se aos governantes na maioria dos casos, desde que interesses vitais da corporação não sejam contrariados.

No presente artigo, visamos a avaliar a relação entre participação das Forças Armadas em operações de segurança pública e estado das relações civil-militares a partir de (i) indicadores do orçamento de Defesa, (ii) confiança nas Forças Armadas e (iii) representação militar no governo. Tem-se em conta, contudo, os riscos de generalização ou simplificação das situações dos países, utilizando-se as classificações para tentar instrumentalizar as variáveis e mostrar que há diferenças nos padrões de interação nos países, bem como em relação aos países classificados na mesma categoria.

3.1 Orçamentos de Defesa

A comparação dos orçamentos de Defesa de 2010 e 2016 visa depreender se houve valorização do campo militar nesse período. Precisa-se ter em conta, contudo, que um maior orçamento pode estar relacionado à questão de salários e pensões, e não a investimentos na capacitação e na expansão das Forças Armadas – em vista disso, nos baseamos na disposição do Atlas de Defesa (DONADIO, 2016, p. 40) da porcentagem dos gastos de investimento e com pessoal.

Na Argentina, o orçamento consistiu de US\$3,138bi em 2010, representando 0,91% do PIB, enquanto, em 2016, subiu para US\$4,287bi, correspondente a 0,98% do PIB (DONADIO, 2016). A variação foi positiva, de 27%, estando provavelmente relacionada ao aumento dos gastos com pessoal, que passaram de 75,4% do total do orçamento em 2010 para 80,8% em 2016. O investimento, por outro lado, reduziu-se de 3,1% para 2,4% (DONADIO, 2016; KUSSROW; SÁNCHEZ, 2018). O cenário futuro é de potencial aumento, tendo em vista que o governo argentino definiu, em 2018, um aumento nominal de 24,7% do orçamento de Defesa para 2019, devido à política de Maurício Macri de fortalecer as Forças Armadas do país (DINATALE, 2018).

Na contracorrente da participação dos militares na segurança pública e na política, o orçamento militar do Brasil diminuiu, variando negativamente em 65%,

de US\$ 33,055bi (1.73%PIB) para US\$19.978bi (1.3%PIB) (DONADIO, 2016; KUSSROW; SÁNCHEZ, 2018). Como porcentagem do PIB, não houve variação tão acentuada, podendo ser relacionada aos cortes de gastos no Brasil, ligados à crise econômica e à diminuição do PIB (FLEURANT et al., 2017). Quanto à relação entre gastos com pessoal e investimento, foi de, respectivamente, 71,6% e 14% em 2010 para 74,7% e 9% em 2016. Observa-se, portanto, proporcionalmente, a redução do investimento acompanhada pelo aumento dos gastos com pessoal (DONADIO, 2016).

No México, o orçamento de Defesa oscilou de US\$ 4,875 bi (0.49%PIB) em 2010 para US\$5.978bi (0.55%PIB) em 2016, o que representou 18% de variação do orçamento de Defesa. Os investimentos, de 2010 a 2016, foram de 5,3% a 14,6%, representando um acentuado aumento proporcional, fora da curva apresentada pelos demais países. Os gastos com pessoal, por sua vez, passaram de 75,2% para 65,7% (DONADIO, 2016; KUSSROW; SÁNCHEZ, 2018). Esse cenário pode estar relacionado à crescente participação militar nas operações contra cartéis de drogas presentes no país (FLEURANT et al., 2017).

A Defesa no Peru teve, em 2010, um orçamento de US\$ 2,067 bi (1.41%PIB), que em 2016 correspondeu a US\$ 2,237bi (1.26% PIB) (DONADIO, 2016). Esse crescimento se deu, sobretudo, na área de investimento, em 2010 representando 14,9% do orçamento e, em 2016, 24,5%. Em relação à porcentagem de gastos com pessoal, foram de 48,5% (2010) a 56,3% (2016). Esse cenário pode estar ligado ao recente crescimento econômico do país e à relativa estabilidade política (BRIGANTI, 2017) – cenário que se altera com a renúncia do presidente Pedro Pablo Kuczynski após a acusação de compras de votos em trocas de investimentos em obras públicas (FOWKS, 2018).

3.2 Indicadores de Confiança nas Forças Armadas

Quadro 1 - Confiança nas Forças Armadas

	Argentina	Brasil	México	Peru
2010	37%	63%	55%	35%
2018	48%	58%	50%	46%

Fonte: elaborada pelas autoras com base em Latinobarómetro, 2010; 2018.

Quanto aos indicadores de confiança nas Forças Armadas, pode-se perceber uma tendência de aumento em cerca de 10 pontos percentuais em Argentina e Peru. No Brasil e no México, por sua vez, oscilou negativamente em 5 pontos percentuais. Em Argentina e Peru, contudo, os níveis de confiança da população nas Forças Armadas, apesar do aumento, não chegam a 50%. O México fica em patamar intermediário, enquanto, no Brasil, o indicador se encontra em níveis superiores aos demais países, mantendo-se acima dos 50% durante o período analisado. Podemos depreender, portanto, que em todos os países as Forças Armadas contam em média com a confiança de metade da população. Como forma de comparação, vale mencionar que a Igreja é a única instituição na qual a população confia mais do que nas Forças Armadas na maioria dos países da América Latina – no Brasil, por exemplo, 73% da população confia na Igreja; 58% nas Forças Armadas; 47% na Polícia; e apenas 33% no Poder Judiciário (LATINOBARÓMETRO, 2010; 2018).

3.3 Representação Militar nos Governos

Quanto à representação militar no governo, o cenário difere profundamente entre os quatro países, sendo a situação no Brasil a mais alarmante. Foram analisados os Ministros, Deputados e Senadores de todos os países (com exceção do Peru, cujo sistema é unicameral), e foram considerados para análise militares na ativa e aposentados. Assim, na Argentina, não há representação militar em nenhum âmbito governamental, sendo civil, inclusive, o Ministro da Defesa (ARGENTINA, 2019a; 2019b; 2019c). O México também não conta com nenhum ministro ou congressista de carreira militar (MÉXICO, s.d.). No Peru, o único ministro militar é José Modesto Huerta Torres, general aposentado e atual Ministro da Defesa (PERU, 2019). O país conta com dois congressistas de carreira militar, hoje aposentados: Luis Alberto Yika García, comandante do Exército; e Carlos Tubino Arias Schreiber, Vice-almirante da Marinha peruana (EL COMERCIO, 2016).

O Brasil, por outro lado, é o país com maior representação militar no governo. O Presidente Jair Bolsonaro é um militar da reserva e seu Vice-Presidente é o General Hamilton Mourão. Além disso, seu governo conta com quatro ministros militares – General Fernando Azevedo (Ministro da Defesa), Bento Costa Lima (almirante de esquadra e Ministro de Minas e Energia), Tenente-Coronel Marcos

Pontes (Ministro da Ciência, Tecnologia e Comunicação) e General Augusto Heleno (Ministro da Segurança Institucional) (BRASIL, 2019a) –, além de oito deputados federais: Capitão Wagner (PROS); Chrisóstomo de Moura (PSL); Coronel Armando (PSL); General Girão (PSL); General Peternelli (PSL); Luiz Armando Schroeder Reis (PSL); Major Vitor Hugo (PSL) e Sargento Gurgel (PSL) (BRASIL, 2018). O país não conta, porém, com nenhum senador de carreira militar (BRASIL, 2019b).

É pertinente chamar atenção ao fato de que, no Brasil, tem sido constante a exposição de opiniões de militares em relação a questões políticas, apesar do Decreto 4346, de 2002, que proíbe as manifestações políticas de militares do Exército sem autorização prévia. Em 2018, o General Villas Boas, comandante do Exército, protestou na rede social Twitter contra o pedido de habeas corpus do ex-presidente Lula (CALEGARI, 2018) – com a eleição de Bolsonaro, se tornou assessor especial do Gabinete de Segurança Institucional, órgão da presidência. Além disso, o General Hamilton Mourão alegou, em fevereiro de 2018, que atuaria na articulação entre as candidaturas de militares para as eleições daquele ano. Em 2017, posicionando-se mais radicalmente, chegou a afirmar que era necessária uma intervenção militar (VICTOR, 2018). Ao se tornar vice-presidente, Mourão passou a ser mais moderado na sua fala – chegando a exercer um contraponto às opiniões mais radicais de Jair Bolsonaro. Declarações desse tipo, apesar de receberem amplas manifestações de apoio na sociedade civil, têm sido repelidas pelo Exército Brasileiro e pelo Ministério da Defesa, partindo de opiniões de grupos ou indivíduos específicos.

3.4 Combinação das Variáveis

Em prol da análise da relação entre atuação das Forças Armadas na segurança pública e estado das relações civil-militares, foi desenvolvida uma tabela para esquematizar a participação militar na segurança pública e as categorias de relações civil-militares de Fitch (1998). Tais classificações correspondem a controle militar, tutela militar, subordinação militar condicional e controle civil (FITCH, 1998).

Quadro 2 – Militares na Segurança Pública e Categorias de Relações Civil-Militares

Casos	Participação Militar na Segurança Pública	Controle Militar	Tutela Militar	Subordinação Militar Condicional	Controle Civil
Argentina	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Brasil	SIM	NÃO	SIM*	NÃO	NÃO
México	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Peru	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO

Fonte: FITCH (1998).

Pode-se perceber que a Argentina é considerada um exemplo de controle civil sobre as Forças Armadas, devido a condenações de líderes da ditadura militar (1976-1983), existentes até os dias de hoje, e à presença de leis que obstruem a participação dos militares na segurança interna (SUCCI JUNIOR, 2017). O cenário argentino, porém, parece alterar-se lentamente, devido ao aumento do orçamento de Defesa para o ano de 2019, bem como pelo Decreto promulgado pelo Presidente Mauricio Macri que rompe com a tradição histórica argentina de isolamento das Forças Armadas (DINATALE, 2018).

O México e o Peru podem ser considerados casos intermediários. No Peru, a memória da estreita relação das Forças Armadas com a Ditadura Fujimorista, sobretudo no combate ao movimento de guerrilha Sendero Luminoso, ainda mantém um parcial isolamento militar de atuações mais próximas à política. Ainda assim, a confiança da população nas Forças Armadas vem aumentando ao longo dos anos. Podemos conjecturar que há uma crescente ampliação da atuação das Forças Armadas, as quais, desde 2016, passam a atuar também no desenvolvimento nacional, na coleta de dados do Censo peruano e, a partir de 2018, em ações contra o tráfico de drogas em zonas declaradas de emergência (IGLESIAS, 2008; ROTTA, 2018). O México, por sua vez, confia aos militares a resolução da questão da violência, mesmo que em 12 anos de “guerra às drogas” os índices de homicídios tenham se agravado. Além disso, o país implementou a Guarda Nacional, força civil de modelo militarizado chefiada por oficiais das Forças Armadas. Mesmo não tendo peso em órgãos políticos, manifestam-se em relação a questões que os

afetam diretamente – como no apoio à Lei de Segurança Interior (MANAUT, 2018; MEYER, 2019).

O Brasil representa, entre os países da amostra, o caso mais alarmante, sobretudo no que tange à participação política. É no Brasil o cenário com maior participação de militares no governo, sendo 4 Ministérios controlados por militares, além das carreiras militares do presidente e do vice-presidente. É importante ressaltar que enquadramos o Brasil na categoria de tutela não por ser um fator consolidado, mas por haver uma forte tendência de retomada da centralidade dos militares no meio político, acompanhada pela crescente participação na segurança pública. Essa tendência se relaciona às manifestações militares em assuntos variados, bem como a sua marcada centralidade nos resultados das eleições de 2018.

4 Considerações Finais

O presente artigo buscou identificar a correlação entre a crescente participação das Forças Armadas dos países latino-americanos em operações de segurança pública e o estado das relações civil-militares nos países selecionados. Através da coleta e análise dos dados, percebeu-se, de fato, uma crescente participação das Forças Armadas em operações que fogem de seu escopo original, notadamente a defesa contra ameaças externas. Há participação militar em operações de controle de fronteira em todos os países selecionados, bem como em funções de combate ao narcotráfico e ao contrabando em grande parte destes. A aferição dos dados selecionados, contudo, não nos permitiu obter conclusões específicas sobre a classificação dos países no espectro de Fitch (1998). Entre os problemas encontrados está a dificuldade de acesso a dados atuais de operações de segurança pública que envolvam as Forças Armadas, tendo em vista que não estavam disponíveis para todos os países. A classificação se deu, portanto, majoritariamente a partir do estudo das relações civil-militares auferido no detalhamento dos casos dos países.

A partir da análise dos casos, pode-se identificar uma deterioração das relações civil-militares, relacionada a um maior protagonismo das Forças Armadas no âmbito governamental e da segurança. Também se relaciona à recente implementação de leis ou decretos que favorecem a participação dos militares no meio interno em todos os países estudados. Desse modo, é possível inferir uma diminuição do controle

civil sobre as Forças Armadas, o que representa um desafio para a maturação dos regimes democráticos.

Mantém-se, por outro lado, o questionamento da centralidade das variáveis selecionadas para a análise da deterioração das relações civil-militares, tendo em vista a falta de detalhamento que, por exemplo, a variável “orçamento de defesa” expressa em relação à presença dos militares em operações de segurança pública, dado que um aumento no orçamento pode indicar apenas novas compras de armamentos. A participação em operações de segurança pública permite uma maior presença das Forças Armadas internamente, o que pode desencadear uma diminuição do controle civil e, por consequência, deterioração das relações. Ainda assim, as variáveis utilizadas para classificar deterioração no presente artigo não corroboram completamente a hipótese.

Para o posterior desenvolvimento dos estudos sobre o tema, identifica-se a necessidade de acesso a informações com maior detalhamento sobre a atuação das Forças Armadas na segurança pública – com destaque ao orçamento destinado a tais atividades, o qual só foi encontrado no caso brasileiro. Também é necessária a agregação dos dados relativos a cargos executivos e legislativos ocupados por militares e ex-membros das Forças Armadas, tornando-se possível o acréscimo de uma nova variável à pesquisa. Por fim, é essencial a contínua atualização ante a mudanças no cenário dos países, com destaque a leis e medidas que afetem a participação das Forças Armadas em operações de segurança pública. Estes possíveis desenvolvimentos permitem uma melhor aferição da presença militar e um aprofundamento da agenda de pesquisa.

Armed Forces Participation in Public Security: Deterioration of Civil-Military Relations in Latin America

Abstract: The main goal of this article is to identify the relation between Armed Forces' participation/engagement in public security operations and the deterioration of civil-military relations in Latin America. Therefore, the comparative method is utilized, as well as case studies of four latin-american countries: Argentina, Brazil, Mexico and Peru. It is assumed that (1) the participation of military personnel in the national environment is a causal variable in relation to (2) the state of civil-military relations, which would be the dependent variable. The deterioration was analysed through (i) each countries' defense budget; (ii) populations' trust in the institution and (iii) military representation in the government.

Keywords: Armed Forces. Public Security. Latin America. Civil-Military Relations.

Referências

ALDA, Sonia; MARTÍN, Javier. El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil. *Real Instituto Elcano*, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2M7q1Pf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

ARGENTINA. Lei nº 23.554, de 13 de abril de 1988. Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitorias. *Defensa Nacional*. Buenos Aires, 26 abr. 1988. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

ARGENTINA. Lei nº 24059, de 18 de dezembro de 1991. Principios básicos. Sistema de Seguridad Interior. Finalidad, estructura, órganos, misiones y funciones. Cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional. Empleo de los cuerpos policiales y fuerzas de Seguridad. Complementación de otros organismos del Estado. Empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior. Control parlamentario de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Disposiciones transitorias y complementares. *Ley de Seguridad Interior*. Buenos Aires, 06 fev. 1992.

ARGENTINA. Decreto nº 1691, de 22 de novembro de 2006. Apruébase la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. *Fuerzas Armadas*. Buenos Aires, 22 nov. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2Jf8Syk>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ARGENTINA. Decreto nº 683, de 23 de julho de 2018. *Defensa Nacional*. Buenos Aires, 23 jul. 2018. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. *Diputados Nacionales*. 2019a. Disponível em: <https://www.hcdn.gob.ar/diputados/listadip.html>. Acesso em: 5 jul. 2019.

ARGENTINA. HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA. *LISTADO ALFABÉTICO*. 2019b. Disponível em: <https://www.senado.gov.ar/senadores/listados/listaSenadoRes>. Acesso em: 5 jul. 2019.

ARGENTINA. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. *Mapa - Estructura General*. 2019c. Disponível em: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/estructura.php>. Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. CÂMARA LEGISLATIVA. *Eleições 2018*: Deputados federais eleitos por estado. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/DeputadosEleitos/index.html>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. PLANALTO. *Ministros*. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2XNzJLn>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Senadores em Exercício*. 2019b. Disponível em: http://www.senado.leg.br/transparencia/LAI/secrh/parla_inter.pdf. Acesso em: 05 jul. 2019.

BRIGANTI, Giovanni de. Peru's Defense Budget to Increase Gradually as Military Plays Important Role in Society. *Defense-aerospace*, Neuilly-sur-Seine, jul. 2017. Disponível em: <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/185239/peru's-defense-spending-seen-gradually-rising.html>. Acesso em: 05 jul. 2019.

CALEGARI, Luiza. Militares do Exército são proibidos por lei de opinar sobre política. *Exame*, [S.l.], 4 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2KX0Qxj>. Acesso em: 7 jul. 2019.

CARRIÓN, Julio F.; PALMER, David Scott. Peru: Overcoming the Authoritarian Legacy at last? In: KLINE, Harvey F.; WADE, Christine J.; WIARDA, Howard J. *Latin American Politics and Development*. 9. ed. Nova York: Taylor & Francis, 2018. Cap. 12, p. 195-216.

CEPIK, Marco. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2Jh9o01>. Acesso em: 1 jul. 2019.

OSCAR Aguad asegura que las Fuerzas Armadas “no van a intervenir en conflictos sociales ni van a patrullar las calles”: Eso es un problema de las fuerzas de seguridad, aseguró el ministro. *Clarín*, Buenos Aires, 24 jul. 2018. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/oscar-aguad-asegura-fuerzas-armadas-van-intervenir-conflictos-sociales-van-patrullar-calles_0_B19uh94N7.html. Acesso em: 13 jun. 2019.

COIMBRA, Luiz Octavio. El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, n. 12, p. 127-140, dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2KYsdaj>. Acesso em: 28 mai. 2019.

CRUZ, José Miguel. State and Criminal Violence in Latin America. *Crime Law and Social Change*, [S.l.] v. 66, n. 4, p. 1-22, set. 2016.

DIAMINT, Rut. ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 278, p. 24-35, nov.-dez. 2018.

DINATALE, Martín. Presupuesto de las Fuerzas Armadas en crisis: recortes de personal, ingeniería administrativa y venta de tierras. *Infobae*, Buenos Aires, 22 set. 2018. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2018/09/22/presupuesto-de-las-fuerzas-armadas-en-crisis-recortes-de-personal-ingenieria-administrativa-y-venta-de-tierras/>. Acesso em: 05 jul. 2019.

DONADIO, Marcela. *A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean*: 2016 edition. Buenos Aires: RESDAL, 2016.

EL COMERCIO. *Congreso de la República 2016 - 2021*. 2016. Disponível em: <https://elcomercio.pe/especiales/congresistas-electos/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

EXPEDIENTE POLITICO. Malestar en las Fuerzas Armadas por el “reformismo” de Defensa. Expediente Politico. 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www.>

expedientepolitico.com.ar/malestar-en-las-fuerzas-armadas-por-el-reformismo-de-defensa/. Acesso em: 5 jul. 2019.

FITCH, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

FLEURANT, Aude et al. *TRENDS IN WORLD MILITARY EXPENDITURE, 2016*. Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2017. 8 p. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

FOWKS, Jacqueline. Kuczynski renuncia à presidência do Peru para evitar impeachment no Parlamento. *El País*, Lima/Buenos Aires, 21 mar. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/21/internacional/1521651903_028672.html. Acesso em: 5 jul. 2019.

HARIG, Christoph. Re-Importing the ‘Robust Turn’ in UN Peacekeeping: Internal Public Security Missions of Brazil’s Military. *International Peacekeeping*, v. 26, n. 2, p. 137-164, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2WtuTIW>. Acesso em: 4 abr. 2019.

HUFFPOST BRASIL. Após silêncio, Bolsonaro chama 80 tiros de ‘incidente’ e defende Exército. *HuffPost Brasil*, [S.l.], 12 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2m5NnrR>. Acesso em: 7 jul. 2019.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

IGLESIAS, Carlos Basombrío. Las reformas al sector seguridad en américa latina y el impacto de las amenazas irregulares: el caso peruano. In: PERALES, José Raúl (Ed.). *Reforma de las fuerzas armadas en América latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Washington: Woodrow Wilson International Center For Scholars, 2008. p. 59-67. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/reforma-de-las-fuerzas-armadas-en-america-latina-y-el-impacto-de-las-amenazas>. Acesso em: 18 jun. 2019.

KINGSTONE, Peter; YASHAR, Deborah. *Routledge Handbook of Latin American Politics*. New York NY: Routledge, 2012

KOBILANSKI, Facundo Salles. ¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012). URVIO. *Revista*

Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, Quito, v. 1, n. 12, p. 13-24, dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/323JyUy>. Acesso em: 13 jun. 2019.

KUSSROW, Samanta; SÁNCHEZ, Rodrigo Andrés. Misiones Principales y Secundarias de Los Ejércitos: Casos Comparados Latinoamericanos. *RESDAL*, Buenos Aires, mar. 2018.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago del Chile: Corporación Latinobarómetro, jun.-ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/1itZ6pf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2010*. Santiago del Chile: Corporación Latinobarómetro, diciembre 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2gWAg5c>. Acesso em: 5 jul. 2019.

LUTTERBECK, Derek. Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Journal of the Nordic International Studies Association*, v. 39, n. 1, p. 45-68, mar. 2004.

MAIA, Gustavo. Bolsonaro sai em defesa da reestruturação para os militares nas redes. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2xufROz>. Acesso em: 4 jul. 2019.

MANAUT, Raúl Benítez. México: Los Militares en Tiempos de Cambio. *Nueva Sociedad*, n. 278, p. 100-110, nov.-dez. 2018.

MAZUI, Guilherme; PALMA, Gabriel. Raul Jungmann toma posse como ministro de segurança pública. *GI*, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://glo.bo/2FaLt19>. Acesso em: 8 de outubro, 2018.

MELIMOPOULOS, Elizabeth. Mexico's National Guard: What, who and when. *Al Jazeera*, [S.l.], 30 jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2J2x9Jk>. Acesso em: 2 jul. 2019.

MENDONÇA, Thaianne Caldas. Uso Interno das Forças Armadas e Controle Civil no Brasil: Uma Leitura a Partir do Setor de Segurança. *Hoplos*, v. 2, n. 3, p. 77-96, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2YDVSSi>. Acesso em: 18 abr. 2019.

MEYER, Maureen. Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México. *Wola*, [S.l.], 10 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2FsM3ap>. Acesso em: 2 jul. 2019.

MÉXICO. *Directorio*. Gobierno do México, Cidade do México, s.d. Disponível em: <https://www.gob.mx/presidencia/#5173>. Acesso em: 3 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Histórico de GLO*, 2 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2M7jrIx>. Acesso em: 23 mai. 2019.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. A Militarização da Segurança Pública: Um entrave para a democracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.

ORÉ, Diego. Por unanimidad, Senado aprueba creación de la polémica Guardia Nacional. *Reuters*, Cidade do México, 21 fev. 2019. Disponível em: <https://reut.rs/2xzLID7>. Acesso em: 2 jul. 2019.

PERU [Constituição (1993)]. *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERU*. Lima, 31 dez. 1993. Disponível em: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

PERU. General (r) José Modesto Huerta Torres. *Presidencia de la República del Peru*, Lima, 2019. Disponível em: <https://www.presidencia.gob.pe/jose-modesto-huerta-torres>. Acesso em: 5 jul. 2019.

PION-BERLIN, David. *Military Missions in Democratic Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

REYES, Ricardo Pérez. *La ley de seguridad interior en México ¿Arma de Doble Filo?* 2018. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Assuntos Políticos e Políticas Públicas, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2018.

ROJAS, Gonzalo Adrián. A ditadura militar na Argentina (1976-1983): retomando algumas hipóteses frente aos relatos oficiais. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 32, p. 163-176, jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2LsmyZt>. Acesso em: 12 jun. 2019.

ROTTA, Andrés Gómez de La Torre. Nuevos Roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? In: NAMIHAS, Sandra (Ed.). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales - Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018. p. 171-198.

SAIN, Marcelo Fabián. ¿Los militares como policías?: Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018. *Nueva Sociedad: Democracia y política en América Latina*,

Buenos Aires, n. 278, p. 36-47, dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2XkQYo1>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2WotsRv>. Acesso em: 26 mar. 2019.

SMITH, Peter H. *Democracy in Latin America: political change in comparative perspective*. Nova York: Oxford University Press, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: Presente e Futuro. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 56, n. 20, p. 91-106, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2L5l2fK>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SOARES, Samuel Alves. ¿Volvieron los militares? La democracia obstruida por la cuestión militar. *Nueva Sociedad*, v. 278, p. 48-58, 2018.

SOUZA, Camilla Fontes de. *LA ACCIÓN CAMBIANTE: DA LUTA ARMADA AOS DIREITOS HUMANOS NOS CARTAZES ARGENTINOS (1973-1984)*. 2013. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2RYvuav>. Acesso em: 06 jul. 2019.

STEPAN, Alfred. *Os Militares: Da Abertura à Nova República*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

SUCCI JUNIOR, David. A agenda de segurança estadunidense no pós-Guerra Fria e o emprego das Forças Armadas na Argentina e no Brasil. *Conjuntura Global*, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 566-585, 7 fev. 2017. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50546>. Acesso em: 13 jun. 2019.

VICTOR, Fabio. General Mourão anuncia frente de candidatos militares nas eleições. *Piauí*, [S.l.], 28 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2JywFJV>. Acesso em: 7 jul. 2019.

XAVIER, Luiz Gustavo. Audiência com Sérgio Moro debaterá pacote anticrime e decreto sobre armas. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 8 mai. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2VegJFi>. Acesso em: 4 jul. 2019.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e Polícia*, 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Transições Políticas da Argentina: Contextualizações e Conjunturas da Democracia

*Karolayne da Cunha Gonsalves
Mario Dolvidio Leão Duarte Leão¹*

Resumo: No presente trabalho serão analisadas as transições políticas pelas quais a atual República Argentina passou nos últimos 60 anos. Sob perspectiva da Ciência Política e análise histórica do país, o objetivo concentra-se em desenvolver, contextualizar e apontar as principais características dessas transições, tais como: movimentos políticos e sociais, particularidades internas e a influência internacional no território argentino e latino-americano. Através da cultura política do país platino, podemos levantar algumas ideias no que tange a sua similitude e diferenças da arena política brasileira. Por fim, nosso país vizinho, com sua cultura política bem marcante pelos incessantes movimentos de rupturas nas questões democráticas, torna-se um locus de aprendizagem.

Palavras-chave: Argentina. Ditadura Militar. Ciência Política. Transições Políticas. Democracia.

¹ Graduanda e graduando do Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

Estudar e compreender os processos políticos do continente sul-americano tem-se feito tarefa essencial no campo da ciência política, tendo em vista as transições existentes na sociedade contemporânea, como o conflito na Venezuela, as revoltas populares no Chile e a ascensão de governos conservadores, no caso do Brasil e da Bolívia. Vítima de diversos golpes militares, a República da Argentina nos oferece uma rica história, permitindo um entendimento extenso de como se dão essas mudanças políticas.

Com isso, o objetivo do presente artigo é apresentar de forma breve a relação da Argentina com a sua democracia, bem como analisar os regimes políticos desde o ano de 1958 até os dias atuais, tendo como objeto principal as transições políticas e as oscilações entre os períodos democráticos e autoritários. Sendo assim, serão investigados os processos que transformaram a vida política argentina nos últimos 60 anos e que levaram o Estado platino a tomar uma série de medidas para garantir a retomada da democracia após 1983. Além disso, o trabalho abordará características da cultura política do país, como os principais líderes políticos e as suas influências e, além disso, movimentos políticos e sociais existentes na sociedade argentina.

A hipótese do trabalho concentra-se na ideia de que a democracia argentina não está ameaçada apenas no período das ditaduras militares, o que é apresentado no índice de democracia Polity IV, a partir das suas análises gráficas das transições políticas. É apontado que, mesmo nos anos de ascensão peronista, o país é taxado como autoritário, contribuindo com a hipótese inicial. Com isso, a análise nos apresenta uma problematização conceitual, instigando uma imersão profunda nos movimentos políticos argentinos.

A partir da contextualização histórica e da inserção política do país na conjuntura internacional, juntamente com a análise de índice de democracia, é possível apontar diversas mudanças na vida política da República Argentina. Com uma cultura política constituída pelos traumas das ditaduras militares, o estudo de caso do país nos permite uma reflexão sobre redemocratização, políticas públicas efetivas e debates sobre conceitos da ciência política. Além disso, o estudo contribui

para uma compreensão geral de transições políticas nos solos da América do Sul e também reforça a necessidade de constituições de democracias efetivas e consolidadas.

2 O Contexto Histórico Democrático na Argentina

Entre 1958 e 2019, a Argentina transformou-se de forma profunda. Numa breve análise dessas mudanças, cabe aqui destacarmos que a Argentina passou de um país com enormes dificuldades para consolidar o seu Estado-nação para um país que enfrenta, até hoje, muitas barreiras para consolidar sua democracia.

Se algo caracteriza a história da vida política argentina nos últimos 60 anos, são seus vários períodos de regimes, atravessando primaveras democráticas e muitos períodos de rupturas desse regime com a ascensão de governos ditatoriais. Tais aspectos dão um cenário assustador de episódios inflacionários e hiperinflacionários, casos esses que chamam a atenção no resto do mundo pelo grau de frequência e intensidade em que ocorrem. De 1958 até o ano de 2017, dos 22 presidentes, seis tiveram em seus mandatos inflações anuais de três dígitos, sendo as mais significativas as dos governos de Reynaldo Bignone (401%) e Raúl Alfonsín (398%), e sendo o maior pico registrado em 1989, com uma inflação de 3079% e uma desvalorização histórica de sua moeda (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA [INDEC], 1998).

Linz (1996, p. 94) fala que a crise da democracia é entendida como a incapacidade de resolução de problemas por parte do sistema e das oposições desleais que se apresentam como alternativa e propiciam a polarização ao buscar fora do governo a solução de problemas. Partindo dessa afirmação, busca-se entender como a Argentina, um país com uma cultura política bem lastreada na sociedade, onde se vê movimentos sociais muito bem estabelecidos e pautando a agenda das políticas públicas, manifestações intensas e sindicatos bem consolidados com o senso de cooperação nas classes trabalhadoras e nos vários polos sindicais, fez uso recorrente de golpes e de regimes autoritários nos últimos 60 anos.

A Argentina teve algumas primaveras antes do mais letal de seus regimes autoritários, compreendido entre os anos de 1976 e 1983. Suas experiências com regimes autoritários culminaram no último período ditatorial, que seria o mais sangrento do país. Aqui neste trabalho, começaremos o recorte temporal a partir

do ano de 1958, para melhor compreendermos o antes e depois da última ditadura na Argentina.

No ano de 1958, onde começa o Quadro 1, é possível ver uma grande variedade de regimes autoritários militares, um regime autoritário civil e alguns pequenos períodos democráticos antes da emergência do Regime Autoritário de 1976. Aponta-se também o governo cívico-militar do presidente José Maria Guido, único ditador civil a comandar o país, de 1962 a 1963.

Quadro 1 – Presidentes argentinos no período de 1958 a 1976

Nome presidente	Nº presidente da república	Início do mandato	Fim do mandato	Duração	Vida	Partido
Pedro Eugenio Aramburu	29	13 de novembro de 1955	1º maio de 1958	2 anos, 5 meses e 18 dias	1903 †1970	Militar
Arturo Frondizi	30	1º maio de 1958	12 março de 1962	3 anos, 10 meses e 28 dias	1908 †1995	União Cívica Radical Intransigente
José Maria Guido	31	29 de março de 1962	12 de dezembro de 1963	1 ano, 8 meses e 13 dias	1910 †1975	União Cívica Radical Intransigente
Arturo Umberto Illia	32	12 dezembro de 1963	28 junho de 1966	2 anos, 6 meses e 16 dias	1900 †1983	União Cívica Radical
Juan Carlos Onganía	33	29 junho 1966	8 junho de 1970	3 anos, 11 meses e 10 dias	1914 †1995	Militar
Roberto Marcelo Levingston	34	8 junho de 1970	23 maio de 1971	11 meses e 15 dias	1920 †2015	Militar
Alejandro Augustín Lanusse	35	26 maio de 1971	25 maio de 1973	1 ano, 11 meses e 29 dias	1918 †1966	Militar
Hector José Campora	36	25 maio de 1973	13 de julho de 1973	1 mês e 18 dias	1909 †1980	Frente Justicialista
Raúl Alberto Lastiri	37	13 de julho de 1973	12 outubro de 1973	2 meses e 29 dias	1915 †1968	Frente Justicialista

Juan Domingo Perón	38	12 de outubro de 1973	1 de julho de 1974	8 meses e 19 dias	1895 †1974	Partido Justicialista
Isabel Martínez de Perón	39	1º de julho de 1974	24 de março de 1976	1 ano, 8 meses e 23 dias	1931 – hoje	Partido Justicialista

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Casa Rosada (2019).

Neste ano de 2019, a República da Argentina completa 36 anos de vida democrática, em seu mais longo caminho desde a normalização institucional que começou no dia 10 de dezembro de 1983 com a posse de Raúl Alfonsín, depois de sete anos de uma das mais sangrentas ditaduras militares na América Latina. Três dúzias de anos depois, a Argentina passa por mais um momento de instabilidade política, com uma profunda crise econômica que não dá sinais de arrefecer. Segundo a última publicação do INDEC (Instituto de Estatística do Estado), o índice de preços dos últimos doze meses subiu para 54,7%, um dos mais altos do mundo, com aumentos significativos nos setores de transporte (67,5%) e alimentos (64%). Toda essa conjuntura pode pôr fim ao governo do presidente de direita Mauricio Macri.²

Para entender a democracia de um país, não basta olhar para como se dão as eleições e para a forma como os candidatos galgam postos eletivos. Precisamos compreender mais profundamente, analisando minimamente sua cultura política, a saber, o conjunto de atitudes, crenças, normas e valores políticos partilhados pelo povo argentino, incluindo assim o seu sistema político em vigor, as instituições políticas existentes e a sua economia, chaves essas que fazem abrir uma caixa de ferramentas conceituais.

Definimos aqui de forma abreviada que a democracia eleita no trabalho refere-se a um regime político em que todos os cidadãos são elegíveis e partícipes do jogo democrático, diretamente ou através de representantes eleitos, deliberando, confeccionando propostas de criação de leis e exercendo o poder de governação

² Esse artigo foi elaborado antes do dia 27 de outubro de 2019, onde saiu como vencedora das urnas em primeiro turno a Chapa Fernández & Fernández, com Alberto Fernández e Cristina Kirchner Fernández do partido Justicialista.

através do sufrágio universal (MORLINO, 2010). Corroborou aqui neste trabalho a ideia de Santos (2004, p. 10), que oferece uma perspectiva latino-americana sobre a democracia e suas crises, afirmando que a discussão deve partir desde o contrato social, um primeiro instrumento que contém sua própria limitação, visto sua medida que necessariamente se subordina à vontade geral para garantir a equidade. Nessa mesma medida, produz-se uma limitação à liberdade, que se destaca de forma eficaz junto à dependência de uma democracia para superar as suas debilidades decorrentes de falta de capacidade redistributiva. Santos afirma:

Da mesma maneira que a cidadania se configura desde o trabalho, a democracia está desde o princípio ligada à socialização da economia. A tensão entre capitalismo e democracia é, nesse sentido, constitutiva do Estado moderno, e a legitimidade deste Estado sempre esteve vinculada ao modo, mais ou menos equilibrado, em que se resolveu essa tensão [...] Seu grau máximo de legitimidade resulta da conversão, sempre problemática, da tensão entre democracia e capitalismo em um círculo virtuoso no qual cada um prospera aparentemente na medida em que ambos prosperam conjuntamente. Nas sociedades capitalistas este grau máximo de legitimidade se alcançou nos estados de bem-estar social na Europa do Norte e do Canadá. Esse paradigma social, político e cultural (o contrato social) vem atravessando a mais de uma década uma grande turbulência, tão profunda que parece estar apontando para a uma mudança de época e para uma transição paradigmática (SANTOS, 2004, p. 7-10, tradução nossa).

A sociedade argentina de hoje muito pouco se parece com a sociedade de algumas décadas passadas. Muitas mudanças aconteceram neste curto período de tempo após a redemocratização, muitos “vai e vens” da economia, muitas transformações políticas e um modelo econômico marcado por altos e baixos. Nas últimas décadas, a Argentina deteriorou sua situação econômica a níveis alarmantes, deteriorando as condições de vida do povo argentino e ampliando a pobreza de modo a alcançar um *status* de fenômeno de problema público (FREYRE, 2014, p. 6).

Neste trabalho pensamos em traçar um panorama de uma Argentina marcada por seus altos e baixos, tanto nos níveis políticos como econômicos. Analisaremos aqui sua cambiante democracia sob a ótica de três períodos: o primeiro se estenderá de 1958 a 1976; o segundo, chamado período da Ditadura Militar, de 1976

a 1983; e o terceiro de 1983 até os dias atuais. Nesse recorte que aqui elaboramos, serão traçados alguns pontos desses três períodos e seus principais impactos na vida das pessoas, com uma breve análise no que tange a cultura política da Argentina.

3 Ditaduras Militares na América Latina

O começo desse episódio doloroso na região latino-americana, conhecido como o período das ditaduras militares, foi um resultado de dois processos que sacudiram a América Latina no final dos anos 1950. A região estava passando por uma crise estrutural e econômica por conta de empréstimos comerciais acumulados na Segunda Guerra Mundial, decorrentes da Terceira Revolução Industrial e da drenagem de riquezas feita por grupos estrangeiros (PADRÓS, 2013, p. 27). O segundo processo foi a Revolução Cubana, a qual demonstrou o poder popular e socialista da América Latina. O contexto era da Guerra Fria, em que o mundo dividia-se em dois polos políticos e econômicos: capitalismo e socialismo.

Tendo em vista a conjuntura apontada na América Latina, a revolta estudantil, a insatisfação social e o “inimigo comunista”, os Estados Unidos passam a refletir sobre a nova situação, já que a possível instalação do comunismo na América Latina os atingia ideologicamente e estrategicamente. Isso resultou na implementação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) para eliminar a ameaça comunista do continente utilizando métodos de guerra não convencionais. Em 1964, o Brasil torna-se a primeira vítima do DSN na América do Sul a partir do apoio estadunidense, e seu território passa a ser laboratório das torturas repressivas (PADRÓS, 2013, p. 27). Depois do Brasil e do Paraguai (também em 1964), foi a vez da Argentina (1966 e 1976), da Bolívia (1966 e 1971) e do Uruguai e do Chile (1973). Em todos os casos citados acima, as ditaduras foram baseadas no DSN, tendo princípios semelhantes: o anticomunismo, a escolha de um inimigo interno (o inimigo variava conforme o país), a construção de um papel político significativo para as Forças Armadas e a formação de uma ideologia nacional (também variava) (PADRÓS, 2013, p. 27-28). A intensidade das repressões variou igualmente; entretanto, todas tendiam a torturas físicas e psicológicas, assassinatos e ocultação de crimes.

Para justificar a posse militar, todos os países assumiram um discurso liberal defendendo a proteção da propriedade privada, o capital nacional, a “democracia” e a estabilidade política e social, que estaria ameaçada pelos comunistas. Com isso, além da repressão física que ocorria com aqueles que eram contra o regime, as ditaduras baseadas no DSN aplicaram medidas extremamente severas, como restrição total ou parcial dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), censura, violação dos direitos humanos e extinção de partidos políticos, o que destruía as bases de uma democracia representativa³ (PADRÓS, 2013, p. 28).

Em relação às ditaduras na América Latina, é extremamente importante citar a Operação Condor (1973-1980)⁴, pois de todas as modalidades ocorridas na região, nenhuma foi tão cruel ou deixou tantas marcas de sangue e consequências econômicas que até hoje são sentidas em alguns países (DINGES, 2005). Diferente das demais, a Operação Condor não foi iniciada pelo Estados Unidos, mas pelos principais ditadores da época, como: Castelo Branco, Augusto Pinochet, Jorge Videla e Aparício Méndez. Mesmo não a iniciando, os EUA não recusaram em apoiar a operação, conforme cita John Dinges:

[...] Mas os diplomatas, o pessoal do Serviço de Inteligência e os oficiais militares norte-americanos também estavam tão intimamente associados com as instituições militares responsáveis pela repressão que faziam pouco ou nada para desencorajar os numerosos crimes de direitos humanos [...] (DINGES, 2005, p. 19).

John Dinges (2005) classifica o início da operação em 11 de setembro de 1973, quando o militar Augusto Pinochet bombardeou o Palácio Presidencial do Chile. O início da Operação Condor foi justificado como uma “guerra ao terrorismo”, tendo como alvo os “subversivos” comunistas. O alvo não era novo, tendo em vista que no DSN a assombração era um reflexo da União Soviética e da disseminação dos ideais socialistas; aqui, entretanto, as medidas passam a ser mais severas. A ideia principal da Operação era ganhar tempo, e com isso o sistema de tortura e assassinato foi modificando-se, assim como a falta de limites

3 Democracia representativa: Tipo de democracia onde os representantes de instituições, parlamentos, congressos e demais poderes são escolhidos pelo voto popular, tanto através de eleições diretas como de eleições indiretas no parlamento; em ambos os casos, ocorre uma competição entre partidos políticos (GONZÁLEZ, 2000, p. 91).

4 Simplificadamente, a Operação Condor foi uma aliança político-militar entre regimes militares da América Latina, como Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai, juntamente com o apoio dos Estados Unidos na década de 70. O principal objetivo concentrava-se na repressão e eliminação de líderes de esquerda instalados nos países do Cone Sul.

de demarcações territoriais (PADRÓS, 2009, p. 16). Disso resultou uma impossibilidade de refúgio e segurança em outros países e a constituição de uma cultura do medo, silenciando todos aqueles que não eram convenientes à repressão militar.

A Operação Condor foi o ápice dos desaparecimentos, dos homicídios e da inexistência de direitos humanos durante as ditaduras militares na América Latina, e a repressão deixou marcas existentes até hoje no imaginário social. Desse modo, é interessante pensar como isso retrata o pensamento social atual nos países afetados, os quais tendem a diferir em determinados avanços sociais. Utilizando do escopo de estudo, podemos identificar que o povo argentino é muito engajado politicamente, e que esse pensamento politizado pode ter se originado das inúmeras ditaduras pelas quais o país passou, como também da forte repressão da qual foi vítima. *Las Madres de la Plaza de Mayo* (Mães da Praça de Maio), *Las Abuelas de La Plaza de Mayo* (Avós da Praça de Maio), *La Casa por la Identidad* (Casa para Identidade) e *El Archivo* (O Arquivo) são produtos empíricos do quanto a Argentina preocupou-se em manter a sua história viva para que o terrorismo não se instalasse novamente (MASSA, 2016, p. 310)⁵.

4 Ditaduras Militares: um Breve Esboço e sua Transição para a Democracia

O processo de transição democrática na Argentina pode ser lembrado de forma mais eficaz pela ruptura com o Regime Ditatorial (1976-1983) e, especialmente, pelas investigações e pelos julgamentos dos altos comandantes militares, suas responsabilidades e as violações dos direitos humanos cometidas durante a ditadura argentina. Esse julgamento e a ruptura com o regime prevê uma não negociação de condições de impunidade para os militares, e é considerado, dentro da América Latina, um exemplo de combate e punição dos crimes da ditadura. Raul Alfonsín (conforme o Quadro 2), tão logo subiu ao poder derrotando o outro candidato peronista, começou a se movimentar rumo à punição dos altos comandantes da arena militar pelos seus crimes cometidos durante a ditadura argentina (CALADO, 2011, p. 10).

⁵ Ver: Jimena Maria Massa: “Restituição de identidades” e (re) reconstrução de parentesco em casos de “netos/as apropriados(as) pela ditadura militar na Argentina”. A tese aborda de forma mais detalhada o posicionamento do Estado Argentino e de órgãos públicos no que tange aos desaparecidos e apropriados do período militar.

Quadro 2 – Presidentes eleitos após o regime ditatorial de 1983.

Nome presidente	Nº presidente da república	Início do mandato	Fim do mandato	Duração	Vida	Partido
Raúl Alfonsín	44	10 dezembro de 1983	8 julho de 1989	5 anos, 6 meses e 28 dias	1927 – 2009	União Cívica Radical
Carlos Menem	45	8 julho de 1989	10 dezembro de 1999	10 anos, 5 meses e 2 dias	1930 – hoje	Partido Justicialista
Fernando de la Rúa	46	10 dezembro de 1999	20 dezembro de 2001	2 anos e 10 dias	1937 – hoje	União Cívica Radical
Adolfo Rodríguez Saá	47	22 dezembro de 2001	30 dezembro de 2001	8 dias	1947 – hoje	Partido Justicialista
Eduardo Duhalde	48	2 janeiro de 2002	25 maio de 2003	1 ano, 4 meses e 23 dias	1941 – hoje	Partido Justicialista
Néstor Kirchner	49	25 maio de 2003	10 dezembro de 2007	04 anos, 6 meses e 15 dias	1950 – 2010	Partido Justicialista
Cristina Fernández de Kirchner	50	10 dezembro de 2007	10 dezembro de 2015	8 anos	1953 – hoje	Partido Justicialista
Mauricio Macri	51	10 dezembro de 2015	Atualidade	Atualidade	1959 – hoje	Proposta Republicana

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Casa Rosada (2019).

5 Peronismo e o Autoritarismo

A Argentina foi o país que mais oscilou entre regimes na América Latina, passando por diversos períodos militares e governos democráticos extremamente instáveis. Sendo assim, o autoritarismo esteve presente em grande parte da sua história, se manifestando com intensidade principalmente nos governos ditatoriais. Entretanto, embora o peronismo seja um movimento constituído na Argentina com maior engajamento social e de políticas públicas, se julga que há certos aspectos

autoritários em antigos governos peronistas. Com isso, para facilitar a compreensão, é importante traçar uma linha temporal (Figura 1).

Figura 1 – Cronologia de transições (1946 – 2019)



Fonte: Elaborado pelos autores.

O peronismo é uma das particularidades da política argentina, ou seja, é impossível discorrer sobre a política do país sem citar a trajetória dos protagonistas do movimento, os quais têm influência até hoje no solo latino. Muitos taxam o peronismo como mero partido político (DELLASOPPA, 1998, p. 20); entretanto, o mesmo passou a ser mais conhecido por ser um movimento político, transcendendo seu papel social. Como é possível identificar na linha histórica (Figura 1), o peronismo se inicia em 1946 com Juan Domingo Perón, pai do movimento e que bate um dos recordes de estabilidade política ao ficar quase 10 anos no poder. Embora o período democrático rompa-se novamente em 1955, o peronismo (e o Partido Justicialista) retoma novamente em 1973. Pouco depois, o mandato de Perón é interrompido pelo seu falecimento, trazendo ao poder a sua esposa Isabel Perón, que tem seu mandato, também, precocemente encerrado em março de 1976, quando a argentina sofre um golpe militar (CALADO, 2011, p. 23).

No que tange ao autoritarismo na Argentina, vale ressaltar o próprio peronismo sob tal perspectiva, ao invés de analisar apenas governos ditatoriais enquadrados como governos autoritários (o que já foi discorrido ao longo do presente trabalho), com o fim de desenvolver uma visão mais completa sobre o movimento político. Para introduzir o assunto, cita-se o trabalho de Rui Calado:

[...] O caso não terá sido o único no período “peronista”, também os partidos políticos de oposição foram perseguidos, o Partido Comunista e o Partido Socialista viram inúmeros militantes serem detidos e até assassinados... É neste ambiente autoritário, a par de uma conjuntura externa favorável devido a uma Europa destruída pela guerra, que se implementa uma nova política econômica com medidas proteccionistas para o desenvolvimento de sectores industriais [...] (CALADO, 2011, p. 15).

E de Emilio Dellasoppa:

[...] Pelo menos durante suas duas primeiras presidências, Perón não concebe a possibilidade de um diálogo com uma oposição reconhecida como um direito do outro; apenas suas alternativas permanecem entre o esmagamento e a conversão [...] (DELLASOPPA, 1998, p. 133).

Em termos comparativos, Juan Perón poderia ser comparado com Getúlio Vargas em certos aspectos. As duas figuras políticas, geralmente associadas ao populismo, o “pai dos pobres”, fizeram os respectivos países crescerem economicamente, principalmente nos setores mais preconizados. Entretanto, suas ideologias contradizem-se muito com suas práticas, o que anula benefícios gerados em seus mandatos. Uma diferença entre as duas figuras, obviamente, é a forma em que chegaram ao poder. Nos três mandatos em que teve, Perón foi eleito de forma democrática, sem ferir uma das bases da democracia, diferente de Getúlio Vargas no seu primeiro mandato.

Dito isso, conclui-se que mesmo com os avanços trazidos por Juan Perón, como o crescimento econômico e estatal e a melhoria no nível de vida das classes baixas (CALADO, 2011, p. 14), o peronista ainda divide a opinião de muitos teóricos. Vale ressaltar que, embora não tenha sido um exemplo de presidente, ainda assim deixou um legado valioso e um poder simbólico na sociedade argentina. O Partido Justicialista se manteve forte justamente por conta do seu legado, tendo diversos presidentes eleitos, os quais tiveram impactos muito semelhantes ao de Perón, como o casal Kirchner.

6 As Ondas Neoliberais na Argentina no Pós-Regime Autoritário

A entrada da Argentina no chamado menemismo, governo de Carlos Menem em 1989, fez com que a Argentina se instalasse em um governo neoliberal e, conseqüentemente, abrisse suas portas para as chamadas reformas de mercado. Esta onda neoliberal varreu a América Latina nos anos finais de 1980 e perpetuaria-se durante toda a década de 1990 na região.

No governo de Menem, inicia-se a venda de grande parte do patrimônio nacional argentino em tempo recorde, ante a passividade de uma sociedade hipnotizada pelo *boom* do consumo e por uma pseudo entrada no Primeiro Mundo, como diziam os jornais da época. Assim, a Argentina abriu mão do seu petróleo e de todas as empresas energéticas, bem como as de serviços e comunicações. A década de 1990 seria para o país um rumo ao desconhecido até então, interpondo uma maior distância entre pobres e ricos (que chegaria a ser quarenta vezes maior) e levando ao maior endividamento da sua história. A onda neoliberal, a qual varre a América Latina no apagar das luzes da década de 1980, estoura na Argentina no seu ápice, no ano de 1998. O Fundo Monetário Internacional (FMI) diz que a crise argentina foi mais profunda e prolongada que a do México e não teve um final anunciado. Tudo isso vem a somar-se com o aumento da dívida pública do país e culminaria com o estouro no ano de 2002, o qual joga o país numa sucessão sem precedentes de presidentes. Apenas neste ano, a Argentina teve cinco presidentes sentando-se na cadeira presidencial (FREYRE, 2014).

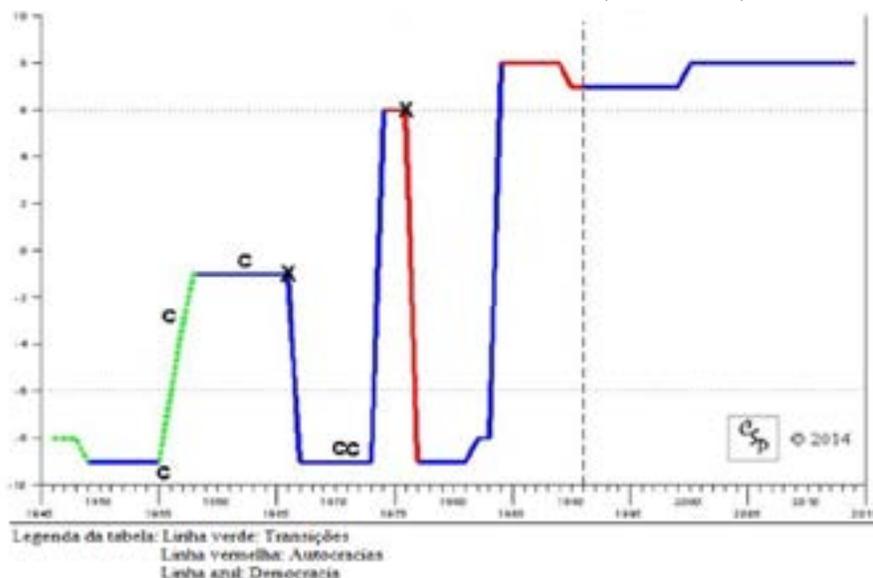
Algumas perguntas ainda pairam no ar sobre o modelo econômico adotado por Carlos Menem. Uma delas é: como o modelo econômico menemista, que vinha fazendo seu trabalho tal qual ditava o modelo a ser seguido pelo FMI, e que nesse mesmo ano veio a ser elogiado pelo então presidente do FMI Michel Candessus, declara bancarota em 2001? É fundamental sublinhar, como muito bem aponta Freyre (2014), que, neste trabalho, essas explicações não nos interessam como um fim em si mesmo, nem tampouco que o ponto de vista da ideologia neoliberal seja visto como bom ou mal; o que nos interessa aqui é contrapor argumentos sobre a mesma realidade social. Cabe neste sentido assinalar que de uma outra visão sobram distintas responsabilidades do que realmente ocorreu nesse período na Argentina.

Diferentes soluções foram postas em debate, alguns “remédios amargos”, como alguns economistas tendem a referir-se aos impactos maléficos que são gerados pela economia em relação aos cidadãos.

7 Análise de Índice: O Enfoque da Argentina Sob o Polity IV

O Polity IV é um projeto do Center for Systemic Peace cujo índice realiza pesquisas de dados políticos nos principais Estados independentes e com população total ou acima de 500.000 (o que totaliza 167 países). A atividade do quantificador é monitorar as mudanças de regimes e identificar a qualidade das autoridades democráticas e autocráticas governamentais, assim como verificar as atualizações de características e dados governamentais. O conjunto de dados fornecido pelo Polity IV engloba o período de 1800 a 2017, sendo produzido por especialistas acadêmicos, políticos e uma comunidade de inteligência. Os pesquisadores classificam a pontuação do país a partir do “Polity Score”, realizando cálculos baseados em uma escala média de 21 pontos que varia de -10 (monarquia) a +10 (democracia consolidada). Essa medida é feita pelos seguintes fatores: governo central do país, grupos políticos, e suas ações e reações (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2018).

Gráfico 1 – POLITY IV: ÍNDICE ARGENTINA (1946 – 2013)



Fonte: Center for Systemic Peace (2014).

Seguindo os dados do Gráfico 1, é possível identificar os picos políticos que se passaram na Argentina no período entre 1946 e 2013, assim como as inúmeras vezes em que o país foi vítima de golpes, classificados na tabela como “C”, e que totalizam quatro em menos de setenta anos. Analisando os dados contidos a fio, em comparação com o conteúdo abordado no trabalho, é possível identificar certas questões. Por exemplo, o período entre 1946 e 1955, em que Juan Perón foi presidente, embora seja classificado como democrático pelo Polity IV, teve uma classificação numérica extremamente baixa. Em contrapartida, o período de transição militar entre 1955 e 1958 subiu em relações numéricas, ainda sendo classificado como uma democracia. É interessante analisarmos tais dados, pois apesar de sempre julgarmos os períodos militares como antidemocráticos, certos conceitos políticos permitem que tais períodos sejam caracterizados como democráticos⁶.

Dando continuidade à análise, o nível democrático só abaixa novamente no segundo regimento militar desse período (1966-1973), subindo apenas em 1973, ironicamente no mesmo ano em que Juan Perón retoma o poder. Um ponto importante a ser mencionado é o último regime militar (1976-1983), o qual classificamos no trabalho como a ditadura mais sangrenta. Conforme se visualiza na tabela, é o primeiro período (de dois) que é classificado como autoritário, chegando ao seu ápice no mesmo nível de democracia do segundo mandato de Perón.

Por fim, os dados demonstram que após o regime militar de 1983 tem-se a reinstalação da democracia no solo argentino, a qual chega a seu maior nível. Entretanto, o período entre 1985 e 1990 (governo de Raúl Alfonsín) é classificado pelo índice como autoritário, deduzindo-se que seja pelo fato do governo ter alcançado uma das maiores inflações do país, conforme foi discorrido anteriormente. Após esse período, a Argentina mantém-se em uma democracia estável, ficando no nível médio de oito. Entretanto, esses dados limitam-se até o ano de 2014, o que não nos permite visualizar a classificação do índice para o governo de Mauricio Macri (eleito em 2015).

Podemos identificar que os resultados obtidos pelo índice quantitativo Polity IV não deixam muitos questionamentos no que diz a respeito à qualidade

⁶ É importante ressaltar que o Polity IV não deixa clara a sua definição de conceito de democracia, mas levando em consideração o fato de ser um projeto estadunidense, pressupõe-se que seja apropriado o conceito de democracia liberal.

dos dados, visto que tornam possível compreender com mais clareza as transições políticas contemporâneas na Argentina. Embora não considerem os períodos militares de 1955-1958 e de 1966-1973 autoritários, os dados condizem muito com a história argentina, contribuindo com a argumentação construída no trabalho.

8 Conclusões

Recuperar uma análise de democracia de um país como a Argentina é uma janela que constitui uma gama de oportunidades de reconhecer que a democracia não nasce apenas em 1983; neste ano, ela apenas retorna de maneira distinta e particular. O debate de redemocratização aponta para uma riqueza de oportunidade de estudar-se o país, assim como para a sua capacidade tenaz de reerguer-se em diversas ocasiões, o que é possível identificar em sua história.

A Argentina foi exemplo em deixar a sua história explícita, pois foi em busca da criminalização dos comandantes da mais sangrenta ditadura do país (1976-1983), o que refletiu muito na sua política e pensamento social, algo que não foi cogitado no Brasil e em muitos outros países vítimas de ditaduras. Com isso, de modo sistemático, foi possível visualizar que se um país tem como objetivo o avanço da sua democracia, é necessário que haja uma reconfiguração do sistema político. Além disso, torna-se essencial uma reconfiguração nos demais sistemas, como os direitos sociais, que permitem enfrentar a desigualdade, e na qual não só implicam novas ferramentas de leis em termos de política social. No que tange ao caso argentino, podemos ver algumas aprovações no governo de Néstor Kirchner, as quais foram efetivadas com maior coerência. Ou seja, mudanças no Estado fortalecem o exercício da democracia, aumentando os direitos civis e sociais para as parcelas da população.

Por fim, a Argentina serve como exemplo no processo de redemocratização, tendo em vista que seu último processo de transição (1983) consolidou-se até o momento e, diga-se de passagem, tem sido o mais longo da história do país. É possível refletir que parte do sucesso atual se deve às políticas públicas em defesa da democracia, assim como à retratação com a população argentina vítima da última ditadura militar no país. Considerando a importância do assunto para a cultura política, é extremamente importante a produção de trabalhos como o atual, pois a

Argentina é um ótimo exemplo de transição política (tendo passado por diversas) assim como de particularidades em seus regimes, o que é muito considerável no campo da ciência política.

Political Transitions of Argentina: Contextualization and Conjectures of Democracy

Abstract: This paper aims to analyze the political transitions that the Argentine Republic has undergone in the last 60 years through the perspective of Political Science and the historical analysis of the country. The objective focuses on developing, contextualizing and pointing out the main characteristics of these transitions, such as: political and social movements, internal particularities and international influence in Argentine and Latin American territory. Through the political culture of the platinum country we can raise some ideas regarding its similarity and differences from the Brazilian political arena. Finally, Argentina, with its political culture marked by incessant movements of rupture in democratic issues, becomes a locus of learning.

Keywords: Argentina. Military Dictatorship. Political Science. Political Transitions. Democracy.

Referências

CALADO, Rui Manuel Costa. *Políticas de Memória na Argentina (1983-2010): Transição Política, Justiça e Democracia*. 2011. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Contemporânea e Estudos Internacionais Comparativos, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

CASA ROSADA. *Galería de Presidentes*. Disponível em: <https://www.caserosada.gob.ar/nuestro-pais/galeria-de-presidentes>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. *Polity IV Regime Trends: Argentina, 1946-2013*. 2014. Disponível em: <https://www.systemicpeace.org/polity/arg2.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. *Polity Project*. 2018. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>. Acesso em: 21 jun. 2019.

DELLASOPPA, Emilio. *Ao inimigo, nem justiça: Violência política na Argentina, 1943-1983*. São Paulo: Editora Hucitec Ltda, 1998.

DINGES, John. *Os anos de Condor: Uma década de terrorismo internacional no Cone Sul*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda, 2005.

FREYRE, María Laura. El problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los Planes de Empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 22, n. 51, p. 35-54, set. 2014.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: Uma análise comparativa*. 2000. 327 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. [Site institucional]. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-2>. Acesso em: 21 jun. 2019.

LINZ, Juan J.. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

MASSA, Jimena Maria. “Restituição de identidades” e (re)construção de parentesco em casos de “netos apropriados” pela ditadura militar argentina. 2016. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MORLINO, Leonardo. Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em “mesas separadas. In: MOISÉS, José (org). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 23-44.

PADRÓS, Enrique Serra. A Operação Condor e a conexão repressiva no Cone Sul: a luta pela verdade e pela justiça. *Organon: Revista do Instituto de Letras da UFRGS*, Porto Alegre, v. 23, n. 47, p. 15-38, dez. 2009.

PADRÓS, Enrique Serra; VIVAR, Jorge Eduardo Enriquez (Org.). *Memórias da Resistência e da Solidariedade: O Movimento de Justiça e Direitos Humanos contra as ditaduras do Cone Sul e sua conexão repressiva*. Porto Alegre: Ed. ASF, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar la democracia: Reinventar el estado*. 2. ed. Quito: Ediciones Abya-yala y Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES), 2004.

O Terceiro Mundo e as Relações Internacionais: uma Relação Intermediada pelas Categorias de Subalternidade, Centro-periferia e Desenvolvimento

Maria Eduarda Cação Rosa¹

Resumo: Ao propor uma investigação sobre a situação do Terceiro Mundo dentro de sistemas e instrumentos estabelecidos a partir da lógica ocidental, busca-se demonstrar a relação de desigualdade e a contínua hierarquização impostas ao longo da história entre o próprio Terceiro Mundo e aquele tido como superior, o Primeiro Mundo. Ao ter o Terceiro Mundo como principal objeto de análise, o que é proposto neste artigo é uma reconsideração deste termo que, atualmente, é considerado por muitos especialistas como inadequado: intenta-se respeitar e entender a forma como a própria população terço-mundista procura se organizar. Analisando as categorias subalternidade; questão centro-periferia e o desenvolvimento, pretende-se apontar suas semelhanças em relação às suas estratégias e consequências para o Terceiro Mundo.

Palavras-chave: Terceiro Mundo. Relações Internacionais. Subalternidade. Centro-periferia. Desenvolvimento.

¹ Graduanda em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: mariaeduardacacao@outlook.com

1 Introdução

O presente artigo procura identificar qual a posição em que se insere o Terceiro Mundo nas relações internacionais e, conseqüentemente, no sistema internacional e na ordem internacional. Detectar uma situação de desigualdade dentro da estrutura de poder das relações internacionais é necessário para que sejam propostas soluções alternativas que visem a uma reformulação baseada na democratização desses espaços. Não haverá mudança enquanto não houver o reconhecimento de que a forma atual de distribuição de capacidade de agência nas relações internacionais é insustentável. Ainda assim, não basta que essa situação seja apontada sem que sejam elucidados os motivos sobre os quais essa conjuntura foi justificada. Propõe-se, então, uma análise de três categorias – subalternidade, centro-periferia e desenvolvimento – para ilustrar as condições do Terceiro Mundo determinadas a partir delas enquanto ferramentas do Ocidente (INAYATULLAH, 2008).

A questão do conhecimento, sua produção e valorização é relevante nas três categorias, servindo de base argumentativa durante todo trabalho. Além disso, o direito internacional – enquanto aspecto bastante importante das relações internacionais nesta análise – é colocado em disputa como instrumento de manutenção do domínio ocidental ou como ferramenta de emancipação terceiro-mundista. Ao destrinchar a relação que existe não só entre cada uma das categorias com o Terceiro Mundo, mas também a relação que existe entre elas, são identificados aspectos comuns e também contrastes que têm como consequência o desfavorecimento latente do Terceiro Mundo em diversos ambientes, especialmente no internacional.

A autodeterminação dos povos é compreendida por grande parte do mundo como um princípio básico, tornando-se foco de debate e parte de pactos internacionais. O impasse encontrado neste âmbito está em reconhecer que mesmo que esse direito configure em um dos mais importantes documentos internacionais – Carta das Nações Unidas –, é comum observar comportamentos semelhantes aos dos colonizadores dos séculos anteriores ainda no presente. A partir disso, nota-se o prevalecimento de atitudes coniventes com a dominação de certos grupos sobre outros a partir da crença de que existem conhecimentos e modos de vida superiores e que devem ser tidos como universais (INAYATULLAH, 2008) – fazendo,

portanto, o direito de um povo de escolher para si o que é melhor, somente um discurso vazio.

Conectar esta situação de subalternidade e submissão com sua protagonista mais comum não exige grandes sacrifícios: o Terceiro Mundo é figura repetida no álbum que compila vítimas de políticas, categorias e demais instrumentos responsáveis por assegurar a posição favorável de uma classe branca, cristã, ocidental, europeia e tradicionalista sobre as outras, formadas por tudo aquilo que nesta primeira não se encaixa. Além de oferecer uma visão sobre a autodeterminação e autogovernança, ambas baseadas no reconhecimento da pluralidade cultural e na diversidade (BAXI, 2006), a crença na existência de um Terceiro Mundo representa um desejo de continuidade da história – insistir no uso desta expressão significa não ceder à pressão de que deve ser esquecido tudo o que foi feito a todo um grupo de indivíduos somente por serem diferentes; é respeitar a história no sentido de que deve ser dada a oportunidade do Terceiro Mundo mostrar suas formas de resistência a partir de um passado em que foi subjugado tantas vezes. Esse posicionamento é importante quando se consideram as críticas feitas por aqueles que acreditam que o uso da expressão “Terceiro Mundo” é inadequado e ultrapassado.

Assim como é feita a opção pelo uso do termo Terceiro Mundo, outra escolha semântica deve ser explicada para melhor compreensão das reflexões aqui feitas: ‘Primeiro Mundo’, ‘Ocidente’, ‘centro’ e ‘países desenvolvidos’ não são utilizados como sinônimos durante este trabalho porque cada um desses termos carrega suas especificidades e pertence a contextos diferentes na história (MIGNOLO, 2017). Entretanto, também não exercem funções antagônicas entre si; o semelhante impacto que cada um desses termos teve no Terceiro Mundo, de acordo com aquilo que representam, é o que possibilita identificá-los como complementares. Essa assimilação busca transparecer uma relação de desigualdade que vem se repetindo ao longo do tempo. Ainda que sejam dados nomes diferentes para designar uma situação que continua a se repetir, as injustiças continuam bastante latentes.

2 Terceiro Mundo e subalternidade

Antonio Gramsci, expoente da corrente neomarxista, foi o primeiro a cunhar o termo “subalterno” como sinônimo de marginalizado, possivelmente

como uma alternativa ao termo “proletariado” (CHEMMENCHERI, 2015). Falar em subalternidade é reconhecer que, de algum modo, em algum lugar e em algum momento, existe uma relação em que algo – ou alguém – é superior e o outro é inferior e que esta relação se baseia na desigualdade.

O próprio uso vindo de Gramsci configura um equívoco quando se considera a forma como membros do Grupo de Estudos Subalternos e também demais autores pós-coloniais definem o que é, de fato, subalterno. Spivak, em entrevista no ano de 1992, ao dizer que subalterno é aquilo – ou aquele – que tem pouco ou nenhum acesso ao imperialismo cultural, aponta a diferença entre a classe operária ser subalterna ou oprimida: ainda que desprivilegiado, o proletariado utiliza do discurso hegemônico e está dentro da lógica capitalista (KOCK, 1992).

Se ser subalterno não está ligado a qualquer situação em que há um sentimento de privação e carência de poder, como identificar a subalternidade? Novamente, a contribuição de Gayatri Spivak é de grande relevância: ao fazer uma das perguntas mais icônicas dentro do pós-colonialismo – ‘*Can the Subaltern Speak?*’ (‘Pode o subalterno falar?’) (SPIVAK, 2010) – e respondê-la em um texto tão icônico quanto, acaba por relacionar a subalternidade não diretamente ao poder, mas à capacidade de fala que um grupo ou indivíduo tem. O subalterno é sempre representado por alguém que fala em seu lugar, o que sugere que uma situação real de subalternidade apresenta necessariamente um sujeito sem voz.

O subalterno não tem voz porque é a sua existência que gera sua subalternidade e é sua identidade que possibilita existir o não-subalterno, o superior, o dominante, o centro. Ou seja, não haveria subalterno caso este sistema hierárquico não fosse construído sobre a crença de que existem diferenças cruciais entre determinados grupos. Diferente do oprimido, que, se tiver a oportunidade de concretizar as alianças corretas, pode tomar consciência de suas condições, falar e ser ouvido, o subalterno não tem espaço em um ambiente imperialista que se ergueu espelhado nos aspectos que os tornam diferentes. É comum o equívoco entre dar voz ao subalterno e falar em seu nome (representá-lo). Confrontá-lo e procurar entendê-lo para depois trazer aos holofotes aquilo que um acredita ser suas necessidades e reivindicações não é acabar com a sua subalternidade, mas

perpetuar a noção de que há um grupo superior capaz de ser porta-voz de todos os outros – mesmo que não o seja.

Ainda assim, os esforços que devem ser realizados em favor dos subalternos não se concentram em identificá-los como subalternizados e trazê-los para discursar dentro do contexto hegemônico, já que isso configura conservar a subalternidade (SPIVAK, 2010). Ações como essa acabam gerando uma impressão falsa de empoderamento, já que nada garante que a voz dada ao subalterno esteja sendo ouvida. Dar voz ao subalterno é problemático porque conceder algo continua caracterizando a existência de diferentes posições de poder e da própria hierarquia. Ao invés de dar voz ao subalterno, deve-se trabalhar de forma que o fenômeno da subalternidade deixe de existir (SPIVAK, 2010).

O caso de subalternidade escolhido como foco desta pesquisa é o Terceiro Mundo devido sua contínua relevância ao longo da história e que ganha mais atenção após a descolonização. Assim como a situação de subdesenvolvimento e periferia do Terceiro Mundo – ambas categorias tratadas mais adiante neste trabalho – são resultado de uma série de características do período colonial preservadas e ainda encaradas como parte de um regramento que rege toda uma sociedade mundial, a subalternidade confere àquele nessa condição sensações e experiências que carregam consigo o mesmo estigma de submissão e inferioridade (CHAKRABARTY, 2002). O discurso de desenvolvimento e a relação centro-periferia constam, inclusive, como aspectos contribuintes à subalternização do Terceiro Mundo, já que assinalam a posição desfavorável da região.

A situação do Terceiro Mundo como subalterno é evidenciada a partir do levante de correntes e grupos de estudos – desde o próprio Terceiro Mundo ou, quando não, desde indivíduos com raízes no Terceiro Mundo – que possuem o intuito específico de gerar conhecimento e debate e, ao mesmo tempo, resistir à marginalização (MUTUA, 2000). Estes intelectuais, políticos, teóricos e cientistas começaram a se reconhecer como parte da humanidade que continuava a fornecer dados para a história, como possuidores de consciência, vontade e agência próprias (GALINDO, 2013).

As ‘Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional’, tradução da expressão *Third World Approaches to International Law (TWAIL)*, constituem um

exemplo de teoria internacional crítica ao sistema que subjuga o Terceiro Mundo e de movimento político-intelectual (BAXI, 2006). Com atuação particular na área de direito internacional, as TWAIL representaram uma tentativa de rever postulados básicos da ciência do direito internacional a partir de lentes pouco convencionais para a teoria jurídica tradicional como a linguagem, o feminino ou a raça (GALINDO, 2013). O que existe de forma latente dentro deste movimento é a crença de que o direito internacional pode ser o caminho através do qual uma parte tão subalterna do globo consiga a real justiça social.

Ainda que dentro das próprias TWAIL constem divergências que tenham dado origem à diferentes gerações e posicionamentos, Makau Mutua (2000) define como regras gerais “entender e desconstruir o uso do direito internacional como meio de criação e perpetuação de uma hierarquia racializada de instituições e normas internacionais que subordinam não-europeus aos europeus”. O que as TWAIL fazem é observar dentro de um campo específico – o direito internacional – o que é realidade em todo o contexto terceiro-mundista e refletir e propor mudanças em direção à superação dessa condição de *voiceless* (sem voz).

Ser subalterno dentro do direito internacional – e, conseqüentemente, nas relações internacionais – equivale, no caso singular do Terceiro Mundo, a ser assimilado a um regime de governança global (comandado pelo Primeiro Mundo e desenvolvido a partir de suas necessidades) que não compreende suas especificidades e não se preocupa em tornar o Terceiro Mundo um ator equivalente – quem dirá um ator com capacidade de agência (BAXI, 2006). A unidade das TWAIL é representada pela ampla oposição que há frente a uma ordem global tão desigual. Já bastante calejadas diante de críticas à sua reflexão exacerbada quando comparada ao pouco envolvimento na práxis e resolução das questões que aponta como problemáticas, as TWAIL acabaram desenvolvendo ao longo de suas gerações uma relação mais estreita entre o teorizar e as experiências da população do Terceiro Mundo, o que permitiria enxergar então as relações internacionais como instrumento de emancipação (MUTUA, 2000).

Tornar a subalternidade do Terceiro Mundo um foco de pesquisa e estudo seria uma forma de reafirmar seu estado de subalterno? Este é um questionamento bastante presente no universo pós-colonial e também em qualquer outro em que

o enfrentamento do *status quo* é uma temática. A reflexão vai de encontro à ideia de que utilizar a linguagem e os termos vindos do colonizador/dominador não é compatível com um pensamento revolucionário que visa a mudança dessa conjuntura (MUTUA, 2000).

As Abordagens Terceiro-Mundistas do Direito Internacional possibilitam, novamente, uma análise sobre este ponto (MUTUA, 2000): é uma escolha bastante curiosa a adoção do termo “Terceiro Mundo”, que dá nome ao movimento. Constantemente associado a conceitos que rondam a questão do desenvolvimento – ou subdesenvolvimento, no caso – e outras noções que exalam dependência, a expressão tem função de levantar resistência, e não representa um aceno de concordância com a realidade crítica de tantos indivíduos.

O objetivo daqueles autores das TWAIL que se apropriam do conceito não é fazer o mesmo que o Ocidente e simplificar toda uma pluralidade de características sociais, políticas e econômicas que existem na região para, então, generalizá-las e determinar uma única fórmula que proporcionaria o alcance de uma posição semelhante à do Primeiro Mundo. A escolha tem mais a ver com a estratégia de “unir e conquistar”; ou seja, a proposta consiste em reunir um mesmo sentimento de revolta em relação à ignorância que há diante das especificidades de cada país que forma o Terceiro Mundo para que uma aliança fortaleça a luta contra um sistema que impõe padrões globais inadequados às suas realidades (INAYATULLAH, 2008). É uma necessidade quando se pensa em formar uma resistência coletiva frente às políticas hegemônicas. Mutua (2000) chama o Terceiro Mundo de “uma realidade política e uma corrente de experiências históricas similares nas sociedades não-europeias que possui uma voz particular, e uma forma intelectual e política de consciência” e declara a formação da resistência como um “ataque direto à hegemonia Ocidental”.

Da mesma forma que lidar com o conceito de Terceiro Mundo não caracteriza apologia à simplificação grosseira praticada pelo Ocidente, o envolvimento com os estudos sobre subalternidade não representa a reafirmação de sua condição. A investigação proporciona um real entendimento das causas da subalternização para então gerar uma onda de possíveis soluções que objetivam uma realidade alternativa. Mais do que compreender mais sobre as condições de subalternidade

do Terceiro Mundo em relação ao Primeiro, é realizável uma reflexão sobre o próprio processo de subalternização que há dentro do Terceiro Mundo; em outras palavras, percebe-se que existe uma hierarquização e um silenciamento interno de membros de uma sociedade já vítima da subalternidade (PERSAUD, 2015). É a lógica colonial sendo reproduzida pelo próprio colonizado como uma maneira de sobreviver – ainda que em condições de exploração de sua própria classe.

3 A questão centro-periferia

A questão centro e periferia torna-se um foco de atenção ao assumir um *spot* (espaço) importante na Teoria da Dependência, trabalhada por Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Vania Bambirra, entre outros. Nesse viés teórico, já se falava na divisão do mundo em centro e periferia, ou seja, na ascendência de figuras centrais graças a uma produção especializada e altamente tecnológica e na dominação de uma periferia baseada em agroexportação e mineração (COUTO, 2017). Entretanto, novas contribuições analíticas surgiram como continuação da Teoria do Desenvolvimento, visto sua crise nos anos 70 e 80, e continuam se apoiando no uso da classificação do mundo em centro e periferia.

A teoria do sistema-mundo, como uma dessas novas contribuições, tem como unidade de análise a economia mundial (WALLERSTEIN, 2012), ou seja, explica a partir do capitalismo a posição que os países ocupam nas relações internacionais. O próprio Immanuel Wallerstein, principal intelectual da corrente, situa o início deste sistema-mundo junto do nascimento do sistema capitalista no século XVI, mas isto não significa que considere a economia como o único fator relevante na operação do sistema-mundo e suas inter-relações – na verdade, as esferas econômica, política e sociocultural são estreitamente conectadas e operadas por todos de forma simultânea (WALLERSTEIN, 2012). Assim, mesmo que o aspecto econômico seja talvez o que guie esta teorização e determine a hierarquia mundial, não existe maneira de ignorar como se dão todos os fatores no sistema internacional: as disputas acontecem por todos os lados e áreas, mesmo que seja a economia responsável por distribuir, logo no início do jogo das relações internacionais, as vantagens e desvantagens.

A prática de apontar o centro e a periferia como países desenvolvidos e subdesenvolvidos, respectivamente, é recorrente graças ao forte elo que há entre o sistema-mundo e o capitalismo (SWANSON, 2005). Porém, isso não significa que não é possível analisar essa relação centro-periferia de outra maneira, considerando as relações internacionais e sua atuação neste panorama. Assim, da mesma forma que o centro é uma economia hegemônica, o centro é hegemônico na produção de normas e estabelecimento da agenda no nas relações internacionais. Conforme a superioridade econômica do centro lhe possibilita mais poder e influência, esse é capaz de decidir quais os rumos o resto do mundo – inclusive a periferia – deve tomar (RAJAGOPAL, 2003).

De forma semelhante ao observado no discurso do desenvolvimento, a questão centro-periferia apresenta traços que são velhos conhecidos ao Terceiro Mundo e que muito lembram o passado colonial: a antiga relação que havia entre colônia e metrópole é reproduzida na relação entre o centro e a periferia, ou seja, mantêm-se a dependência do Sul (países periféricos) perante ao Norte (países centrais), conservando essa vantagem sistemática mediante a adoção de práticas econômicas e sociais que ecoam o regime colonial (MIGNOLO, 2017). A lógica da colonialidade passou por etapas sucessivas e cumulativas que foram apresentadas de forma positiva na retórica da modernidade através de conceitos como salvação, progresso, desenvolvimento, modernização e democracia (MIGNOLO, 2017).

Ainda que os termos centro e periferia tenham sido cunhados dessa maneira e com este significado por teóricos do Terceiro Mundo, de lugares tidos como a periferia e, portanto, subdesenvolvidos, o Primeiro Mundo – o centro – não se acanhou em utilizar desta abordagem (COUTO, 2017). Isso é decorrente do fato de que, ao se apropriar dos termos e não internalizar as críticas e reflexões que rondam o conceito, o que se reafirma é a superioridade do Ocidente.

Como se a questão da superioridade não fosse suficientemente problemática, também é preciso analisar seus frutos: é tendência que um grupo que tende a clamar sua superioridade, clame também possuir o que Inayatullah (2008) chama de *exclusive knowledge*. *Exclusive knowledge* – ou conhecimento exclusivo, em português – é a ideia de que um grupo se considera o detentor de um conhecimento único e superior sobre como tudo funciona no mundo, se baseando nos pressupostos

de que esse conhecimento possui algo de final e que o conhecimento dos outros é inadequado e deficiente quando comparado ao seu (INAYATULLAH, 2008).

Como elucidado na teorização de Naeem Inayatullah, o Primeiro Mundo crê ser o detentor de condições superiores e duas explicações são possíveis para a necessidade do centro em tornar seus aspectos o padrão a ser seguido pela periferia: ou ele sente uma responsabilidade em ajudar a periferia a chegar em seu patamar de desenvolvimento, ou é uma questão de interesse próprio, com motivações ocultas. Mesmo que a primeira opção seja a alternativa correta, o que acontece é a infantilização da periferia, de acordo com o qual o centro acredita que certas sociedades não-desenvolvidas ou pouco civilizadas têm dentro de si a capacidade de fazer o mesmo que o Ocidente, com o direcionamento correto (INAYATULLAH, 2008). Não existe um único contexto em que o raciocínio centro-periferia não coloque o Terceiro Mundo em uma posição desfavorável. Ao aceitar o conhecimento do centro, a periferia não só reconhece a superioridade do mesmo, mas também reafirma sua inferioridade com relação a ele.

A análise da questão centro-periferia permite a extração de um exemplo bastante claro de incorporação do conhecimento tido como superior e exclusivo. Mesmo que ambas as teorias do sistema-mundo e da dependência se empenhem em realizar uma avaliação crítica da situação centro-periferia – propondo alternativas para que uma igualdade de relações seja possível – ao aceitarem a lógica de que o desenvolvimento e a modernidade seguem a linha proposta pela Ocidente e que é a partir destes critérios que se define quem é centro e quem é periferia, qualquer forma real de resistência do conhecimento periférico e marginalizado é invisibilizado. É necessário entender as limitações destas teorias para uma compreensão mais completa de suas contribuições.

Encarar todos os povos e sociedades do globo como passíveis de serem submetidos a uma única forma de evolução para alcançar o ápice do desenvolvimento e da modernidade é mostrar que as mudanças que ocorreram desde o século XVI não ofereceram grande segurança à independência e liberdade do Terceiro Mundo (INAYATULLAH, 2008). Ainda que o foco do argumento europeu/ocidental para justificar seu conhecimento como superior tenha saído da questão teológica, com Deus no centro, o que é colocado como substituto é o próprio homem branco,

européu e parte do Primeiro Mundo (INAYATULLAH, 2008). Não há, nem naquele momento e nem no presente, um rompimento com a crença de que a história se move de forma linear e em direção a perfeição. O centro é a única possibilidade e a periferia deve seguir seus passos para um dia alcançá-lo.

4 O discurso do desenvolvimento

A ligação entre as relações internacionais e o Terceiro Mundo tem sido mediada, desde o início, por alguma categoria que representa o Ocidente. Uma das categorias “ocidentais” utilizadas na edificação da subalternização do terceiro mundo foi o discurso do desenvolvimento, adotado no mundo todo de forma massiva a partir do século XX. O discurso do desenvolvimento, que emerge após a Segunda Guerra Mundial, é tido como uma série de princípios, estratégias e instituições que significariam uma possibilidade de colocar o mundo todo em um mesmo patamar no que diz respeito, principalmente, a níveis de qualidade de vida, alfabetização e pobreza (TAMANINI, 2011).

Nunca visto como um *maker* – capaz de influenciar a esfera internacional –, e sim como uma região que somente reage aos acontecimentos e decisões tomadas pelos atores tidos como realmente importantes, o Terceiro Mundo recebe e percebe as consequências das relações internacionais através de um filtro bastante enviesado (formatado a partir de ideias não compatíveis com a situação terceiromundista) que, de forma alguma, facilita uma transformação real dessas relações no Terceiro Mundo (RAJAGOPAL, 2003). Uma transformação assim exige que o Terceiro Mundo seja capaz de refletir e diagnosticar a situação em que se encontra no sistema internacional, ou seja, até que ponto esse desenvolvimento vem sendo um instrumento útil no que diz respeito às necessidades e à realidade da população terceiromundista.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a Europa bastante enfraquecida, uma onda de processos de independência atravessou parte do Terceiro Mundo. Conter os anseios daqueles que queriam o fim definitivo do mundo colonial se tornou insustentável e o que se viu a partir daí foi o surgimento de várias novas nações em busca da construção de um projeto nacional e de um espaço de relevância no ambiente internacional (RAJAGOPAL, 2003). Entretanto, não era naquele momento

ainda que o Terceiro Mundo decidiria por si só quais seriam os caminhos a seguir e isso pode ser explicado a partir de duas questões distintas que de alguma forma acabam se interligando: a primeira diz respeito às elites que estiveram à frente dos processos de independência e que assumiram a liderança desses novos países; e a segunda se refere ao discurso do desenvolvimento (RAJAGOPAL, 2003).

Ainda que a independência dessas ex-colônias tenha sido uma conquista importante, rastros do que se via durante a administração colonial continuaram vigentes. Em muitos casos, a elite foi a classe que liderou o processo independentista – mesmo que com grande respaldo de toda a população – e que acabou sendo a principal beneficiada, privando os demais dos louros da independência e não se interessando, após assumir o governo, em melhorar a situação do povo de forma geral e agindo como um mero substituto do aparato colonial (RAJAGOPAL, 2003).

O discurso do desenvolvimento – segundo aspecto passível de explicar a contínua submissão do Terceiro Mundo – é uma lógica abraçada não só pelo Primeiro Mundo – de onde vem toda a formulação da ideia –, mas pelo próprio Terceiro Mundo, recém independente e que vê nela uma oportunidade de edificar e consolidar o projeto das novas nações. Rajagopal (2003), ao apontar o próprio movimento colonial como um traço antecessor à questão do desenvolvimento, possibilita uma reflexão sobre a repetição deste fenômeno: o Primeiro Mundo dominou o Terceiro Mundo durante séculos com base no argumento de que os nativos não eram capazes de desenvolvimento devido seus valores culturais equivocados e necessitavam, então, da salvação que trazia este sistema (INAYATULLAH, 2008). Com a descolonização no período pós-Segunda Guerra, o discurso do desenvolvimento assume o papel de mediador entre o Primeiro e o Terceiro Mundo (ROJAS, 2007). O que acontece, portanto, não é uma transformação, mas uma simples substituição de termos – se antes havia o colonizador e o colonizado, nesse momento existem o desenvolvido e o subdesenvolvido.

Existia um real interesse por parte do Ocidente em desenvolver o Terceiro Mundo? O que o discurso do desenvolvimento fez, na verdade, foi suprimir e cooptar qualquer resistência do Terceiro Mundo em relação ao Ocidente que havia nascido com o respiro da independência (ROJAS, 2007). É aqui que se observa a conexão entre ambas as explicações – a que toca o papel das elites nacionais e a que

se refere ao discurso de desenvolvimento. O discurso de desenvolvimento, levado a cabo por muitos e durante muito tempo como algo positivo, foi simplesmente integrado pelos líderes do Terceiro Mundo como sinônimo de avanço e melhora e, para isso, só foi preciso que o Ocidente disponibilizasse seu aval (RAJAGOPAL, 2003). Nesse momento, a preocupação em se tornar um *decision maker* (tomador de decisões) dentro das relações internacionais e do Direito Internacional acaba se tornando uma ponte para que isso seja possível.

Questionar o discurso do desenvolvimento não significa que tudo que ele carrega e representa é descartável: não há nada de errado em almejar boas condições e melhora na vida da população mundial. O problema está em basear a escala do que é bom, desenvolvido e moderno nas experiências e realidade unicamente do Ocidente, não considerando o que o próprio Terceiro Mundo entende como o ápice de seu próprio desenvolvimento, como sua melhor versão.

Ao iniciar um processo radical de mudanças em toda uma região a partir do que se acredita ser o melhor, o Primeiro Mundo demonstrou mais uma vez que não tinha o apreço necessário pelo conhecimento do Terceiro Mundo, deixando de lado qualquer contribuição nesse sentido que não fosse ao encontro daquilo que prega sua própria filosofia (ROJAS, 2007). Nessa abordagem do discurso de desenvolvimento não há espaço para alternativas ao significado de modernidade e isso é o que incomoda e exclui: não são consideradas formas de pensar que não venham do mesmo lugar que todas as anteriores, que não reproduza a mesma singularidade.

O discurso do desenvolvimento é reflexo da realidade ocidental e isso significa que os aspectos culturais, históricos, econômicos e sociais levados em consideração para elaboração dessa lógica são aqueles que sejam relevantes para formação e compreensão dessa realidade. Ao observar o capitalismo como o aspecto não só econômico, mas cultural, histórico e social mais importante de todo o contexto ocidental, é cabível apontar que este é o mecanismo que guia, depois da transição feudo-capitalista, grande parte das ações de todo o Primeiro Mundo na maior parte do tempo (ROJAS, 2007).

Entender a questão do desenvolvimento defendida pelo Ocidente como um instrumento do capitalismo é necessário para analisar o discurso como ele

realmente é, e não só como um simples fator da economia política internacional: o discurso do desenvolvimento reafirma a superioridade do capitalismo ao colocar como desenvolvido aquele país que possua as características de uma economia capitalista, ou seja, que tenha sido bem-sucedido na transição de uma economia tradicional para uma economia capitalista e que empregue suas capacidades produtivas de forma ampla (TAMANINI, 2011). O que acontece então, segundo Rojas (2007), é uma avaliação de desenvolvimento com base no capitalismo, ainda que o país em questão não seja de economia capitalista, mas sim uma alternativa a ela.

Teorias do Desenvolvimento que só enxergam os referenciais do próprio capitalismo, por exemplo, causam sérios efeitos políticos estruturais. Elas reforçam a hegemonia capitalista ao retratar o capitalismo como incontestável e necessariamente dominante. Essas teorias fazem com que as alternativas não centradas nos referenciais capitalistas pareçam mais exóticas e/ou inviáveis do que realmente são (SWANSON, 2005). O que existe não é uma crítica ao capitalismo como regime político-econômico em si, mas sim ao capitalismo como única lógica referencial para o desenvolvimento. Assim, considerar o capitalismo como uma etapa obrigatória para que seja alcançada a modernidade e o desenvolvimento envolve desconsiderar uma série de outras possibilidades não só em relação à economia, mas principalmente em relação ao conhecimento e sua produção.

Uma das justificativas do discurso do desenvolvimento é a possibilidade de resgatar o Terceiro Mundo do passado e fazer com que sua população possa viver a modernidade e seus benefícios. Todos os países estariam sujeitos ao mesmo processo de evolução e nada mais normal que o Terceiro Mundo ser submetido às mudanças que o levariam – em algum momento – ao patamar de uma região desenvolvida (TAMANINI, 2011). Seguindo o passado de submissão colonial, o Ocidente se esforça em estabelecer o certo e o errado, o que é bom e o que é ruim, exaltando sua superioridade. Mas e se toda essa busca por desenvolvimento, na verdade, contribuir com um maior afundamento do Terceiro Mundo e não com sua ascensão?

O discurso do desenvolvimento perde parte de seu caráter positivo quando intelectuais e movimentos sociais terceiro-mundistas percebem que não foi a falta de desenvolvimento que gerou pobreza, violência e destruição natural, mas

é exatamente o processo de busca pelo desenvolvimento que tem causado tudo isso (RAJAGOPAL, 2003). Isso pode ser visto a partir da exploração de recursos naturais, diretamente ligada a ideia de desenvolvimento que prega o capitalismo: se antes a metrópole recebia de forma direta toda a matéria-prima da colônia, agora, com a questão do desenvolvimento em alta, o que restou ao Terceiro Mundo foi ocupar o lado desfavorecido da troca entre países, resignado à desvalorização de seus produtos enquanto o Primeiro Mundo incrementava seu lucro.

Karl Polanyi (1957) contribui com a discussão ao apontar que a catástrofe em uma comunidade nativa pode ser um resultado direto da ruptura rápida e violenta dessas vítimas com suas instituições básicas. Ou seja, alterar a realidade de toda uma população, de forma tão brusca, para que sejam estabelecidos novos princípios e modos de vida em nome do desenvolvimento é modificar o equilíbrio de um sistema de maneira que ele talvez não se recupere e nem se torne aquilo que o Ocidente espera.

Não é necessário abandonar o objetivo de desenvolvimento, mas sim estender seu significado. A defesa da racionalidade científica como singular e universal subordina conhecimentos e racionalidades alternativas (ROJAS, 2007), impede a pluralidade de ideias e o diálogo não acontece enquanto uma das partes se posiciona de maneira a decidir unilateralmente o resultado final dessa conversa (CHAKRA-BARTY, 2002). Enquanto o Primeiro Mundo sustenta seu posicionamento de hegemonia e acreditar saber o que é melhor para todos, não há possibilidade de desenvolvimento semelhante para todos e isso se deve ao simples fato de que não existe um único desenvolvimento adequado a todas as realidades.

5 Considerações Finais

A subalternidade, a questão centro-periferia e o discurso de desenvolvimento despertam impressões seriamente similares após esse breve reconhecimento, especialmente quando associadas ao Terceiro Mundo, especificamente. Essas impressões podem ser traduzidas quando apontados seus aspectos comuns, rapidamente elucidados a seguir: os traços coloniais; a hierarquização; a assimilação brutal do Terceiro Mundo; o descaso com o direito à autodeterminação; e a relação com o capitalismo.

Já foi referida neste trabalho a percepção de que há uma manutenção dos valores coloniais mesmo após a grande onda de descolonização que acontece após a Segunda Guerra Mundial. As três categorias escolhidas são exemplos claros de que a submissão, a exploração e a desvalorização do Terceiro Mundo nos séculos XX e XXI são mera continuidade daquilo já visto nos demais séculos passados. Dessa forma, decisões tomadas dentro do sistema atual ainda configuram um caso de priorização das necessidades ocidentais em desfavorecimento dos grupos nativos do Terceiro Mundo. De maneira parecida, a relação de hierarquia se manteve – mesmo que tenha passado por reformas conforme necessário: abandona-se os termos ‘colonizador’ e ‘colonizado’ para permitir a adoção de outros mais adequados conforme o contexto, como ‘desenvolvido’ e ‘subdesenvolvido’ e ‘centro’ e ‘periferia’.

Inserir o Terceiro Mundo em categorias determinadas a partir da lógica ocidental é reafirmar sua difícil condição dentro do sistema internacional – esse processo transmite uma falsa sensação de inclusão. Aliás, aqui é possível realizar uma ponte com outro fator comum entre as categorias: a relação com o sistema capitalista. A ideia de que o sistema capitalista é a única opção viável tem a ver com as próprias raízes da subalternidade, do centro-periferia e do desenvolvimento, já que os três são fruto do avanço desse sistema. Mas como é possível tornar o Terceiro Mundo minimamente confortável dentro de um sistema que foi construído às suas custas (baseado na exploração de recursos de uma região para enriquecimento de outra), dificultando qualquer chance de desenvolvimento semelhante ao dos países parte do Primeiro Mundo? Ainda que este seja o nível de desenvolvimento tido como ideal e o modelo imposto a todos, é complexo tornar essa realidade compatível com as necessidades econômicas, políticas e sociais do Terceiro Mundo.

Um último aspecto, referente à falta de consideração com o direito que o Terceiro Mundo tem à autodeterminação, é digno de uma explanação mais completa. É como se todos os fatores anteriormente citados endossassem este. Dentre as três categorias – subalternidade, centro-periferia e desenvolvimento – existe uma relação muito próxima, onde o “desenvolvimento nomeia e personifica o lugar do centro e funciona, assim, como um relato abrangente de saída da subalternidade” (TAMANNINI, 2011). Entretanto, no caso do Terceiro Mundo, o desenvolvimento acaba sendo motivo de subalternização no sistema internacional. Em vez de possibilitar

um resgate de sua situação de exclusão, os termos nos quais se determina o processo de desenvolvimento geram um maior aprofundamento.

Não há possibilidade de emancipação terceiro-mundista quando tudo ao redor é definido a partir de diferentes modos de vida, conhecimento e realidade. Sobreviver em um sistema em que tudo já se encontra pré-estabelecido exige dois comportamentos: o primeiro consiste em ceder e viver da melhor forma possível contornando os impasses, aceitando as condições presentes; e o segundo envolve resistir. A resistência do Terceiro Mundo é, portanto, resultado de uma série de situações de constrangimento, insuficiência e submissão, causadas não só pelas categorias trabalhadas nesta pesquisa, mas por todos os outros artifícios – doutrinas, regimes, tendências, imposições culturais – utilizados por um sistema que busca cada vez mais sobrepor o Ocidente frente a qualquer participação terceiro-mundista.

The Third World and the International Relations: a relationship mediated by the categories of subalternity, center-periphery and development

Abstract: By proposing an investigation about the situation of the Third World inside systems and tools based in the western logic, this article aims to demonstrate the unequal relationship and the continuous hierarchization imposed along the history between the Third World and the one seen as its superior, the First World. By having the Third World as the main object of analysis, what this paper suggests is a reconsideration of this concept that today may be considered by some as inadequate; the intention is to respect and to understand the way that the Third World population wishes to organize itself.

Keywords: Third World. International Relations. Subalternity. Center-periphery. Development.

Referências

BAXI, U. *What may the 'Third World' expect from International Law?* Third World Quarterly, v. 27, n. 5, p. 713 – 725, 2006.

CHAKRABARTY, D. *Habitations of Modernity: Essays in the Wake of Subaltern Studies*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

COUTO, J. M. *Raúl Prebisch e a concepção e evolução do sistema centro-periferia*. Rev. Econ. Polit. [online]., vol.37, n.1, pp.65-87, 2017.

GALINDO, G. R. B. *A volta do terceiro mundo ao direito internacional*. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, v. 1, n. 119-124, p. 46-68,2013.

INAYATULLAH, N. Why do some people think they know what is good for others?. In: EDKINS, J.; ZEHFUSS, M. *Global Politics: A New Introduction*. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2008. cap 21, p.344-369.

KOCK, L. Interview with Gayatri Chakravorty Spivak: New Nation Writers Conference in South Africa. *ARIEL: A Review of International English Literature*, v. 23, n. 3, p. 29-47, jul.1992.

MIGNOLO, W. *Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], v. 32, n.94, jun. 2017.

MUTUA, M. What is TWAIL? *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, v. 94, p. 31-38, Cambridge University Press, 28 de fev. 2000.

POLANYI, K. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press, 1957.

PERSAUD, R. *Colonial Violence: race and gender in the sugar plantations of British Guiana*. New York: Routledge, 2015.

RAJAGOPAL, B. *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ROJAS, C. International Political Economy/Development Otherwise. *Globalizations*, v. 4, n. 4, p. 573-587, dez. 2007.

SPIVAK, G. C. *Pode o Subalterno Falar?* Belo Horizonte, Editora UFMG, 2010.

SWANSON, J. Recognition and distribution: rethinking culture and the economic. *Theory, Culture and Society*, v. 22, n. 4, p. 87-118, ago. 2005.

TAMANINI, L. L. G. *O lugar do Brasil no mundo subalternidade e ambivalência diante do 'desenvolvimento' e do 'internacional'*. 137 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Um sistema em transição*. Globo News, 2012. Entrevista concedida a Jorge Pontual. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/milenio/platb/tag/immanuel-wallerstein/>.

Uma Análise da Guerra do Vietnã perante o Direito Internacional

Vitor Augusto Larrosa Hatje¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo definir o status legal dos acontecimentos da Guerra do Vietnã segundo as leis internacionais concernentes. Isso requer a centralização da discussão em três pontos: no acordo de Genebra de 1954, que marcou o fim da Guerra da Indochina; no início das confrontações, envoltas numa névoa de argumentações; e nos meios empregados durante a guerra, que constituem em si os efeitos longínquos das lutas humanas. A resultante desse debate é um testamento da propensão dos Estados de ignorarem o direito internacional em favor da realização de seus fins políticos. Nesse sentido, o Vietnã demonstra como os EUA extrapolaram suas prerrogativas como liderança mundial, enfraquecendo o próprio sistema internacional que estava criando.

Palavras-chave: Guerra do Vietnã. Legalidade. Lei internacional. Conferência de Genebra de 1954.

¹ Graduando do 5º semestre do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

1 Introdução

A Guerra do Vietnã tomou lugar entre os anos de 1955 e 1975, tendo sido a mais longa guerra do século XX. Muitas questões foram levantadas a seu respeito, com uma em especial ficando aberta a debates: foi a guerra legal de acordo com o direito internacional? É difícil responder essa pergunta de forma estritamente jurídica, visto que restam inúmeras lacunas abertas à interpretação. Devido a isso, este estudo irá recapitular os eventos centrais do conflito por meio de uma revisão bibliográfica, relacionando-os com as leis internacionais pertinentes e realizando uma discussão entre os autores da época, tudo com vistas à formulação de uma resposta a esse questionamento.

Mantendo isso em mente, o artigo procura focar-se na legalidade do envolvimento estadunidense no conflito, não porque o “Vietnã do Norte” estava escusado de observar leis internacionais ao engajar-se numa luta anti-imperialista, mas porque os EUA, por serem a maior potência mundial, devem ter maior responsabilidade em seus atos. Isso é particularmente problemático sob a luz de que guerras como esta se dão num espaço em que as regras são indefinidas ou de interpretação ampla, fazendo com que a prática dos Estados abra precedentes para o futuro. Assim, o conflito no Vietnã mostra-se um péssimo exemplo ao mundo em que se procura limitar a violência internacional (FALK, 1966).

Para cumprir o objetivo de definir o status legal da guerra, entretanto, é preciso mais do que analisar os pontos levantados pelos entes implicados quanto à licitude de suas ações. Faz-se necessário também observar a legalidade dos métodos empregados pelos beligerantes, e não somente permanecer circunscrito ao direito dos Estados de envolverem-se em hostilidades. Pois se o que se busca é construir um sistema internacional cada vez mais cerceador do recurso à violência, é impreterível que quando em combate as entidades sejam constrangidas a um uso mais discriminado da força. A importância deste trabalho se dá nesse sentido, de resgatar uma experiência que contempla inúmeras brechas no direito internacional, lacunas estas que só avultam-se à medida que novas dinâmicas surgem.

A fim de cumprir os dois objetivos deste estudo — definir a legalidade da guerra e dos métodos —, sua disposição segue de forma historicamente linear,

partindo de meados da Conferência de Genebra de 1954, avançando pelos acontecimentos anteriores ao envolvimento americano direto, e terminando no epicentro do conflito entre 1965 e 1972. As duas primeiras seções dedicam-se à questão da legalidade do conflito, enquanto as últimas seções centram-se no problema da licitude dos meios empregados no decorrer dos confrontos.

2 Contextualização e Controvérsia Inicial

As origens do que viria a ser a Guerra do Vietnã remontam ao período de ocupação japonesa durante a Segunda Guerra. Foi nesse ambiente que o grupo de libertação dos Viet Minhs se fortaleceu. Liderados pelo comunista nacionalista Ho Chi Minh, o grupo engajou-se a partir do fim do conflito mundial numa luta anti-colonialista contra a França. Após 8 anos lutando por sua independência, o grupo conseguiu superar os franceses, obrigando-os a buscar uma saída negociada, o que se materializou com a Conferência de Genebra de 1954 (CABLE, 1986).

O acordo de cessar-fogo fruto dessa negociação é a primeira das grandes fontes de controvérsias jurídicas envolvendo o futuro conflito, visto que é em seu art. 1 que consta a criação de uma linha demarcatória militar provisória no paralelo 17, cuja zona ao sul deve servir para o reagrupamento das forças francesas e o norte para o das forças Viet Minhs. O art. 14 prossegue então para confiar a administração civil nas duas zonas ao partido cujas forças foram ali reagrupadas, sendo assim até a realização de eleições gerais que resultariam na unificação do Vietnã (AGREEMENT, 1954). Em resumo, o acordo particionou o Vietnã em duas zonas: ao sul, o Estado do Vietnã — sob controle do antigo imperador Bao Dai; e, ao norte, a República Democrática do Vietnã (DRV) — sob domínio de Ho Chi Minh (CABLE, 1986).

Para supervisionar a implementação do acordo, foi criada uma Comissão Internacional, com seu funcionamento amplamente detalhado nos art. 28 a 47. A conferência ainda produziu uma declaração final, em que procura deixar claro que o propósito essencial do acordo é decidir as questões militares com vistas ao fim das hostilidades, salientando que “a linha de demarcação militar é provisional e não deve de jeito algum ser interpretada como constituindo uma fronteira política ou territorial” (THE FINAL DECLARATIONS, 1954, p. 1). Além disso, especifica

que a livre passagem de civis pela linha demarcatória por um período de 300 dias deve se dar de modo que todos possam “decidir livremente em que zona desejam viver” (THE FINAL DECLARATIONS, 1954, p. 1).

A grande questão é que essa declaração final não foi assinada por nenhum dos entes participantes da conferência, sendo improvável que os Estados tenham sido por ela vinculados. Além disso, o acordo em si não foi assinado nem pelo Estado do Vietnã e nem pelos Estados Unidos, o que, alterca-se, acabou por não gerar qualquer tipo de compromisso destes com as provisões (RANDLE, 1969, p. 410).

Mesmo sem a assinatura do Estado do Vietnã, pode-se argumentar que o art. 27 vincula-o, visto que “os signatários do presente acordo e seus sucessores em suas funções” ficariam responsáveis pela aplicação dos termos e provisões estabelecidas (AGREEMENT, 1954, p. 11). Essa certeza, contudo, é posta em dúvida quando se leva em conta o fato de que a França já havia concedido independência ao país, e que este já era reconhecido como tal por outros 30 Estados, além de participar em agências especializadas da ONU (MOORE, 1967, p. 24).

O outro lado desse problema se dá quanto à situação dos EUA perante o acordo. Este garantiu que não se utilizaria da força para interferir no cessar-fogo, com o presidente Eisenhower acentuando que o país não era parte dos acordos e não estava vinculado por eles (LOGEVALL, 2012, p. 606, 612). Moore (1967, p. 26) sustenta que os EUA, por não terem assinado, não contraíram qualquer obrigação a não ser aquela de respeitar o cessar-fogo.

De qualquer modo, o interesse estadunidense ao não tomar parte no acordo foi o de preservar sua liberdade para ações futuras na região (IMMERMANN, 1990). Seguindo essa lógica, os EUA promoveram uma campanha de propaganda anticomunista na DRV, visando assim aproveitar-se do período de livre migração estipulado pelo acordo para moverem a maior quantidade de pessoas possíveis para o sul (JACOBS, 2004). É discutível até que ponto esse esforço de desinformação e de amedrontamento surtiu efeito no elevado número de pessoas que se moveram para o sul, bem como é questionável se esses atos estão de acordo com a ideia de que os vietnamitas deviam “decidir livremente em que zona desejam viver” (THE FINAL DECLARATIONS, 1954, p. 1).

Pelo outro lado, a assinatura dos acordos pela DRV mostrou-se bastante relutante, visto que sua posição militar na Guerra da Indochina era vantajosa. Os Viet Minhs só aceitaram ceder pois acabaram persuadidos pelos chineses, que queriam evitar dar pretextos a uma intervenção americana na região (ZHAI, 2000). Assim sendo, a movimentação das tropas prevista no acordo só ocorreu pois Ho Chi Minh tinha a expectativa de elas retornarem dois anos depois para se unirem aos Viet Minhs deixados no sul para o caso das eleições mostrarem-se um embuste (THE PENTAGON, 1971, I, p. 247). É possível argumentar que a manutenção de contingentes no sul foi tanto uma violação direta do art. 1 do cessar-fogo, como também um dispositivo para assegurar a posição vantajosa de Ho Chi Minh.

Independentemente da interpretação, o fato é que o acordo já foi concebido em meio a contradições insuperáveis pelas grandes potências. A não assinatura de entes relevantes, bem como a questão acerca da legalidade ou não do conteúdo das declarações, denota como se trata de um exercício de hermenêutica estabelecer qual o grau de compromisso das partes e, logo, a legalidade de suas ações. Há espaço, inclusive, para se desprezar os acordos, visto que “foram elaborados tão apressadamente e redigidos tão ambigualmente que do ponto de vista do direito internacional faz pouco sentido falar em violações de ambos os lados” (FADIMAN, 1997, p. 126). De qualquer modo, ambos os lados vão ainda buscar amparo a suas ações recorrendo ao acordo — a Comissão Internacional sobrejacente —, dando-o assim validade (MOORE, 1967).

3 Da Legalidade do Início da Guerra

O primeiro indício de que o rumo definido pelo acordo não prosseguiria foi a indicação de Ngo Dinh Diem para o governo no sul. Em 1955, Diem hospedou eleições que, fraudadas, fundaram a República do Vietnã (RVN) (KARNOW, 1997, p. 224). Ele só manteve-se no controle devido à profusa ajuda americana, visto que seu governo nunca foi majoritariamente aceito ou sequer esteve com o controle de todo seu território. Ao patrociná-lo, os EUA trabalharam ativamente contra as expectativas da Conferência de Genebra, cuja ideia era permitir a saída francesa para que Ho Chi Minh inevitavelmente assumisse a reunificação do país, prevista para ocorrer nas eleições de 1956 (FALK, 1966, p. 1129-31).

A ascensão de Diem, apoiada pelos estadunidenses e baseada em métodos autoritários, foi um fomentador ao surgimento de focos de resistência no país logo em 1955. Esse problema só cresceria com a recusa da RVN de sediar as eleições de 1956. Além de se considerar não vinculado pelo acordo de Genebra, Diem argumentou que não havia condições “para a livre expressão da vontade nacional”, sendo inútil realizar eleições (THE FINAL DECLARATIONS, 1954, p. 1)². Segundo os americanos, a DRV não tinha as condições de hospedar “eleições justas”, com a sua não realização logo não suspendendo o acordo (WRIGHT, 1966).

O esclarecimento desse ponto, todavia, demanda a resposta para duas perguntas: se era uma condição necessária as eleições serem justas para ocorrerem e se elas eram uma provisão tão integral do acordo que sua violação o suspenderia. Em si, a realização de eleições foi um fator central para a decisão de Ho Chi Minh de acatar o acordo, mas ela também mostrou-se mera formalidade, sendo referida apenas rapidamente no art. 14³, como se ela fosse apenas “um artifício para esconder a incompatibilidade das posições dos comunistas e do Ocidente, com nenhum admitindo a total dominação do Vietnã pelo outro lado” (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 1955, p. 315-316). Em vista disso, torna-se irrelevante apreender o quão “justas” deveriam ser as eleições, já que não há uma menção a isso no acordo, apenas nas declarações.

Mesmo assim, Wright (1966, p. 761) ainda sustenta que as eleições eram um fator central no cessar-fogo, com sua não realização isentando a DRV de ter de observar suas provisões. Por outro lado, Moore (1967, p. 22-24) acentua que as eleições não passavam de uma maneira de paliar o acordo, e que muitas das grandes potências tinham a intenção de que essa divisão fosse no mínimo semi-permanente. O cerne da questão é, contudo, se a não realização das eleições escusa Ho Chi Minh de retomar seus esforços armados pelo fim de controlar o Vietnã todo.

2 Na sétima das declarações finais lê-se que “a solução de problemas políticos, com base no respeito pelos princípios de independência, unidade e integridade territorial, permitirá que o povo vietnamita desfrute das liberdades fundamentais, garantidas por instituições democráticas estabelecidas como resultado de eleições gerais livres e por voto secreto. A fim de garantir que haja suficiente progresso na restauração da paz, e que todas as condições necessárias sejam obtidas para a livre expressão da vontade nacional, as eleições gerais serão realizadas em julho de 1956” (THE FINAL DECLARATIONS, 1954, p. 1).

3 No art. 14 encontra-se a única menção das eleições em todo acordo: “Na pendência das eleições gerais que trarão a unificação do Vietnã, a condução da administração civil em cada zona de reagrupamento estará nas mãos da parte cuja as forças devem ali ser reagrupadas em virtude do presente Acordo” (AGREEMENT, 1954, p. 4).

Nesse sentido, Falk (1966, p. 1137, 1152) alterca que o objetivo da guerra que precedeu a Conferência de Genebra era o controle de todo Vietnã, e que se o cessar-fogo não era mais válido, nada impedia que as confrontações resumissem, visto que uma partição permanente do país nunca passou pela mente dos Viet Minhs. Mais que isso, Falk (1966, p. 1153) argumenta que, seguindo-se o princípio da mutualidade de obrigações, se nem todos os Estados estão vinculados pelo acordo e por isso podem simplesmente ignorar as disposições estipuladas, então nenhum deles está obrigado a observar as provisões.

No entanto, se essa interpretação não for aceita, deve-se então recorrer ao princípio da proporcionalidade na análise da resposta da DRV a não realização de eleições, o que é de difícil mensuração. Em todo caso, ambos os caminhos acabam levando a uma justificativa razoável para o resumo das confrontações, visto que a estimativa de Eisenhower (1963, p. 372) era de que Ho Chi Minh derrotaria Diem com ao menos 80% dos votos em eleições gerais livres.

Em realidade, ambos os lados estavam visando primeiramente à consecução de seus fins políticos, pouco preocupando-se com a legalidade de seus cursos de ação. Assim ocorreu com a conduta americana, que basicamente criou um Estado cujo governo via-se desobrigado a cumprir o acordo de Genebra, levando a uma contrapartida do lado de Ho Chi Minh, que em busca da unificação do país sob sua bandeira entendeu que o cessar-fogo não mais era válido. Nesse sentido é que ele começa a assistir focos de resistência locais na RVN⁴, evoluindo até o ponto em que as insurgências eram guiadas e dirigidas por Hanói (ANG, 2002, p. 16, 55-58, 76).

Entre 1958 e 1960, os esforços armados da DRV ganham corpo com a criação da Frente de Libertação Nacional (NLF)⁵, com Ho Chi Minh justificando-se com base no fato de que o conflito tratava-se, na verdade, de uma guerra interna. Seguindo essa lógica, a interferência estadunidense é realmente ilegal, visto que Estados não podem intervir nas questões internas de outros países, mesmo que a pedido do governo destes (WRIGHT, 1966). Isso também implica no fato de

⁴ Mais que assistência a rebeldes, a DRV utilizou-se também de “propaganda armada” para convencer a população receosa de uma futura insurgência. Este esforço comunista ancorava-se na criação de um cenário tumultuoso através do assassinato de líderes locais e trabalhadores proeminentes (McNAMARA et al., 1999, p. 35).

⁵ Apelidados do famoso termo Viet Congs, que significa literalmente comunistas vietnamitas.

que o uso da força pela DRV não foi contra o direito internacional, visto que esta estava a utilizá-la internamente (FALK, 1966, p. 1153).

Falk (1966, p. 1126-27) ainda acrescenta que é inapropriado que Estados interfiram em conflitos internos que tenham como fim definir os rumos da sociedade nacional, restando a eles o dever de se manterem neutros no caso dos insurgentes mostrarem-se capazes de ganhar controle e administrar as áreas conquistadas. A NLF encaixava-se nessa descrição (BURCHETT, 1965, p. 223-6). Adicionalmente, se um governo está sob risco de ser deposto por insurgentes, nenhum dos dois entes é competente para requisitar ajuda estrangeira (HALL, 1924, p. 347).

Tudo isso pressupõe, entretanto, que o conflito era uma questão interna, o que não é de forma alguma uma certeza. Muito pelo contrário, esta é, na verdade, uma pergunta central ao debate e aceita múltiplas respostas. Para Wright (1966, p. 756-758), por exemplo, o acordo de Genebra não formou dois Estados diferentes, estipulando apenas governos provisórios que controlavam duas zonas distintas, e que mesmo que encabeçado por Diem o governo do sul não obteve suficiente autoridade, estabilidade, suporte público ou reconhecimento para ser tido como um Estado independente perante o direito internacional.

Contudo, essa visão literal dos acordos, e em especial da declaração final⁶, está longe de ser consensual, podendo-se dizer que o que Genebra fez na realidade foi alçar o conflito no Vietnã a uma nova dimensão. Nomeadamente, que o reconhecimento dos entes envolvidos como um poder beligerante faz com que eles ganhem uma posição internacional (OPPENHEIM, 1948, p. 209). Casos análogos se deram na Coreia e na Alemanha, dois países particionados em acordos que contemplavam a reunificação e cujo uso da força com fins de unificação não foi aceita como legítima (ROSTOW, 1968, p. 65).

Mais ainda, na perspectiva da autodeterminação e mínima ordem pública mundial, a DRV e a RVN são duas entidades políticas separadas, sendo ilegal a primeira utilizar-se de forças armadas para agredir a segunda, agressão que neste caso pode ser a mera ajuda aos insurgentes (MOORE, 1967, p. 2; LOBEL, 1969, p. 811). Ademais, decisões passadas da ONU

⁶ Pode-se sustentar que o seguinte trecho da sexta das declarações finais deixa bem claro que a intenção de Genebra não era a divisão do Vietnã em dois Estados: “a linha de demarcação militar é provisional e não deve de jeito algum ser interpretada como constituindo uma fronteira política ou territorial” (THE FINAL DECLARATIONS, 1954, p. 1).

[...] sugerem que conflitos envolvendo corpos político-territoriais recém formados, ou conflitos entre duas unidades territoriais distintas as quais a comunidade espera serem relativamente permanentes, [...] devem ser tratados como conflitos entre Estados estabelecidos. Logo, a aplicabilidade de políticas comunitárias básicas sobre mínima ordem pública na arena mundial e a competência de defender-se contra violência ilegal não são dependentes de reconhecimento formal da *estabilidade* do grupo reclamante pela parte opositora [...] (McDOUGAL; FELICIANO, 1961, p. 221, grifo do original, tradução livre).

Isto é, pode-se encarar ambas as zonas como tendo conquistado *de facto* status de Estados independentes (FRIEDMANN, 1965). Não importa seu status *de jure*, visto que ambas as zonas se desenvolveram como entidades separadas no que tange à legalidade do uso da força. Assim, o uso da força para resolver uma questão política através de uma linha de cessar-fogo não pode ser caracterizada como um conflito civil, principalmente no caso dessa linha ter sido continuada e amplamente reconhecida, pois nesses critérios ela assume caráter de fronteira internacional, com todas as regras dessa se aplicando (MOORE, 1967, p. 3-5; WRIGHT, 1959).

Independente da perspectiva, a realidade é que isso não impediu que os EUA de Kennedy percebessem uma ameaça crescente da RVN sucumbir, visto que em 1961 o número de Viet Congs só crescia, sem contar as tropas do exército da DRV, que iniciavam seu movimento rumo ao sul (ANG, 2002; MILITARY HISTORY INSTITUTE OF VIETNAM, 2002). Vendo isso como uma agressão de Hanói a Saigon, os americanos justificaram um maior envolvimento seu no Vietnã, baseando-se no entendimento de que se tratava de um caso de legítima defesa, com o governo de Diem tendo direito de pedir ajuda externa (MOORE, 1967).

Para sustentar essa posição, os estadunidenses citaram que o tratado de segurança regional SEATO, do qual a RVN fazia parte, os impelia a defender Saigon. A verdade, contudo, é que o tratado não obrigava nenhum dos membros a engajarem-se na defesa coletiva, tanto que apenas Austrália e Nova Zelândia enviaram tropas ao Vietnã (FALL, 1966; WRIGHT, 1966). Adicionalmente, a SEATO foi também uma violação direta ao cessar-fogo, visto que em seu art. 19 fica proibido que as zonas unam-se a alianças militares⁷.

7 O art. 19 do acordo de Genebra diz claramente que “as duas partes garantirão que as zonas a elas atribuídas não adiram a nenhuma aliança militar e não sejam usadas para a retomada das hostilidades ou para promover

Sem ainda tratarmos do mérito da posição americana, segundo os art. 16 e 17 do acordo de 1954, os EUA não poderiam introduzir reforços no Vietnã, fossem eles na forma de tropas ou armamentos⁸. Quando deparados com essa situação, a justificativa estadunidense retorna à questão de que isso foi uma resposta a anterior agressão da DRV. Dessa forma, o debate afunila-se à questão da relação de Hanói com a NLF constituir ou não uma agressão, o que pressupõe que tanto o governo de Ho Chi Minh como o de Diem constituíam Estados distintos.

Segundo o art. 51 da Carta das Nações Unidas, apenas um “ataque armado” dá direito de defesa ao ente⁹. Perceber se houve tal agressão é complicado no sentido de que essa coerção inicial deve ter sido suficiente para ter gerado uma expectativa de que apenas uma reação militar seria capaz de proteger bases de poder como a integridade territorial e a independência política (McDOUGAL; FELICIANO, 1961, p. 259). Ademais, esse “ataque armado” não se restringe apenas a forças de ataque tradicionais, podendo-se estender essa noção também a grupos revolucionários (BROWNLIE, 1963, p. 373).

Pode-se argumentar, contudo, que de acordo com o art. 51 da Carta da ONU apenas Estados-membros têm direito à defesa coletiva (WRIGHT, 1966). Isso, entretanto, não é consensual, com muitos estudiosos concluindo que o artigo de modo algum excluiu o direito de Estados não-membros de se defenderem ou de receberem ajuda de outro Estado-membro (McDOUGAL; FELICIANO, 1961, p. 233-241; STONE, 1958, p. 92-101; BOWETT, 1958, p. 184-195; OPPENHEIM, 1948, p. 155; BROWNLIE, 1963, p. 331).

Mesmo que se perceba a alimentação de insurgências na RVN como não sendo um “ataque armado”, a realidade é que a própria Comissão Internacional responsável pela implementação do acordo admitiu, em 1962, que Hanói ao agir

uma política agressiva” (AGREEMENT, 1954, p. 9).

8 Especificamente, o art. 16 define que “a introdução no Vietnã de quaisquer reforços de tropas e pessoal militar adicional é proibida”, enquanto no art. 17 lê-se que “qualquer reforço na forma de todos os tipos de armas, munições e outros materiais de guerra, como aeronaves de combate, embarcações navais, peças de material bélico, motores a jato, armas do jato e veículos blindados, é proibida” (AGREEMENT, 1954, p. 7, 8).

9 O art. 51 da Carta da ONU define que “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais” (CARTA, 1945, p. 35-36).

assim havia agredido Saigon. Ademais, nenhuma das queixas da DRV, como a não realização de eleições, justifica seu uso unilateral da força como um instrumento de mudança política. (MOORE, 1967, p. 8-13).

Assim, os EUA prosseguem a defesa de seu envolvimento no Vietnã mostrando que, conforme previsto no art. 51 da Carta da ONU, eles reportaram suas ações prontamente ao Conselho de Segurança, e que este nada fez. Segundo Wright (1966), a inação da ONU não dá permissão aos americanos de tomar medidas defensivas sob os auspícios do art. 51. No entanto, Lobel (1969, p. 813) argumenta que o uso da legítima defesa é tacitamente permitido até que o Conselho de Segurança tome as medidas pertinentes, com sua recusa em agir teoricamente consentindo as ações estadunidenses.

Todo esse debate, entretanto, ignorou um fato essencial do uso da força para a segurança regional ou em uma intervenção defensiva: de que sua utilização deve sempre procurar moderar um conflito e nunca fazê-lo escalar (FALK, 1966, p. 1136). Nesse sentido a conduta dos EUA demonstra o oposto, já que o Estado cujo governo Diem encabeçava só existiu devido à interferência americana. Todas as questões posteriores parecem derivar desse fato, bem como da ambiguidade e inefetividade do Acordo de Genebra.

Mesmo que se admita a existência de um Estado no “Vietnã do Sul” independente dos esforços de Washington, a posterior intervenção estadunidense simplesmente ignora o art. 33 da Carta da ONU, que prevê que os Estados devem primeiro levar os meios pacíficos de solução de controvérsias à exaustão antes de engajarem-se em confronto (CARTA, 1945). Isso não ocorreu porque os EUA sequer foram capazes de reconhecer o status diplomático da NLF, mostrando-se dispostos a negociar apenas quando percebiam prospectos ruins no campo de batalha. (FALK, 1966, p. 1141-43).

Além disso, a reação americana ao Incidente do Golfo de Tonkin e aos ataques à base aérea de Pleiku foi desproporcional, visto que os eventos serviram apenas de pretextos para uma escalada premeditada do conflito por parte da administração de Johnson (THE PENTAGON, 1971). O aumento do escopo do envolvimento estadunidense levou a uma igual reação por parte da DRV, levando assim a guerra pelo Vietnã a novos patamares de belicosidade.

4 Da legalidade dos meios empregados

Independente das leis internacionais serem opostas à ocorrência da guerra, é inegável que o conflito teve impactos profundos e que merecem serem analisados. A empreitada que uma análise geral da guerra exige é, entretanto, mais do que cabe aqui dizer, sendo necessário focalizar a questão em três pontos: as táticas e crimes de guerra resultantes; a situação dos prisioneiros de guerra; e a campanha aérea estadunidense, envolvendo juntamente o uso de armas como napalm.

4.1 Das táticas e atrocidades

A primeira pergunta que surge no conflito é quanto à licitude das ações dos insurgentes: seriam as táticas terroristas justificáveis meios para a consecução de fins políticos? Falk (1969) argumenta que sim, visto que essa é a única maneira efetiva de operarem, com as vítimas não pretendidas de seus ataques não constituindo sua responsabilidade, mas do regime que buscam combater. Além disso, Falk (1969, p. 240) atribui invariavelmente uma “qualidade genocida” ao efeito cumulativo dos esforços de contrainsurgência.

Em realidade, contudo, essa visão se mostra um tanto extremista, visto que as insurreições no Vietnã foram majoritariamente guiadas pela DRV, cujo governo mantinha um “programa de repressão” sob o Ministério da Segurança Pública (HOSMER, 1970). Dentro desse programa foram realizados, entre os anos de 1957 e 1972, cerca de 36 mil assassinatos e 58 mil sequestros (PIKE, 1970, p. 82). Assim, dificilmente pode-se dizer que o terror era apenas uma tática Viet Cong sem qualquer conexão com Hanói, mas sim uma política de Estado.

Outras táticas comunistas, tão bem documentadas por Pike (1970), incluem a minagem de estradas frequentemente utilizadas por civis, disparos de morteiro indiscriminados em campos de refugiados e em grandes cidades, bem como a construção de suas fortificações em vilas civis (LEWY, 1978). O ápice desses esforços, que Herman (1970) admitiu não terem outro objetivo senão o de contribuir para a insegurança civil, ocorreu na “punição” promovida em Hue em 1968, em que foram executados de 3 mil a 6 mil civis (KIERNAN, 2017, p. 444).

Do outro lado do confronto, os EUA utilizaram-se da estratégia de *search and destroy*, que incluía, em especial, uma tática controversa: o estabelecimento de *free-fire zones*. Para que os americanos pudessem se valer de todo seu poder de fogo, vastas áreas tinham seus civis forçosamente realocados, o que em 1967 agregou mais de 2 milhões de refugiados internos (WARD, 2017, p. 153-56). Apesar do que se pode dizer, esses realocamentos não representam violação da lei internacional, sendo inclusive uma obrigação dos beligerantes (IV GENEVA, 1949, art. 49; INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, 1956, art. 11).

Isso, no entanto, não impediu que acusações de genocídio surgissem. Segundo a definição da Convenção de 1948 sobre genocídio, este pode ser quaisquer “atos cometidos com a intenção de destruir, em todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso” (CONVENTION, 1948, p. 1). Assim sendo, não há como os americanos serem acusados de genocidas, visto que a finalidade de muitas de suas táticas não se encaixa nessa definição (BEDAU, 1974).

Ainda outra acusação direcionada aos EUA é de que a destruição de vilas inteiras constituiu um crime de guerra. Todavia, isso não se enquadra no art. 53 da quarta Convenção de Genebra, que permite que propriedades sejam destruídas caso sua “destruição seja tida como absolutamente necessária pelas operações militares” (IV GENEVA, 1949, p. 187). Tendo em vista que os Viet Congs construíam suas fortificações em vilas civis e que estas continham *materiel* inimigo, é difícil considerar essa prática uma infração da lei internacional da época.

Isso não quer dizer que os estadunidenses não cometeram atrocidades, sendo a mais famosa o massacre de aproximadamente 500 civis em My Lai. Segundo Turse (2006), mais 320 casos de menor nível de barbaridade ocorreram. Em geral, essas incidências incluíam assassinatos, assaltos, estupros e mutilação de corpos (LEWY, 1978).

O que se pode concluir é que ambos lados cometeram graves crimes contra civis: a DRV por “punir” todos aqueles que eram tidos como “inimigos da revolução”; e os EUA por sua pressão em conseguir uma maior “contagem de corpos”, dificuldade em distinguir Viet Congs de civis normais, e uso bastante indiscriminado de explosivos. Ao todo, os comunistas mataram intencionalmente ou assumindo

o risco algo entre 106 e 227 mil civis, enquanto os americanos e a RVN mataram de mesmo modo algo entre 42 mil e 128 mil (RUMMEL, 1997).

4.2 Dos prisioneiros de guerra

Segundo o art. 13 da Convenção de Genebra sobre Prisioneiros de Guerra, é estritamente proibido que a vida de inimigos capturados seja posta em risco, com estes devendo ser tratados de forma humana. Fica proibido também conforme o art. 17 que sofram qualquer tipo de tortura física ou mental, bem como quaisquer formas de coerção (III GENEVA, 1949).

Com essas normas em mente, é simples constatar que ambos lados violaram-nas. Muitos americanos capturados sofreram abusos, sendo torturados com a finalidade de extrair-lhes uma “confissão” (KARNOW, 1997, p. 655). Há também relatos em sentido oposto, que denunciam maus tratos sofridos pelos comunistas detidos pelos estadunidenses (AMATO et al., 1969, p. 13-14). Lewy (1978) salienta, entretanto, que muitos desses testemunhos foram exageros, com uma parcela considerável de feitos propagandísticos.

Uma última questão se dá quanto ao tratamento de prisioneiros de guerra nas mãos dos sul-vietnamitas, os quais tinham uma conduta particularmente dura, por vezes recorrendo à tortura e maus tratos (GREINER, 2010). O art. 12 define que o prisioneiro é de responsabilidade do poder que o capturou (III GENEVA, 1949). Logo, se os EUA transferirem alguém que eles capturaram e este for torturado pela RVN, é responsabilidade sua corrigir a situação¹⁰.

4.3 Da campanha aérea e uso de armas químicas

Segundo Taylor (1971), os bombardeios americanos no Vietnã foram totalmente legais, sendo seus alvos muito mais discriminados do que em guerras anteriores. Isso porque danos acidentais, que não se devam à negligência culposa, a alvos não-militares e não-estratégicos não são crimes de guerra (GREENSPAN, 1959, p. 486-7). Até mesmo a destruição de “construções dedicadas à religião, arte, ciência, ou fins de caridade, monumentos históricos, hospitais” é permitida caso

¹⁰ Em especial, o art. 12 diz que “se este Poder falhar no cumprimento das disposições da Convenção em qualquer aspecto importante, o Poder que transferiu os prisioneiros de guerra deve [...] tomar medidas efetivas para corrigir a situação ou requisitar o retorno dos prisioneiros de guerra” (III GENEVA, 1949, p. 97).

no momento elas estejam sendo usadas para propósitos militares (LAWS, 1907, art. 27) Isso, contudo, exclui ataques a locais hospedando soldados ou civis feridos (IV GENEVA, 1949, art. 18).

De qualquer modo, os EUA foram acusados de mirar deliberadamente em alvos civis, com Amato et al. (1969, p. 20) acentuando que muitas das bombas utilizadas eram antipessoal; logo, insignificantes contra instalações militares. Apesar disso, a ideia de que houveram amplas violações da lei internacional é falsa, visto que grande parte das baixas civis resultantes das operações aéreas se deram devido à mera rudimentaridade das bombas em uso, as quais incorriam em diversos problemas, como os salientados por Appel (1975), assim errando seus alvos intencionados. Ou seja, a morte de civis e destruição de propriedades era uma consequência lógica de como os ataques aéreos funcionavam, não havendo como afirmar que os EUA miravam deliberadamente na população civil.

Um tema mais controverso é a utilização de armas químicas. Apesar dessa aura, a utilização de napalm, por exemplo, foi totalmente legal, tendo-se em vista a sua efetividade insubstituível contra fortificações, bunkers e túneis, sendo assim considerado justificável o seu emprego (THOMAS; THOMAS, 1970). Deve-se destacar que, de acordo com o princípio da necessidade militar, seu uso só é legal nas situações destacadas acima, sendo discutível se ele enquadrava-se na descrição “de gases asfixiantes, venenosos ou outros e de todos os líquidos, materiais ou dispositivos análogos” que foram proibidos (GENEVA PROTOCOL, 1925, p. 1).

O mesmo se dá com o uso de gases lacrimogênicos e de controle de multidões, os quais foram amplamente empregados. Segundo Amato et al. (1969, p. 21-22), é possível que eles causem a morte em altas concentrações, mas Lewy (1978, p. 248-56) salienta que é bastante improvável, principalmente no nível alegado por entidades como o Tribunal Internacional de Crimes de Guerra. Em vista do fato de que muitos países usavam esses gases e de que não há consenso quanto à sua inclusão no Protocolo de Genebra de 1925, sua utilização no Vietnã só pode ser tida como legal.

Outra prática americana comum durante toda a guerra foi a operação de programas de desfolhação e destruição de plantações com o emprego de herbicidas. Apesar de afetarem primariamente a produção de alimentos da população civil,

desde que com a intenção de restringir o estoque de comida dos Viet Congs não há crime, com exceção no caso dessa conduta acabar por afetar diretamente os seres humanos. Foi o que se provou com o herbicida mais utilizado pelos EUA: o Agente Laranja. Essa descoberta levou à suspensão de sua utilização em 1970. Dessa forma é difícil sustentar que houvessem violações intencionais da lei internacional, ainda mais se tivermos em mente que muitos países utilizavam-se do gás ordinariamente (LEWY, 1978, p. 260-265).

5 Conclusão

Em suma, a Guerra do Vietnã permanece aberta a interpretações variadas das leis internacionais, sendo complicado culpabilizar legalmente a profusa ajuda estadunidense ao Estado do Vietnã, principalmente quando se tem em vista que os EUA não eram vinculados pela Convenção de Genebra de 1954. Assim, o status legal do conflito mostra-se indefinido, com seus eventos desenrolando-se num limbo jurídico. Especificamente, no entanto, parece que o resumo das confrontações por parte de Hanói foi legal, enquanto a interferência americana foi ilegal no que tange à escalada da questão a um conflito desnecessário e com facetas de guerrilha que tornam a aplicação do direito internacional particularmente difícil.

Esse quadro é exemplificado pelos próprios métodos empregados pelos EUA, que apesar de não violarem extensivamente o direito internacional, mostram-se com um caráter duvidoso em geral. Por sua vez, as táticas vietnamitas são, devido a lógica de Davi contra Golias, em grande parte lícitas, com exceção de práticas terroristas com a finalidade de atingir civis. Mesmo nesse quesito prático, o conflito ainda aparenta ocorrer às margens do que o Direito tradicionalmente versa, representando uma experiência particular da era contemporânea. Dessa forma é difícil não concluir que o direito internacional falhou em delinear um tratamento que reduzisse a intervenção de Estados externos em questões internas, com a ação americana tendo sido imatura relativamente à sua posição como liderança de uma emergente ordem mundial.

A ingerência de uma potência estrangeira não traz nada mais que um rasgo no tecido da sociedade nacional, com todos os seus esforços não sendo capazes de alterar por muito tempo o resultado político da contenda, como o Vietnã

bem demonstrou. É por isso que o uso da força na consecução de fins políticos é condenável, pois, se passarmos a justificar isso, nada impede que Estados passem a intervir em assuntos internos de outras nações, alçando assim toda disputa de poder a um confronto de interesses internacional, dando surgimento a vários Vietnãs.

An Analysis of the Vietnam War under International Law

Abstract: The present article aims to define the legal status of the events constituting the Vietnam War according to corresponding international law. That requires our discussion to focus on three points: the Geneva Agreements of 1954, which marked the end of the Indochina War; the beginning of the confrontations, blurred beneath a mist of arguments; and in the means employed during the war, that are themselves responsible for the long-standing effects of human struggle. The result of this debate is a testament of the propensity of states to ignore international law in favor of the accomplishment of their political ends. In this sense, Vietnam demonstrates how the US extrapolated its prerogatives as a world leader, weakening the very own international system it was creating.

Keywords: Vietnam War. Legality. International law. Geneva Agreements of 1954.

Referências

AGREEMENT on the Cessation of Hostilities in Viet-Nam. 1954. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KH-LA-VN_540720_GenevaAgreements.pdf. Acesso em: 13 abr. 2019.

AMATO, Anthony; GOULD, Harvey; WOODS, Larry. *War Crimes and Vietnam: The “Nuremberg Defense” and the Military Service Resister.* 1969. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1124&context=facultyworkingpapers>. Acesso em: 19 abr. 2019.

ANG, Cheng Guan. *The Vietnam War from the Other Side.* Abingdon, Oxford: RoutledgeCurzon, 2002.

APPEL, Bernard. Bombing Accuracy in a Combat Environment. *Air University Review*, v. 25, n. 5, Montgomery, p. 38-52, Jul.-Ago. 1975.

BEDAU, Hugo A. Genocide in Vietnam? In: HELD, Virginia; et al. (eds.). *Philosophy, Morality and International Affairs*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1974.

BOWETT, Derek. *Self-Defence in International Law*. Manchester: Manchester University Press, 1958.

BROWNLIE, Ian. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Oxford University Press, 1963.

BURCHETT, Wilfred G. *Vietnam: Inside Story of the Guerilla War*. 1. ed. Nova Iorque: International Publishers, 1965.

CABLE, James E. *The Geneva Conference of 1954 on Indochina*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1986.

CARTA das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CONVENTION on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. 1948. Disponível em: https://www.oas.org/dil/1948_Convention_on_the_Prevention_and_Punishment_of_the_Crime_of_Genocide.pdf. Acesso em: 21 abr. 2019.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Documents on American Foreign Relations, 1954*. Nova Iorque, 1955.

EISENHOWER, Dwight D. *Mandate for Change*. Garden City, NJ: Doubleday & Company, 1963.

FADIMAN, Anne. *The Spirit Catches You and You Fall Down*. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 1997.

FALK, Richard A. International Law and the United States Role in the Viet Nam War. *Yale Law Journal*, v. 75, n. 7, New Haven, p.1122-1160, 1966.

FALK, Richard A. *The Vietnam War and International Law. Volume 2*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969.

FRIEDMANN, Wolfgang. United States Policy and the Crisis of International Law. *The American Journal of International Law*, v. 59, n. 4, Cambridge, p.857-871, Out. 1965.

GENEVA PROTOCOL. 1925. Disponível em: <https://fas.org/nuke/control/geneva/text/geneva1.htm>. Acesso em: 22 abr. 2019.

GREENSPAN, Morris. *The Modern Law of Land Warfare*. Berkeley, CA: University of California Press, 1959.

GREINER, Bernd. *War Without Fronts: The USA in Vietnam*. Londres: Vintage Books, 2010.

HALL, William. *A Treatise on International Law*. 8. ed. Oxford: Clarendon Press, 1924.

HERMAN, Edward S. *Atrocities in Vietnam: Myths and Realities*. Philadelphia, PA: Pilgrim Press, 1970.

HOSMER, Stephen T. *Viet Cong Repression and Its Implications for the Future*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1970.

IMMERMANN, Richard. The United States and the Geneva Conference of 1954: A New Look. *Diplomatic History*, Oxford, v. 14, n. 1, p.43-66, Inverno 1990.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Draft Rules for the Limitation of the Dangers Incurred by the Civilian Population in Time of War*. 1956. Disponível em: https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/RC_Draft-rules-limitation.pdf. Acesso em: 21 abr. 2019.

III GENEVA Convention. 1949. Disponível em: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.32_GC-III-EN.pdf. Acesso em: 21 abr. 2019.

IV GENEVA Convention. 1949. Disponível em: https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/GC_1949-IV.pdf. Acesso em: 21 abr. 2019.

JACOBS, Seth. *America's Miracle Man in Vietnam: Ngo Dinh Diem, Religion, Race, and U.S. Intervention in Southeast Asia, 1950-1957*. Durham, NC: Duke University Press, 2004.

KARNOW, Stanley. *Vietnam: A History*. 2. ed. Nova Iorque: Penguin Books, 1997.

KIERNAN, Ben. *Viet Nam: A History from Earliest Times to the Present*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

LAWS and Customs of War on Land (Hague, IV). 1907. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000001-0631.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

LEWY, Guenter. *America in Vietnam: Illusion, Myth and Reality*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1978.

LOBEL, William N.. The Legality of the United States Involvement in Vietnam — A Pragmatic Approach. *University of Miami Law Review*, v. 23, n. 4, Miami, p. 792-814, 1969.

LOGEVALL, Fredrik. *Embers of War: The Fall of an Empire and the Making of America's Vietnam*. Nova Iorque: Random House, 2012.

McDOUGAL, Myres; FELICIANO, Florentino. *Law and Minimum World Public Order: The Legal Regulation of International Coercion*. 1. ed. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.

McNAMARA, Robert S.; BLIGHT, James G.; BRIGHAM, Robert K.; BIERS-TEKER, Thomas J.; SCHANDLER, Herbert. *Argument Without End: In Search of Answers to the Vietnam Tragedy*. Nova Iorque: PublicAffairs, 1999.

MILITARY HISTORY INSTITUTE OF VIETNAM. *Victory in Vietnam: The Official History of the People's Army of Vietnam, 1954–1975*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2002.

MOORE, John N.. The Lawfulness of United States Assistance to the Republic of Vietnam. *The American Journal of International Law*, v. 61, n. 1, Cambridge, p.1-34, Jan. 1967.

OPPENHEIM, L. *International Law: A Treatise*. 7. ed. Londres: Longman, 1948.

PIKE, Douglas. *The Viet-Cong Strategy of Terror*. Cambridge: MIT Press, 1970.

RANDLE, Robert. *Geneva 1954: The Settlement of the Indochinese War*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969.

ROSTOW, Eugene. *Law, Power and the Pursuit of Peace*. Nova Iorque: Harper & Row, 1968.

RUMMEL, R. J. *Power Kills*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997, cap. 6.

STONE, Julius. *Aggression and World Order*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1958.

TAYLOR, Telford. *Nuremberg and Vietnam: An American Tragedy*. Nova Iorque: Quadrangle Books, 1971.

THE FINAL DECLARATIONS of the Geneva Conference. 1954. Disponível em: <http://vietnam.vassar.edu/overview/doc2.html>. Acesso em: 13 abr. 2019.

THE PENTAGON Papers: The Defense Department History of Decisionmaking on Vietnam. The Senator Gravel edition. Boston: Beacon Press, 1971.

THOMAS, Ann van Wynen; THOMAS, A. Jr. *Legal Limits on the Use of Chemical and Biological Weapons*. Dallas, TX: Southern Methodist University Press, 1970.

TURSE, Nick. *Civilian Killings Went Unpunished*. 2006. Disponível em: <http://patrick.guenin2.free.fr/can Tho/vnnews06/civilian.htm>. Acesso em: 21 abr. 2019.

WARD, Geoffrey C. *The Vietnam War: An Intimate History*. New York: Alfred A. Knopf, 2017.

WRIGHT, Quincy. International Law and Civil Strife. *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting*, v. 53, p.145-153, 1959.

WRIGHT, Quincy. Legal Aspects of the Viet-Nam Situation. *The American Journal of International Law*, v. 60, n. 4, Cambridge, p.750-769, Out. 1966.

ZHAI, Qiang. *China and the Vietnam Wars, 1950-1975*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2000.

Japão e Coreia do Sul em Disputa: a Importância Sul-coreana no Mercado de Tecnologia e a Origem Colonial das Rivalidades

*Daniely Fernanda de Lima Prado
Juliana da Silva Marques
Otávio Roberto Oliveira Dias Gonçalves¹*

Resumo: Com uma série de mecanismos dificultando o comércio entre si em 2019, Japão e Coreia do Sul têm se destacado nos fóruns multilaterais por representarem países estratégicos no mercado de tecnologia. Nesse sentido, esse artigo propõe uma análise de conjuntura do caso, dividido em três partes: a primeira seção apresenta o que de mais recente tem acontecido entre os dois países, especialmente com a imposição de barreiras por parte do Japão sobre a exportação de matérias-primas importantes para a produção de nanotecnologia para a Coreia do Sul; a segunda seção discute a dominação japonesa e mostra o revanchismo entre os países como uma das possíveis causas; e, por fim a terceira seção analisa como essas barreiras podem impactar de forma significativa o mercado global de tecnologia.

Palavras-chave: Barreiras comerciais. Nanotecnologia. Japão. Coreia do Sul.

¹ Graduandas e graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

1 Introdução

O presente trabalho propõe-se a realizar um balanço das relações comerciais entre Japão e Coreia do Sul na conjuntura atual, a partir de restrições impostas pelo Japão em julho de 2019. Para tanto, este artigo busca explicar as disputas comerciais entre Japão e Coreia do Sul, o histórico de imperialismo e a inserção sul-coreana no comércio internacional, bem como a representatividade das medidas japonesas.

Atualmente, o conflito histórico entre os dois Estados voltou à tona e, embora novos embates tenham surgido, as questões passadas tiveram uma importância considerável no início dos obstáculos nas relações comerciais entre eles, alcançando um novo nível. As relações bilaterais entre eles se deterioraram principalmente após a Suprema Corte da Coreia do Sul ter solicitado que as empresas japonesas compensassem os trabalhadores coreanos pelas violações de direitos internacionais negligenciadas anteriormente.

Para explicar o projeto imperial do Japão na Coreia do Sul, a discussão da terceira seção se inicia a partir da guerra Russo-Japonesa, uma vez que através deste conflito, posteriormente, a Coreia é colonizada e influenciada pelos interesses japoneses. Já o debate sobre a intervenção dos Estados Unidos (EUA) esclarece a estruturação da Coreia após sua independência, dado que nesse contexto de Guerra Fria houve a divisão da Coreia e as transformações políticas, em relação aos dois polos de poder, o capitalista e o comunista.

Além disso, o artigo busca analisar a inserção sul-coreana na estrutura econômico-comercial global enquanto uma potência média e um dos exemplos mais emblemáticos de transformação através da industrialização. Na estrutura atual do mercado de tecnologia, a Coreia do Sul tem um papel central, especialmente no setor de nanotecnologia e de semicondutores e o trabalho tem a intenção de observar em que medida a ação japonesa pode impactar na economia global.

2 As disputas comerciais entre Japão e Coreia do Sul

No início de julho de 2019, o Japão impôs controles consideravelmente mais severos sobre as exportações de alguns materiais para a Coreia do Sul. Isso aconteceu após um embate diplomático que tinha como objetivo restituir os indivíduos que

durante a ocupação japonesa na Coreia, durante a Segunda Guerra Mundial, trabalharam sob regimes forçados. A medida é a mais recente na disputa comercial entre os países e é decorrente de uma rivalidade de décadas. O ministro do Comércio da Coreia do Sul afirmou que o país planejava registrar uma queixa na Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre os controles rígidos de exportação do Japão, acusando Tóquio de ser “motivada politicamente” e “discriminatória” em relação à sua ligação econômica (DOOLEY; LEE, 2019).

Os dois países asiáticos estão envolvidos em uma crescente competição política e econômica que eclodiu sobre a temática de trabalho forçado durante a Segunda Guerra. O Japão anexou a Coreia ao seu território em 1910. Nos trinta e cinco anos seguintes, o Japão hostilizou os coreanos de diversas maneiras. Um exemplo muito marcante foi o fato de forçá-los a trabalhar em regime análogo à escravidão em empresas japonesas. Além disso, eles também eram escravos sexuais ou “mulheres de conforto”, como eram conhecidas pelos soldados japoneses durante a Segunda Guerra Mundial (REUTERS, 2019).

Após a libertação, os coreanos criticaram fortemente o Japão. O presidente sul-coreano Syngman Rhee disse às autoridades americanas da época que sua população temia mais os japoneses do que os norte-coreanos ou os soviéticos (CUMINGS, 2010). Nesse sentido, as negociações para viabilizar o estabelecimento das relações políticas básicas entre Seul e Tóquio se arrastaram por mais de uma década. No entanto, um presidente subsequente, Park Chung-hee (que teve seu mandato entre os anos de 1961 e 1979), percebeu interesse em seguir em frente. Ele promoveu o desenvolvimento econômico como essencial para a prosperidade e segurança de seu país e viu o Japão como uma fonte importante de capital, assim como um aliado muito oportuno (KISSINGER, 2011, [2]; AL JAZEERA, 2019).

Durante a Guerra do Vietnã, temendo o abandono dos EUA e um ambiente de segurança cada vez pior, Seul e Tóquio contornaram as lutas históricas e expandiram suas relações de cooperação. Quando o ambiente de segurança regional piorou durante a década de 1980, Seul percebeu um Japão mais armado militarmente na região da Ásia. O comportamento japonês também foi responsável por afetar as relações diplomáticas entre eles. Era muito comum, por exemplo, que os coreanos ficassem resignados com os livros japoneses, os quais consideravam hostis, e com

as visitas dos líderes ao polêmico Santuário Yasukuni². Além disso, estes aparatos eram usados com o intuito de amenizar os crimes cometidos e evitar futuras ações semelhantes por parte do Japão. Em outros momentos, Tóquio procurou melhorar a relação bilateral entre os dois Estados, oferecendo gestos como a Declaração de Kono³ – um pedido de desculpas importante em 1993 – e a Declaração Conjunta de 1998 com Seul. Além disso, é importante lembrar que parte da decisão japonesa de não recomençar as negociações de documentos dessa agenda ocorre devido à precaução do país em relação à abertura de precedentes com outros países afetados pelo Japão durante a guerra (LIND, 2019).

Entretanto, a briga histórica entre o Japão e a Coreia do Sul alcançou um novo nível nos últimos anos. Seul retirou-se de um acordo⁴ de compartilhamento de informações e inteligência assinado entre China e Japão, o Acordo para a Segurança Geral de Informação Militar (GSOMIA, na sigla em inglês), o qual levou anos de intermediação norte-americana. Existem vários questionamentos e hipóteses sobre o que de fato estaria por trás dessa disputa, acusando o presidente Trump de negligenciar esses dois aliados dos EUA. Contudo, as relações entre o Japão e a Coreia do Sul passaram por momentos críticos várias vezes ao longo de décadas, mesmo antes de Trump se tornar presidente dos EUA. Outros apontam a história brutal do Japão na Coreia e o manejo do passado por Tóquio como resultado da crise atual na região. O Japão cometeu uma terrível violência contra os coreanos durante o século XX, e as políticas japonesas desde então desencadearam crises bilaterais. No entanto essa história também é incompleta. O ressentimento coreano sobre as questões do passado tem sido constante nesse período. Nesse sentido, podemos

2 A história do santuário remonta ao século XIX e à Guerra Boshin, guerra esta que reestabeleceu o poder imperial no Japão. No fim desta guerra, em 1869, o Imperador Meiji, criou o Santuário Tōkyō Shōkonsha, para honrar todos aqueles que deram a sua vida em favor do Imperador. Após 10 anos e algumas rebeliões suprimidas, em 1879, o Imperador Meiji renomeou o santuário para Yasukuni Jinja, literalmente “O Santuário Pacificando a Nação”. Assim os espíritos desses mortos, que defenderam o Imperador e a Nação, foram acolhidos em Yasukuni. No entanto, após a Segunda Guerra Mundial o Santuário passou a acolher alguns criminosos de guerra. Assim, o espaço passou a ser considerado controverso por grande parte dos países asiáticos como controverso. Em 1979 essa informação foi divulgada, fato que deixou o Imperador Hirohito descontente, resultando na sua recusa em visitar o Santuário até à sua morte, exemplo seguido pelo seu filho ainda hoje (SILVA, 2015).

3 A Declaração de Kono consistem no documento em que o Japão reconheceu pela primeira vez o sistema de escravidão sexual que durante os últimos anos da colonização japonesa na Coreia. Esse período afetou cerca de 200 mil jovens e adolescentes, chamadas eufemisticamente de “mulheres de conforto”. A declaração é um pedido oficial de desculpas por parte do Japão pelos atos cometidos (PERLEZ, 2017).

4 Esse acordo de inteligência foi firmado em novembro de 2016 por meio do apoio e mediação de Washington. Ele surgiu como uma resposta aos lançamentos de mísseis e testes nucleares feitos pela Coreia do Norte, com o intuito de coordenar e apaziguar a situação, obtendo também informações sobre o país vizinho. O pacto era renovado anualmente (LIND, 2019).

perceber que é do interesse do governo sul-coreano suprimir esse ressentimento que variou ao decorrer dos anos (PERLEZ, 2017).

Além disso, a relação comercial do Japão com a Coreia do Norte foi proibida, bem como qualquer vínculo entre os dois países. O painel original da OMC (que teve início durante reunião de 4 de julho de 2016 e teve sua última reunião em outubro de 2019) constatou que o Japão mostrou que as autoridades coreanas haviam agido de forma inconsistente com algumas disposições do Acordo Anti-dumping da Organização Mundial do Comércio. Um dos pontos apresentados pelo país era a respeito da determinação de danos aos produtores domésticos japoneses. Os juízes da Organização, em uma decisão mista proferida em agosto, pediram à Coreia do Sul que adaptasse suas medidas às suas regras internas, para que assim a relação comercial entre os dois países fossem mais equilibradas, no entanto a Coreia rejeitou dois aspectos técnicos do acordo. Além disso, Seul também não forneceu um resumo a público sobre algumas informações comerciais confidenciais para maiores esclarecimentos, o que dificultou ainda mais os processos de negociação entre eles (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2019).

As relações bilaterais se deterioraram entre os dois Estados após a Suprema Corte da Coreia do Sul ter ordenado, no ano passado, que duas empresas japonesas compensassem os trabalhadores da guerra, através de uma decisão que Tóquio afirmou violar o direito internacional. O Japão, por outro lado, acredita que a questão da compensação foi resolvida sob um tratado de 1965⁵, de modo que pretende deixar essa questão no passado. A principal problemática, entretanto, é que após a abertura do painel da OMC, as discussões sobre antigas questões entre as duas nações também voltaram à tona. Consequentemente, algumas autoridades disseram que as empresas sul-coreanas “enfrentam sérios danos” devido às incertezas comerciais⁶ sobre os embarques dos três principais materiais exportados

5 Park Chung Hee foi eleito presidente em 1963, seu governo visava o crescimento econômico e uma “grande revolução humana” que eliminaria todas as práticas corruptas do governo. Ele lançou importantes reformas econômicas e, apesar da grande oposição de estudantes e outros, concluiu um tratado com o Japão em 1965, para reparos de guerra e apoio a industrialização do país. O país também recebeu apoio estrangeiro ao enviar tropas e trabalhadores para auxiliar os Estados Unidos durante a guerra do Vietnã (1959-1975) (BEDESKI, 1994).

6 Principalmente após os anos da década de 70, foi empreendida uma forte industrialização na Coreia do Sul, liderada pelos grandes conglomerados de propriedade familiar, levando a indústria coreana a produzir e exportar, produtos de origem maquinaria elétrica, automóveis, navios, produtos químicos, semicondutores etc., em condições de grande competitividade. A assistência técnica adquirida fundamentalmente do Japão, um país voltado para a aprendizagem e rápida industrialização, também tem contribuído para o processo, por isso o Estado japonês é um parceiro comercial tão importante na economia da Coreia do Sul (CHUNG, 1997).

pelo Japão – poliimididas fluoradas, fotorresistentes e fluoreto de hidrogênio. Esses materiais são utilizados por empresas de tecnologia sul-coreanas, como a Samsung Electronics, tendo como principal parceiro⁷ de exportação destas matérias primas o Estado japonês (ALBERT, 2018).

Em contrapartida, o Japão agora exige que os exportadores busquem permissão sempre que forem enviar algum desses materiais, o que pode levar até 90 dias. Anteriormente, era necessário esperar por apenas algumas semanas. Durante os últimos meses somente três remessas foram aprovadas, fato recorrente desde que Tóquio tomou medidas em 4 de julho deste ano. “A reclamação de Seul não levará o Japão a reduzir suas restrições de exportação mais rígidas nos três itens, mas isso certamente pressionará o Japão a implementar cautelosamente as medidas” (REUTERS, 2019), disse AhnDuk-geun, professor da Universidade Nacional de Seul. Como o primeiro passo da solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio, a Coreia do Sul solicitará consultas com o Japão com o intuito de buscar o fim das restrições à exportação. Se isso não for suficiente para resolver os problemas, a Coreia do Sul solicitará uma decisão da OMC sobre os casos. As negociações podem levar 60 dias ou mais, disse uma autoridade do Ministério do Comércio da Coreia (REUTERS, 2019).

Assim, foi aberto um painel na Organização Mundial do Comércio a respeito desse embate, tendo como intuito analisar as acusações feitas pelas partes e de observar se as medidas tomadas pelo Japão têm os aparatos legais da Organização como basilares nesta questão. As declarações – tanto iniciais quanto finais – do Japão em sua submissão oficial na primeira Reunião do Painel eram de que as medidas antidumping da Coreia, principalmente aquelas adotadas pela Comissão de Comércio da Coreia, violam várias obrigações internacionais de comércio. Dentre elas, obrigações de cunho substantivo e processual previstas no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (“GATT 1994”) e no Acordo sobre a Aplicação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994 (“Acordo Antidumping”).
No entanto, a resposta obtida foi de que as medidas tomadas pela Coreia são

⁷ Com o fim do período colonial, o país herdou muitos estabelecimentos – indústrias e infraestrutura – que pertenciam aos japoneses. Estes foram primeiramente tomados pelo Escritório Americano de Custódia da Propriedade (American Office of the Property Custodian) e depois distribuídos a algumas famílias coreanas pelo governo Rhee. A transferência destas propriedades proporcionou altos lucros aos que as adquiriram, além de ter sido seguida por muitos outros subsídios creditícios, como licenças para importação de matérias-primas, e proteção de posições monopolísticas, entre outros (BEDESKI, 1994).

compatíveis com as regras estabelecidas pela OMC (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2019).

Em contrapartida, a Coreia considera que as alegações feitas pelo Japão são infundadas, de modo que o acordo Antidumping é baseado, principalmente, no argumento de que não havia concorrência entre os produtos japoneses. Neste sentido, as autoridades responsáveis pelas investigações haviam cometido um erro de análise sobre as importações destinadas ao dumping. Ademais, a Coreia alegou que o Japão não tem uma base factual ou legal sólida em relação às suas reivindicações sendo assim, suas alegações não teriam sido feitas a partir de evidências positivas (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2019).

Nesse sentido, é possível observar que a disputa entre os dois países tem grande importância para ambos, tanto em âmbito diplomático quanto em âmbito político, mas principalmente no setor comercial. Sendo assim, é importante que uma breve revisão histórica das desavenças entre Coreia do Sul e Japão seja feita para, assim, elucidar as questões pertinentes no Sistema Internacional atualmente.

3 Restauração Meiji

Constata-se que a inserção do Japão no cenário industrial foi tardia e impulsionada, em 1854, pelos norte-americanos, através do incidente do “Navio Negro”. Conforme acontecia a exposição do Japão ao Ocidente, era perceptível o atraso relativo aos outros países. Já em 1868, a partir da Restauração Meiji, tem-se o colapso da ordem política feudal, fazendo com que fosse possível para o Japão instaurar um regime modernizador. Deste modo, o Estado exerceu um papel decisivo no desenvolvimento japonês, caracterizando a incorporação autônoma do país no sistema internacional. O envolvimento do Estado em empreendimentos de grande escala não se limitou à implantação de fábricas modelos, tendo também se estendido ao avanço na infra-estrutura (CHANG, 2004).

Percebe-se na década de 1920, o incentivo japonês a racionalização das indústrias-chave, corroborando para a formação de cartéis e promovendo as fusões com o intuito de restringir a “concorrência predatória”, alcançar economias de escala, bem como padronizar e introduzir o gerenciamento científico. Considera-se que a militarização do Japão, na década de 1930, colaborou para o desenvolvimento da

indústria pesada, uma vez que gerou alta na expansão tecnológica e na demanda. Após a segunda Guerra Mundial, verifica-se o crescimento recorde do país, sobretudo até os anos de 1970. Logo, tem-se o entendimento de que o progresso do Japão, e de outros países do Leste Asiático, deveu-se basicamente a ativa política industrial, comercial e tecnológica do Estado (JOHNSON, 1982; MCPHERSON, 1987).

Nota-se que por meio da Revolução Meiji, o Japão passou de um país com status marginal para um país com status de poder regional, principalmente após sua vitória contra a China nas guerras sino-japonesas e contra a Rússia na guerra russo-japonesa. Como resultado, essas reformas inspiraram um novo tipo de patriotismo nas massas da população, provocando o apoio ao imperialismo japonês. Embora, inicialmente, o país tenha buscado reconhecimento e integridade territorial, posteriormente essas características se transformaram em um movimento de influência e dominação direcionada ao continente asiático. Por conseguinte, sendo a Coreia um vizinho vulnerável, o país torna-se alvo do Japão para o aumento de sua preponderância econômica, estratégica e política (MATSUMURA; BENSON, 2001; URAMOTO; MARIUTTI, 2018).

3.1 Colonização da Coreia

Por muito tempo, o Japão estabeleceu seu projeto colonial para a incorporação da península da Coreia em sua sociedade imperial. Essa era colonial se iniciou com a proclamação do *isshidōjin*, que significa igualdade e imparcialidade, ao mesmo tempo em que os oficiais coloniais formularam a visão de uma união harmoniosa entre o Japão e a Coreia. Desde o princípio, a finalidade desse domínio era criar um sistema igual e imparcial para levar a paz duradoura ao leste da Ásia. A concepção de união pan-asiática obteve força no final do século XIX e início do século XX, uma vez que o Japão derrotou tanto a China quanto a Rússia, emergindo como uma potência regional. Esta ideologia pan-asianista, com o objetivo de combater o imperialismo ocidental, camuflava a real intenção colonialista do Japão no Sudeste Asiático e Pacífico (MURPHY-SHIGEMATSU, 1993; SUZUKI, 2003).

Antes da colonização japonesa, a Coreia era parte integrante da civilização sino-confuciana. Apesar deste país ter preservado parte de sua identidade cultural e filosófica, durante o decorrer do início do século XIX foi dominado pelo sistema

chinês, se tornando um Estado tributário. Em contraposição à sua relação com o Japão, o império chinês concedeu que as elites coreanas pudessem desfrutar de certa autonomia, mesmo que fossem obrigadas a pagar impostos. Ao longo da dominação chinesa sobre a Coreia, constatou-se um declínio da indústria local, visto que houve uma baixa demanda de produtos e, conseqüentemente, uma baixa remuneração. A partir disso, a população coreana passou a fortalecer a agricultura, como um meio de cumprir com as obrigações tributárias que tinha com a China (AMSDEN, 1989; VISENTINI, 2012).

Em meio à segunda metade do século XIX, tem-se o enfraquecimento do poder da China sobre a Coreia, perante as pressões das potências ocidentais sobre o império chinês. A influência chinesa dentro do continente coreano somente acaba quando o Japão ascende à posição de potência ao derrotar a China na guerra Sino-Japonesa (1894). No momento em que o Japão entra na disputa pelo poder, a Coreia ainda utilizava bens primários como meio de troca; nesta lógica, o Japão introduz sua moeda no mercado coreano. Como conseqüência, há uma aproximação da Coreia com o império Russo, visto que esse país tinha receio de que acontecesse a anexação ao Japão (VISENTINI, 2012).

Neste contexto, a guerra entre Japão e Rússia (guerra russo-japonesa), entre 1904 e 1905, objetivava a expansão de ambos os países pela conquista da Manchúria e da Coreia. O desfecho deste conflito ocorreu a partir da assinatura do Tratado de Portsmouth. Pelos termos desse tratado, os russos deveriam se retirar de Port Arthur e de Liaodong, reconhecendo os interesses dos japoneses nas ilhas Sacalina e na Coreia, que seriam anexadas ao Japão em 1910. Entre 1910 e 1920 – a primeira década do período de colonização – a produção da Coreia foi completamente orientada pelo Japão ao setor de agricultura e foi instaurado um sistema tributário sobre a posse das terras, por meio da reforma agrária. Por intermédio do imperialismo japonês, a Coreia foi introduzida como produtora de excedentes primários direcionados para a exportação, reforçando sua característica de economia agrícola (AMSDEN, 1989; CANUTO, 1991; FREIRE, 2004; MIMURA, 2011).

Na década de 1930, se inicia um processo de investimento na indústria pesada coreana, tendo como propósito a preparação para a Segunda Guerra Mundial. Já no início da década de 1940, a produção industrial se iguala à produção agrícola

em questão de valores. A indústria leve e pesada se expandiram em ritmo notável, evidenciando a implementação de usinas têxteis, complexos químicos e instalações de fibra sintética. Ao longo do período final da colonização (1940-1945), a Coreia havia acumulado larga experiência no setor manufatureiro e a elite havia se tornado experiente na burocracia estatal, tornando-se capaz de gerir projetos econômicos. Em síntese, no ano de colonização criou-se uma moderna infraestrutura tanto no setor financeiro quanto nos de transporte e comércio (AMSDEN, 2004; VISENTINI, 2012).

4 A inserção sul-coreana no comércio internacional e o sistema de subcontratação japonês

A inserção da Coreia do Sul no sistema econômico-comercial global é expressiva e sua economia é um dos exemplos mais emblemáticos de transformação através da industrialização. Durante o século XX, o país se encontrava numa situação de pobreza e se transformou em uma das maiores potências industriais, com sólidas políticas fiscais e monetárias somadas a um elevado nível de investimento em capital físico e humano (OECD, 2019). Nesse sentido, é possível observar essa transformação através do PIB, por exemplo, que saiu de pouco menos de 4 bilhões de dólares em 1960 para mais de 1,5 trilhão em 2017 (WORLD BANK, 2019).

A origem das políticas comerciais que levaram a essa transformação na economia sul-coreana pode ser traçada aos anos 1960, quando, após ser declarada livre do Japão e passar por uma guerra, a península coreana foi dividida em duas, com o norte sob domínio comunista e o sul sob domínio capitalista. Em 1961, o então presidente e general Park decidiu agir na busca de uma revitalização da economia sul-coreana com um estreitamento de laços com o Japão (embora houvesse um revanchismo de guerra entre os sul-coreanos e os japoneses) e com os Estados Unidos da América. Ainda que as negociações com o Japão foram mantidas em segredo em um primeiro momento, um vazamento de documentos as expuseram para a população sul-coreana, que ficou extremamente insatisfeita; tendo a normalização das negociações entre Japão e Coreia ocorrida através da intervenção estadunidense, que possuía interesses geoestratégicos e comerciais no estreitamento de laços entre os atores (CHA, 1996).

A partir da formação de acordos de investimento em tecnologia e facilitação de exportações sob a égide da Aliança de Segurança de 1953, os Estados Unidos passaram a investir em planos de desenvolvimento quinquenais na Coreia e, com o fracasso do primeiro, era muito importante que as relações com o Japão se tornassem estáveis. O acordo que definiu a relação de parceria entre Japão e Coreia do Sul foi assinado em 1965. Com a transferência de tecnologia, a indústria de exportação sul-coreana acabou se tornando muito beneficiada, com um forte protecionismo em consonância com a estratégia norte-americana de Guerra Fria. Esse modelo permitiu que o país integrasse agressivamente o comércio internacional, mas, ao mesmo tempo, se tornasse um país dependente dele (KOO, 2011).

Com o advento do governo civil em 1987, os grupos societários ligados às chaebols adquiriram mais força e passaram a ter importância na tomada de decisão na Coreia do Sul em acordos internacionais de comércio. Posteriormente, com a eclosão da crise financeira asiática entre 1997 e 1998, havia muita pressão sobre o paradigma tradicional de política econômica da Coreia do Sul, já que se tornava visível que o crescimento do PIB começava a se limitar. O país começou a abandonar o protecionismo ligado ao período de guerra fria com as reformas liberais implantadas pelo Presidente Kim Dae-Jung (que governou de 1998 até 2003), baseadas no programa de austeridade do Fundo Monetário Internacional (FMI). A nova estratégia ainda se baseava na proteção de setores comerciais não competitivos, mas buscava a criação de acordos preferenciais através de estratégias multilaterais, especialmente visando alcançar o mercado norte-americano. Portanto, é possível observar a construção histórica da política comercial da Coreia do Sul, voltada para a exportação, que atualmente representa um terço do PIB do país, com incentivos governamentais e protecionismo em áreas estratégicas e culturais e, como a adição mais recente, uma adequação aos padrões de livre-mercado, especialmente como definidos pelo FMI e OCDE, grupo do qual o país é membro (SOHN, 2011; TRADING ECONOMICS, 2019).

Embora a Coreia do Sul represente um caso de ascensão e transformação pela industrialização, é importante compreender que, por muito tempo, o país coreano teve a sua economia subordinada ao sistema de subcontratação japonês. A elaboração de novos núcleos de acumulação de capital no Leste Asiático ocorreu

sob uma alteração consideravelmente dinâmica do capitalismo global. Desse modo, implicou de forma semelhante alteração no eixo da economia mundial, que paulatinamente migrou do centro do Atlântico Norte para a Ásia. Essa alteração diz respeito ao agrupamento entre Estados que ocupam as posições mais altas na hierarquia global de riqueza, determinando assim, os rumos para acumulação de capital para os demais países (ARRIGHI, 1997). Além disso, o processo de desenvolvimento no continente asiático foi consideravelmente desigual entre os Estados e não representou necessariamente uma diminuição efetiva do abismo econômico que existia entre os países da região e suas economias principais. No entanto, é o início de uma alteração nos fluxos econômicos globais que tornaram possível a afirmação japonesa e, posterior a isso, o crescimento chinês (CUMINGS, 2004).

O processo de ascensão asiática em grande parte foi caracterizado pela vinculação entre os diversos processos internos e nacionais de desenvolvimento econômico. Desse modo, o Japão desempenhou desde sua atuação colonial uma força centrípeta na região. Devido às suas limitações geográficas, que impulsionaram o país adotar uma postura expansionista, e pelo papel geoestratégico que tinha na relação com os EUA durante a Guerra Fria, Tóquio passou a assumir um papel de “vertebrador” das relações regionais. Essa atuação japonesa nos anos de 1960 foi baseada no sistema de subcontratação. Para Arrighi (1997),

Esse sistema é o sistema de subcontratação de múltiplas camadas que teve origem no Japão e se expandiu prodigiosamente, desde o final da década de 1970, até abranger um número e variedade crescentes de localidades do leste e sudeste da Ásia. As empresas capitalistas japonesas não são as únicas empresas do núcleo orgânico que recorreram à subcontratação, nem a expansão do sistema de subcontratação, centrado no Japão nas décadas de 70 e 80, se limitou ao leste e sudeste da Ásia. Entretanto, o sistema de subcontratação centrado no Japão tem características que o diferenciam claramente das práticas de subcontratação das empresas capitalistas de outras nações; uma dessas características é exatamente a pesada concentração de expansão japonesa no leste e sudeste da Ásia (ARRIGHI, 1997, p. 66).

Para a região da Ásia, a descolonização da base industrial foi decisiva para o fortalecimento do processo de subcontratação japonesa, principalmente no que diz respeito à transferência de tecnologia, ponto responsável por caracterizar esse processo e que indicava a formação de uma rede informal de divisão de trabalho na região asiática. A principal característica da rede de subcontratação são os aspectos

geopolíticos ligados à regionalização desse processo. Somado a isso também está o nível de estratificação das camadas nos processos de subcontratação, que em contraposição às empresas ocidentais, por exemplo, atuam de maneira muito mais coordenada (ARRIGHI, 1997).

O sistema de subcontratação teve como finalidade colaborar para que o Japão saísse da crise de acumulação de capital (nas décadas de 70 e 80) sem danos significativos. Desse modo, o país assinou juntamente com empresas de pequeno, médio e grande porte acordos de cooperação. Um dos pontos de grande destaque desse período, no entanto, foi a expansão transfronteiriça do Japão para o Leste Asiático. A mão de obra barata combinada à flexibilização de leis trabalhistas tornou possível que tanto o Estado japonês, quanto os demais países envolvidos nesses acordos, se desenvolvessem e recuperassem da crise rapidamente; permitindo que o Japão e os demais Estados envolvidos crescessem rapidamente, levando ao surgimento dos Tigres Asiáticos (HSIEH, 1998). Sendo assim, a partir do que foi exposto, se faz necessário entender como o atual cenário de disputa entre o Japão e a Coreia reflete uma mudança no cenário global, especialmente com o Fim da Guerra Fria e com a ascensão chinesa.

5 Rivalidade Estratégica entre Coreia do Sul e Japão

Atualmente, a Coreia do Sul é um dos atores mais relevantes do comércio internacional, possuindo a décima primeira maior economia do mundo. O país é extremamente atuante no contexto regional apresentando propostas de integração significativas, assim como China e Japão. Um dos exemplos mais emblemáticos é o da Comunidade da Ásia Oriental, promovida pela primeira vez por um grupo de estudos estabelecido pelo então presidente sul-coreano Kim Dae Jung em 1998. Vale ressaltar que China e Japão tiveram um papel importante, inicialmente apoiando esse projeto de integração. Nesse sentido, a Coreia tem sido a potência mais dinâmica do norte asiático em termos de diplomacia comercial, com mais de um terço de todo o seu comércio internacional com cobertura por acordos de livre comércio e de parceria econômica, representando mais do que o dobro do Japão e ainda mais do que a China. Ainda que isso possa representar limitações na

medida em que adiciona exigências político-burocráticas, também é uma evidência da relevância do país na região (GREEN, 2017).

Ainda que exista alguma divergência sobre os resultados de algumas cúpulas organizadas pela Coreia do Sul, o ativismo do país na agenda multilateral e regional tem sido importante no provimento de segurança e bens públicos para a comunidade internacional. Um exemplo, nesse sentido, seria a participação do país na Iniciativa Chang Mai, que busca estabelecer um fundo emergencial de estabilização com um total de 250 bilhões de dólares. Além de ser um dos maiores contribuintes (juntamente com China e Japão), a Coreia do Sul também tem um papel fundamental nas disputas entre os membros. Em 2011 o governo sul-coreano propôs em Seul a criação de um Secretariado Trilateral para o fundo. Sob a liderança coreana, a agenda internacional de política financeira, segurança nuclear, desenvolvimento e democracia tem avançado, mesmo que existam muitos desafios geoestratégicos no nordeste asiático (GREEN, 2017).

Nesse sentido, as restrições de exportação impostas pelo governo japonês à Coreia são alarmantes, na medida em que a estabilidade e eficiência resultantes das dinâmicas comerciais entre os dois países também têm impacto para a economia global. Um dos maiores exemplos é o do controle do Japão sobre as exportações de gases condicionantes, produtos químicos essenciais na produção de semicondutores, centrais para a indústria de microchips e tecnologia no mundo todo, e que tem como grande exportador a Coreia do Sul – que atualmente importa mais de 90% dos gases condicionantes do Japão. Apesar de existirem outros produtores de gases condicionantes, atualmente o Japão é responsável pela produção de mais de 85% desse produto e, por isso, há uma relação de dependência nesse setor (LEE, 2019).

A participação global sul-coreana no mercado de semicondutores é de 70% e apenas em 2018 o país exportou mais de 120 bilhões de dólares nesse setor para países como Estados Unidos, China, Taiwan, Hong Kong, Vietnã, Filipinas e Índia. A indústria de semicondutores é crucial para a cadeia global de produção e suprimento, com impacto na fabricação de eletrônicos, produtos elétricos, máquinas, automóveis, etc. Sendo assim, as medidas recentes de controle de exportação por parte do Japão têm o potencial de afetar diretamente a economia global. De acordo com o governo japonês, as medidas são motivadas por violações e mal-uso dos

componentes por parte da Coreia do Sul, que estaria os utilizando por motivos securitários, como a criação de armas químicas. Contudo, o governo sul-coreano negou tais alegações e afirmou que a medida japonesa tem caráter retaliatório sobre o seu pedido de compensação em relação aos danos causados por Tóquio durante a Segunda Guerra Mundial (GLOSSERMAN, 2019).

No período que compreende o fim da Guerra Fria, percebe-se que o desenvolvimento da economia mundial forçou o Japão a se voltar para a Ásia, uma vez que, em um primeiro momento, o yen estava supervalorizado e com maior possibilidade de investimento. Em relação à China, as mudanças estruturais do sistema internacional também colaboraram para uma estratégia regional, fazendo com que os países asiáticos passassem a competir pelos mesmos mercados. Neste cenário, tem-se a reestruturação da China e o ressurgimento do sistema sinocêntrico mais bem desenvolvido, tornando o país o maior exportador de bens final manufaturados da Ásia. Logo, surge uma rede de produção sinocêntrica, dado que seus vizinhos se especializaram em exportar bens de capital. Deste modo, além do crescimento da dependência econômica dos países vizinhos, a China também se tornou ativa na provisão de investimentos e empréstimos (BOWER, 2010; HU, 1995; LUM *et al.*, 2009; XINTIAN, 1994).

A partir do aprofundamento da dependência desses países asiáticos, sendo eles ricos ou pobres, a China passa a ganhar mais influência nos países vizinhos, fazendo com que houvesse a possibilidade de utilizar como arma diplomática o corte de laços econômicos. Com base no recuo, tanto dos Estados Unidos quanto da Rússia, o complexo de segurança da Ásia retomou sua autonomia relativa, fazendo com que houvesse uma alteração nos padrões das alianças regionais e a possível restauração de antigas rivalidades. Apesar disto, a definição de interesses em comum e a valorização da dimensão econômica estabelece um fator de agregação regional. O fim da Guerra Fria, então, possibilitou a cooperação entre os estados asiáticos, mesmo que tenha sido um período de difícil, porém estratégica, relação entre Pequim, Tóquio e Seul (GASPAR, 1995; HUNG, 2018; PEREIRA, 2013).

Apesar de a ascensão chinesa ter representado uma possibilidade de maior autonomia para a região, também se tornou uma fonte de tensão nas relações entre o Japão e a Coreia do Sul. Os dois países que desde o fim dos anos 1980

tem passado a competir cada vez mais pelos mesmos mercados consumidores na Ásia, encontraram na China ainda mais competição. A dinamicidade da economia chinesa não só passou a diminuir a capacidade de inserção de Tóquio e Seul, como também tem sido um objeto de disputa em si. O Japão é atualmente o terceiro maior parceiro comercial da China e a Coreia do Sul o quarto (ULRICH, 2019). No fim de 2019, Pequim, Tóquio e Seul declararam a sua intenção em avançar nas negociações trilaterais na criação de um acordo de comércio que eliminaria 92% das tarifas existentes entre eles. O sucesso desse projeto possibilitaria que China e Seul integrassem o Acordo Comercial da Parceria Transpacífica (TPP) que envolve os onze países do eixo Ásia-Pacífico com a exceção dos Estados Unidos. Contudo, o cenário político entre os três países está abalado, tanto pela disputa entre China e Japão pelas ilhas Senkakus no mar da China, pela insatisfação de Pequim com a instalação de um novo sistema de mísseis na Coreia do Sul e pela disputa entre Tóquio e Seul sobre os gases condicionantes (HUANG, 2020).

A partir destes apontamentos é possível argumentar que a postura japonesa reflete uma violação de princípios da Organização Mundial do Comércio, representando uma ameaça ao sistema de comércio multilateral baseado na institucionalização e nas regras. Ainda que o Japão alegue que suas medidas são compatíveis com a conformação da OMC, segundo Lee (2019), as ações recentes representam uma violação ao Artigo 11 do GATT, que proíbe restrições à exportação contra outros membros da OMC, e ao Artigo primeiro, que define a condição de Nação Mais Favorecida. Quando confrontado, o governo japonês mudou repetidamente sua posição a respeito das principais razões por trás de suas novas medidas de controle das exportações para a Coreia, acrescentando peso à análise de vários especialistas e meios de comunicação de que essas ações são de fato politicamente motivadas contra uma decisão proferida pelo Supremo Tribunal da Coreia no ano passado que definia que as empresas japonesas que forçaram o trabalho coreano durante o período de ocupação deveriam compensar as vítimas (LEE, 2019).

6 Considerações Finais

Este artigo propôs, como objetivo geral, analisar as imposições comerciais feitas pelo Japão à Coreia do Sul e constatar como esta questão é decorrente de uma rivalidade de décadas. Para este fim, primeiramente foram apresentadas as

divergências entre esses países, ocorridas em julho de 2019, quando o Japão impôs restrições sobre as exportações de alguns materiais para a Coreia do Sul. Sendo assim, para entender o cerne desta disputa, foi necessário elaborar uma reconstrução histórica dos acontecimentos do final do século XIX e início do século XX.

Por conseguinte, na reconstrução histórica conclui-se que a industrialização do Japão, a partir da Restauração Meiji, teve como resultado a constituição de um Estado imperialista, que posteriormente atuou para dominar e adquirir influência no continente asiático. Partindo da colonização da Coreia, percebe-se que a produção do país foi orientada pelo Japão ao setor de agricultura, sendo esse país introduzido na economia internacional como produtora de excedentes primários direcionados à exportação. Já na década de 1940, este cenário se modifica, uma vez que a produção industrial coreana se iguala à produção agrícola. Logo, nos anos de colonização constata-se que foi desenvolvida uma moderna infraestrutura tanto no setor financeiro quanto no de transporte e comércio na Coreia.

Outro ponto de grande importância que foi identificado através do presente trabalho diz respeito à subcontratação do trabalho por parte do Japão. Ainda que a Coreia do Sul fosse um caso de representativa ascensão por meio da industrialização, é importante compreender que isso só foi possível por ter sido um país que teve sua economia subordinada pelo Estado japonês por muitos anos. Embora isso tenha rendido alguns benefícios aos sul coreanos, foi um processo que demandou esforços para que transformações significativas acontecessem. Por outro lado, o sistema de subcontratação foi o responsável por permitir que o Japão saísse ileso da crise de acumulação de capital durante as décadas de 70 e 80. Assim, diversos acordos de cooperação foram assinados com entre as pequenas, médias e grandes empresas, mas o que mais se destacou durante esse período foi a expansão transfronteiriça do sistema japonês para o Leste Asiático. A mão de obra barata e a flexibilização trabalhista permitiu que o Japão e os demais Estados envolvidos crescessem rapidamente, levando ao surgimento dos Tigres Asiáticos.

Assim, a reconstrução histórica parte da observação da guerra Russo-Japonesa, uma vez que é a partir desse evento que posteriormente a Coreia é dominada pelo Japão. A partir dessa dominação, a produção da Coreia foi orientada pelo Japão ao setor de agricultura, sendo esse país introduzido na economia internacional como produtora de excedentes primários direcionados à exportação. Já na década de 1940, este cenário se modifica, uma vez que a produção industrial coreana se iguala à produção agrícola. Logo, nos anos de colonização constata-se que foi

desenvolvida uma moderna infraestrutura tanto no setor financeiro quanto no de transporte e comércio na Coreia.

Fica claro por meio deste artigo, que a inserção da Coreia do Sul no sistema econômico global é expressiva, estando ela relacionada às transformações inerentes à industrialização. Essas transformações só puderam ser traçadas após a independência da Coreia e sua posterior divisão em Coreia do Sul e Coreia do Norte. Logo, é possível notar que as restrições impostas pelo governo japonês à Coreia trazem severos impactos para a dinâmica econômica global e envolvem o contexto histórico de dominação japonesa.

Nesse sentido, baseado nas informações apresentadas é possível observar que a disputa comercial entre Japão e Coreia do Sul é relativamente remota, baseada no desenvolvimento japonês e em seu período imperial. Esses fatores históricos dificilmente serão superados, se tornando em vários momentos motivação suficiente para interromper os momentos pacíficos entre esses países. Consequentemente, não é raro que essas divergências afetem as questões econômicas, um ponto sensível para os parceiros comerciais. Logo, fazendo com que haja uma competição estratégica entre eles, de modo que ainda que esses países encontrem barreiras em suas atuações conjuntas e acordos econômicos, não sendo raro que a interação entre eles passem por momentos de oscilação.

Japan and South Korea in dispute: South Korean importance in the technology market and the colonial origin of rivalries

Abstract: With a series of mechanisms making trade difficult for each other in 2019, Japan and South Korea have stood out in the multilateral forums for representing strategic countries in the technology market. In this sense, this article proposes an analysis of the conjuncture of the case, divided into three parts: the first section presents the latest developments between the two countries, especially with the imposition of barriers by Japan on the export of important raw materials for nanotechnology production to South Korea; the second section discusses Japanese domination and shows revanchism among these two countries as one possible cause; and finally, the third section looks at how these barriers can significantly impact the global technology Market.

Keywords: Trade barriers. Nanotechnology. Japan. South Korea.

Referências

- AL JAZEERA. *South Korea will lodge WTO complaint over Japan's export curbs*. 23 set. 2019. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/ajimpact/south-korea-lodge-wto-complaint-japan-export-curbs-190911012142836.html>. Acesso em: 24 set. 2019.
- ALBERT, Eleanor. *Understanding the China-North Korea Relationship*. Council on Foreign Relations, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/china-north-korea-relationship>. Acesso em: 22 set. 2019.
- AMSDEN, Alice. *Asia's Next Giant*. New York: Oxford University Press, 1989.
- AMSDEN, Alice. *The rise of "therest": Challenges to the West from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2004.
- ARRIGHI, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.
- BEDESKI, Robert E.. *The Transformation of South Korea*. London: Routledge, 1994.
- BOWER, Ernest. *China's activities in Southeast Asia and implications for US interest*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2010.
- CANUTO, Otaviano. *Processo de Industrialização Tardia*. Tese de doutorado – Unicamp, Campinas, 1991.
- CHA, V. D. Bridging the gap: The strategic context of the 1965 Korea-Japan normalization treaty. *Korean Studies*, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 123-160, 1996.
- CHUNG, Kae H.; LEE, Hak Chong; JUNG, Ku Hyun. *Korean Management – Global Strategy and Cultural Transformation*. New York: Walter de Gruyter, 1997.
- CUMINGS, Bruce. *North Korea: Another Country*. New York: The New Press, 2004.
- CUMINGS, Bruce. *The Korean War: a history*. New York: Modern Library, 2010.
- DOOLEY, Ben; LEE, Su-Hyun. Japan and South Korea Feud, but Breaking Up Is Hard. *The New York Times*. New York, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/08/28/business/japan-south-korea-trade.html>. Acesso em: 23 set. 2019.

FREIRE, José Miguel. Há Cem Anos a Guerra Russo Japonesa. Consequências Diplomáticas. Equilíbrio Internacional e Europeu. *Revista Militar*, n. 2427, 2004.

GASPAR, Carlos. A emergência da Ásia Oriental. *Política Internacional*, v. 1, n. 10, 1994-1995.

GLOSSERMAN, Brad. South Korea–Japan relations. In: DIAN, M.; FIORI, A.; MILANI, M. (org.). *The Korean Paradox*, London: Routledge, 24 maio 2019, p.122-136.

GREEN, Michael J.. Korean Middle Power Diplomacy and Asia's Emerging Multilateral Architecture. In: CHA, Victor D.; DUMOND, Marie. *The Korean Pivot: The Study of South Korea as a Global Power*. [S.l.]: Csis, 2017. p. 17-34.

HSIEH, C. T. *What explains the industrial revolution in east Asia? Evidence from factor Markets*. [S. l.]: University of California at Berkeley, 1998. (Documento de Trabalho)

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

HU, Weixing. China's security agenda after the cold war. *The Pacific Review*, 8 (1): 117-135, 1995.

HUNG, Ho-fung. A ascensão da China, a Ásia e o Sul Global. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 1, p. 1-26, 2018.

HWANG, Balbina. South Korea in the G20: A Middle Power Role. In: CHA, Victor D.; DUMOND, Marie. *The Korean Pivot: The Study of South Korea as a Global Power*. [S.l.]: Csis, 2017. p. 68-76.

JORDAN, David. *História da Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Mr.Books, 2012.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. [1]

KISSINGER, Henry. *On China*. Nova York: Penguin Books, 2011. [2]

KOO, Min Gyo. Embracing free trade agreements, Korean style: From developmental mercantilism to developmental liberalism. *Korean Journal Of Policy Studies*, [S.l.], v. 25, n. 3, p. 101-123, 2010.

LEE, Jae Young. Japan's Export Curbs on Korea: an Unjustifiable Threat to the Global Trading Order Lee. *Korea Institute For International Economic Policy*, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 1-3, ago. 2019.

LIND, J. The Japan-South Korea dispute isn't just about the past. *The Washington Post*. Washington, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/08/30/japan-south-korea-dispute-isnt-just-about-past/>. Acesso em: 23 set. 2019.

LONE, Stewart; TOWLE, Philip. *The Japanese Military during the Russo-Japanese War, 1904-05: A Reconsideration of Command Politics and Public Images*. London: London School of Economics and Political Science, 1998.

LUM, Thomas; FISCHER, Hannah; GOMEZ-GRANGER, Julissa; LELAND, Anne. *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. Congressional Research Service Report for Congress, 25 Feb. 2009. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2019.

MACEDO, Emiliano Unzer. *História do Japão: uma introdução*. San Bernadino, Califórnia, EUA: AmazonIndependent, p. 145-156, 2017.

MIMURA, Janis. *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese War time State*. Ithaca, Nova Iorque, EUA: Cornell Univ. Press, p. 58, 2011.

OECD. *Global Value Chains*. 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ind/global-value-chains.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

PEREIRA, Joana Yemi. A Ásia Oriental no pós-Guerra Fria: entre a rivalidade e a cooperação. *Observatório Político*, Working Paper, 2013. Disponível em: www.observatoriopolitico.pt. Acesso em: 27 dez. 2019.

PERLEZ, Jane. 2017. North Korea Nuclear Test Puts Pressure on China and Undercuts Xi. *The New York Times*. New York: 03 set. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/09/03/world/asia/north-korea-nuclear-test-china-xi-jinping.html>. Acesso em: 22 ago. 2019.

REUTERS. *WTO High Court Backs Japan in Case Against South Korea*. Geneva, 10 set. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-japan-trade-southkorea-wto/wto-top-court-backs-japan-in-case-against-south-korea-duties-idUSKCN1VV1Z6>. Acesso em: 24 set. 2019.

SILVA, Samuel Veiga. *O Santuário Ysakuni*. Associação de Amizade Portugal-Japão, 2015. Disponível em: <https://aapj.pt/wp-content/uploads/2015/11/O-Santu%C3%A1rio-Yasukuni.pdf>. Acesso em: 05 de jan. de 2020.

SOHN, Y. Securitizing Trade: The case of the Korea-U.S. free trade agreement. *International Relations Of The Asia-pacific*, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 433-460, 2011.

SUZUKI, Kazuko. *The State and Racialization: The Case of Koreans in Japan*. San Diego: University of California, 2003.

TRADING ECONOMICS. *South Korea: Economic Indicators*. 2019. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/south-korea/indicators>. Acesso em: 23 maio 2019.

VISENTINI, Paulo. *As Relações diplomáticas da Ásia: Articulações regionais e afirmação mundial*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

WORLD BANK. *Republic of Korea*. 2019. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/korea-rep>. Acesso em: 24 maio 2019.

WORLD TRADE ORGANIZATION. 2019. “*Korea - Anti-Dumping Duties on Pneumatic Valves from Japan*”. 30 set. 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds504_e.htm#bkmk504abr. Acesso em: 15 ago. 2019.

XINTIAN, Yu. Japan’s role and responsibility in East Asia. *The Korean Journal of International Studies*, XXV (1): 48-49, 1994.

CHAMOUX, Jean-Pierre. *The Digital Era 2: Political Economy Revisited*. 1. ed. Londres: ISTE Ltd, 2019

Resenhado por Giovana Pertuzzatti Rossatto¹

O livro “*The Digital Era 2: Political Economy Revisited*” é o segundo volume de uma trilogia organizada pelo professor Jean-Pierre Chamoux, que visa explorar os fenômenos técnicos, econômicos e sociais resultantes do amplo uso da Internet. Chamoux é especialista em políticas públicas e comunicação, foi presidente do comitê consultivo científico do programa de pesquisa holandês “Infraestruturas da próxima geração”, na Universidade Técnica de Delft (1999-2011), e é professor na Universidade Paris Descartes desde 2001.

Nesse volume, é reunido o trabalho coletivo de um grupo de pesquisadores e especialistas franceses, que buscam explicar em sete capítulos como e por que a chamada disrupção digital está transformando o comércio internacional, as relações interpessoais e as nossas condições de vida. Com um discurso predominantemente eurocêntrico, os autores trazem muitos pontos favoráveis à destruição criativa decorrente da disrupção digital, considerando-a essencial para a transição à indústria 4.0. No entanto, argumentos que poderiam expor os riscos ou defender uma versão mais lenta dessa transição são deixados de lado.

No primeiro capítulo, “*Companies: the Great Transformation*”, o autor Godfrey Dang N’Guyen começa abordando o conceito de disrupção digital. Trata-se

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

de um fenômeno caracterizado pela crescente automação e desmaterialização de processos produtivos e pela obsolescência dos intermediários tradicionais, substituídos pela economia de plataformas. Os pilares dessa disrupção seriam a Internet das Coisas (com uso intensivo de sensores e cookies); algoritmos de processamento maciço de dados (baseados em Inteligência Artificial); e plataformas ligadas a cadeias de valor (como Airbnb, Uber, BlaBlaCar, Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft).

Em seguida, o autor traz o que, a meu ver, é a contribuição mais importante do capítulo. Ele argumenta que a tecnologia está abalando as instituições que vinham sustentando a economia mundial, pois elas não mais se adequam à economia digital que está surgindo. Nesse cenário, as autoridades públicas deveriam ser as responsáveis por garantir a coexistência das iniciativas da era digital com as antigas estruturas da economia tradicional.

Entretanto, N'Guyen não chega a abordar a atuação das grandes empresas privadas na transição à economia digital. Elas estão adquirindo cada vez mais funções de Estado e tornando-se atores internacionais muito importantes nessa transição, embora a coordenação das expectativas e a elaboração de políticas públicas provavelmente permaneçam sob o domínio dos Estados. O papel complementar do governo à iniciativa privada gera um ambiente estável e seguro no qual os agentes privados possam confiar. Neste sentido, pode ser interessante discutir as bases da economia 4.0 em ambientes de discussão multissetorial, a exemplo do Internet Governance Forum (IGF).

Na sequência, N'Guyen questiona os modelos de *hollow* e *fabless companies*, baseadas em P&D e terceirização da produção de baixo custo. Tendo como argumento o desempenho decadente da Apple nos últimos anos, ele defende que esses modelos não mais se sustentam e propõe três eixos para o desenvolvimento das empresas na era digital: redução máxima de custos; melhora do atendimento ao cliente; e aquisição de startups.

No entanto, várias das principais produtoras mundiais de chips e hardware ainda são *fabless companies*, como a Qualcomm, a Broadcom Ltd e a própria Apple. Além disso, a invasão da Xiaomi e da Huawei no mercado mundial têm grandes consequências políticas (como a guerra comercial EUA-China) e econômicas para

o desempenho da Apple, de forma que o modelo de produção não pode ser visto como a única variável com influência na sua decadência.

No segundo capítulo, “*Media: Innovation, Self-production, Creativity*”, o autor Jean-Paul Simon levanta disrupções causadas por plataformas de autoprodução de conteúdo. Ele começa abordando a chamada “economia de aplicativos”, caracterizada pela grande circulação de mídias e vídeos; computação em nuvem; redes de fornecimento, entrega e distribuição de conteúdo – “*Content Delivery Networks*” (CDNs), como Netflix e Google; e muitos consumidores, co-criadores de conteúdo e aplicativos para dispositivos móveis.

Entre as diversas formas possíveis de autoprodução de conteúdo, Simon destaca as ferramentas Pro-Tools, Lulu, JePublie, BiblioCrunch, Garageband, Huffington Post, OhMyNews e Mediapart, que permitem a autoprodução e autopublicação de produções cinematográficas, jornalísticas, audiovisuais, literárias e musicais. Consequentemente, eliminam-se muitos intermediários e abre-se o caminho para a descoberta de novos talentos.

Como principal exemplo da economia de aplicativos, Simon aborda o ecossistema da Amazon. Organizado em torno do Kindle, tal sistema permite a publicação direta em uma plataforma online, onde autores e editores têm 70% de direitos autorais pela publicação de seus trabalhos. Ademais, a Amazon comprou várias plataformas de autopublicação de conteúdo, como Goodreads, BookSurge e CustomFlix. Embora a eliminação de intermediários permita a criação e publicação de conteúdo de forma gratuita, ela também propicia o surgimento de grandes monopólios.

O que o leva a questionar a natureza da força de trabalho nessas edições online, haja vista que não há retornos financeiros e direitos de propriedade intelectual consolidados, principalmente nas co-criações para a imprensa e videogames. Seriam trabalhadores voluntários ou trabalhadores não remunerados que reduzem os custos de produção das grandes empresas?

No terceiro capítulo, “*New Intermediaries: Extra-territorial Platforms*”, a autora Stéphanie Grumbach aborda a emergência das plataformas digitais e começa estabelecendo algumas das suas vantagens em relação aos Estados (da Europa Ocidental). Segunda ela, as plataformas levantam bilhões de dólares e crescem a um ritmo

impressionante, enquanto os Estados cortam gastos. As plataformas também têm uma organização muito ágil e eficaz, em oposição à rigidez da burocracia estatal. Assim, elas conseguem financiar muitas iniciativas inovadoras e atraem inteligência global, ao contrário da administração sênior dos Estados.

Trazendo para o campo das Relações Internacionais, percebemos que essas diferenças corroboram o argumento de que muitas empresas de tecnologia estão adquirindo funções de Estado e tornando-se mais poderosas do que o ator base do Sistema Internacional. O caso Cambridge Analytica e a recente criação de um conselho do Facebook deixam clara essa tendência.

Em seguida, Grumbach aborda o potencial disruptivo dos dados coletados pelas plataformas, chamados de externalidades. A partir da coleta e processamento em massa desses dados, elas obtêm uma imagem dinâmica do mundo em tempo real e passam a realizar novos serviços, independentes da sua proposta inicial. Os serviços de posicionamento geográfico de telefones móveis são um exemplo interessante, pois têm muito mais sensores e um processamento de dados muito mais rápido do que qualquer administração territorial. A Uber trabalha em estreita colaboração com a administração da cidade, pois oferece serviços semelhantes aos das administrações públicas, se não mais atualizados. Ainda, as plataformas de vendas reúnem estatísticas sobre trocas econômicas em tempo real, substituindo ou mesmo contradizendo as estatísticas oficiais.

Na visão da autora, as plataformas trazem uma grande esperança para a gestão de recursos globais, como comida, energia, telecomunicações, transporte, recursos humanos e conhecimento. Isso porque o processamento de dados em massa e a intermediação entre um número muito maior de pessoas permitiriam um gerenciamento dos recursos públicos mais eficiente e horizontal do que os operadores tradicionais podem fazer.

Grumbach traz um contraponto muito interessante ao potencial das plataformas para gerenciar recursos globais. A grande diferença das plataformas em relação aos serviços antigos é que, até o momento da criação de legislação de proteção de dados pessoais, não houve autoridade pública que regulasse tais informações. Todavia, os serviços públicos foram desenvolvidos a partir de uma perspectiva de bem comum. As plataformas seguem uma lógica essencialmente comercial, o que

define seu papel, direitos e deveres no que diz respeito tanto aos serviços oferecidos quanto ao gerenciamento de dados pessoais.

Ao mesmo tempo, é importante destacar que há necessidade de regulação estatal para a correção de falhas de mercado. Mesmo que a regulação da qualidade e do preço do serviço ofertado deixem de ser um problema, algumas outras questões regulatórias surgem, como: em que termos se darão as relações entre usuários e plataformas? Quais serão os limites e regras para atuação destas plataformas? Como garantir a confiança dos usuários – não mais nos prestadores dos serviços, mas na ferramenta que une as duas pontas do mercado? Como resolver problemas relacionados à mobilidade urbana e à utilização dos espaços nas cidades? Tratam-se de diversas questões a serem equalizadas pelo setor público, de forma que o Estado continua e continuará sendo relevante, mesmo que sua atuação não seja exatamente a mesma. É inegável que as tecnologias transformaram o cenário regulatório e ao Estado cabe agora se ocupar de novos problemas e dos antigos que ainda subsistem.

A autora também aborda a incapacidade dos Estados de limitar os serviços das plataformas digitais. Devido à intermediação de serviços básicos, como transporte e comunicação, e ao grande número de usuários, elas estão adquirindo legitimidade crescente. Diante disso, é muito difícil para os legisladores garantir que a economia de plataformas exista totalmente em conformidade com a legislação vigente, que é mal adaptada e defasada em relação à era digital.

No capítulo 4, “*The Collaborative Economy: What Are We Talking About?*”, Godefroy Dang N’Guyen começa apontando algumas características do comércio *p2p* (*peer to peer*), cujos principais setores são transporte e acomodação, representados por empresas como Airbnb, BlaBlaCar e Uber. Futuramente, espera-se que outros setores sejam afetados, como advocacia e contabilidade, devido a desenvolvimentos da tecnologia digital e robotização. Consequentemente, surgem oportunidades de negociação e transação inexistentes até então, geralmente positivas para o bem-estar da população.

Por outro lado, é interessante observar que o comércio *p2p*, como parte importante da revolução digital, tem e terá grandes implicações no mercado de trabalho e na distribuição de riqueza. Observamos uma polarização da concentração de renda, em que uma minoria de trabalhadores com conhecimentos apropriados à

era digital conseguem ganhos de renda, enquanto a grande massa dos assalariados aproxima-se da pobreza e, sobretudo, da irrelevância. Estão em risco 47% dos postos de trabalho nos EUA, 77% na China e 57% na média dos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além disso, ao mesmo tempo em que as plataformas têm uma filosofia de conectar pessoas e eliminar intermediários, estão levando ao surgimento de grandes monopólios. Por exemplo, a capitalização do Airbnb era de quase US\$50 bilhões e a do Uber de US\$24 bilhões, em 2015.

Já a colaboração *p2p* experimentou um desenvolvimento mais lento do que o comércio *p2p*, com algumas exceções, a exemplo da Wikipedia e softwares abertos como Linux, Firefox e Apache. Segundo N'guyen, os principais obstáculos são problemas de governança e escalabilidade. No caso da governança, um exemplo são as comunidades dedicadas ao bem comum, que tendem a se tornar mais verticais e se confrontam com questões de governança, supervisão e controle. Já a escalabilidade trata-se da ampliação da capacidade do projeto colaborativo, essencial expandi-lo.

Embora o autor não tenha comentado no capítulo, é interessante mencionar o crescimento das redes comunitárias e cooperativas na região da América Latina e Caribe (ALC). Esse movimento mostra que é possível ter uma gestão coletiva da infraestrutura de conexão à Internet através de aplicativos de origem e difusão regionalizada. Surgem iniciativas como aplicativos de corridas para smartphones controlados pelos motoristas e plataformas online de aluguel de quartos de propriedade de moradores de um bairro. Essas experiências estão se mostrando perfeitamente sustentáveis em um ambiente de mercado capitalista.

Por fim, N'guyen comenta que alguns autores veem a economia colaborativa como uma alternativa à economia de mercado capitalista. Nesse sentido, instituições, negócios e relações comerciais estariam fadadas a desaparecer e a dar lugar à colaboração espontânea e generalizada de indivíduos. Mas ele contra-argumenta que o *p2p* está evoluindo em escala global atrelado à economia capitalista e mobilizando fundos enormes.

O capítulo 5, “*Towards a Post-industrial economy*”, escrito por Michel Volle, a meu ver é o mais importante para o campo das Relações Internacionais, pois

aborda o processo de transição para a economia 4.0. Primeiramente, o autor apresenta o que ele chama de problema das *startups*. Para ele, elas falham na hora de ampliar sua capacidade produtiva (*scaling-up*), pois não se aprofundam em design e produção em escala.

Em seguida, Volle explora o processo de desenvolvimento da Inteligência Artificial (IA), argumentando que não podemos ignorar o fato de que a IA é inteligente graças a programadores e que, justamente por isso, carrega valores culturais. Ele também apresenta os conceitos de *deferred intelligence* e *immediate intelligence*. A primeira trata-se da inteligência humana armazenada nos programas e a segunda da inteligência empregada pelas pessoas em processos realizados em conjunto com dispositivos que usam IA, como em indústrias 4.0.

Assim, a organização adequada do trabalho em conjunto entre *deferred intelligence* e *immediate intelligence* tornaria o pleno emprego possível. Podemos perceber o otimismo do autor em relação ao emprego da IA no mundo do trabalho, opinião contrária aos que enxergam a digitalização de processos produtivos como uma ameaça a várias profissões. Afinal, a IA não vai resolver desigualdades econômicas, sociais e informacionais profundas, especialmente em países subdesenvolvidos à margem da revolução tecnológica, com atrasos educacionais e abismos tecnológicos. Essa abordagem mostra que o autor escreve de uma nação desenvolvida e altamente capaz de abarcar as novas mudanças, mas devemos considerar que o Brasil, como parte da divisão internacional do trabalho, está sujeito a fluxos comerciais internacionais, o que limita a sua atuação nesse novo cenário internacional altamente informatizado, competitivo e monopolizado. Além disso, é difícil prever os impactos da IA, porque há muito para ser decidido a partir da definição de normas jurídicas, da opinião pública e de discussões em organizações internacionais e entre a sociedade civil organizada.

Em seguida, Volle começa a falar sobre a transição à indústria 4.0. Primeiramente, ele apresenta os períodos de transição propostos por Bertrand Gille (1978): sistema agrícola pré 1775; sistema técnico moderno (sinergia mecânica e química); sistema técnico moderno desenvolvido (grandes empresas); e o sistema técnico contemporâneo (sinergia microeletrônica, software e Internet). Segundo Gille, cada período de transição compõe uma revolução industrial, e a transição

entre dois períodos geralmente começa com uma crise. Afinal, instituições, hábitos e classes sociais são abalados pelas mudanças, novas oportunidades e riscos. Além disso, leis e regulamentações adaptadas ao mundo antigo tornam-se contraproducentes e obsoletas.

Considerando esses aspectos, o autor argumenta que a transição do sistema técnico moderno desenvolvido ao sistema técnico contemporâneo será particularmente brutal, pois praticamente todos os processos produtivos serão impactados pelo desenvolvimento de novas tecnologias e o processamento massivo de dados. Ele defende, portanto, que a atual crise econômica não pode ser explicada apenas pelo desequilíbrio macroeconômico, mas que a informatização influenciou fortemente as ações e intenções humanas.

Em seguida, são apresentadas algumas características da economia 4.0, ou *iconomy*, como ele chama. Trata-se de uma economia de risco máximo, pois a maior parte do investimento é feita antes de vender a primeira cópia da mercadoria, enquanto o custo marginal (de reprodução) é insignificante. Portanto, quanto mais computadorizados os produtos são, mais automatizada é sua produção e menor é o custo marginal. A *iconomy* terá um grande foco em design de produto, engenharia, produção e serviços e será caracterizada pela competição entre monopólios que oferecem produtos ligeiramente diferentes (o autor considera que os monopólios serão a principal forma de inovação). Ainda, haverá uma grande demanda por pessoas com iniciativa, responsabilidade, criatividade e altas habilidades pessoais. Nesse sentido, argumenta que muitas das instituições que sustentam as trocas na economia, como as leis, diretrizes e políticas públicas, deverão ser reformuladas para conseguir dar conta das transformações econômicas advindas da digitalização.

Diante dessa realidade, Volle defende que, para emergir da crise, o comportamento dos consumidores, das empresas e dos Estados precisa seguir os requisitos da informatização. Em outras palavras, o julgamento dos consumidores deve ser direcionado para a melhor relação qualidade/preço, e não apenas pelo preço mais baixo. Os Estados devem priorizar uma política razoável para a digitalização dos principais sistemas do país (saúde, educação, justiça, defesa, etc) e as políticas públicas devem incentivar as empresas a avançar em direção à *iconomy*.

No capítulo 6, “*The Chips Industry: Moore and Rock’s Laws*”, o autor Gérard Dréan explora a evolução da produção de chips ao longo do tempo a partir das leis de Moore e Rock. Ele traz um assunto que raramente é tratado do ponto de vista da política internacional, apenas do ponto de vista técnico, de forma que é muito interessante entender e refletir sobre como propriedades físicas dos circuitos impactam as dinâmicas do comércio e política internacional.

A lei de Moore define que a densidade (ou velocidade) dos circuitos integrados nos chips dobra a cada dois anos. Entretanto, há empecilhos físicos à redução do tamanho dos chips, e pesquisas recentes vêm demonstrando que na verdade são a quantidade e a tecnologia das conexões externas que determinam as dimensões do chip, não o seu conteúdo. Ainda, para que um processador de uso geral se conecte ao mundo exterior, ele precisa de algumas centenas de conectores que não cabem em menos de dois centímetros quadrados, e é por isso que sua produção apresenta grandes problemas de infraestrutura física que se refletem no alto custo das instalações de produção.

Considerando essas limitações, o autor apresenta a lei de Rock. Ela define que o preço de (mercado que mantém a) sobrevivência de cada concorrente aumenta a cada nova geração, o que deve levar automaticamente à eliminação gradual de produtores mais fracos. Consequentemente, a lei de Rock impediria os efeitos virtuosos da lei de Moore. No entanto, a lei de Rock não se concretizou conforme o planejado. Embora várias análises previssem que o número de empresas e fábricas de chips cairia para algumas unidades até 2017, ainda existem mais de 200 fábricas ativas hoje, pertencentes a pelo menos 40 empresas. Além disso, o progresso tecnológico de última geração em microeletrônica não é mais essencial para todos. Temos chips para basicamente tudo de que precisamos, inclusive chips que podem ser inseridos em roupas, no corpo humano, e em animais.

Consequentemente, está havendo uma desaceleração da corrida pela miniaturização e velocidade dos circuitos. A indústria de componentes eletrônicos iniciou um processo de desintegração e reconfiguração, em que diversas empresas se especializam na produção de diferentes dispositivos, e que necessitam apenas da tecnologia de chips que já existe.

A dinâmica de monopólio concerne apenas às poucas empresas que pretendem permanecer na vanguarda da corrida pela última geração da tecnologia: as americanas Intel e Globalfoundries, a coreana Samsung, a TSMC de Taiwan, e as chinesas UMC e SMIC. Entretanto, estima-se que somente a Intel e Samsung (faturamento anual de cerca de 60 bilhões de dólares) terão recursos para passar à próxima geração de semicondutores.

Dréan defende que os outros fabricantes, inclusive chineses, em algum momento terão de desistir da corrida e se tornar fábricas secundárias ou fundir-se a uma empresa em melhor posição. Mas isso não é o que se verifica na prática. Nos últimos meses, o acirramento das disputas econômicas e políticas entre EUA e China em torno da produção de dispositivos eletrônicos, incluindo chips, tem revelado uma forte interdependência entre os dois países. A China depende das fábricas de chip americanas para produzir seus dispositivos eletrônicos, enquanto os EUA dependem do complexo industrial chinês para produzir seus chips.

Para o autor, assim como nos monopólios da *iconomy* (capítulo 5), a desproporção entre custos fixos (grande investimento inicial) e variáveis (custo de reprodução, que é insignificante) coloca muitos dos conceitos usuais da economia industrial em questão. O preço de venda de um chip eletrônico seria uma variável independente que o fornecedor define de acordo com considerações estratégicas e comerciais específicas à sua realidade e ao projeto de negócios, não conforme o preço de custo. Isto é, os custos já foram comprimidos ao máximo e a concorrência foi muito grande via preços, com a consequente eliminação de competidores. Assim, a concorrência tornou-se via qualidade e diferenciação dos chips, resultando em um mercado monopolista, com definição estratégica de preços.

Todavia, mesmo nesta situação, o custo ainda é um fator essencial na determinação do preço, mesmo que não seja o único e mais importante. Afinal, se o fornecedor do chip não levar em consideração o custo, ele não terá lucro (supondo que o custo do chip empate com o lucro).

No capítulo 7, *“Measuring and Compiling Wealth”*, o autor Jean-Pierre Chamoux discute as limitações das estatísticas atuais para medir a produção de riqueza gerada por ferramentas digitais. Afinal, os modelos de medição do PIB e

outros indicadores econômicos foram projetados para representar principalmente atividades manufatureiras.

Chamoux começa mencionando que, com o advento da eletrônica e dos semicondutores, perde-se um vínculo territorial duradouro, pois esse tipo de produção costuma ser fragmentado em diferentes etapas realizadas em vários países. Além disso, a produtividade do trabalho representa principalmente a quantidade de bens produzidos durante um determinado período de tempo em relação à força de trabalho necessária para essa produção. Esse cálculo é adequado para atividades industriais, de mineração ou agrícolas, mas é difícil aplicá-lo a atividades comerciais, financeiras e serviços, pois a maioria dessas atividades não possui uma sistematização quantitativa adequada à medição da produtividade.

Em seguida, o autor propõe vários questionamentos, como: os dispositivos pessoais dos funcionários e os serviços digitais gratuitos neles disponíveis devem ser levados em consideração da mesma maneira que os equipamentos da empresa para a análise da produtividade? Como adaptar as funções macroeconômicas para avaliar o valor da intermediação digital, por exemplo, para marcar reuniões e firmar contratos? Como medir transações econômicas que usam big data? Os paradigmas de valor vêm mudando, pois a economia mundial depende muito de ativos e símbolos intangíveis, cujo valor geralmente é revelado no momento das transações. Os preços não são mais baseados em uma abordagem contábil pura.

Essa observação de Chamoux sobre a necessidade de haver um novo olhar sobre as contas nacionais e definir indicadores econômicos para uma economia pós-industrial é muito pertinente. A curto prazo, devemos pensar em como melhorar a comparabilidade internacional dos indicadores atuais e tornar os métodos estatísticos mais flexíveis e reativos à introdução de conceitos novos e dinâmicos da transformação digital. A longo prazo, devemos pensar em novas abordagens interdisciplinares para coleta e processamento de dados provenientes de sistemas digitais.

Outro ponto muito relevante levantado pelo autor é que a própria idéia de economia em equilíbrio se torna absurda. A quantidade de informações a reunir, processar, interpretar e resumir antes de decidir ou arbitrar é imensa, de forma que os computadores são necessários para monitorar o mercado instantaneamente, acompanhar seus compromissos e se preparar para futuras arbitragens. Portanto,

a noção de mercado estático caiu em desuso², porque na verdade trata-se de uma estrutura coordenada por um sistema de informações descentralizado, digital e global. Nesse contexto, cabe perguntar-se quem dominará esse sistema de informações em um mundo que não é mais dominado apenas pelos EUA, mas torna-se cada vez mais complexo devido às dinâmicas entre China e EUA.

Chamoux também argumenta que há fatores favoráveis a essa mudança de contabilização da riqueza. Primeiro, há uma tendência geral nas economias de mercado de que a referência nacional não é mais suficiente para observar a economia. Em um contexto aberto e altamente competitivo, a probabilidade de várias instituições de alcance internacional que produzem estatística (e são concorrentes) desenvolverem seus próprios instrumentos estatísticos, é elevada. Diante desse contexto, ele defende a especialização dos órgãos estatísticos governamentais e a criação do *General Factor Productivity* (em substituição ao *Total Factor Productivity*), como indicador macroeconômico de produtividade geral.

No capítulo de conclusão, Chamoux retoma o fato de que atualmente as trocas dependem muito de abstrações, propriedade intelectual, produtos financeiros e ciber-moedas. Consequentemente, as transações se concentram cada vez menos em produtos tangíveis que podem ser mensurados pelos métodos estatísticos tradicionais.

O autor também apresenta três pontos que, segundo ele, são definidores da economia digital e permeiam todos os capítulos do livro: o mercado digital é dominado por mega-empresas ativas em todo o mundo (Apple, Amazon, Alphabet, Microsoft, Alibaba e Baidu); a concentração de monopólios resulta em empresas de faturamento bilionário, especialmente no setor de comunicação; e a taxa de lucro e a capitalização de mercado dessas grandes empresas crescem muito mais rapidamente do que o permitido na fase industrial anterior.

Diante disso, ele questiona se deveríamos dar preferência a medidas que evitem o abuso de uma posição dominante e limitem as concentrações econômicas, ou se devemos permiti-los, em favor da inovação tecnológica. Nos EUA, é muito difícil que uma empresa seja condenada, a não ser que o usuário seja uma vítima

2 Devemos sinalizar que a noção de mercado estático já há muito não é utilizada na Economia. O desuso do termo não é uma consequência causada apenas pela revolução tecnológica. Muitos autores se debruçaram há tempo sobre a noção de dinâmica na Economia, inclusive autores clássicos como Kalecki, Sraffa e Robinson.

óbvia de abuso de posição dominante por parte da empresa. Várias demandas contra as empresas chamadas GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft) foram feitas, entretanto, na maioria dos casos não houve condenação.

Na Europa, as regras antitruste podem ser aplicadas a empresas estrangeiras, inclusive americanas, mas essa possibilidade geralmente é deixada de lado, pois considera-se que os efeitos de uma medida assim poderia comprometer o acesso das empresas e consumidores europeus às plataformas e serviços que eles usam diariamente. É importante ressaltar que os monopólios de empresas de tecnologia estão relacionados a diversos casos de uso ilegal de dados e de desrespeito aos direitos humanos e à liberdade de expressão.

Em seguida, discute-se alguns aspectos das ciber-moedas. Conforme Chamoux, elas são uma continuação da “turbulência” que abalou as moedas nacionais desde o fim dos acordos de Bretton Woods. Mais do que isso, elas teriam surgido para atender a uma demanda por dinheiro que não é afetada por incertezas políticas e desequilíbrios monetários. No entanto, diferentemente das moedas com curso legal, as ciber-moedas não têm vínculo com uma autoridade política ou monetária nem com um território. Elas existem fora, e apesar das condições políticas dos Estados. São, portanto, moedas a-territoriais e a-políticas privadas, definidas pelo contrato de parceria que lhes originou, e se movimentam livremente. Elas são acessíveis a todos, as transações são registradas de forma fiel e duradoura no blockchain e assim garante-se visibilidade em um ciberespaço aberto.

Todas essas características das ciber-moedas atraem muitas empresas e bancos internacionais. O Santander está investindo na criação de uma moeda digital a partir de blockchain e disponibiliza serviços com essa tecnologia na Espanha, Reino Unido, Brasil e Polônia. Por outro lado, o governo chinês reprime severamente o uso de bitcoins, pois essas moedas ferem o monopólio de câmbio do Banco Popular da China, além de permitir a ocorrência de atividades comerciais que vão além do planejamento político do Partido Comunista.

Na sequência, o autor destaca que as aplicações monetárias são apenas um uso particular do blockchain. Essa tecnologia também permite a realização de transações administrativas, imobiliárias, ou mesmo dados intangíveis sobre direitos autorais, marcas comerciais e patentes. Uma blockchain gera registros imutáveis de

atividades passadas cronologicamente em um arquivo criptografado reproduzido em muitas cópias idênticas em diferentes nós (dispositivos) da rede. Portanto, a blockchain surge como um novo recurso que pode reduzir custos de transação e substituir muitos serviços, como os de tabelionatos, bancos, seguradoras e corretores de imóveis.

Finalmente, Chamoux defende que as ciber-moedas não substituirão as moedas fiduciárias, pois elas não têm as mesmas aplicações. Afinal, existem várias restrições técnicas que limitam a expansão das ciber-moedas, além do conflito com bancos centrais e autoridades políticas das grandes nações, e da instabilidade que a internacionalização do dinheiro digital pode trazer ao sistema monetário. Mas vale citar que vários bancos estão desenvolvendo iniciativas para explorar os possíveis usos do blockchain. O BNY Mellon, ICAP, Deutsche Bank e Santander estão participando de um projeto em conjunto chamado “*utility settlement coin*” (USC) para facilitar a emissão de moedas baseadas em blockchain no setor bancário comercial, e em bancos centrais, em todo o mundo.

De modo geral, apesar de trazer muitos questionamentos interessantes sobre o desenvolvimento da economia digital, o livro deixa de lado questões sociais ou políticas relevantes ao campo das Relações Internacionais. Os autores não abordam violações de direitos humanos na rede pelas grandes plataformas e empresas de tecnologia, implicações da digitalização produtiva na política internacional e o uso de redes sociais em movimentos sociais e políticos. Assim, o livro não cumpre totalmente seu objetivo de explicar como e porque a disrupção digital está transformando as relações interpessoais e as nossas condições de vida. Além disso, os autores escrevem de um ponto de vista muito eurocêntrico, o que gera um desconforto para quem quer entender a posição do Brasil ou de países subdesenvolvidos nessa nova ordem e Economia Mundial.

Ainda assim, é uma ótima opção para entender de um ponto de vista mais técnico o fenômeno da disrupção digital, característico da transição à indústria 4.0. Especialmente interessantes para o campo das Relações Internacionais são as abordagens sobre a economia de plataformas e como elas estão cada vez mais tomando o lugar do Estado no fornecimento de serviços básicos, como transporte e comunicação; a necessidade de repensar as instituições econômicas atuais e os

métodos estatísticos para a economia digital que está surgindo; e as transformações dos modelos produtivos.

Referências

CARVALHO, F. C. *Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed Campus, 1999.

CHRISTENSEN, CLAYTON M. *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1997.

FREY, CARL BENEDIKT & OSBORNE, MICHAEL A. "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?," *Technological Forecasting and Social Change*. Oxford: Elsevier, vol. 114(C), 2017.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

PEREZ, C. *Technological Revolutions and Financial Capital*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002.

Entrevista com a Professora Doutora Tatiana Vargas Maia sobre Nacionalismos no Século XXI

1. Como você conceitua nacionalismo? Quais são as principais tendências desse fenômeno atualmente?

O conceito de nacionalismo apresenta um desafio para cientistas sociais, podendo ser compreendido como um *conceito essencialmente contestado*. A ideia de *conceitos essencialmente contestados* sublinha a existência de uma ampla gama de significados que são comumente atribuídos a alguns conceitos-chave, como, por exemplo, os conceitos de democracia, justiça, populismo e, no nosso caso, o conceito de nacionalismo. Uma sondagem rápida das discussões sobre esse tema evidencia a polissemia inerente ao conceito de nacionalismo – ele é comumente definido como um sentimento, como uma atitude, como uma crença, um movimento... Essa variedade de significados reflete não apenas a importância do tema, seja na arena política ou no espaço acadêmico, como também seu caráter interdisciplinar: a investigação acerca de nacionalismos transversaliza uma série de disciplinas, como a História, a Ciência Política, a Antropologia, a Sociologia, a Psicologia Política e Social, e as Relações Internacionais, é claro. Todavia, essa polissemia também pode representar uma armadilha para pesquisadoras (sobretudo aquelas que estão se aproximando do tema): ela pode gerar uma imprecisão nos debates e minar o avanço da pesquisa sobre o assunto.

A definição de nacionalismo que eu adoto, e que me parece ser útil não apenas para os campos pelos quais eu transito – Relações Internacionais, Ciência

Política e História –, mas que ao meu ver consegue também mediar a dialogar com abordagens de outros campos, entende o nacionalismo como a ideologia que prescreve a necessária coincidência entre as unidades políticas e as unidades nacionais, ou seja, que cada Nação deve ter o seu próprio Estado. Adicionalmente, essa ideologia possui três objetivos distintos e igualmente importantes: a unidade, a identidade e a autonomia da Nação. Soberania popular (entendendo povo aqui como o conjunto de indivíduos que pertence à uma nação específica) e autodeterminação são os valores centrais dessa ideologia.

Essa compreensão de nacionalismo me parece útil porque ela nos auxilia a compreender a estrutura e a organização fundamental do sistema internacional contemporâneo – a ideia de Estados nacionais que, em si, traduz e realiza o objetivo principal da ideologia nacionalista. Ao afirmar que a nação deve ser uma, idêntica e autônoma, o nacionalismo sublinha que a nação é a base natural e ideal para a organização política, que ela deve se governar de maneira livre de interferências externas (autodeterminação), e que ela configura a única fonte legítima de poder político (soberania popular). Essas premissas são, em grande medida, aceitas e universalizadas na nossa compreensão do sistema internacional contemporâneo.

2. Até que ponto pode-se entender o nacionalismo como um fenômeno espontâneo? Como ele pode ser manipulado e utilizado como instrumento político?

Uma discussão central no campo de investigação acerca de nações e nacionalismos versa sobre a origem das nações e a emergência e consolidação da ideologia nacionalista. De maneira geral, identificamos duas grandes linhas de argumentação aqui: os primordialistas/perennialistas e os modernistas. Os primordialistas afirmam que as nações são um fenômeno antigo e natural. Ainda que a denominação de comunidades de identidade como nação seja um evento contemporâneo, os grupos nacionais atuais refletem comunidades étnicas, linguísticas e de parentesco que extrapolam a história contemporânea, e que representam laços mais antigos, primordiais, e perenes da nossa atual organização política e social. O nacionalismo, nesse sentido, pode ser compreendido como tendo um certo grau de espontaneidade, porque representaria a expressão natural dessa comunidade originária, e os sentimentos de pertencimento que indivíduos desenvolvem com tais grupos.

Modernistas, por sua vez, compreendem a nação e o nacionalismo como fenômenos radicalmente contemporâneos (ou seja, que se situam no pós-Revolução Francesa), e afirmam que sua existência depende das estruturas sociais e econômicas da contemporaneidade. Nesse sentido, as comunidades nacionais são construções sociais (as famosas “comunidades imaginadas” de Benedict Anderson), cujo propósito é imbuir de sentido a ação coletiva de sociedades que romperam com ordens sociais tradicionais. Aqui, o nacionalismo ocupa o vazio ideológico deixado pelo rompimento com modelos antigos de organização social, política e econômica, e cumpre uma função essencial: o de homogeneizar expectativas culturais e papéis sociais, viabilizando o funcionamento de uma economia complexa e de larga escala, bem como solidificando noções de lealdade e dever que fundamentam a existência e a manutenção de Forças Armadas permanentes e profissionais. Para modernistas, não há nada de espontâneo no nacionalismo – ele é uma ideologia moldada e controlada por elites em um exercício permanente de construção nacional (*nation-building*). Nessa abordagem, o nacionalismo não apenas é uma ideologia altamente maleável, como também é uma ferramenta política de mobilização e coordenação social muito poderosa. Ao postular o nacionalismo como uma ideologia que é utilizada sobretudo para gerar coesão social, a perspectiva modernista nos ajuda a compreender, por exemplo, a insurgência e o fortalecimento de nacionalismos em momentos de incerteza e insegurança (como o Entreguerras, o pós-Guerra Fria, e o momento posterior à crise de 2008).

3. Numa conjuntura em que a política mundial preconiza o bilateralismo, como podem ser vistos os nacionalismos? Se antes o mundo multilateral previa um horizonte de projeção com promessas de desenvolvimento e paz, quais são as possíveis perspectivas de futuro no cenário atual?

Uma das dimensões que o nacionalismo pode assumir ou manifestar é o que chamamos de um *nacionalismo econômico*, ou seja, uma ideologia que privilegia a intervenção estatal na economia (em detrimento de outros mecanismos de mercado), e que se opõe à globalização, traduzida em políticas de livre-comércio. Nos termos da Economia Política Internacional, o nacionalismo econômico se alinha à escola Realista/Mercantilista, favorecendo uma orientação protecionista à administração da economia nacional.

Nesse sentido, já podemos observar, pelo menos desde 2016, com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América, e o BREXIT no Reino Unido, um enfraquecimento de dinâmicas de multilateralismo. Isso acontece porque nacionalistas econômicos preferem engajar em negociações bilaterais ao invés de participarem de arranjos multilaterais – o bilateralismo confere uma percepção aguçada de controle sobre os fluxos econômicos que impactam o Estado.

As consequências dessas mudanças só poderão ser medidas no médio e longo prazo, mas se tomarmos a história contemporânea como parâmetro, a década de 1930 nos apresenta um aviso sombrio: naquele período, uma parte significativa dos líderes nacionais, reagindo à crise de 1929, adotaram visões nacionalistas e protecionistas para a economia de seus Estados. Não é coincidência que o sistema econômico internacional do pós-Segunda Guerra Mundial é marcado por um avanço de propostas multilaterais de livre-comércio – o que ficou conhecido como o Sistema Bretton Woods –, com a esperança de que uma maior interdependência entre os Estados promovesse uma crescente estabilidade das relações internacionais.

4. Nacionalismos significam necessariamente uma contraposição a uma dimensão de globalização? O fato de a Crise de 2008 ter tomado uma escala global, rompendo com o sistema antes preconizado pelo sistema internacional de diretrizes neoliberais, pode ser tomado como um dos fatores causais da reascensão dos nacionalismos? Quais outras causas podem ser vistas a partir do nível sistêmico?

Eu tenho uma resistência em falar de uma reascensão ou de um ressurgimento de nacionalismos (que é a narrativa predominante sobre o nosso momento atual) porque eu não acredito que em qualquer momento da história contemporânea os nacionalismos tenham perecido ou desaparecido. Nós nos acostumamos a pensar que o final da Segunda Guerra Mundial significou o sepultamento das ideologias nacionalistas, mas essa perspectiva me parece, além de excessivamente otimista, equivocada. Como pensar a Guerra Fria sem compreender o nacionalismo estadunidense? Ou os nacionalismos anticoloniais dos países africanos e asiáticos. O nacionalismo permaneceu bastante vivo e ativo na segunda metade do século XX, mas ele troca sua roupagem – deixa de ser visto como uma força necessariamente

agressiva e ameaçadora (o caso das décadas de 1930 e 1940), e volta a portar sua imagem de uma ideologia libertadora, de emancipação popular.

O que acontece atualmente é que voltamos para um momento de grande instabilidade internacional – e eu acredito sim que podemos identificar o gatilho dessa fragilidade no somatório das consequências políticas e econômicas de 2001 e 2008 –, e esses momentos são cruciais para a mobilização nacionalista. Aqui, o nacionalismo oferece uma resposta simples e clara para as crises que temos enfrentado: o problema é o terrorismo internacional que age de maneira quase invisível e se articula em uma rede transnacional de agentes paramilitares? Então a resposta é o fechamento de fronteiras e o expurgo de não-nacionais, que não apenas não compõem a comunidade nacional, mas também apresentam uma ameaça a ela. O problema é uma crise econômica que se espalha e se potencializa devido à abertura econômica concretizada desde a década de 1990? Então devemos nos retirar dessas dinâmicas, isolando e protegendo a economia nacional. Nenhuma dessas respostas é necessariamente verdadeira, ou sequer oferece uma resolução para os problemas que elas apontam, mas elas são explicações simples para problemas extremamente complexos, e justamente por isso ganham aderência nas sociedades que estão vivenciando esses percalços e conseguem mobilizar essas populações.

Aqui, é importante notar que o conteúdo dos nacionalismos é sempre contextual – ele reage especificamente aos problemas e questões do momento específico no qual ele está agindo, orientado sempre pela sua estrutura básica expressa na tríade unidade-identidade-autonomia. Desde 2016, o que temos enfrentado, nitidamente, é uma articulação anti-globalização, que identifica na livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas a causa primeira dos problemas enfrentados domesticamente, sejam eles desemprego, inflação, segurança pública, ou terrorismo

5. Partindo de uma análise weberiana, como a vinculação de nacionalismos com líderes carismáticos, atualmente, pode representar uma limitação ao Estado de Direito?

Acredito que a melhor forma de descrever nosso momento atual é compreender líderes como Donald Trump, Jair Bolsonaro, Viktor Órban, Narendra Modi, Recep Tayyip Erdoğan e Rodrigo Duterte não apenas como líderes carismáticos que esposam uma ideologia nacionalista, mas também como líderes populistas. A

forma que eu acredito ser mais interessante de pensar o final da década de 2010 é entendê-lo como um momento de fortalecimento global de um populismo nacionalista.

Essa é uma combinação bastante eficiente e explosiva em termos políticos – enquanto a ideologia populista se articula como anti-elitista, mobilizando politicamente “o povo” de maneira emocional, o nacionalismo fornece, em alguma medida, o conteúdo para essas afirmações, definindo e identificando contextualmente quem é “o povo”, e quem são as elites que ameaçam a nação. Todavia, ainda que essa pareça ser uma afirmação inicialmente paradoxal, populismos nacionalistas são também antidemocráticos. Ainda que retoricamente eles afirmem buscar a retomada da soberania popular, ou seja, retirar o poder político e econômico das mãos de uma elite corrupta que prejudica o povo/a nação, esse movimento via de regra é realizado pela eleição de um líder (carismático) que espousa valores pouco pluralistas e democráticos, que comumente rejeita as regras do jogo democrático (a noção, por exemplo, que eleições podem ser perdidas sem necessariamente serem fraudadas), que nega a legitimidade de seus oponentes políticos (as elites não representam “o povo”, e dessa forma, não podem exercer a soberania popular de forma legítima), que tolera ou encoraja a violência como um instrumento político, e que demonstra uma grande disposição em restringir liberdades civis.

Uma vez que esses líderes com essas características são eleitos e empossados, eles encontram-se em uma posição privilegiada para agir contra instituições democráticas. É por isso que Emilio Gentile caracteriza o nosso cenário contemporâneo como um de “democracias que se suicidam” – populismos nacionalistas são ideologias extremamente eficazes para a mobilização política de eleitorados que se encontram agravados ou insatisfeitos com questões sociais, políticas e econômicas de seus Estados. Por meio dessa mobilização, líderes carismáticos com tendências autoritárias ganham uma janela de oportunidade para conquistar e consolidar o poder em pleitos democráticos.