

UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VOLUME 13 • NÚMERO 1 • JAN/JUN 2015

UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Universitas Relações Internacionais
Universitas International Relations

Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

Presidente do Conselho Editorial do UniCEUB

Elizabeth Regina Lopes Manzur

Editora

Renata de Melo Rosa

Monitor

Fernando Carneiro

Linha editorial

Universitas Relações Internacionais é uma publicação semestral da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do Centro Universitário de Brasília/UniCEUB. Publicada desde 2002, a revista aceita trabalhos acadêmico-científicos em português, francês, espanhol e inglês, buscando fomentar e facilitar o intercâmbio acadêmico em temas contemporâneos e pertinentes ao campo das Relações Internacionais. Publica artigos, dossiês, resenhas, entrevistas voltadas para a pesquisa e a divulgação de assuntos relacionados ao estudo das Relações Internacionais. É dirigida a professores e pesquisadores, assim como a estudantes de graduação e pós-graduação das áreas das ciências sociais e humanas.

Comitê editorial

Gustavo Arce – Universidad de La República, Departamento de Relações Internacionais, Montevideo, Uruguai
Liliana Lyra Jubilut, Faculdade de Direito do Sul de Minas
James Ferrer – Institute of Brazilian Issues, George Washington University, Washington D.C., Estados Unidos

Mark Langevin, University of Maryland – University College, Department of Government and Politics. Maryland, Estados Unidos
Renata de Melo Rosa, Centro Universitário de Brasília, UniCEUB, Departamento de Relações Internacionais, Brasília/DF (Editora)
Renato Zerbini Ribeiro Leão, Centro Universitário de Brasília, UniCEUB, Departamento de Relações Internacionais, Brasília/DF

Pareceristas

Aaron Schneider – Department of Political Sciences, Tulane University, New Orleans, Louisiana, Estados Unidos
Antônio Gonçalves – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo/SP
Eliessa dos Santos Teixeira Scaramal – Departamento de História – Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO
Ely Karmon - The Institute for Policy and Strategy (IPS), Tel Aviv, Herzlyia, Israel
Geraldo Castro Cotinguiba - Laboratório de Estudos da Oralidade - Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO
Juliana Gonçalves de Melo - Departamento de Antropologia – UFRN, Natal/RN

Marília Pimentel - Departamento de Línguas Vernáculas - Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO
Mirlande Manigat – Université Quisqueya – Port-au-Prince, Haiti
Nicholas Vonortas - The Elliott School of International Affairs, George Washington University, Washington D.C., Estados Unidos
Paulo Duarte - Departamento de Relações Internacionais - Université Catholique de Louvain, Bélgica
Rodrigo More - Universidade Católica de Santos, Departamento de Direito Internacional, Santos/SP
Shiguenoli Miyamoto - Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP

Disponível em:

<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>
e-mail: universitas.rel@uniceub.br

Circulação

Acesso aberto e gratuito

Matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores.
Citação parcial permitida com referência à fonte.

Universitas Relações Internacionais / Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS). – v. 12, n. 2 (jul./dez. 2014)- . Brasília : UniCEUB, 2002- .

Semestral.

ISSN 1807-2135

Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>

1. Relações Internacionais. 2. Ciência Política. 3. Direito. 4. Economia Internacional

I. Centro Universitário de Brasília.

CDU 327(05)

Endereço para Permuta

Biblioteca Reitor João Herculino

SEPN 707/907 Campus do UniCEUB

Cep 70790-075 Brasília-DF

Fone: 61 3966-1349

e-mail: biblioteca@uniceub.br

Sumário

Artigos

- 1** O sujeito nas Relações Internacionais: um problema epistemológico
The subject in International Relations: an epistemological problem
Luciano da Rosa Muñoz
- 15** Acordos de paz para a América Central nos anos 1980: a busca pela solução negociada
Peace accords in Central America in the 1980s: efforts for negotiated settlement
Vanessa Braga Matijascic
- 41** The legacy of Hannah Arendt on the analysis of the contemporary condition of the refugee
O legado de Hannah Arendt na análise da condição contemporânea do refugiado
El legado de Hannah Arendt en el análisis de la condición contemporánea del refugiado
Stefania Eugenia Barichello
- 53** A Era das Frustrações: as relações entre as grandes potências europeias e os legados para as relações internacionais (1713-1815)
The Age of Frustrations: the relations among the major European powers and the legacies for international relations (1713-1815)
Diego Santos Vieira de Jesus
- 63** Brazil: the Carambole Strategy of a Rising Power
Brasil: a Estratégia 'Carambola' de um Poder Ascendente
Marco Marsili
- 85** Direito, território e sentimento: considerações indígenas sobre a efetivação de direitos territoriais
Rights, territory and emotions: indigenous considerations about the effectiveness of their land rights
Juliana Gonçalves de Melo
- 93** A área de influência da BR 163 no Estado do Mato Grosso: desmatamento e sua relação com a saúde ambiental no município de Guarantã do Norte
The area of influence of the BR 163 in the State of Mato Grosso: deforestation and its relationship with environmental health in the municipality of Guarantã North
Lilian Rose Lemos Rocha
- 105** Relações bilaterais Brasil-EUA: o reaquecimento das relações como oportunidade de barganha a uma reforma do Conselho de Segurança da ONU
Brazil-US bilateral relations: the reheat of relations as a bargain opportunity to a reform of the UN Security Council.
Luis Filipe de Souza Porto e Thauan Santos

Resenha

- 113** China na Grande Guerra: a conquista da nova identidade internacional
Paulo Afonso Brardo Duarte

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

O sujeito nas Relações Internacionais: um problema epistemológico*

The subject in International Relations: an epistemological problem

Luciano da Rosa Muñoz¹

Este artigo pretende expor a categoria do sujeito em relações internacionais a avaliação crítica. Assim, provê ao leitor um quadro geral de seus limites históricos e conceituais. Em lugar dele, aponta para a ferramenta genealógica de Foucault, bem como para a análise do discurso e a intertextualidade como caminhos alternativos. Finalmente, argumenta que esses instrumentos analíticos podem tornar possível que se deixe de lado representações essencialistas tais como o Estado e a identidade nacional.

Palavras-chave: Genealogia. Saber-poder. Análise do discurso. Intertextualidade.

Abstract

This paper intends to expose the category of the subject in international relations to critical evaluation. Thus it provides the reader with a general picture of its historical and conceptual limits. Instead it points to Foucault's genealogical tool as well as discourse analysis and intertextuality as alternative paths. It finally argues that this analytical devices may render possible to set aside essentialist representations such as the state and the national identity.

Keywords: Genealogy. Power/knowledge. Discourse analysis. Intertextuality.

1 Introdução

Resumo

* Recebido em: 27/02/2015.
Aprovado em: 23/04/2015.

¹ Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB) e Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e de História na União Pioneira de Integração Social (UPIS). E-mail: lmunoz1984@hotmail.com.

Pretendemos apresentar as inquietações que se seguem a partir de um importante *insight* nietzscheano: o *sujeito* foi até o momento o mais sólido artigo de fé sobre a terra. Em outras palavras, a pressuposição de que haja um *agente* por trás do *fazer*, do *atuar* e do *dever* é uma *ficção* acrescentada à *ação* – a *ação* é tudo. Somente por meio de uma sedução da *linguagem*, a qual mal-entende que todo agir é determinado por um *ser* que o dá causa é que poderá parecer diferente (NIETZSCHE, 2009, p. 33-34). O texto divide-se assim em três seções, as quais buscam desenvolver, ampliar e contextualizar os três binômios destacados, par a par: agente-sujeito; ficção-ser; linguagem-ação.

Consideramos crucial que se proceda às análises pós-positivistas em relações internacionais que sejam capazes de deslocar a categoria analítica do “sujeito”. Tempos não convencionais exigem análises não convencionais. Em nossos dias, em que grassam fenômenos transversais e descentralizados, parece-nos cada vez menos provável apontar sujeitos monolíticos – digamos, Estados nacionais –, cujas identidades e responsabilidades possam estar de uma vez delimitadas. Ao contrário, buscaremos sinalizar para a genealogia *foucaultiana* e para a ferramenta de intertextualidade como caminhos analíticos alternativos adequados a um mundo em transformação.

2 O agente: o sujeito

Há um lugar-comum em nossas análises de relações internacionais: indagar-se sobre o “quem”, sobre o “sujeito” de uma ação – sobre o “responsável”. Tal hábito mental é tomado como algo dado, como uma obviedade ou algo “natural” que deve estar fora de questão. Assim, tende a desaparecer no subterrâneo de um pressuposto impensado, como um “modo de conhecer” que impregna os fundamentos de quaisquer abordagens “racionalistas”. Esse *nosso* pensar a partir de um “sujeito constituinte” do real também possui, entretanto, sua historicidade e contingência próprias. Ao contrário do que parece, nossos “modos de representação”, embora absolutamente arraigados em nós mesmos por meio de atos reiterados de repetição, também possuem um nascedouro, também carecem de uma virtude pétreia. As “relações internacionais” são uma das várias facetas da modernidade. Há pouco mais de cem anos, quando surgiu como *disciplina*, foi preciso disciplinar, emoldurar suas próprias fronteiras

epistemológicas. A herança recebida está estreitamente correlacionada ao surgimento, em fins do século XVIII, de dois de nossos conhecidos: o *homem moderno* e a *soberania nacional*.

Por um lado, segundo Foucault, o pensamento moderno pare o “homem” como duplo empírico-transcendental (FOUCAULT, 2007, p. 439-444), sujeito racional de conhecimento que tem de assumir sua finitude, que converte a si mesmo em objeto do saber. Na espessura do corpo reside sua “natureza”, o condicionante fisiológico e empírico ao próprio pensar; das ilusões da humanidade, no entanto, emerge sua “história”, a esperança da transcendência, de uma extensão do “homem” para além dos corpos, de alguma dialética de sentido universal. Por outro lado, a modernidade também confere subjetividade ao “Estado”, conceitua-o como capaz de conhecer e de agir analogamente ao “homem”. Quer dizer, não se trata mais de pensar o corpo do Rei – tal qual no *Ancien Régime* – como idêntico ao Estado; ao contrário, trata-se agora de dispersar a soberania em um corpo social, o qual passa a compor-se de cidadãos nacionais. Na virada para o século XIX, o rei torna-se homem; o Estado-patrimônio, Estado-nação; as relações interdinásticas, internacionais.

Como bem pondera Bartelson (1995, p. 186-190), o saber moderno reposiciona a “soberania” como princípio organizador e como grade de inteligibilidade de nossa realidade política. Isso ocorre, igualmente, por intermédio de um desdobramento empírico-transcendental. É a soberania que estabelece a condição de possibilidade do Estado-nação como sujeito, o qual é descrito em abstrato e diferencia-se ética e ontologicamente de outras formas de arranjo da vida política. Ao mesmo tempo, a soberania permite que o Estado-nação seja analisado como objeto de um saber empírico, dentro de uma determinada conjuntura histórica. Mais importante, o princípio de soberania emerge na modernidade como uma moldura, um *parergon* que traça a linha entre o interno – o espaço da “ordem” de cada Estado-nação – e o externo – o espaço do “caos” do sistema internacional.

A soberania possui a face dupla do deus Jano: é a linha demarcatória entre o familiar e o estranho, entre o “doméstico” e o “estrangeiro”. A um só tempo, seus quatro olhos vislumbram, dois a dois, o “dentro” e o “fora”; é o que dá ao Estado-nação seu invejado e intocado *status* de “sujeito internacional”, de “representante” de um corpo social, de um conjunto de “homens”, cidadãos seus. A soberania é um *parergon*, pois delimita divisas ontológicas,

geográficas e cronológicas entre os fenômenos; não está jamais *dentro*, jamais *fora*, já que é a própria condição de possibilidade da divisão que ajuda a constituir; *investe* o “real” em uma incessante atividade de emolduramento (BARTELSON, 1995, p. 51). Que se marque, assim, um primeiro ponto: nossas análises em relações internacionais não problematizarão a epistemologia do “sujeito constituinte” desde que tomem como dado o primado do *cogito*, do homem racional, causa de suas ações; desde que assumam a analogia entre “homem” e “Estado-nação”; desde que tomem, por consequência, a soberania como característica essencial e inerente à vida política.

O “sistema internacional”, entendido como um todo distinto da soma de suas partes, também surge historicamente no final do século XVIII. É em 1789 que Jeremy Bentham cunha em uma nota de rodapé a palavra “internacional”; o “internacional” surge investido e disciplinado pela linguagem e pela revolução (DERIAN, 1989, p. 5). *Pari passu*, emerge a “sociedade disciplinar”. Guillhotinado o Rei, tem fim sua economia punitiva centrada no espetáculo e no suplício atroz do corpo dos condenados. De agora em diante, fabricam-se “sujeitos”, sujeitos responsáveis por suas ações; sujeitos à “brandura” de um novo tipo de penalidade que os quantifica e os esquadriha nos espaços individualizados das prisões. Ao mesmo tempo, “sujeitos” sujeitos à docilidade de seus corpos, doravante submetidos a um circuito de produção industrial útil, a um pertencimento aferrado ao princípio das nacionalidades. Não por coincidência, é Bentham também quem idealiza o modelo disciplinar do *Panopticon*². Assim, no limiar de nossa modernidade, o “homem” é um todo duplo: sujeito *de* conhecimento; sujeito *ao* conhecimento:

O corpo do rei, com sua estranha presença ma-

terial e mítica, com a força que ele mesmo exhibe ou transmite a alguns, está no extremo oposto dessa nova física do poder definida pelo panoptismo; seu campo é ao contrário toda aquela região de baixo, a dos corpos irregulares, com seus detalhes, seus movimentos múltiplos, suas forças heterogêneas, suas relações espaciais; são mecanismos que analisam distribuições, desvios, séries, combinações, e utilizam instrumentos para tornar visível, registrar, diferenciar e comparar: física de um poder relacional e múltiplo, que tem sua intensidade máxima não na pessoa do rei, mas nos corpos que essas relações, justamente, permitem individualizar (FOUCAULT, 2013b, p. 197).

No século XIX, o Estado termina de *usurpar* as funções do Deus cristão, “sujeito constituinte” tão caro à mentalidade medieval. O Estado é o novo sujeito impalpável, invisível, porém panóptico, que tudo toca, que tudo vê. Cabe à “presença soberana” do Estado agora a tarefa de disciplinar o contingente, de conjurar o incerto. Numa palavra: é forçoso demarcar essencialmente as “identidades nacionais”. Simultaneamente, cabe à “presença soberana” do “homem racional” fixar sua própria identidade, para o que a psiquiatria também usurpa para si funções dogmáticas na delimitação e exclusão da ampla camada dos “anormais”.³ O anormal é o estranho, é o estrangeiro; e o estrangeiro é o outro. O processo de constituição das identidades nacionais, capitaneado cada qual pelos Estados soberanos, dá-se de maneira negativa e relacional, vale dizer, ocorre pela separação espacial da alteridade, *vis-à-vis* a diferença. A construção identitária envolve a inscrição de fronteiras que permitem traçar a linha entre “interno” e “externo”, “nós” e “eles”, “doméstico” e “estrangeiro”, “normal” e “patológico”. Do sujeito gramatical decorrem os pronomes possessivos: afinal de contas, é o Estado soberano, sujeito de direito, *quem* vigia e guarda *seu* território, *sua* população, *seus* nacionais.

Um dos instrumentos de que o Estado dispõe para assegurar que sua identidade nacional seja coesa e íntegra é sua política externa. De um ponto de vista meramente racionalista, é possível dizer que o “sistema internacional” é um conjunto de unidades independentes e autônomas entre si, atores unitários cujas identidades estão fixadas e dadas de antemão, antes mesmo que entrem em *relações internacionais* com seus pares. Em um trocadilho intraduzível, Campbell pontua, ao inverso, que a política externa

² “O princípio [do *Panóptico*] é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre: esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar. Pelo efeito da contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia. Tantas jaulas, tantos pequenos teatros, em que cada ator está sozinho, perfeitamente individualizado e constantemente visível. O dispositivo panóptico organiza unidades espaciais que permitem ver sem parar e reconhecer imediatamente.” (FOUCAULT, 2013b, p. 190).

³ Nesse sentido, remetemos o leitor às análises constantes em Foucault (2006, p. 254-298; FOUCAULT, 2010, p. 47-68).

– *foreign policy* – pode não estar preocupada com relações entre Estados entendidos como entes a-históricos, cujas identidades estão dadas e congeladas desde sempre, mas sim com o estabelecimento de fronteiras que constituem, a um só tempo, o “Estado” e o “sistema internacional”. A política externa, assim entendida, é uma política que torna “estrangeiro” – *foreign* – certos atores e eventos. Isso ocorre, eminentemente, pelo investimento performativo de “discursos de perigo”, por meio dos quais o “externo” é atrelado à insegurança, ao irracional, à anarquia⁴.

O pensamento hegeliano é um desses marcos criadores da nossa modernidade. Em 1806, Hegel assistiu em Viena a derrota de seus compatriotas prussianos frente a *Grande Armée* e ao gênio militar e estratégico de um sujeito: Napoleão Bonaparte. Pareceu então a Hegel que Bonaparte enfeixava em sua pessoa o próprio “espírito do mundo”, o próprio advento do Estado-nação em sua necessidade histórica. Ao século XIX, o imperador francês foi o protótipo do “homem racional” que submete as forças cegas da *fortuna* por meio de cálculos táticos e de armadilhas perspicazes. Igualmente, foi a própria figura símbolo da expansão do princípio das nacionalidades e da promessa kantiana do “esclarecimento” e da razão libertadora. Foi, em suma, a ponte ideal para a analogia entre “homem” e “Estado”; Napoleão, o “homem de Estado” ideal.

Não deve causar surpresa, portanto, que a filosofia da história de Hegel professe tamanha fé no Homem, na Razão, no Estado. Não deve o Estado soberano apenas vigiar e guardar seus nacionais e seu território, assegurar a continuidade de suas identidades como imperativos apaziguadores, zelar pela higidez de suas fronteiras; o Estado *deve* cumprir um mandato ético como sujeito protagônico da “história universal”. Nesse momento, pela primeira vez, a “História” ganha ares divinos: Clio torna-se um todo coeso e universal, o qual encerra todo o “real” e organiza a “marcha do mundo” em estágios dialéticos

⁴ “Given the alternative standpoints from which one can appreciate the coeval emergence of the ‘state’ and the ‘international’ system, it is not possible to simply understand international relations as the existence of atomized states that are fully fledged intensive entities in which identity is securely grounded prior to foreign policy. Foreign policy shifts from a concern of relations *between* states that take place *across* ahistorical, frozen, and pregiven boundaries, to a concern with *the establishment of the boundaries* that constitute, at one and the same time, the ‘state’ and ‘the international system.’ Conceptualized in this way, foreign policy comes to be seen as a political practice that makes ‘foreign’ certain events and actors” (CAMPBELL, 1998, p. 61).

de *melhoramento* sucessivo, de evolução ou, o que foi o próprio nome do século XIX, de progresso. Na matriz hegeliana, internamente, o Estado é o ente político encarregado de promover a unidade entre universal e particular, de arbitrar os *diferendos*. A “história universal”, por sua vez, não é uma força irracional, não é contingência; é um *desenvolvimento* necessário da Razão rumo à autorrealização final do “espírito do mundo”, a sua autoconsciência e à liberdade humana. Externamente, o Estado nacional, no bojo do sistema internacional, é o canal por meio do qual a “história universal” encerra a si mesma, onde cessam os conflitos; onde sobrevém a reconciliação final. Vê-se, portanto, que o Estado cumpre uma *finalidade*: desça a terra a escatologia (BARTELSON, 1995, p. 215-220).

A Nietzsche, entretanto, o pensamento hegeliano parecia nada mais do que uma teologia disfarçada. Em primeiro lugar, era preciso fazer a crítica da “objetividade” e da Razão como duas entre outras presunções do “homem moderno”. Em 1806, não era Napoleão, mas era o próprio Hegel o “sujeito” de sua filosofia da história. Não havia ali algo como um “sujeito puro do conhecimento”. O corpo era “quem” filosofava; para além de sua finitude empírica, não havia nada⁵. Em segundo, a “felicidade” prometida pela dialética hegeliana não poderia jamais localizar-se na “história”, cujo excesso depunha contra a vitalidade dos corpos mesmos: assim, seria preciso não lembrar, mas esquecer. Em sua inspiração heraclítica, Nietzsche situa a “felicidade” não na “febre historicista” ou em um *Geist* que faz promessas e *difere* realizações, mas no *limiar do instante*. Assim, pontua uma ironia da modernidade: o “homem racional” que quisesse enxergar tudo por uma lente exclusivamente histórica careceria de “força plástica”, de ímpeto criador, tal um animal que ruma sempre os mesmos alimentos (NIETZSCHE, 2005a, p. 72-73).

Da mesma forma, Nietzsche é um profundo crítico de outras duas ideias que se apresentam na tradição hegeliana: a de que deve haver um “sentido histórico”, quer dizer, de que a “História” deve compor-se de uma

⁵ “A história compreendida à maneira hegeliana foi ironicamente chamada de a marcha de Deus pela terra, mas sendo este próprio Deus somente uma criação da história. Foi nas cabeças hegelianas que ele se tornou transparente e compreensível para si mesmo, tendo já transposto todos os graus dialeticamente possíveis do seu futuro até esta última autorrevelação: de maneira que, para Hegel, a culminância e o acabamento do processo universal coincidem com sua própria existência berlinense” (NIETZSCHE, 2005a, p. 145).

verdade providencial, a qual seria apreensível pela Razão; em outras palavras, de que o “homem moderno” – leia-se ocidental – poderia ou deveria fazer julgamentos de valor sobre épocas passadas; e a ideia de que a “História” caminharia de modo progressivo e linear, ou seja, de que possuiria uma finalidade, um imperativo teleológico em direção a um “bem maior”. Que se rechaçasse a estatolatria: em fins do século XIX, o Estado-nação não era um centro emanador de sentido, um “sujeito histórico” no desempenho de suas funções éticas, mas um mero regaço para patriotismos⁶. Em lugar disso, o que Nietzsche propõe é o resgate de uma ideia pré-moderna: o “eterno retorno do mesmo”. O tempo transcorreria sem início, sem fim, eternamente cíclico. Não haveria qualquer *fiat lux*, qualquer “sexto sentido” por detrás dos fatos, mas somente *fatum*, inocência do devir. Seria preciso reconhecer, então, que a “Humanidade” não progride, mas patina em círculos⁷.

Com base nisso, é preciso agora marcar um segundo ponto: nossas análises de relações internacionais não escaparão da armadilha epistemológica do “sujeito” desde que assumam que o Estado soberano deva ocupar um papel protagônico na “história universal” ou na “história das relações internacionais”; que o Estado deva ser visto como uma “caixa preta”, um ator unitário cuja identidade nacional está *a priori* fixada desde sua “origem” esquecida ou idealizada no tempo; que esse Estado seja pensado como “quem” dá “sentido” ao processo histórico; desde que se assumam que a “História” deva ter em si mesma algum sentido linear e progressivo que permita que o “homem” contemporâneo possa julgar o passado a partir de valores correntes bem seus; que a “História” tenha um mandato ético ou um *telos* inerente, o qual seria desempenhado pela figura do Estado; desde que o “homem de Estado” seja compreendido como um maximizador racional do “interesse nacional”; desde que, enfim, o Estado seja chamado a demarcar fronteiras entre interno

e externo, “sujeito constituinte” da história de sua própria “política externa”.

As análises amplamente majoritárias em relações internacionais que recorrem ao pressuposto confortável do “sujeito constituinte” podem ser bem sintetizadas no que se denomina “prática heroica”⁸. Em primeiro lugar, parte-se de uma oposição hierárquica simples e não problematizada entre “soberania” e “anarquia”, onde o polo inicial é privilegiado como um ideal regulativo superior, ao passo que o outro é visto como algo derivativo, falho e perigoso. Ao mesmo tempo, “soberania” implica uma “identidade r(n)acional”, uma *presença* contínua e homogênea, um centro único de decisão que preside um “self” coerente e delimitado. Por sua vez, “anarquia” configura um resíduo externo, um domínio caracterizado pela diferença, pela descontinuidade, pela contingência, pela ausência de uma verdade e sentido essenciais. Segundo o pensamento moderno, deve caber, portanto, não apenas ao Estado, senão também a um grupo, a uma classe, a uma comunidade política ou mesmo a um indivíduo – todos “sujeitos” que dão “causa” a ações – exercer uma “prática heroica”, vale dizer, disciplinar seu entorno repleto de ambiguidades e incertezas. A “presença soberana” é uma voz original, um ponto inicial, uma fonte fundadora de verdade e de sentido à qual é forçoso sempre recorrer (ASHLEY, 1988, p. 230).

É preciso agora fazer as seguintes indagações: *por que* problematizar o “sujeito” em relações internacionais? Em outras palavras, por que propor uma análise alternativa? Mais importante: *como* contornar a “chantagem da prática heroica” (ASHLEY, 1988, p. 232-233), segundo a qual não seria possível abandonar o “sujeito” sem se recorrer a uma análise niilista? Se é possível tomar uma posição epistemológica que recuse: (1) o princípio de soberania; (2) o “homem de Estado”; (3) a identidade nacional; (4) a divisão entre interno e externo; (5) o sentido histórico; (6) as ideias de progresso e de finalidade; (7) e a dicotomia dos valores, *que* posição seria essa?

3 A ficção: o ser

No século XX, o projeto libertador do “esclarecimento” não apenas diferiu uma vez mais o cumprimento

⁶ Remetemos o leitor a, por exemplo: Nietzsche 2005b, aforismo 101; 2011a, aforismos 197 e 307; 2012a, aforismos 109 e 377; 2012b, aforismos 17, 241 e 256; 2011c, p. 123-124.

⁷ “Tudo vem, tudo retorna; rola eternamente a roda do ser. Tudo morre, tudo volta a florescer, corre eternamente o ano do ser. Tudo se rompe, tudo é novamente ajustado; eternamente constrói-se a mesma casa do ser. Tudo se despede, tudo volta a se saudar; eternamente fiel a si mesmo permanece o anel do ser. Em cada instante começa o ser; em redor de todo o Aqui rola a esfera Ali. O centro está em toda a parte. Curva é a linha da eternidade.” (NIETZSCHE, 2011b, p. 209).

⁸ Para um *pequeno exemplo* de “abordagem heroica”, remetemos o leitor a Muñoz (2012). Que o presente texto também sirva de autocrítica.

de suas promessas de redenção: converteu-se em barbárie. O otimismo iluminista continha em si mesmo um “germe para a regressão”. Assim, as “práticas heroicas” redundaram em práticas de segregação e de destruição sistemática da alteridade. A filosofia da história que *deveria ao fim* conciliar, “cicatrizando as feridas”, acabou por impor tal “racional” ao “real”. A grande crise do pensamento liberal e a hecatombe das guerras mundiais não foram meros desvios de um lapso irracional ou inumano; foram, ao contrário, rebentos necessários das “leis históricas”, da Razão mesma. O Estado-nação, incumbido de um mandato ético, acabou por expandir-se para também cobrir e organizar todo o “real”. Em nada os totalitarismos deveram ao fervor medieval dos autos-de-fé. Não houve *melhoramento*: o mesmo “ser” que unificava, representava e informava todo o pensar e agir dos cruzados da Cristandade latina, berço que embalou o nascimento do Ocidente, apenas havia mudado suas vestes. Reinvestido na “razão de Estado” e no princípio das “nações”, pôde desempenhar papel semelhante. Fé e razão não eram enfim só antinômicas, mas irmãs:

Na filosofia da história repete-se o que aconteceu no cristianismo: o bem, que na verdade permanece entregue ao sofrimento, é disfarçado como uma força determinando o curso da história e triunfando no final. Ele é divinizado como espírito do mundo ou, pelo menos, como uma lei imanente. Mas, desse modo, não apenas a história se vê diretamente convertida em seu contrário, mas a própria Ideia, que deveria romper a necessidade, o curso lógico do acontecer, é desfigurada. [...] Como mensageiros do poder (ainda que do poder do bem), eles se tornaram eles próprios potências históricas dotados da força de organização e desempenharam enquanto tais seu papel sanguinolento na história real da espécie humana: o papel de instrumentos da organização (ADORNO, 1985, p. 185).

Da mesma maneira, a “revolução” fraudou suas promessas de *internacionalismo* e de salvação universal. Em todos os casos, tratava-se de pensar um “sentido histórico” linear, evolutivo e redentor. A profecia do materialismo histórico previa ao fim da linha uma mesma *civitas dei* antevista desde o século IV. O socialismo prestou homenagem ao mesmo culto da “razão”, do progresso, da ciência e da técnica que havia pautado o pensamento “burguês” no século XIX. Na década de 1950, depois da derrota final do nazi-fascismo e da revelação do Holocausto, o mundo conhecia também os horrores do stalinismo e de seus próprios campos de concentração, os Gulags. Parecia enfim que os totalitarismos mais tinham pareanças do que distinções (CAMUS, 2001, p.

219-281). Parecia que a polarização das ideologias políticas era só fogo-fátuo; havia sido apenas a *discriminação espacial* dos assentos de girondinos e de jacobinos na Convenção Nacional – nada mais. Incapaz de salvar-se a si próprio, o liberalismo burocratizava-se com as “lições” das economias planificadas; incapaz de salvar-se a si próprio, o “socialismo real” flexibilizava-se com as “lições” da transparência de mercado. Nos anos 80, uma constatação surgiu aos olhos incontornável: as metanarrativas eram véus. Todas as teorias que totalizaram o “real” puderam organiza-lo com enorme asseio intelectual, porém escondiam todas o *mesmo*: as relações de poder, as lutas em torno da verdade – sua história real.

Não mais vivemos no século XX, menos ainda no XIX. Vivemos tempos não convencionais, os quais demandam análises não convencionais. Seria plausível dizer que a “presença soberana” perdeu boa parte de seu poder de “parergonalidade”, de sua capacidade de servir de moldura explicativa para o “real”. Paralelamente, notórios são os casos em que não se pode mais situar um “sujeito” responsável, causa monolítica de “suas” ações, ponto emanador de “sentido” – *o centro está agora em toda a parte*. Que satisfaçam quatro exemplos nossos da ordem do dia: o descontrole, a mobilidade e a invisibilidade dos “agentes” financeiros; a ruína dos “Estados falidos” como símbolo do total malogro da “missão civilizadora” ocidental; a “liquidez”, a disseminação e a força do terrorismo fundamentalista; a atomização do mundo cibernético e a incapacidade de se emoldurar o fluxo de informações em dispositivos legais. O Estado não goza mais do dogma da infalibilidade; não se pode mais garantir que desempenhará uma função ética; ao invés de assegurar identidades, não se pode garantir que não dizimará seus próprios cidadãos. Nosso mal-estar não é o mal-estar freudiano: temos excesso de liberdade, mas não muita segurança para exercê-la (BAUMAN, 1998, p. 7-48).

É possível dizer que passamos por uma *crise de representação*⁹. O descrédito atual das teorias e das práticas que buscaram re-apresentar o “real” por intermédio de conceitos e de instituições de alcance universal aponta para a necessidade de abordagens menos pretenciosas, mais localizadas. No âmbito teórico, a crise de representação é a crise do postulado da *semelhança*: não se pode mais

⁹ “Representation is the practice of taking one thing for another, and this assumes the identity of a concept with some identifiable, unspoken presence” (ROSENAU, 1992, p. 95).

dizer categoricamente que uma teoria seja capaz de captar o “real” em sua inteireza; sequer é possível dizer que haja qualquer “coisa em si”, qualquer “verdade” ou “sentido” inerentes ao “real”, porém ocultos na bruma, a aguardar desvelamento. Paralelamente, a linguagem perdeu seu posto inquestionável de veículo de comunicação cristalina; é preciso indagar quem fala, pois sempre haverá um referente interessado. A lógica da representação entre “palavras” e “coisas” parece ter cedido espaço aos tropos, à polissemia: o anátema platônico sobre os sofistas foi levantado. No âmbito prático das instituições, por outro lado, a crise é uma crise de *delegação*: os regimes políticos cada vez representam menos. Os valores “universais” das democracias pouco trouxeram liberdade ao mundo não-ocidental. Ao mesmo tempo, em seu próprio ambiente cultural, muitas de suas engrenagens falharam imersas em práticas nada representativas de patrimonialismo.

Assim, desde uma perspectiva “pós-estruturalista”, é possível afirmar que o “sujeito” tornou-se uma *ficção*. O pensamento moderno reinvestiu uma divisão entre “sujeito cognoscente” e “objeto cognoscível” que perdeu boa dose de atratividade. Não nos parece que se possa hoje facilmente apontar um “sujeito” causador de suas “ações”; não nos parece que haja hoje um “sujeito” que possa facilmente conhecer o “ser das coisas”; não nos parece, enfim, que seja hoje possível distinguir um “sujeito” central que seja ele próprio o fiador de “sentido” para a “realidade”. O que nos parece, isto sim, é que os “sujeitos” investem o “real” a partir de suas posições de interesse; que o “real”, inapreensível em sua complexidade, é *tornado* simples por meio de aparatos conceituais redutores; que seu caráter “neutro” e “universal” é bastante particular; que há, em todos os casos, uma *seleção* do que se deve lembrar, do que se deve esquecer. De que, enfim, a distinção entre “sujeito” e “objeto” encerra, no mais das vezes, posições de domínio e argumentos de (autor)idade que se espera passem recobertos por sua isenção. Hoje o “sujeito” revelou-se *persona*: é só uma máscara por onde transcorre o som¹⁰.

Já se pode fazer agora uma primeira indicação para uma análise alternativa em “relações internacionais”: é preciso supor que *os universais não existem* (FOUCAULT, 2008b, p. 4-6). Em outras palavras, é necessário voltar-se

às *coisas próximas*, a uma análise pontual e fragmentada que não caia na tentação de formular algo como uma teoria total. Em nosso caso, tratar-se-ia de supor que o “Estado”, a “soberania” e a “identidade nacional” *não existem*, com o que seria factível afastar um ponto de vista estatocêntrico e essencialista, bem como eliminar ou diminuir a função heurística do “sujeito”. Supor que o “Estado” não existia teria como resultado apagar as suas funções de emolduramento, desatá-lo, para assim poder decompor a barreira entre “interno” e “externo”. Foucault, por exemplo, em suas análises da “governamentalidade” no Ocidente¹¹, buscou partir de práticas concretas de poder para, somente então, passar aos universais – digamos, ao Estado – pelo filtro dessas mesmas práticas. Quer dizer, tratar-se-ia de *objetivar o sujeito*¹², o qual deveria ser retirado de sua posição central de causa fundadora de “sentido” e reposicionado como efeito construído por práticas discursivas dispersas. Ou ainda, tratar-se-ia de rechaçar a “redução historicista”, a qual parte dos “universais” para passá-los pelo “ralador da história”. Seria necessário, enfim, supor que *não existe* a própria “História”, entendida como um todo global, contínuo, dotado de “sentido” e “finalidade”. A “História” é um incômodo leito de Procusto: que se a faça em pedaços¹³.

É imperioso tentar livrar-se de duas espécies de abordagens históricas, as quais podem vir a passar despercebidas mesmo por aquele “sujeito” que conhece e escreve: o *finalismo* e o *presentismo*. Uma história “fina-

¹¹ Sobre o estudo da “governamentalidade” no Ocidente, remetemos o leitor, inicialmente, a: Foucault (2008a, p. 117-180).

¹² “É preciso se livrar do sujeito constituinte, livrar-se do próprio sujeito, isto é, chegar a uma análise que possa dar conta da constituição do sujeito na trama histórica. É isso o que eu chamaria de genealogia, isto é, uma forma de história que dê conta da constituição dos saberes, dos discursos, dos domínios de objeto etc., sem ter que se referir a um sujeito, seja ele transcendente com relação ao campo dos acontecimentos, seja perseguindo sua identidade vazia ao longo da história” (FOUCAULT, 2014b, p. 43).

¹³ “A história contínua é o correlato indispensável à função fundadora do sujeito: a garantia de que tudo que lhe escapou poderá ser devolvido; a certeza de que o tempo nada dispersará sem reconstituí-lo em uma unidade recomposta; a promessa de que o sujeito poderá, um dia – sob a forma da consciência histórica –, se apropriar, novamente, de todas essas coisas mantidas à distância pela diferença, restaurar seu domínio sobre elas e encontrar o que se pode chamar sua morada. Fazer da análise histórica o discurso do contínuo e fazer da consciência humana o sujeito originário de todo o devir e de toda a prática são as duas faces de um mesmo sistema de pensamento” (FOUCAULT, 2013a, p. 15).

¹⁰ Sobre as crises do “sujeito moderno” e da “representação”, ver Rosenau (1992), capítulos 3 e 6. Sobre o pós-estruturalismo em geral e sua posição dentro do “terceiro debate”, ver Nogueira (2005), 0, capítulo 7.

lista” é uma história do passado em termos de um “futuro imaginado”, ao passo que uma história “presentista” é uma história do passado em termos de um presente. Quer dizer, o “finalismo” trata o presente como uma projeção do passado, para tanto projetando uma *versão* daquele passado no presente; por sua vez, o “presentismo” trata o passado como uma projeção do presente, para tanto projetando uma *versão* desse presente no passado (BARTELSON, 1995, p. 55). Em ambos os casos, trata-se do mesmo problema: o hábito mental de se pensar a “história” como linear e evolutiva. O entrave analítico aparece nas duas pontas da linha: na “origem” e no “fim”. Por um lado, a abordagem presentista arvora-se a tarefa de contabilizar o aprendizado das lições históricas: para tal, projeta *seus valores* em uma “presença original”, na fé em uma “fundação imaculada” do tempo, à qual é preciso retornar para expurgar os desvios de rota. Por outro, a abordagem finalista encerra esperanças: mesmo que a passos lentos, a “História” evolui; *seus valores* informam então vaticínios: o presente não deve preocupar-nos sobremaneira, pois dias melhores virão.

Em lugar disso, seria preciso tentar fazer uma *história do presente*, isto é, analisar cada período histórico *de acordo com seus próprios termos*. Vale dizer, uma “história do presente” – ou uma “genealogia” – buscaria descrever as condições de possibilidade de cada presente, ou entender como cada qual pôde tornar-se possível. De imediato, fazer uma genealogia implicaria romper com uma visão de história global, contínua e progressiva. Pensado a partir de si mesmo, cada período histórico seria um recorte, um fragmento. Não haveria um “ser” como fio condutor de sentido para todo o tempo; o “sujeito” perderia suas funções unificadoras. Liberta da tradição hegeliana, a “história” seria assim uma colcha de retalhos; não uma linha, mas uma série de desvios; não uma evolução, mas uma luta acidentada de valores:

A genealogia não pretende recuar no tempo para restabelecer uma grande continuidade para além da dispersão do esquecimento; sua tarefa não é a de mostrar que o passado ainda está lá, bem vivo no presente, animando-o ainda em segredo, depois de ter imposto a todos os obstáculos do percurso uma forma delineada desde o início. Nada que se assemelhe à evolução de uma espécie, ao destino de um povo. Seguir o filão complexo da proveniência é, ao contrário, manter o que se passou na dispersão que lhe é própria: é demarcar os acidentes, os ínfimos desvios – ou, ao contrário, as inversões completas –, os erros, as falhas na apreciação, os maus cálculos que deram nascimento ao que

existe e tem valor para nós; é descobrir que na raiz daquilo que nós conhecemos e daquilo que nós somos – não existem a verdade e o ser, mas a exterioridade e o acidente (FOUCAULT, 2014b, p. 62-63).

Na década de 1970, Foucault utilizou e aprimorou a “ferramenta genealógica” a partir da inspiração nietzscheana. Talvez seu mais conhecido exemplo de “história do presente” seja seu estudo sobre o surgimento do sistema penitenciário no Ocidente. De um ponto de vista “progressivo”, a narrativa corrente sobre a “evolução” das punições dizia que, desde fins do século XVIII, a “Humanidade” teria tido um ganho qualitativo de *humanidade*, uma vez que teve fim os suplícios corporais degradantes – quando, por exemplo, os condenados eram esquartejados em praça pública –, os quais foram substituídos por penas brandas e dignas ao “homem” – principalmente, a privação de liberdade nas prisões. Ora, o que Foucault demonstra, ao contrário, é que não se tratou de uma “melhoria” da espécie humana; o que estava em jogo eram tecnologias de poder diversas. No período do “antigo regime”, onde era menos capilarizada a vigilância ao reino, o Rei exercia, ele próprio, uma “vingança de guerra” contra os criminosos, os quais deveriam ser severamente punidos e servir de exemplo e dissuasão aos demais súditos. Ao inverso, na tessitura burguesa do “contrato social”, era imperioso fazer os cidadãos viverem e trabalharem, os quais foram assim sub-repticiamente enquadrados em vários mecanismos sutis e eficazes de vigilância e disciplina; os suplícios e os espetáculos dos reis apenas careciam de *utilidade* dentro da nova economia de poder¹⁴.

Em Foucault, a opção por essa analítica do poder que recusa a função heurística centralizadora e primordial do “sujeito constituinte” – neste caso, o Estado – levou-o a reformular a própria concepção de “poder”. “O” poder deveria ser entendido não como uma “coisa”, mas como uma *relação*. Contra o chavão marxista então em voga – ele próprio herdeiro da teleologia hegeliana –, segundo o qual o aparelho do Estado teria ou disporia “do” poder em nome de um grupo ou classe social com o fim de “reprimir” o conjunto restante dos “oprimidos”, por sua vez despossuídos “do” poder, Foucault propôs-se a fazer uma análise mais sofisticada, a qual não poderia tomar como

¹⁴ Não nos cabe aqui fazer uma resenha detalhada de “Vigiar e punir”, apenas tomá-lo como exemplo de uma perspectiva genealógica da história. Para mais informações, remetemos o leitor a Foucault (2013b, p. 9-33)

dados iniciais a soberania do Estado ou alguma unidade global de dominação. Em sua visão, seria preciso assumir a *onipresença do poder*, não porque “o” poder seja algo como uma instituição ou uma qualidade de que alguns estão dotados (e outros não), mas sim porque se produz a cada instante na relação de um ponto com o outro; *está em toda a parte* porque provém de todos os lugares. Não é uma essência, um “ser” situado “lá fora”; é uma situação estratégica complexa imanente a determinada sociedade (FOUCAULT, 2014a, p. 100-101).

Por ora, defenderemos a abordagem genealógica como uma possibilidade de análise alternativa em relações internacionais, na medida em que permite prescindir da unidade de um “sujeito” por trás do “real”, que ficaria doravante reduzido a cacos. De acordo com Bartelson, tal perspectiva implica três coisas: sem recurso à linha contínua do “presentismo” e do “finalismo”, deverá a genealogia propiciar uma história *efetiva*, não no sentido de uma história “melhor” ou mais “verdadeira” do que as demais (tais conceitos sequer cabem), mas como uma “história de *espaços* lógicos e de sua sucessão no tempo”. Cada período histórico (a periodização é um problema à parte) poderia ser assim entendido como um “espaço de *performance*”, a partir do qual, por exemplo, o resultado das relações de poder e das lutas de valores determina que “Estado”, “identidade nacional”, “soberania” e mesmo a “História” sejam entendidos de tal ou qual forma; seria, em outras palavras, a sucessão descontínua de “regimes de verdade” ou de saber-poder. Em segundo lugar, a genealogia deve ser *episódica*, pois não se trata de uma “história total” que busca abarcar e explicar o passado em sua inteireza. Os episódios em apreço trariam em si uma *escolha confessa* do “analista”, sempre conforme os interesses específicos da abordagem em questão. Por fim, o argumento histórico de uma genealogia não deve ser exaustivo, mas buscar *exemplos* que deem às hipóteses suporte analítico (BARTELSON, 1995, p. 7-8).

A ênfase na onipresença do poder faria supor, a primeira vista, tratar-se da velha escola do “realismo” em relações internacionais. Afinal, não apenas o “poder”, mas também as “estratégias”, os “espaços” e as “lutas” são termos bastante familiares à geopolítica. Ocorre, no entanto, que as genealogias buscam des(autor)izar as “práticas heroicas”, das quais o viés “racionalista” do “realismo” está bastante entranhado. Como bem pontua Ashley, o “realismo” não descreve a “realidade” da política internacional, mas antes contribui para constitui-la, não apenas na me-

da em que o analista coloca-se ele mesmo na posição do “homem de Estado”, mas também porque a própria “escola” *disciplina* suas fronteiras epistemológicas como um “regime de verdade” (ASHLEY, 1987, p. 403-434). Mais ainda, desde uma *estratégia* típica do presentismo, investe supostas “paternidades” no passado (os conhecidos Tucídides, Maquiavel e Hobbes). Conforme visto, ademais, utilizar a “ferramenta genealógica” implicaria rechaçar o que há de mais caro ao “realismo”: o Estado, a soberania, a anarquia, o interno, o externo, as identidades nacionais. Em que pese o rótulo do “pós-estruturalismo”, fazer uma genealogia não significa a pretensão de erguer uma escola, mas a suspeita crítica de suas fundações.

Para que uma análise alternativa em relações internacionais descarte o “sujeito”, forçoso é admitir que o “ser” é incompatível com uma abordagem genealógica, uma vez que se deverá assumir uma postura (1) *nominalista*, que rechace aos “universais” seu conteúdo essencial e inerente; (2) *caleidoscópica*, que descentralize o emaranhado das “causas” de um único ponto original; e (3) *avalorativa*, que suspeite da capacidade de julgamento isento da “História”. Ao mesmo tempo, é necessário admitir que conceitos globais tais como “Estado”, “soberania” e “identidade nacional” apresentam ampla vantagem analítica, exatamente por seu papel *elegantemente* redutor. Assim, seria preciso perguntar: eliminado o “transcendente”, o que resta? Por ora, que se diga: resta *nada*. Ou melhor, resta o “empírico”, resta o “homem” na espessura de seu corpo. Sob o jugo de suas paixões, no entanto, não se poderia nele confiar¹⁵.

4 A linguagem: a ação

Um dos entraves das análises centradas na função heurística do “sujeito” é a necessidade constante – ou o *dever* – de se “desvendar” a “causalidade histórica”, hábito mental que também seria preciso (ao menos parcialmente) pôr em suspenso. Como bem salienta Nietzsche, *nós criamos* um mundo como um mundo de causas, um mundo de vontade, um mundo de espíritos. Para a psicologia, todo acontecimento é um agir, todo agir é consequência de uma vontade; o mundo se transformou assim para ela em uma multiplicidade de “agentes”; um “sujeito” foi im-

¹⁵ “Pois o que nós julgamos seja o nosso amor, o nosso ciúme, não é uma mesma paixão contínua, indivisível. Compõem-se eles de uma infinidade de amores sucessivos, de ciúmes diferentes, mas, por sua multidão ininterrupta, dão a impressão da continuidade, a ilusão da unidade” (PROUST, 2006, p. 444-445).

putado a todos os acontecimentos (NIETZSCHE, 2011c, p. 51-53). Um dos problemas de uma análise tradicional – que parta, por exemplo, do Estado nacional – é tomar esse mesmo “Estado” como um “ente” dotado de vontade, é assim *psicologizá-lo* e *racionalizá-lo* em analogia com o “homem moderno”. Ocupando sua posição central nas relações internacionais, o “Estado” seria um “sujeito” que dá causa às suas “ações” e assume responsabilidade (pois “age” racionalmente) por elas. Neste limiar de século XXI, é plausível dizer que estão (ao menos relativamente) mortas as grandes *causas* por que se deve lutar; que se ouse fazer o mesmo no plano lógico.

O raciocínio histórico linear supõe que tal linha compõe-se de uma sucessão de pontos, que emergem uns depois dos outros a partir da ideia de causa e efeito. “Escrever a história” presumiria um analista ou “sujeito” objetivo que parte de um ponto-efeito para buscar seu(s) ponto(s)-causa(s). “Fazer a história” presumiria um “sujeito” de ação que daria “origem” a ponto(s)-causa(s) ou buscaria atingir “fins” ou ponto(s)-efeito(s). Ao inverso, seria preciso pensar os “pontos” *lateralmente*, em rede, como circularidade, os quais implicariam uns aos outros, sem que se pudesse apontar um “ponto” de origem ou um “ponto” final. Menos abstratamente, pode-se assim entender a analítica do poder *foucaultiana*. Não há um “sujeito” – digamos, o Estado em suas relações internacionais – dotado de poder que dá causa a consequências; antes disso, esse mesmo “sujeito” é resultado de uma *trama discursiva*, a qual o (re)investe constantemente. Para uma segunda indicação de análise alternativa em relações internacionais, portanto, que se assuma não apenas que os “universais” não existem; que se assuma que, se *parece que existem*, é porque *dizemos que existem*; ou seja, é preciso partir da premissa de que o “sujeito” não passa de uma “sedução da linguagem” (NIETZSCHE, 2009, p. 33).

Em Foucault, há uma dependência recíproca entre “conhecimento” e “poder”. Em uma sociedade tal, é um dado equilíbrio das relações de força (ou o resultado das lutas em torno dos valores) que determina qual deverá ser a *discursividade* aceitável, o que implica, evidentemente, táticas para a interdição e a exclusão do aleatório, bem como para a discriminação entre “falso” e “verdadeiro”; tal *discursividade*, por sua vez, a qual apóia-se, portanto, em mecanismos de constrangimento institucional que coagem outras modalidades discursivas, permitirá que a *vontade de verdade* passe despercebida; que o “poder” e o “desejo” que a animam e a constituem permaneçam ocultos por detrás

de um verniz de *naturalidade*. Desde que a tradição platônica ergueu o anátema contra os sofistas – o qual parece encontrar em *nossa* conjuntura condições de esfacelamento – tomou-se o cuidado para que o discurso ocupasse o menor lugar possível entre o pensamento e a palavra; para que fosse simplesmente certo aporte entre pensar e falar; para que a linguagem fosse um espelho transparente da “verdade”. Partir do “sujeito” – ele próprio uma função de sintaxe – é, em grande medida, assumir tal aglutinação; os discursos passariam assim intocados:

Seria possível que o tema do sujeito fundante permitisse elidir a realidade do discurso. O sujeito fundante, com efeito, está encarregado de animar diretamente, com suas intenções, as formas vazias da língua; é ele que, atravessando a espessura ou a inércia das coisas vazias, reaprende, na intuição, o sentido que aí se encontra depositado; é ele igualmente que, para além do tempo, funda horizontes de significações que a história não terá senão de explicitar em seguida, e onde as proposições, as ciências, os conjuntos dedutivos encontrarão, afinal, seu fundamento (FOUCAULT, 1999, p. 47).

Tratava-se, ao contrário, de recusar o papel explicativo do “sujeito” (ou, nesse caso, da *persona*, da máscara) e partir das próprias “formações discursivas” ou dos “regimes de verdade” que, entre outros, o engendram, com o objetivo de *decompô-los*, de não somente descrever as condições de possibilidade de sua emergência histórica, mas também de tentar perceber o encadeamento existente entre seus enunciados (FOUCAULT, 2013a, cap. II). Ao mesmo tempo, tratava-se de ligá-los com as *tecnologias de poder* que os mantinham e que por seu intermédio podiam ostentar algo como uma “legitimação”. Por exemplo, Foucault demonstra o vínculo estreito existente entre o surgimento das “ciências do homem” (digamos, a biologia e a economia política) a partir de fins do século XVIII e do “poder sobre a vida” (ou biopoder) como nova modalidade do exercício do poder de controle e de regulamentação das “populações” (FOUCAULT, 2008, p. 73-116)¹⁶.

Uma abordagem “pós-estruturalista” em relações internacionais deve partir, portanto, não do *transcendental* (digamos, do Estado soberano), tampouco do *empírico* (digamos, do homem moderno), mas da própria *textualidade*. Textualizar um domínio de análise significa reconhecer, em primeiro lugar, que o “real” é mediado

¹⁶ Para entendimento inicial sobre o “biopoder”, remetemos o leitor a Foucault (2014a) no capítulo 5.

por *nostros* “modos de representação”; é reconhecer, também, que tais “modos de representação” (entre os quais inclui-se o próprio recurso ao “sujeito constituinte”) não descrevem a “naturalidade” do mundo, senão que são maneiras com as quais se a pode investir. É preciso rechaçar os “universais”; é preciso rechaçar os “heróis” de carne e osso. Em lugar disso, porém, não se pode dizer que reste *nada*; resta, isto sim, o indelével que tudo permeia: a própria linguagem. No entanto, que não se a entenda como simples veículo de comunicação. É preciso não se deixar seduzir; é preciso mirá-la em toda sua *opacidade*. Contra uma linguagem aparentemente clara e desinteressada, que se resgate seu uso figurativo; como bem pondera Shapiro, o “pós-estruturalismo” abre espaço para que se empregue uma “textualidade insurrecional”, a qual possa, dessa maneira, submeter os “regimes de verdade” a outras interpretações (SHAPIRO, 1989, p. 13-14).

A ferramenta da *intertextualidade*¹⁷ é o que permite que se contorne o afã de sempre se buscar a “causalidade histórica”. Ao invés de se tentar estabelecer relações lineares de causa-efeito (mesmo que multicausais), as quais acabarão recorrendo a um ou mais “sujeitos responsáveis”, ou mesmo tenderão a apontar “culpados”, fazer uma descrição de discursividade de maneira intertextual deve implicar três coisas: que se analise o funcionamento de cada “regime de verdade” de acordo com seus próprios termos; que se relacione seus vários pontos (digamos, seus “textos-eventos”; suas “práticas discursivas”) de maneira *reticular*, onde cada qual encadeia-se com todos os demais, sem que se tente achar uma epifania de origem, tampouco alguma teleologia de projeção futura; que se assuma que tal textualidade não é neutra, senão antes o resultado de lutas de valores e o amparo de certas tecnologias de poder¹⁸.

Parte de uma abordagem textual bastante rica e diversificada a análise de *discursividade* feita por Campbell, por exemplo, o qual buscou entender a política externa dos Estados Unidos no duplo sentido de *foreign policy*: de relações com os demais Estados; e de algo que

“torna estrangeiro” ou constitui a alteridade (CAMPBELL, 1998, cap. 5; 6). Dizia a narrativa do “realismo epistêmico” que, no contexto da Guerra Fria, a “doutrina de contenção” havia buscado equilibrar a percepção do propalado expansionismo soviético. Utilizando não apenas o que seriam as fontes “naturais” para um enfoque “racionalista”, vale dizer, a documentação diplomática (a partir do presumido “heroísmo” de um George Kennan), Campbell recorreu, entre outros, a notícias de imprensa e à legislação imigratória para evidenciar que, antes disso, a Guerra Fria pode ser entendida como mais um episódio de (re)construção da identidade nacional dos Estados Unidos, com o que se (re)investia uma “geografia do mal” já presente em dicotomias tais como puritanos/indígenas ou colonos americanos/colonizadores britânicos. Portanto, não era o caso de se proceder a uma análise de tipo tradicional que cotejasse os “interesses” dos Estados, digamos, na comparação de arsenais bélicos. Era preciso fazer um recorte transversal, o qual, a um só tempo, ignorasse a divisão soberania/anarquia e expusesse à exame crítico o próprio lugar-comum do “sujeito” nas relações internacionais.

Uma abordagem que busque desvencilhar-se da “febre historicista” deve, ademais, romper a própria dicotomia valorativa entre o que sejam “fontes primárias” e “fontes secundárias”. Não se pode imaginar que haja aqui uma *gradação de verdade*, ou, em outras palavras, que haja fontes intocadas que apenas estejam a aguardar revelação, como ponto original de algum tesouro desconhecido, a partir do qual seria possível (re)amarrar um fluxo histórico mais pleno de sentido. Ao mesmo tempo, as “fontes” que narram e analisam “fatos passados” são elas próprias parte de sua *discursividade* coetânea, pois não há “sujeito” distante a conhecer. Assim, não deve haver verticalidade de valor entre tais textos, mas apenas lateralidade. Genealogicamente, dever-se-ia selecionar essas “fontes” por sua força exemplar e episódica; não pensá-las, de qualquer modo, como “fontes” (ou nascentes translúcidas) de quaisquer coisas a desvendar, mas como figuras de linguagem que investiram os próprios homens, os próprios Estados – suas próprias ações.

5 Considerações finais

A título de (in)conclusão, não submeteremos os sete problemas (quais sejam, o princípio de soberania, o

¹⁷ Sobre a epistemologia implicada pelo conceito de “intertextualidade”, remetemos o leitor a Rosenau (1992) no capítulo 7.

¹⁸ “International relations requires an intertextual approach, in the sense of a critical inquiry into an area of thought where there is no final arbiter of truth, where meaning is derived from a interrelationship of texts, and power is implicated by the problem of language and other signifying practices” (DERIAN, 1989, p. 6).

“homem de Estado”, a identidade nacional, a divisão entre interno e externo, o “sentido” histórico, as concepções de progresso e finalidade e a dicotomia dos valores) a um espelhamento inverso, um a um, como *quem rebate erros – pois tudo isso é verdade*. À revelia do “ser” (verbo/ essência), entretanto, é preciso exercitar uma posição que diga (e que escreva) o avesso; por sob a constância do “ser”, é preciso assumir, enfim, uma posição que o *sujeito à contingência*, pois somos nós os *coloristas* do mundo: por meio de nossos “modos de representação”, enxergamos, injetamos e comunicamos significado ao quadro cinzento das próprias coisas. É possível, no entanto, que nosso prazer continuado no costume e no hábito, os quais são úteis e agradáveis, porém dispensam reflexões, faça com que pareça *desbotado*, por vezes, o “real”. Assim, em face do incompreensível, que se ouse poder reinvesti-lo – pinta-lo com cores outras.

Referências

- ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- ASHLEY, Richard K. The geopolitics of geopolitical space: toward a critical social theory of international politics. *Alternatives: Global, Local, Political*. Thomson Reuters: New York/ India, v. 12, n. 4, p. 403-434, oct. 1987.
- ASHLEY, Richard K. Untying the sovereign state: a double reading of the anarchy problematique. *Millennium: Journal of International Studies*. Stanford/California, v. 17, n. 2, p. 227-262, jun. 1988.
- BARTELSON, Jens. *A genealogy of sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução de Mauro Gama, Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- CAMPBELL, David. *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- CAMUS, Albert. *O homem revoltado*. Tradução de Valerie Rumjanek. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- DERIAN, James Der; SHAPIRO, Michael J. *International/intertextual relations: postmodern readings of world politics*. New York: Lexington Books, 1989.
- FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 5. ed. São Paulo: Loyola, 1999.
- FOUCAULT, Michel. *O poder psiquiátrico*: curso dado no Collège de France (1973-1974). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas*: uma arqueologia das ciências humanas. Tradução de Salma Tannus Muchail. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*: curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: M. Fontes, 2008b.
- FOUCAULT, Michel. *Os anormais*: curso no Collège de France (1974-1975). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: M. Fontes, 2010.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013a.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 41. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2013b.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade*: a vontade de saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. São Paulo: Paz e Terra, 2014a. v. 1.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014b.
- MUÑOZ, Luciano da Rosa. *Diplomacia dúplice*: a política externa de Rio Branco e a Argentina (1902-1912). Brasília: Hinterlândia, 2012.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Escritos sobre história*. Apresentação, tradução e notas: Noéli Correia de Melo Sobrinho. São Paulo: Loyola, 2005a.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano*: um livro para espíritos livres. Tradução, notas e posfácio de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2005b.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Genealogia da moral*: uma polêmica. Tradução, notas e posfácio de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Aurora*: reflexões sobre os

preconceitos morais. Tradução, notas e posfácio de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011a.

NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falou Zaratustra*: um livro para todos e para ninguém. Tradução, notas e posfácio de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011b.

NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo dos ídolos, ou como se filosofa com o martelo*. Tradução, apresentação e notas de Renato Zwick. Porto Alegre: L&PM, 2011c.

NIETZSCHE, Friedrich. *A gaia ciência*. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2012a.

NIETZSCHE, Friedrich. *Além do bem e do mal*: prelúdio a uma filosofia do futuro. Tradução e notas de Renato Zwick. Porto Alegre: L&PM, 2012b.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PROUST, Marcel. *Em busca do tempo perdido: no caminho de Swann*. Tradução de Mario Quintana. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2006.

ROSENAU, Pauline Marie. *Post-modernism and the social sciences: insights, inroads and intrusions*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.

SHAPIRO, Michael J. Textualizing global politics. In: DERIAN, James Der; SHAPIRO, Michael J (Org.). *International/intertextual relations: postmodern readings of world politics*. New York: Lexington Books, 1989. p. 11-22.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

Acordos de paz para a América Central nos anos 1980: a busca pela solução negociada*

Peace accords in Central America in the 1980s: efforts for negotiated settlement

Vanessa Braga Matijascic¹

Resumo

As negociações de paz na América Central nos anos 1980 envolveram uma série de iniciativas diplomáticas que contemplaram o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio a Contadora, o grupo de países de Tegucigalpa e, por fim, o desfecho proposto pelas cúpulas centro-americanas. O foco da política externa de Ronald Reagan, norteado pela aniquilação das guerrilhas, incentivou os países de Contadora a evitar a busca da solução militar. O objetivo deste estudo é possibilitar a compreensão sobre como as iniciativas de Contadora ofereceram outro caminho que, quando deparadas pelo escândalo Irã-contras, possibilitou o encaminhamento das cúpulas centro-americanas para o desfecho negociado e pacífico. Para a realização do estudo foi feita revisão bibliográfica e uso de fontes primárias resultantes dos diversos encontros diplomáticos.

Palavras-chave: América Central. Contadora. Estados Unidos. Nicarágua.

Abstract

The peace negotiations in Central America in the 1980s involved many diplomatic initiatives, which contemplated the Contadora Group and the Contadora Support Group, the group of Tegucigalpa, and finally, the outcome proposed by the Central American summits. The Ronald Reagan's foreign policy goal, guided by the annihilation of the guerrillas, encouraged the countries of the Contadora Group to avoid military solution. The aim of this study is to provide a better understanding of how the Contadora initiatives offered another path to peace after Iran-contra scandal. For this goal, this study contemplates literature review and primary sources resulting from various diplomatic meetings.

Keywords: Central America. Contadora. United States. Nicaragua.

* Recebido em: 25/10/2014.
Aprovado em: 03/01/2015.

¹ Professora de Relações Internacionais na Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP). Doutora em História e mestre e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Para entrar em contato: vanessa.matijascic@gmail.com. Esta é uma versão adaptada do capítulo 2 da tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP, campus Franca) em 2014, sob orientação da professora Dr. Suzeley Kalil Mathias. A pesquisa foi possível com os financiamentos Fulbright e CAPES, especialmente quando conduzida entre setembro de 2012 e maio de 2013. O período compreendeu o estágio de pesquisa no exterior no Center for Security Studies em Georgetown University, sob co-orientação da professora Dr. Margaret Daly Hayes. E-mail: monalisavbm@gmail.com.

1 Introdução

Durante a administração do presidente republicano Ronald Reagan (1981-1989), a orientação da política externa dos Estados Unidos elegeu a sua tradicional área de influência, a América Central e Caribe, como região prioritária para o combate ao comunismo, demonstração de força e superioridade militar dos Estados Unidos e promoção da retomada do “exercício hegemônico do poder no âmbito da comunidade internacional” (TREIN, 1983, p. 62). A motivação vislumbrada foi impedir que El Salvador se tornasse a terceira perda estratégica, depois da segunda — Nicarágua em 1979, com o avanço dos sandinistas² — e Cuba, quando Fidel Castro anunciou alinhamento com a União Soviética em 1961. Todas as guerrilhas centro-americanas tinham o regime cubano, primeira perda estratégica dos Estados Unidos, como grande inspiração revolucionária. Para estancar a expansão desta ameaça comunista, a administração Reagan orientou-se por esforços políticos no intuito de obter aprovação de orçamentos com a finalidade de capacitar exércitos locais para exterminar as guerrilhas e demover qualquer projeto político revolucionário do poder. Assim, a escalada do conflito leste-oeste na América Central preocupou os governantes de demais países latino-americanos que queriam evitar que as Américas fossem novo palco de confronto entre as potências da Guerra Fria.

A abordagem do contexto histórico sobre as negociações regionais para alcançar a paz na América Central, contrapondo-se a solução militar dos Estados Unidos, é o objetivo desse estudo. Pretende-se proporcionar a compreensão de quais iniciativas diplomáticas propuseram a solução negociada, quem esteve envolvido com os processos de paz, quais eram os interesses de cada país e como cada um influenciou as negociações. Acima de tudo, entre as

inúmeras iniciativas regionais, é importante salientar quais delas esmoreceram e quais de fato vingaram. Ademais, explorar-se-á, ao longo do texto, a atuação dos Estados Unidos como desagregador da iniciativa diplomática de Contadora, incentivando pontualmente outras negociações protagonizadas por países aliados da América Central.

Desenvolve-se a redação do estudo numa trajetória linear dos acontecimentos, começando pela iniciativa de Contadora, prosseguindo com as negociações de Esquipulas, abordando as reuniões de cúpula centro-americanas e finalizando com o envolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) nos processos de implementação dos compromissos assumidos.

Não se utilizou uma metodologia específica, pois a finalidade de nossa abordagem é trazer ao conhecimento do leitor os principais arranjos diplomáticos desse importante momento histórico, bem como a maneira como as iniciativas regionais tentaram se contrapor à escalada militar na região. Salienta-se que recuperar tais fatos contempla a necessidade de se continuar a desenvolver pesquisas que possam avaliar o impacto dos acordos de paz dos anos 1980 para a América Central no contexto pós-Guerra Fria.

2 Antecedentes de Contadora

Os acordos de paz na América Central nos anos 1980 foram diversos e de diferentes arranjos, sendo os principais o latino-americano (Grupo de Contadora e Grupo de Apoio a Contadora/Grupo de Lima) e o centro-americano (Grupo de Tegucigalpa). Pode-se afirmar que em ambos os casos buscaram-se alternativas de negociação para o fim das hostilidades entre guerrilhas e exércitos nacionais seguido da desmobilização dos grupos armados e viabilização de processos de transição para governos democráticos.

No início de 1983, a pioneira iniciativa de Contadora foi liderada pelo México, que se mostrou disposto a convergir posições e buscar proposições na órbita latino-americana para solucionar os problemas no istmo³. Essa atitude foi importante para diminuir a possibilidade

² Os sandinistas eram aqueles que compunham a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) e promoveram a revolução sandinista a partir de 1979. A FSLN surgiu em 1961, inspirou-se na figura de Augusto César Sandino, responsável por coordenar a insurgência contra os fuzileiros navais da intervenção militar dos Estados Unidos na Nicarágua (1912-1933). A FSLN foi fundada por estudantes nicaraguenses que pertenceram ao partido comunista e se inspiraram na vitória do Movimento Cubano de 26 de Julho. A FSLN reuniu grupos radicais estudantis como: a Juventude Democrática Nicaraguense (ligada ao partido comunista), a Juventude Revolucionária Nicaraguense e a Juventude Patriótica Nicaraguense (ZIMMERMANN, 2006, p. 28-47).

³ Istmo é uma porção terrestre estreita que conecta duas grandes extensões territoriais, cercada por água dos dois lados. Especificamente, o istmo do Panamá interliga a América Central/Norte à América do Sul, sendo banhado pelo mar caribenho e pelo Oceano Pacífico. É recorrente na literatura especializada o uso da expressão países do istmo como equivalente a países centro-americanos.

da solução armada, além de frear a escalada do conflito regional para um confronto mais amplo, que confirmasse o continente americano como palco de confronto direto da Guerra Fria.

O impasse de posições entre a Nicarágua e os Estados Unidos protelou o encaminhamento e êxito planejado pelo México com a Ata de Paz de Contadora, em 1984. A clivagem de posições políticas entre os próprios países centro-americanos fez com que, ao longo das negociações de Contadora, eles se reunissem em foro separado para discutir questões mais pontuais. Dessa maneira, formou-se o Grupo de Tegucigalpa, composto principalmente pelos presidentes da Costa Rica, El Salvador e Honduras.

Enquanto Contadora perfilava o caminho quixotesco, o presidente Ronald Reagan (1981-1989) nomeou Henry Kissinger, em julho de 1983, como líder da Comissão Bipartidária Nacional para a América Central (CBNAC) – *National Bipartisan Commission on Central America* – também conhecida como Comissão Kissinger. O objetivo da CBNAC foi construir o consenso partidário para respaldar a política externa da administração Reagan para a América Central. Isso ocorreu porque existiam posições divergentes entre a Câmara dos Representantes, com maioria do Partido Democrata, e o Senado, em sua maioria composto por senadores do Partido Republicano. A Câmara dos Representantes apresentava resistência quanto à aprovação de orçamento para assistência militar aos governos e grupos contrários às guerrilhas organizadas em El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Tal posição representava a crítica dos democratas em relação à condução da política externa de Reagan que precisou de apoio Legislativo para aprovar orçamentos para profissionalizar os exércitos locais. Todavia, indiretamente, essa assistência militar promoveu a escalada do conflito ideológico na América Central e vislumbrava a solução armada (vitória militar) em detrimento da solução pacífica e negociada. Portanto, financiar a contrainsurgência era a estratégia da gestão Reagan para pôr fim ao furor revolucionário no istmo.

Tal contexto foi devidamente explorado pela diplomacia mexicana para conduzir as negociações de Contadora em momentos propensos, quando as disputas no Legislativo e entre departamentos governamentais atinentes às questões centro-americanas nos Estados Unidos deixavam a presidência deste país menos predisposta a influenciar ou desarticular as negociações de Contadora com os países centro-americanos.

Entende-se das palavras de Caraveo Toledo (1984) que El Salvador, Guatemala e Nicarágua foram países nos quais deflagraram guerras civis, pois as desigualdades sociais foram agudas e a capacidade (ou vontade) de captação das demandas sociais pelo poder político era pequena. Assim, as clivagens sociais provenientes de uma estrutura econômica excludente e de baixa representatividade política impulsionaram a formação de grupos armados e guerrilhas que pretendiam depor os governos oligárquicos. Tais antagonismos sociais e econômicos existiram também nas Honduras e na Costa Rica⁴, mas não resultaram na formação de grupos guerrilheiros que iniciaram a revolta armada. Assim, não eram o foco da contrainsurgência de Reagan e eram países aliados para as manobras militares ou apoio político.

Ainda que a Costa Rica e as Honduras não tivessem realidade semelhante aos países vizinhos, estavam envolvidos com a crise na América Central, pois, em decorrência da revolução sandinista, grupos da oposição nicaraguense – os *contras*⁵ – cruzaram as fronteiras da Nicarágua para articularem, a partir dos territórios hondurenho e costa-riquenho, a deposição do governo revolucionário sandinista. Em maior quantidade, os *contras* estiveram nas Honduras, enquanto um grupo menor abrigava-se ao norte e ao nordeste da Costa Rica (VICKERS, 1995).

Não se ignora o fato de que a deterioração do quadro político, culminando em crise regional, esteve associada aos fatores externos de natureza econômica. Reconhece-se que as economias dos países centro-americanos estiveram ainda mais vulneráveis às oscilações do comércio internacional, principalmente quando diminuiu a exportação dos produtos nos quais os países

⁴ As Honduras não acumularam os problemas de El Salvador, como a concentração fundiária e alta densidade populacional. Por sua vez, a Costa Rica foi destacada no relatório da CBNAC como exemplo de caminho democrático a ser seguido pelos demais países. Pode-se dizer que parte dessa estabilidade política está relacionada com a abdicação das forças de defesa nos anos 1940, distanciando-se das instabilidades resultantes da politização dos militares que acometeu os países vizinhos (ROUQUIÉ, 1994).

⁵ O esforço contrarrevolucionário foi amparado militarmente (treinamento e logística) por aqueles, os *contras*, que se opunham à derrubada de lideranças conservadoras no entorno geográfico (em específico, queriam reverter o que os sandinistas conquistaram), tendo o apoio político e financeiro dos Estados Unidos para a execução de uma investida armada (ROUQUIÉ, 1994, passim).

centro-americanos eram mais competitivos. Além disso, como agravante, o segundo choque do preço do petróleo em 1979, aumentou a dependência econômica⁶.

Ainda que tenha existido essa agravante oriunda da esfera econômica, enfatiza-se que a estrutura do sistema político conservador na Nicarágua, El Salvador e Guatemala excluiu as reivindicações populares, abafadas diversas vezes pelos exércitos nacionais no século XX. A oligarquia desses países ignorou as comunidades indígenas, os movimentos sociais e a questão fundiária. A combinação da excludente desigualdade social, com a concentração de riquezas em poucas famílias e a baixa representatividade política possibilitou que grupos guerrilheiros, inspirados no exemplo da Revolução Cubana (1959), almejassem a construção de nova realidade nacional. Na clandestinidade, os guerrilheiros organizaram-se e armaram-se até chegar o momento propício de romperem com a continuidade dos privilégios oligárquicos. O contexto da Guerra Fria contribuiu acentuando a polarização política.

O estopim da crise regional foi a revolução sandinista, sendo o fim da “era Somoza” também comemorado e visto como benéfico por países latino-americanos. Por outro lado, existiu o temor de que a revolução, tal como a cubana, se encaminhasse para o socialismo. Para evitar esse caminho, o México, a Venezuela e os Estados Unidos ofereceram cooperação econômica à Nicarágua (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 18). No entanto, a despeito dessa iniciativa, os sandinistas progrediram no caminho ideológico da revolução e não restavam dúvidas de que a política externa de Reagan confrontaria a qualquer custo, econômico e político, a saída dos sandinistas no poder para impedir a expansão comunista na região (LYNCH, 2011).

Com exceção da Costa Rica, que desde o final dos anos 1940 era uma democracia liberal representativa⁷, todos os demais países tiveram regimes políticos autori-

tários⁸ nos anos 1930 e 1940: em El Salvador, Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944); na Guatemala, Jorge Ubico (1931-1944); nas Honduras, Tiburcio Carias Andinos (1933-1949); e na Nicarágua, os Somoza (1936-1979). Pode-se dizer que, mesmo quando tais governos não estavam mais em exercício, a estrutura de poder de baixa representatividade se manteve. Principalmente no início da Guerra Fria, a manutenção dos militares como participantes da política dos países centro-americanos foi apoiada pelos Estados Unidos como contendedores de manifestações populares e desmanteladores de movimentos de esquerda com inclinação comunista (CARAVEO TOLEDO, 1984, p. 43-45).

Dessa maneira, mesmo com toda a conjuntura que favoreceu a repressão, as manifestações de descontentamento popular cresceram, bem como a articulação entre as guerrilhas em El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Acompanhando esse movimento, o regime cubano articulou-se para prestar auxílio aos guerrilheiros centro-americanos empenhados em pegar em armas para depor os governos conservadores. O ápice da crise aconteceu nos anos 1980, quando a América Central foi escolhida pela administração Reagan como área prioritária de contenção do avanço comunista⁹. Para evitar a solução militar, os países latino-americanos decidiram articular a paz pela via diplomática.

Antecipadamente, propõe-se expor os interesses, as necessidades e a conjuntura dos países do istmo quanto às iniciativas diplomáticas de Contadora para se alcançar a paz na América Central. Inicia-se pela Guatemala

⁶ México e Venezuela negociaram melhores condições de venda de petróleo para os países da América Central e Caribe em 3 de agosto de 1980. A finalidade do Acuerdo Petrolero de San José foi minimizar o impacto da crise de 1979 para a economia desses países (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 23).

⁷ Pode-se brevemente entender a democracia liberal representativa como um conjunto de regras que dá certeza ao que será alcançado ao longo do processo e respeito aos resultados, quanto ao exercício do poder pelo representante eleito por sufrágio universal e que irá perseguir os interesses da nação (BOBBIO, 1986).

⁸ Os regimes políticos autoritários são aqueles nos quais não estão asseguradas as liberdades políticas e individuais, os governantes permanecem no poder por golpe de Estado e há suspensão do sufrágio universal. Trata-se do oposto ao que são os regimes políticos democráticos nos quais existem eleições livres e com candidatos de partidos políticos que competem entre si, sendo os eleitos no Executivo e Legislativo pelo voto da maioria dos eleitores. Ademais, nos regimes políticos democráticos as liberdades políticas e individuais estão asseguradas pela Carta Magna que é redigida contendo as regras de funcionamento do Estado e onde se registram os direitos civis e sociais dos cidadãos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1081-1083).

⁹ O coordenador do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos entre os anos de 1981 e 1982, Richard Vincent Allen, decidiu redistribuir as respostas de demonstração de força de Washington e considerou a América Latina e, em específico, a América Central e o Caribe regiões que passariam de “pátio traseiro” a “pátio dianteiro” (MAIRA, 1982, p. 205-206).

que adotou uma postura neutra¹⁰ durante as negociações. A gestão do presidente Brigadeiro Óscar Humberto Mejía Victores (1983-1986) colocou como meta encaminhar a transição para a democracia o mais rápido possível com o objetivo de minimizar o risco da Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG)¹¹ receber auxílio do governo sandinista, tal como acontecia com a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN)¹². Assim, Marco Vinicio Cerezo Arévalo, candidato do Partido Democrata Cristão, foi eleito e esteve na presidência até 1991 (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 6).

Em El Salvador, independente da iniciativa diplomática, o país já estava em guerra civil desde 1980. Sendo assim, interessava ao presidente José Napoleón Duarte que o exército salvadorenho conseguisse vitória militar contra a FMLN, sendo o apoio dos Estados Unidos – principalmente o financiamento militar e econômico – imprescindível para respaldar o governo salvadorenho

contra as guerrilhas. Os interesses dos governos salvadorenhos nos anos 1980 (Duarte e Cristiani) nas negociações de paz estiveram vinculados com a guerra civil, pois, se os sandinistas saíssem do poder aceitando o caminho democrático na Nicarágua, naturalmente isso eliminaria o apoio logístico sandinista às guerrilhas salvadorenhas, o que colaboraria para o fim da guerra civil.

Em Honduras, a partir de 1980, a Constituição do país favoreceu a volta do regime democrático de governo. Roberto Suazo Córdoba (1982-1986) foi o primeiro presidente civil depois de anos de governos militares. O território hondurenho era importante por fazer fronteira com El Salvador, Nicarágua e Guatemala. A posição de Honduras nos processos de negociação era delicada, pois a oposição aos sandinistas denominada Frente Democrática Nacional (FDN) – parte dos *contras* – recebiam financiamento dos Estados Unidos. Tal como El Salvador, os recursos nas áreas econômica e militar eram importantes para as Honduras conterem os sandinistas na hipótese de haver expansão revolucionária e para protegerem o território as fronteiras da FMLN. Assim, as razões para continuar apoiando a administração Reagan iam ao encontro das necessidades na área de segurança e defesa nas Honduras (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 7). Por outro lado, se os processos de paz pudessem encaminhar uma transição de regime político na Nicarágua, as Honduras também seriam beneficiadas¹³.

A Costa Rica, por sua vez, mantinha uma política estável desde 1948. Sorto (2001, p. 182) argumentou que a crise centro-americana mudou a tradicional política de neutralidade do país e a Costa Rica passou a apoiar os Estados Unidos, fortalecendo a desarticulação de Contadora. Em decorrência dessa posição, o país rompeu relações diplomáticas com Cuba em 1981, passou a praticar uma política hostil contra os sandinistas e apoiou o governo do presidente Duarte. O temor quanto à revolução sandinista era que o furor revolucionário ultrapassasse os limites fronteiriços e desestabilizasse o país. Já que Costa Rica não tinha forças armadas¹⁴, a decisão do

¹⁰ Salienta-se também o fato de que os Estados Unidos exerceram pressão na Guatemala para que houvesse mudança de regime de governo. Uma das formas de isolar diplomaticamente a Guatemala e a Nicarágua foi pedindo para que a Costa Rica não convidasse os dois países para participar da reunião da Comunidade Democrática Centro-americana, celebrada em San José, em 16 de janeiro de 1982 (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 24). A partir desse momento, a diplomacia dos Estados Unidos exerceu pressão no governo guatemalteco para que deixasse sua postura neutra quanto ao processo de paz de Contadora e reuniões do Grupo de Tegucigalpa (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 21).

¹¹ A Unidade Revolucionária Nacional da Guatemala (URNG) unificou, em janeiro de 1982, os quatro grupos guerrilheiros que já existiam: (1) Ejército Guerrilheiro dos Pobres (EGP), fundado em 1973 por Roland Morán; (2) as Forças Armadas Revolucionárias (FAR), criadas por Pablo Monsanto em 1962; (3) a Organização Revolucionária do Povo Armado (ORPA), formada por Rodrigo Asturias em 1972; e (4) o Partido Comunista, conhecido como Partido Guatemalteco dos Trabalhadores (PGT), que surgiu em 1949 e recebeu esse último nome (PGT), em 1952 (Cf. BATISTA, 2003).

¹² Semelhante ao processo da Nicarágua, a FMLN reuniu aqueles que eram contra os interesses da elite econômica e do regime militar institucional (1948-1979). A inspiração da FMLN norteou-se pela figura de um líder popular que foi Agustín Farabundo Martí Rodríguez, contemporâneo de Sandino. Martí teve uma trajetória de engajamento político com estudantes e camponeses que não queriam mais a exploração dos grupos dominantes. A atuação política de Martí, com o levante de camponeses em 1932, incomodou o presidente e general Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944). O líder Martí e os integrantes do levante de 1932 foram mortos pela repressão organizada pelo general Hernández Martínez. O sangrento episódio ficou conhecido como *La Matanza*, quando se estimou que mais de 20 mil pessoas foram mortas pelo exército (MONTGOMERY; WADE, 2006, p. 26-42).

¹³ O primeiro abalo nas relações entre Honduras e Nicarágua ocorreu quando a Guarda Nacional de Somoza decidiu refugiar-se em território hondurenho. Em agosto de 1980, o ministro das relações exteriores de Honduras foi até Manágua para assegurar ao governo sandinista de que o governo e as autoridades do país impediriam que esse contingente promovesse ataques contra a Nicarágua (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 19).

¹⁴ A administração do presidente José María Hipólito Figueres Ferrer (1948-9) aboliu as forças armadas e instaurou uma guarda civil (ALCÁNTARA SÁEZ, 2008, p. 117).

governo foi a de autorizar a presença de forças de defesa dos Estados Unidos. Duas organizações dos *contras*: a Aliança Revolucionária Democrática (ARDE) e a FDN também estavam em território costa-riquenho nas regiões fronteiriças com a Nicarágua, situadas a nordeste. Declarando apoio aos Estados Unidos, a Costa Rica recebeu financiamento econômico, militar e incremento de forças de defesa em 1985 (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 7). Durante o governo do presidente Luis Alberto Monge (1982-1986), a Costa Rica foi, assim, desagregadora da Ata de Paz de Contadora.

A mudança de postura política, que se configurou por maior autonomia do país perante os desafios regionais, aconteceu durante a gestão do social-democrata presidente Óscar Arias Sánchez. Arias tornou-se o grande articulador de um novo processo de paz entre os países centro-americanos e conseguiu resultados mais efetivos a partir de Esquipulas II, em 1987. Em questões domésticas, Arias proibiu a utilização do território costa-riquenho pelos *contras* e fez oposição à “política belicista dos Estados Unidos” (SORTO, 2001, p.183).

O governo dos Estados Unidos suspendeu ajuda econômica à Nicarágua, uma vez que a revolução ganhou contornos ideológicos. Dessa maneira, os sandinistas expandiram relações com outros países europeus e países comunistas. Acima de tudo, o país recebeu uma vasta ajuda militar da União Soviética para defender-se de uma possível incursão militar dos Estados Unidos e dos *contras*. Além disso, o governo sandinista auxiliou no treinamento de jovens milicianos pró-revolução para os países vizinhos, incluindo as Honduras e a Costa Rica (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 7). A Nicarágua criou muita resistência ao longo das negociações de Contadora com a finalidade de contrapor-se aos Estados Unidos. Porém, essa postura foi revista quando a iniciativa do Plano Arias propôs uma solução centro-americana para os problemas da região. Ademais, esse já era um momento que até mesmo a Internacional Socialista pedia para que a Nicarágua ingressasse com mais seriedade nas negociações de acordos de paz, rumo ao caminho democrático (HARTO DE VERA, 1991, p. 213-14).

Segundo Dana Sims e Petrash (1987, p. 7-8), parte dos países que compuseram o Grupo de Contadora também tinham interesses nas negociações para a paz. O articulador do Grupo de Contadora, o México, sempre esteve envolvido com a América Central, principalmente para incentivar a independência política e econômica dos países da região, em contraposição à dependência e

influência dos Estados Unidos. A Venezuela, preocupada em dar apoio à promoção da democracia no Caribe e na América Central, decidiu participar do Grupo de Contadora, pois tinha receio de que houvesse intervenção militar dos Estados Unidos em países da região. A Colômbia participou com o intuito de promoção da democracia; estava preocupada com a polarização seja por parte dos Estados Unidos ou de Cuba na região e, principalmente, ingressou em Contadora para não permitir que somente existisse influência da Venezuela na questão regional, uma vez que a rivalidade entre os países manifestou-se muitas vezes no campo das relações exteriores. Por fim, o Panamá teve duas razões que motivaram o ingresso no Grupo: a primeira estava relacionada com a demarcação de certa independência dos Estados Unidos em assuntos regionais e a segunda motivação alicerçou-se na contenção dos sandinistas quanto à expansão da revolução para os demais países (OJEDA GÓMEZ, 2007).

Como se pode notar, diversos foram os interesses que impulsionaram os países latino-americanos na direção de uma solução que pudesse atenuar a corrida armamentista na região. Numa visão otimista, a ambição era selar os primeiros acordos de paz que colocassem fim à regionalização do conflito leste-oeste. Entre os diversos discursos que auxiliaram no desenvolvimento desse processo, tendo em vista diminuir tensões entre os Estados Unidos e a Nicarágua, está o do presidente do México, José López Portillo (1976-1982), quando foi convidado a receber um prêmio do governo sandinista em fevereiro de 1982. O presidente Portillo sinalizou que seria importante os Estados Unidos deixarem as ameaças de fazer uso da força contra a Nicarágua e parassem de financiar os *contras*. O presidente mexicano também defendeu a necessidade dos sandinistas diminuírem o contingente militar e insistiu que a Nicarágua deveria assinar um compromisso de não agressão com os países vizinhos e com os Estados Unidos (MIRANDA; RATLIFF, 1994, p. 256).

Pouco tempo depois desse pronunciamento, que não despertou interesse dos Estados Unidos e da Nicarágua, o ministro das relações exteriores de Honduras propôs, na discussão da agenda da OEA, em março do mesmo ano, a desmilitarização da região, a não intervenção militar e a verificação internacional de acordos a serem celebrados (MIRANDA; RATLIFF, 1994, p. 257).

Em maio de 1982, uma nova reunião da Comunidade Democrática Centro-americana foi sugerida pelos Estados Unidos. Dessa vez, a diplomacia estadunidense

se estava interessada em convidar o Panamá para saber sobre o posicionamento político do país frente aos processos de paz. O presidente panamenho, Arístides Royo (1978-1982), declarou que não era aceitável nenhuma iniciativa de paz regional que excluísse algum dos países do istmo (CALLONI; CRIBARI, 1983, p. 1 apud OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 17).

Meses depois, em setembro, México e Venezuela insistiram em evitar exclusão de países em um acordo regional e emitiram um comunicado ao presidente Reagan sobre a necessidade de promover um programa de cooperação entre os países da América Central. Por sua vez, a administração Reagan queria evitar a liderança latino-americana e ignorou o comunicado desses países. Por meio do subsecretário de Estado de Assuntos Interamericanos, Thomas Enders, a administração Reagan incentivou a Costa Rica a promover um encontro, que aconteceu em 8 de outubro de 1982, sob o título de Fórum para a Paz e a Democracia, em San José. Quando convidada, a Nicarágua recusou-se a participar por se tratar de um encontro a pedido dos Estados Unidos. Dessa maneira, o México e a Venezuela também decidiram não ir, pois não participariam de um encontro sobre cooperação regional sem a presença da Nicarágua. (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 9). Assim, participaram do encontro em San José: Costa Rica, El Salvador e Honduras e, na condição de membros observadores, Belize, Colômbia, Panamá e República Dominicana (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 28).

Com a posse do novo presidente mexicano, Miguel de la Madrid, no início de dezembro de 1982, os esforços de negociação ganharam força. Em primeiro lugar, a responsabilidade por um acordo era dos países centro-americanos e existia dificuldade para alcançá-lo por causa dos diferentes interesses dos países, além do poder que os Estados Unidos tinham em desagregar iniciativas regionais que incluíssem a Nicarágua. Assim, o México sabia que era importante contar com outros países latino-americanos para oferecer alternativas e soluções aos países centro-americanos. Nesse caso, um enviado especial do governo do México reuniu-se com representantes da Colômbia, Venezuela e Panamá para saber qual seria a melhor abordagem. No geral, os países compreenderam que não se deveria pensar apenas na guerra civil salvadorenha ou nos problemas de fronteira entre as Honduras e a Nicarágua. O melhor acordo seria aquele que desse uma solução de alcance regional à crise, contemplando todos os países. Dessa maneira, o Panamá ofereceu que

seu país pudesse sediar o primeiro encontro dos países de Contadora para o início de janeiro de 1983 (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 37-8).

3 Grupo de Contadora e Grupo de Apoio à Contadora

Em 1979, com o incremento no foco para a contrainsurgência por parte da política externa dos Estados Unidos, especialmente após as diretrizes anunciadas pela administração Ronald Reagan, os países latino-americanos convergiram esforços para auxiliar na busca da paz na América Central e evitar a solução armada. Segundo Mallmann (2008, p. 83):

Em janeiro de 1983, México, Venezuela, Colômbia e Panamá uniram os esforços que vinham despendendo isoladamente na busca de uma solução não violenta para a crise centro-americana. Naquela ocasião, foi criado o Grupo Contadora, tendo por objetivo geral encontrar, no marco de uma gestão latino-americana, saída pacífica para os complexos problemas políticos regionais.

O Grupo de Contadora foi formado após a reunião dos ministros das relações exteriores do México, Venezuela, Colômbia e Panamá, que aconteceu na Ilha de Contadora, no golfo panamenho, nos dias 8 e 9 de janeiro de 1983. O objetivo do encontro era convergir posições e alcançar uma solução pacífica para a crise centro-americana que eclodiu após a ascensão dos sandinistas na Nicarágua.

O Grupo de Contadora pretendia ponderar a atuação armada das guerrilhas em Nicarágua e El Salvador e reduzir a influência cubana e soviética na região, amenizando a tensão criada pelo conflito leste-oeste no istmo (BAGLEY, 1986, p. 3). Essa iniciativa diplomática era vista com receio pelos Estados Unidos, pois a via pacífica não contemplava a manutenção dos *contras* para depor o governo dos sandinistas e o esforço para conformar consenso poderia propiciar a trapaça dos sandinistas nas negociações de maneira a terem mais tempo para fortalecerem o governo e articular deposições em outros países.

A expectativa do Grupo de Contadora era incentivar a transição do regime político sandinista e desmobilizar os *contras*. Essa era a questão central e mais difícil de ser resolvida. Nos encontros dos ministros das relações exteriores na ilha de Contadora, o ímpeto era prover “soluções latino-americanas para os problemas latino-americanos” (BAGLEY, 1986, p. 2). Logo, entende-se que a iniciativa se fortaleceu principalmente para evitar inter-

venções militares (solução armada dos Estados Unidos) na Nicarágua e em El Salvador.

O processo de paz de Contadora pode ser dividido em quatro fases (BAGLEY, 1986; VICKERS, 1995): a primeira aconteceu de janeiro a setembro de 1983, quando os ministros das relações exteriores dos países de Contadora reuniram-se com os representantes dos países centro-americanos com a finalidade de ouvir as necessidades de cada país, obter respaldo às negociações multilaterais e desenvolver uma carta de princípios para alcançar a solução pacífica. Quando o Grupo de Contadora completou um ano em janeiro de 1984, houve divisões dos representantes dos países em comissões temáticas: segurança regional, questões políticas e cooperação econômica e social. Pretendia-se com isso fazer com que os países dialogassem e chegassem a entendimentos de maneira que o processo da redação do acordo de paz pudesse ser mais direcionado e feito em menor espaço de tempo.

A segunda fase caracterizou-se pela vontade da Nicarágua de assinar a Ata de Paz de Contadora desde que houvesse revisões, momento esse que perdurou entre meados dos meses de setembro dos anos 1983 e 1984. Nesse mesmo ano, todos os países centro-americanos estavam envolvidos com o Grupo de Contadora e a Ata produzida a partir desses encontros chegou a versão preliminar em 7 de setembro de 1984.

A terceira fase, que foi de outubro de 1984 a dezembro de 1985, caracterizou-se pelo impasse entre a Nicarágua e os Estados Unidos. O primeiro pediu suspensão por seis meses das negociações dos acordos de paz porque havia relutância dos Estados Unidos em cumprir com a suspensão do financiamento aos *contras*. Este, por sua vez, desconfiou do rápido movimento do governo sandinista, concordando com a assinatura da Ata sob a condição de que os Estados Unidos parassem de financiar os *contras*, se a Nicarágua assinasse a Ata de Paz de Contadora.

Por fim, na quarta fase, entre janeiro e junho de 1986, existiram avanços que culminaram com a Declaração de Caraballeda¹⁵, na qual ficou registrado o comprometimento pela paz, segurança e democracia na América Central. Todavia, em 6 de junho de 1986, os países de

Contadora e Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) atingiram o próprio limite estabelecido pelos mediadores no início das negociações para se chegar ao acordo final (BAGLEY, 1986; VICKERS, 1995). Com a data limite posta e o fim das negociações de Contadora, a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos não pôde mais ser relutante e aprovou o novo orçamento para auxiliar os *contras* (BAGLEY, 1986, p.4).

4 As negociações de Contadora

López Hernández (1993, p. 94) afirmou que o início das negociações de Contadora caracterizou-se pelo convite aos ministros de relações exteriores do Grupo para visitarem os cinco países da região durante os dias 12 e 13 de abril de 1983. Nessas visitas, os chanceleres de Contadora ouviram opiniões e proposições de como deveriam ser conduzidas as negociações de paz na América Central. O primeiro encontro após esses procedimentos de consultas foi em abril de 1983, no Panamá.

O clima favorável ao entendimento na segunda e na terceira reuniões fez com que a maioria dos países centro-americanos apresentasse propostas para uma agenda de paz em julho de 1983. Ao contrário da maioria, a Nicarágua não estava interessada em comprometer-se com os pontos que versaram sobre a desmobilização das guerrilhas, principalmente porque a revolução sandinista ganhou força e as eleições para a escolha presidencial aconteceriam no ano seguinte. Assim, os sandinistas saberiam se a população referendaria essa opção política deflagrada em 1979.

Percebe-se que a desmobilização das guerrilhas, condição importante para a pacificação, não era desejada pela Nicarágua, e havia o impasse entre esse país e os Estados Unidos. Como exemplo dos compromissos a serem assumidos, negligenciados pela Nicarágua, está a Declaração de Cancun, de 17 de julho de 1983, que foi posteriormente, em novembro de 1983, apoiada pela ONU e OEA (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 11):

- Compromisso para por término a toda situação de beligerância prevalente;
- Compromisso para o congelamento no nível de armamentos ofensivos existentes;
- Compromisso para a iniciação de negociações sobre acordos de controle e redução no inventário atual de armamentos, com a constituição de mecanismos adequados de supervisão;
- Compromisso de proscricão a existência de

¹⁵ MENSAJE de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central. Venezuela, 12 de enero de 1986. Disponível em: <<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/04.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

instalações militares de outros países em seu território; [...]

— Compromisso de estabelecer mecanismos internos de controle para impedir o tráfico de armas do território de qualquer país da região até território de outro;

— Compromisso de promover um clima de distensão e de confiança na área, evitando declarações e outras ações que ponham em perigo o indispensável clima de confiança política que se requer;

— Compromisso de coordenar sistemas de comunicação direta entre os governos a fim de prever conflitos armados e de gerar uma atmosfera de confiança política recíproca¹⁶.

O projeto da Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central foi discutida de junho a setembro de 1984, totalizando doze meses de esforços desde o início das negociações até a redação preliminar. Em 9 de junho, foi criada a primeira versão que teve ajustes até 7 de setembro de 1984. Os extensos pontos reunidos na Ata estão em sequência assim consignados: nos compromissos gerais (a) renúncia da ameaça da força contra a integridade territorial; (b) não ingerência em assuntos internos de outros Estados; (c) respeito à soberania; (d) abstenção de coerção militar, política e econômica.

Sobre os compromissos de assuntos políticos, destaca-se da Ata (a) a promoção da confiança mútua, e (b) a ênfase na propaganda em favor do término da violência e da guerra. Acerca dos processos de reconciliação nacional, acordou-se sobre (c) adotar medidas de aperfeiçoamento do sistema democrático representativo; (d) refe-

rendar e ampliar as normas legais que oferecessem anistia aos cidadãos.

Outros pontos importantes para o processo de paz versaram sobre os compromissos para deter a corrida armamentista, não autorizar a instalação de bases ou escolas militares estrangeiras (e remover as existentes numa alusão a Escola das Américas¹⁷), eliminar o tráfico de armas e proibir o apoio de forças irregulares.

A Ata de Paz de Contadora foi redigida de forma a reunir compromissos importantes para a pacificação, essenciais para o término da crise regional e com medidas importantes para os presidentes implementarem em escala interna. Todavia, a intransigência da Nicarágua e dos Estados Unidos desagregou a conformação das assinaturas. Consequentemente, sem a assinatura e adesão dos compromissos por parte da Nicarágua, a Ata de Paz seria irrelevante.

A situação doméstica nos Estados Unidos e as posições políticas que precederam a Ata de Paz de Contadora foram uma resposta à configuração da maioria partidária em cada uma das esferas decisórias. O Senado, com maioria de republicanos, lidou mal com a resistência da Nicarágua em viabilizar o programa de desarmamento. Assim, o Senado aprovou em abril de 1984, o pedido de 21 milhões de dólares para os *contras*. Todavia, a Câmara dos Representantes – de maioria democrata – não aprovou esse orçamento. Somado a esse fator doméstico, o presidente do México, Miguel de la Madrid, fez uma visita ao presidente Reagan, em maio do mesmo ano, para pedir que os Estados Unidos iniciasse diálogo com o presidente da Nicarágua com a finalidade de respaldar às negociações de Contadora (GREENBERGER, 1984a).

No início de junho, o secretário de Estado, George Schultz, fez uma visita surpresa ao presidente da Nicarágua para iniciar as conversas sobre o que seria possível

¹⁶ Tradução livre. "— Compromiso para poner término a toda situación de beligerancia prevaliente;

— Compromiso para la congelación en el nivel de armamentos ofensivos existentes;

— Compromiso para la iniciación de negociaciones sobre acuerdos de control y reducción en el inventario actual de armamentos, con la constitución de mecanismos adecuados de supervisión;

— Compromiso de proscribir la existencia de instalaciones militares de otros países en su territorio; [...]

— Compromiso de establecer mecanismos internos de control para impedir el trasiego de armas desde el territorio de cualquier país de la región hacia territorio de otro;

— Compromiso de promover un clima de distensión y de confianza en el área, evitando declaraciones y otras acciones que pongan en peligro el indispensable clima de confianza política que se requiere;

— Compromiso de coordinar sistemas de comunicación directa entre los gobiernos a fin de prever conflictos armados y de generar una atmósfera de confianza política recíproca." Disponível em: <<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1983CPC.html>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

¹⁷ A Escola das Américas funcionou no Panamá entre os anos 1946 e 1984, com a finalidade de proporcionar treinamento militar para os oficiais latino-americanos e caribenhos. Naquele contexto, a preocupação da Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos era a insurgência comunista nos países abaixo do México, logo, o treinamento oferecido nesse período era o da contrainsurgência. Posteriormente, o nome e a sede da Escola das Américas foram mudados: o Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança, vinculado ao Departamento de Defesa dos Estados Unidos, foi transferido para a Geórgia. O endereço eletrônico do Instituto está disponível em: <<http://www.benning.army.mil/tenant/whinsec/>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

para viabilizar Contadora. Entre os pedidos, o secretário de Estado solicitou que a Nicarágua reduzisse armamento militar, cessasse relações nas áreas militares e de segurança com a União Soviética e Cuba, deixasse de auxiliar as guerrilhas em El Salvador e permitisse que o pluralismo democrático adentrasse a Nicarágua. A condução das negociações bilaterais entre os países continuaram em Manzanillo, no México (GREENBERGER, 1984b apud BAGLEY, 1986, p. 8).

Após diversos encontros, os Estados Unidos queriam que a Nicarágua se comprometesse com a suspensão de acordos militares com a União Soviética, bem como com a cessação da importação de armamento, a redução do efetivo militar em 60 mil soldados, a eliminação de parte do arsenal militar, o fim de ajuda às guerrilhas em El Salvador, o início do diálogo entre grupos políticos internos sob a supervisão e a facilitação do Grupo de Contadora. A contrapartida solicitada pela Nicarágua aos Estados Unidos era suspender apoio aos *contras*, cessar as manobras militares em até um mês, fechar as instalações militares em até seis meses e suspender os programas de apoio militar às Honduras e a El Salvador (GOODFELLOW, 1986, p. 14 apud BAGLEY, 1986, p. 8-9). Com essas condições, Nicarágua assinaria a Ata de Paz de Contadora.

A administração Reagan ficou surpresa e desconfiada com as solicitações da Nicarágua, pois os prazos para retirada de ajuda militar dos Estados Unidos deveriam acontecer antes do que havia sido prometido pelos sandinistas. Isso fez com que os Estados Unidos suspeitassem do cumprimento do que foi acordado pela Nicarágua e, principalmente, de como seria possível para o Grupo de Contadora verificar e punir violações à Ata de Paz. A administração Reagan resolveu não concordar inteiramente com o que Nicarágua pediu e mobilizou aliados regionais a acordarem e redigirem outra Ata de Paz (TAUBMAN, 1984 apud BAGLEY, 1986, p. 9). Assim, os países centro-americanos não aceitaram a proposta sandinista (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 11).

A flexibilização por parte da Nicarágua provocou efeito positivo com a comunidade internacional, pois sinalizou que os sandinistas estavam propensos a negociar. Todavia, o Departamento de Estado era resistente em acreditar que finalmente os sandinistas poderiam ceder e cooperar para a mudança de rumos no país e região, logo, resolveu tratar a versão da Ata de Paz de Contadora como versão preliminar e não definitiva do acordo. Isso causou irritação por parte da diplomacia mexicana e des-

contentamento por parte do Grupo de Contadora, pois afirmavam que a versão alcançada era a definitiva (BAGLEY, 1986, p. 10).

Contraopondo-se às expectativas de consenso da aceitação da Ata de Paz de Contadora, novas reuniões entre os Estados Unidos e aliados regionais foram realizadas em Tegucigalpa. Assim, a administração Reagan iniciou um processo de consultas em setembro de 1984 com Honduras, El Salvador, Guatemala e Costa Rica sobre a revisão de alguns pontos da Ata de Paz de Contadora. Os aliados – Honduras, El Salvador e Costa Rica – acordaram que era necessário rever alguns itens da Ata de Contadora e reuniram-se a partir de outubro do mesmo ano. Guatemala seguiu acompanhando os encontros como membro observador já que sua posição era neutra. Nesse mês, o prazo final para consolidar a Ata de Paz de Contadora já havia expirado e essa conjuntura pôde encaminhar o curso de outras negociações (GOODFELLOW, 1986, p. 15 apud BAGLEY, 1986, p. 10).

Os ministros das relações exteriores das Honduras, El Salvador e Costa Rica estavam de acordo com algumas objeções a Ata de Paz de Contadora e começaram a elaborar um rascunho para uma nova versão de acordo, a Ata de Tegucigalpa em 19 de outubro de 1984. Nessas reuniões, a Guatemala também esteve presente, mas não quis aderir à versão preliminar do acordo, mantendo-se na neutralidade. Naturalmente, a Nicarágua opôs-se claramente aos encontros e ao que fosse acordado na capital das Honduras (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 67).

A Ata de Tegucigalpa, ou Documento de Tegucigalpa, chegou à versão final em setembro de 1985. Estava acordado entre esses países que estaria proibido manobras militares internacionais na região e seria importante criar um grupo *ad hoc* para o desarmamento, com representantes de cada país. Com essas medidas, esperava-se que fosse possível parar a aquisição de armas que contribuíam para a escalada do conflito regional, principalmente pretendia-se frear a aquisição de novos equipamentos de combate soviéticos pela Nicarágua. Ademais, o prazo estabelecido para a eliminação de bases militares estrangeiras seria de 90 dias, tempo esse mais extenso do que aquele proposto pela Nicarágua (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 68-69; DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 13).

O grupo de Tegucigalpa era a alternativa que os Estados Unidos tinham para alcançar medidas em detrimento do que foi proposto pela Ata de Paz de Contadora. Além disso, os Estados Unidos exploravam o fato de que

o Grupo de Contadora era apenas uma iniciativa diplomática que não oferecia contrapartidas econômicas e na área de segurança aos países centro-americanos. Muitos países tinham receio de uma ofensiva sandinista, como Honduras, que estava protegido com a presença de bases militares dos Estados Unidos. O governo salvadorenho continuava a receber ajuda militar com equipamentos e treinamento para combater a FMLN. Por fim, Costa Rica tinha receio de que o aumento do poder de fogo e ideológico sandinista pudesse ultrapassar a fronteira (PURCELL, 1985, p. 87-91 apud BAGLEY, 1986, p. 11).

No início de janeiro de 1985, a administração Reagan suspendeu as negociações bilaterais com a Nicarágua conduzidas no México. Esse foi um sinal claro de uma série de medidas que pressionariam o governo sandinista. Ademais, em maio, a Casa Branca anunciou a imposição de embargo econômico à Nicarágua e a Câmara dos Representantes aprovou o valor de 27 milhões de dólares em “ajuda humanitária” aos *contras* e não estendeu o Boland Amendment¹⁸, que foi o conjunto de atos legislativos aprovados nos anos 1980 proibindo o financiamento aos *contras* com a finalidade de ocasionar a deposição dos sandinistas pelos Estados Unidos (BAGLEY, 1986, p. 12).

O Grupo de Contadora também agendou uma reunião com seus integrantes para discutir o que o Grupo de Tegucigalpa estava elaborando no início de janeiro de 1985. Para isso, as Honduras, El Salvador e a Costa Rica foram convidados. Todavia, a Costa Rica afirmou que não compareceria até que a disputa sobre o asilo a ser concedido a um jovem nicaraguense fosse resolvido entre os países, com o apoio da OEA¹⁹. Em solidariedade à Costa Rica, Honduras também não confirmou presença à reunião de Contadora. Assim, os esforços de Contadora para tentar convergir os dois Grupos foram esvaziados e a reunião foi adiada para maio daquele ano. Mesmo quando o encontro ocorreu na data prevista, não houve avanços significativos (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 14).

Com o acirramento da posição da política externa dos Estados Unidos, países da América do Sul uniram-se para apoiar o Grupo de Contadora e, mais uma vez, tentaram impedir que houvesse uma solução militar para o conflito. Nos dias 2 e 8 de junho de 1985, a Argentina, o Brasil, o Peru e o Uruguai estiveram reunidos com o novo presidente peruano eleito, Alan García, e discutiram questões sobre a dívida externa e a situação da Nicarágua. Poucos dias depois, entre os dias 21 e 23 de junho, os ministros das relações exteriores Dante Caputo, da Argentina, Olavo Setúbal, do Brasil, Enrique Iglesias, do Uruguai encontraram-se em Punta del Este com a finalidade de analisar a situação na América Central e temas do continente relacionados à economia. No último dia da reunião, os chanceleres acordaram em formar um Grupo de Apoio à Contadora e formalizaram o anúncio em Lima, em 29 de julho de 1985, na posse do presidente peruano. Por esta ocasião, o Grupo de Apoio também ficou conhecido como o Grupo de Lima²⁰. Para isolar ainda mais a postura dos Estados Unidos e sinalizar o apoio ao caminho pacífico, o Canadá também declarou apoio à iniciativa dos países latino-americanos favoráveis à Contadora (VICKERS, 1995).

A primeira reunião conjunta entre Grupo de Contadora e Grupo de Lima (Grupo dos Oito) foi realizada em Cartagena das Índias, na Colômbia, entre os dias 24 e 25 de agosto de 1985. O comunicado conjunto dos oito ministros das relações exteriores expressou:

[...] a decisão de fortalecer com ações concretas, e com uma firme unidade regional o esforço de negociações diplomáticas, que promoveu o Grupo de Contadora. Na América Central se debatem hoje questões fundamentais que afetam o desenvolvimento democrático livre e independente. Este conflito, se não encontrar uma solução pacífica e negociada, afetará a estabilidade política e social do conjunto da América Latina²¹.

¹⁸ BROWN UNIVERSITY. Understanding the Iran-Contra affairs. “Boland Amendment”. Disponível em: <http://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/n-contrasus.php>. Acesso em: 07 nov. 2013.

¹⁹ O jovem nicaraguense refugiou-se, pedindo asilo político na embaixada da Costa Rica em Manágua. Desrespeitando a Convenção de Viena sobre relações diplomáticas (1961), a polícia sandinista entrou na embaixada para resgatar o jovem rebelde (OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 75).

²⁰ HISTORIA general de las relaciones exteriores de la República de la Argentina. Disponível em <<http://www.argentina-rree.com/14/14-092.htm>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

²¹ Tradução livre: “[...] la decisión de fortalecer, con acciones concretas y con una firme unidad regional el esfuerzo de negociaciones diplomáticas que ha promovido el Grupo de Contadora. En Centroamérica se debaten hoy cuestiones fundamentales que afectan su desarrollo democrático libre e independiente. Este conflicto, de no encontrar una solución pacífica y negociada, afectará la estabilidad política y social del conjunto de la América Latina”. Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/14/14-092.htm>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

Finalmente, em 12 de setembro de 1985, o Grupo de Contadora fez uma revisão na Ata de Paz de maneira que manteve o pedido para remover as bases militares estrangeiras da América Central; cessar a corrida armamentista na região e o tráfico de armas. Por fim, conclamou a promoção da democracia como aspecto importante para estabelecer a paz. Por outro lado, a Ata teve retrocessos, tais como: não proibiu manobras militares, versando apenas sobre a regulação da atividade. Ademais, eliminou o pedido de que os Estados Unidos parassem de dar apoio aos *contras*. No geral, percebe-se que o acordo retirou pontos que talvez agradassem a diplomacia estadunidense e colocaram um prazo de 45 dias para a assinatura da Ata a partir do encontro na cidade do Panamá, em 7 de outubro de 1985. Logo, a data limite seria 22 de novembro do mesmo ano.

Nesse esforço para acelerar o processo de paz, muitos pontos não atenderam a ideia original de 1984. Sendo assim, manifestações contrárias, como as do governo sandinista, logo emergiram. A Nicarágua comunicou, em 11 de novembro de 1985, que não assinaria a Ata revisada e solicitou, já em dezembro, a suspensão das negociações de Contadora por seis meses para aguardar os resultados das eleições presidenciais na Costa Rica, Guatemala e Honduras. O objetivo era atingir novo cenário político que talvez viabilizasse um acordo possível para a região (BAGLEY, 1986, p. 12-13).

O frustrado impasse de Contadora deixou três possíveis alternativas: a escalada do conflito até o confronto armado direto, a retomada das negociações de Contadora ou a condução de novo processo negociador. A primeira opção não era a desejada pela maioria dos países: Nicarágua já acumulava perdas econômicas e a escalada do conflito deterioraria ainda mais essa situação. Ademais, essa possibilidade viabilizaria intervenção militar dos Estados Unidos e consequente derrota dos sandinistas. Em Honduras, a opção armada não garantiria vitória dos *contras* sem apoio militar (leia-se intervenção) dos Estados Unidos, deixando o território hondurenho como base de operações e vulnerável a ataques. Por sua vez, em El Salvador, tanto exército quanto FMLN eram capazes de resistir um ao outro, mas não eram plenamente capazes de suprimir o oponente sem ajuda externa. Por fim, na Guatemala, o exército perseguiu o objetivo de aniquilar a URNG, com a ajuda externa dos Estados

Unidos²². Por isso, o diálogo era a alternativa mais sensata para encerrar o término de hostilidades e parar com tantas mortes de guatemaltecos ao longo da guerra civil (1960-1996) (HARTO DE VERA, 1991, p. 184-6). Nessa conjuntura, a maioria dos países centro-americanos optou pela continuidade do diálogo, o que seria encaminhado no ano seguinte, mas em outro formato.

Pode-se dizer que o problema de Contadora foi a insistência em negociar itens de extrema divergência de interesses entre Nicarágua e Estados Unidos. A iniciativa multilateral enfraqueceu por diferentes motivos: Venezuela se opôs a intransigência do governo sandinista, a Colômbia necessitou de ajuda dos Estados Unidos para negociar a dívida no Fundo Monetário Internacional (FMI), logo, não teve força política para negociar um acordo mais plausível para contemplar a Nicarágua. O México, por sua vez, enfrentou contestação interna quanto à condução de Contadora, pois os setores conservadores mexicanos acreditavam que o México conduzia o processo de paz favorecendo a Nicarágua. Independente das contestações em âmbito doméstico, o México estava vulnerável financeiramente e devia ao FMI e ao Banco Mundial, necessitando futuramente aproximar-se dos Estados Unidos para negociar o débito. No início de dezembro de 1985, a Venezuela, a Colômbia e o Panamá desistiram da Ata revisada de Contadora²³, não comunicaram essa desistência ao México e passaram a comparecer aos encontros de Tegucigalpa (BAGLEY, 1986, p. 14).

Ainda que o Grupo tivesse diminuído, os países do Grupo de Contadora e Grupo de Lima tomaram fôlego para reabrir negociações no início de janeiro de 1986. Nos dias 11 e 12 desse mês, os países reuniram-se em Caraballeda, Venezuela, e produziram uma declaração

²² Por três décadas, os Estados Unidos apoiaram o exército guatemalteco para suprimir as guerrilhas, como se pode depreender das palavras de Grandin (2004, p. 19): "os Estados Unidos continuaram suprimindo as forças de segurança guatemaltecas de equipamento, treinamento e financiamento, mesmo quando a repressão se tornou feroz. As práticas ensaiadas na Guatemala – como as operações secretas de desestabilização e os esquadrões de morte dirigidos por agências de inteligência profissionalizadas – propagaram-se por toda a região nas décadas subsequentes. Por mais que lamentasse o Vietnã como um fracasso, Washington seguiu considerando a Guatemala um sucesso. Na década de 1980, a escalada final do conflito entre as superpotências transformou o país, assim como a Nicarágua e El Salvador, num dos últimos campos de extermínio da guerra fria".

²³ Assinaturas ou desistências sobre a Ata deveriam ser feitas junto a Assembleia Geral das Nações Unidas.

comprometendo-se com as negociações de paz e pediram para que a administração Reagan cessasse apoio aos *contras* e retomassem as negociações com a Nicarágua (BAGLEY, 1986, p. 15). A ideia era justamente não deixar a iniciativa diplomática esmorecer, abrindo caminho para a escalada do conflito e para a solução armada dos Estados Unidos. Assim, era uma questão de tentar manter um possível desfecho pacífico latino-americano e, acima de tudo, impedir que o conflito se aprofundasse ainda mais na esfera leste-oeste.

Em fevereiro de 1986, os oito ministros das relações exteriores do Grupo de Contadora e do Grupo de Lima resolveram realizar uma visita ao secretário do Departamento de Estado, George P. Schultz, para pedir o fim do apoio aos *contras*. Poucos dias após a visita, o governo dos Estados Unidos afirmou que renovaria o apoio aos *contras* (BAGLEY, 1986, p. 16), ignorando o gesto da iniciativa multilateral do Grupo dos Oito.

O Grupo de Contadora retomou negociações em abril sob liderança do México e com a participação dos países centro-americanos. A ideia era pressionar pelo fim do apoio aos *contras* e isso foi contestado pelo Grupo de Tegucigalpa. Mais uma vez a insistência era válida, mas ingênua dentro daquele contexto.

No Legislativo dos Estados Unidos, principalmente no Senado, o grande problema era a divisão e desconfiança dos senadores quanto a melhor decisão a contemplar. Apoiar Contadora era a melhor alternativa, mas os conservadores temiam que, uma vez comprometidos em parar de enviar recursos aos *contras* tal como os sandinistas queriam, isso pudesse ser uma trapaça do governo sandinista para ganhar força e incentivar revoluções em outros países da região. A falta de coesão interna era grande entre Casa Branca, Senado, Departamento de Estado e Departamento de Defesa. Aproveitando-se do cenário político institucional conturbado dos Estados Unidos, os cinco países da América Central reuniram-se em Esquipulas, na Guatemala, nos dias 25 e 26 de maio. Todos os presidentes pediram para que até 6 de junho de 1986, a Nicarágua assinasse a Ata de Paz de Contadora (BAGLEY, 1986, p. 17-18). Quando esse encontro aconteceu, os integrantes de Contadora resolveram continuar trabalhando para um acordo possível e, desta vez, não estabeleceram um prazo para a assinatura ou versão final (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 24).

Quanto aos Estados Unidos, um dos maiores interessados pela solução rápida (militar), o arrefecimento da

insistência na alternativa do confronto armado ocorreu a partir do momento em que o governo Reagan foi exposto a constrangimentos após a divulgação na imprensa, em novembro de 1986, sobre o fornecimento secreto de armas ao Irã na guerra contra o Iraque (1980-1988), na qual os Estados Unidos eram aliados políticos deste. Os recursos com a venda de armas ao Irã foram usados para financiar os *contras*²⁴. O desfecho do escândalo resultou na abertura da apuração dos fatos que envolveu funcionários do Conselho Nacional de Segurança dos Estados Unidos, acusados de corrupção em 1986. Dessa maneira, a alternativa militar foi protelada politicamente pelos Estados Unidos e a política externa de Reagan para a Nicarágua foi gradativamente perdendo força no cenário doméstico (ARNSON, 1989, p. 225-6), o que facilitou a retomada de iniciativas diplomáticas pelos atores regionais centro-americanos.

A hipótese de retomada das negociações de Contadora não era oportuna por já ter apresentado previamente sinais de esgotamento após impasses em 1983 e 1986. Os motivos para que não houvesse assinatura eram diversos entre os países. A começar pela Nicarágua, pois perderia em torno de 800 militares cubanos propícios a treinarem militares sandinistas, além do fornecimento de armas de combate. El Salvador perderia os 54 militares estadunidenses que auxiliavam o exército contra os guerrilheiros salvadorenos. Honduras perderia os 800 militares dos Estados Unidos para operações conjuntas, que os protegiam contra uma possível contraofensiva sandinista, e da mesma maneira pensava a Costa Rica quanto à preservação do próprio território. Por fim, os Estados Unidos apenas acreditavam na solução que viabilizasse a transição de regime político na Nicarágua e a desmobilização da FSLN (DANA SIMS; PETRASH, 1987, p. 24).

Qualquer insistência na assinatura da Ata de Paz de Contadora com a conjuntura e interesses expostos desagregaria ainda mais os países. Dessa maneira, o encaminhamento de novo processo negociador foi a melhor escolha para propor outra solução. Preferencialmente, com nova liderança. Essa alternativa também interessava aos Estados Unidos, pois seria oportuno colocar uma nova proposta que defendesse seus interesses por meio de

²⁴ BROWN UNIVERSITY. Understanding the Iran-Contra Affairs. Disponível em: <http://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/>. Acesso em: 07 nov. 2013.

um novo e “neutro” ator regional. Resumindo, nas palavras de López Hernández (1993, p. 94), o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora reuniram-se em 6 de junho de 1986, sabendo que não haveria assinatura da Ata de Paz. Os integrantes de Contadora anunciaram que as negociações seriam transferidas para Esquipulas, pois já haviam acumulado experiência prévia em 25 de maio de 1986, quando ocorreu a primeira reunião de cúpula de presidentes centro-americanos, e caberia a esses países conduzirem novo processo de paz para a região.

5 Os acordos de Esquipulas e as cúpulas presidenciais centro-americanas

A Declaração de Guatemala, assinada em 25 de maio de 1986, foi o resultado da primeira reunião entre países centro-americanos para iniciar o entendimento que pudesse gerar um novo acordo de paz. Dada a continuidade das negociações sobre essa primeira versão, a declaração assinada na Guatemala ficou conhecida como Esquipulas I²⁵.

Influenciada pelo processo anterior, há pontos da Ata de Paz de Contadora que remanesceram em Esquipulas I, como a busca por encontrar soluções para pendências quanto as manobras militares na região, o controle de armamentos e a verificação do cumprimento dos acordos. Resume-se de Esquipulas I que houve consenso dos presentes quanto a importância das negociações continuarem nas mãos dos presidentes. Logo, o formato de cúpulas presidenciais foi mantido para proporcionar o essencial diálogo, confiança mútua e entendimento direto.

Entre as inovações que a declaração de Esquipulas I trouxe, situa-se a sugestão para criar o parlamento centro-americano como possível forma constante de diálogo entre os países²⁶. É interessante observar que, a partir do

momento que o Parlamento Centro-americano (PARLACEN) constou na redação, pressupunha-se que a continuidade das relações entre os países previa a eleição de parlamentares que o comporiam. Logo, este é um indício do que se esperava dos países da América Central: a manutenção de regimes políticos democráticos. No caso da Nicarágua, sugere-se que estava implícita a futura transição. Pode-se inferir que tal intenção estava anunciada nesse trecho “que a paz na América Central somente possa ser fruto de um autêntico processo democrático pluralista e participativo”²⁷.

Outro apontamento importante é que os encontros iniciados na Guatemala surgiram esperançosos com a nova configuração política em 1986, oriunda da posse de novos presidentes: na Guatemala, com Marco Vinicio Cerezo Arévalo, em 14 de janeiro de 1986 – presidente que convidou os demais para as negociações em Esquipulas –; em Honduras, com José Simón Azcona del Hoyo, em 27 de janeiro, e na Costa Rica, com Óscar Arias Sánchez, em 8 de maio.

A preparação de um plano para superar a crise na América Central, já era uma das promessas do candidato Arias (BRENES, 1985). Quando presidente, a ideia foi posta em prática e uma série de reuniões aconteceu para chegar à melhor alternativa. Sobre a preparação do Plano Arias, Harto de Vera (1991, p. 190) argumentou:

O presidente Óscar Arias realizou uma visita aos Estados Unidos em dezembro de 1986. Durante esses contatos, estabeleceu-se a convergência básica entre as visões de Costa Rica e Estados Unidos no sentido de responsabilizar ao regime sandinista como o principal culpado da crise na América Central. A identidade de critérios foi praticamente total e o assunto do questionamento de Costa Rica para o apoio norte-americano para a contrarrevolução foi minimizado. Nesta ocasião, recebeu a sugestão do vice-presidente Bush de formular um plano de paz para a América Central. Ademais, no início de janeiro, o ministro das relações exteriores da Costa Rica, Rodrigo Madrigal, manteve uma entrevista com Philip Habib e com Elliot Abrams com o objetivo de analisar uma nova proposta de pacificação para a América Central de cunho norte-americano²⁸.

²⁵ Esquipulas I está disponível em: <<http://www.parlacen.int/InformaciónGeneral/MarcoPolíticoJurídico/EsquipulasI.aspx>>. Acesso em: 24 fev. 2013. As sucessivas versões de Esquipulas I são reconhecidas pela numeração progressiva (Esquipulas I, II, III...) ou identificadas como “declaração de”, acrescida do nome da cidade onde as reuniões foram celebradas.

²⁶ O PARLACEN passou a funcionar a partir da primeira Assembleia Plenária em 28 de outubro de 1991, tendo como sede a Cidade de Guatemala. Disponível em: <<http://www.parlacen.int/InformaciónGeneral/HistoriadelParlamento.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2013.

²⁷ Tradução livre: “Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo” (Esquipulas I).

²⁸ Tradução livre: “Durante estos contactos, se estableció la convergencia básica entre las visiones de Costa Rica y de los Estados Unidos en el sentido de responsabilizar al regimen sandinista como el principal culpable de la crisis en Centro-

Em 15 fevereiro de 1987, o presidente da Costa Rica, Óscar Arias, reuniu os presidentes de Honduras, Guatemala e El Salvador, em San José, com a finalidade de chegarem a um entendimento a ser apresentado à Nicarágua, que não fora convidada para o encontro (ROJAS ARAVENA, 1989a, p. 3). O governo sandinista foi comunicado sobre a proposta de San José e deveria manifestar-se sobre a notificação em 15 dias. O Plano Arias²⁹ buscou (1) conceitos básicos de consenso na área política e de segurança, (2) percepções distintas para a solução dos diversos problemas, (3) evitar a escalada do conflito, (4) vincular em uma mesma proposta paz, democracia e desenvolvimento, com prazos específicos e preestabelecidos (ROJAS ARAVENA, 1989b, p. 232). Em termos gerais, o encontro gerou o documento “Um tempo para a paz”, no qual se defende ser a democracia muito importante para a solução da crise:

A paz que reclama sua vez, também reclama o fortalecimento da democracia em todas as nações da América. Assim, abrir-se-ão as portas para a liberdade e a democracia, em que os homens poderão eleger livre e periodicamente seus governantes, prevalecerá o pluralismo político, o diálogo e a manifestação das ideias, a luta armada somente pode ser interpretada como o desejo de estabelecer uma nova ditadura: não se trata de lutas libertárias, senão de um grupo de fanáticos que pretendem impor pela força o pensamento de uma minoria qualquer que seja seu teor ideológico³⁰.

américa. La identidad de criterios fue prácticamente total y el asunto del cuestionamiento de Costa Rica hacia el apoyo norteamericano a la contrarrevolución es minimizado. En esta ocasión, recibió la sugerencia del vicepresidente Bush de formular una plan de paz para Centroamérica. Asimismo a comienzos de Enero el ministro de Asuntos exteriores de Costa Rica Rodrigo Madrigal sostuvo una entrevista con Philib Habib y con Elliot Abrams con el objeto de analizar una nueva propuesta de pacificación para Centroamérica de cuño norteamericano.”

²⁹ O Plano Arias foi aprovado pelo Senado dos Estados Unidos em 12 de março de 1987, mesmo com a resistência dos conservadores republicanos (ANNUNZIATA, 1987, p. 505).

³⁰ Tradução livre: “La paz que reclama su hora, también reclama el robustecimiento de la democracia en todas las naciones de América. Ahí donde se han abierto las puertas de la libertad y la democracia, donde los hombres pueden elegir libre y periódicamente a sus gobernantes, donde prevalecen el pluralismo político, el diálogo y la expedita manifestación de las ideas, la lucha armada sólo puede interpretarse como el deseo de establecer una nueva dictadura: no se trata de luchas libertarias, sino de pugnas de fanáticos que pretenden imponer por la fuerza el pensamiento de una minoría, cualquiera que sea su signo ideológico”. Disponível em: <<http://www.inep.org/Textos/7CRumbo/1987HPD.html>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

Além da ênfase no retorno de regimes políticos democráticos, existe clara condenação da luta armada vista como forma de imposição da vontade de uma minoria. Harto de Vera (1991, p. 194-5) pontuou que, quando esse documento tornou-se conhecido pela Nicarágua, o governo foi totalmente desfavorável ao texto. Ainda assim, “Um tempo para a paz” usou palavras mais amenas do que a versão preliminar, profundamente antisandinista. As reformulações e a inclusão da Nicarágua nesse processo de paz aconteceu sob manifestação da Guatemala que pretendia continuar apenas se os cinco países do istmo pudessem participar. Com temor de que as negociações fossem esvaziadas, a posição inicial foi revista e o teor dos diálogos foi de menor condenação ao sandinismo e maior incentivo para a transição de regime na Nicarágua. Rapidamente a manifestação dos Estados Unidos foi de descontentamento pelo fato das negociações terem perdido o tom condenatório. Contudo, à medida que o processo de paz avançava, foi possível obter flexibilização da administração Reagan quanto a esse aspecto do processo de paz.

Ao final das negociações de “Uma hora para a paz”, os cinco países acordaram sobre o “Procedimento para estabelecer a paz firme e duradoura na América Central”. Esse compromisso foi importante para estabelecer metas a serem melhor trabalhadas internamente pelos países para que fosse possível amadurecer opiniões e alcançar um acordo benéfico para a região. Assim, nesse primeiro esboço, os objetivos consignados podem ser resumidos:

Quadro 1: Procedimento para estabelecer a paz firme e duradoura na América Central

OBJETIVOS:

1. reconciliação nacional (anistia e diálogo)
2. cessar fogo
3. democratização
4. eleições livres
5. suspensão de ajuda militar (oriunda de governos estrangeiros)
6. não uso do território para agredir a outros Estados
7. redução de armamentos
8. supervisão nacional e internacional:
 - a) comitê de acompanhamento (ONU, OEA, Grupo de Contadora e Grupo de Lima)
 - b) respaldo e facilidades aos organismos de supervisão
9. Avaliação de programas para a paz
10. Democracia e liberdade para a paz e para o desenvolvimento

Fonte: (ROJAS ARAVENA, 1989b, p. 232)

Percebe-se que esse primeiro esboço trouxe as-

pectos importantes e propostas concretas quanto ao que era imprescindível para alcançar a paz na região. Desde o primeiro acordo de paz, proposto em fevereiro (Esquipulas I), para o segundo, de agosto de 1987 (Esquipulas II), diversas reuniões e posições divergentes foram tomadas pelos envolvidos na questão. O compromisso “Uma hora para a paz” foi ainda mais discutido, adaptado e as modificações foram incluídas em Esquipulas II³¹.

Óscar Arias reuniu-se com todos os presidentes em diferentes momentos, solicitou e realizou encontros com os grupos que formaram o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora, bem como teve encontros com os secretários-gerais da ONU e da OEA. Ao passo que essas reuniões aconteciam, também os chanceleres da América Central buscavam avaliar o posicionamento dos atores políticos no intuito de convergir propostas. Destaca-se que não somente existiu o empenho de Óscar Arias, como também do presidente guatemalteco junto aos presidentes de El Salvador e Honduras para que a cúpula de agosto não fosse esvaziada (HARTO DE VERA, 1991, p. 197). A relutância desses países era de certa maneira em solidariedade quanto as críticas que os Estados Unidos fizeram às adaptações no Plano Arias, distanciando-se do que o presidente costarriquenho discutiu em Washington, em dezembro de 1986. No entanto, o presidente da Guatemala conseguiu convencer os demais que certa flexibilização foi importante para manter a Nicarágua no processo e, com isso, além de manter um diálogo maduro, os países conseguiram juntos propor um acordo que solucionasse a crise regional.

Por fim, os encontros em Esquipulas, nos dias 6 e 7 de agosto de 1987, alcançaram nova versão do acordo de paz, com metas para os processos de reconciliação nacional, desmobilização de grupos armados e guerrilhas e encaminhamento de eleições. Os pontos mais importantes de Esquipulas II estão a seguir consignados:

Quadro 2: Esquipulas II (7 de agosto de 1987)

1. reconciliação nacional
 - a) diálogo
 - b) anistia
 - c) comissões nacionais de reconciliação
2. condenação e incentivo ao fim das hostilidades
3. democratização
4. eleições livres
5. interromper ajuda as forças irregulares ou aos movimentos insurrecionais
6. não fazer uso do território para agredir outros Estados
7. realizar negociações em matéria de segurança, verificação, controle e limitação de armamentos
8. refugiados
9. cooperação e democracia, liberdade para a paz e o desenvolvimento
10. verificação e acompanhamento internacional
 - a) comissão internacional de verificação
 - b) respaldo para mecanismos de reconciliação
11. Calendário de execução de compromissos

Fonte: (ROJAS ARAVENA, 1989b, p. 233)

Apesar de todo o esforço dos Estados Unidos para que se chegasse ao final da cúpula sem uma decisão ou compromissos, os cinco presidentes ignoraram as diferentes propostas apresentadas³² e discutiram apenas a evolução do que foi iniciado no ano anterior (Esquipulas I). Além dos pontos que foram acrescentados, os prazos para o cumprimento foram melhor adaptados ao que cada país poderia viabilizar.

³² As quatro propostas eram duas já existentes, como o Plano Arias, a Paz de Contadora, um anteprojeto proposto por Honduras que deveria se configurar como nova proposta, e o Plano de Reagan-Wright (HARTO DE VERA, 1991, p. 200). O Plano Reagan-Wright foi apresentado pelo Secretário de Departamento de Estado em 5 de agosto de 1987. A proposta foi feita em momento simultâneo ao contexto do escândalo Irã-*contras* e com a finalidade de obter concessões do governo sandinista em troca de descartar a alternativa de intervenção militar dos Estados Unidos na Nicarágua (ARNSON, 1989, p. 221). Os principais pontos da proposta elaborada em parceria pela Casa Branca e o porta-voz da Câmara dos Representantes, o democrata texano Jim Wright, eram: propor um cessar fogo sob supervisão da OEA ou grupo de observadores internacionais e, uma vez consolidada essa meta, os Estados Unidos suspenderiam ajuda militar aos *contras*, desde que a Nicarágua deixasse de receber ajuda militar da União Soviética, Cuba e do bloco socialista. Ademais, os Estados Unidos solicitaram a restituição dos direitos civis pelo governo sandinista; ter uma comissão eleitoral multipartidária e independente em 60 dias para celebrar eleições; os Estados Unidos suspenderiam as manobras militares nas Honduras, uma vez estabelecido o cessar fogo; os Estados Unidos propunham um acordo para a redução dos exércitos centro-americanos e a presença militar estrangeira que desse suporte as guerrilhas; os Estados Unidos sugeriram um programa de desmobilização de forças militares, sendo o governo sandinista responsável pelo processo de reconciliação nacional e anistia; e outros assuntos pertinentes a facilitação de cooperação econômica para o país quando a Nicarágua tivesse um governo democrático (SORTO, 2001, p. 204).

³¹ Esquipulas II está disponível em: <<http://www.parlacen.int/InformaciónGeneral/MarcoPolíticoJurídico/EsquipulasII.aspx>>. Acesso em: 31 out. 2013.

Destaca-se que a celebração de Esquipulas II aconteceu em um momento de desgaste da administração Reagan com os países do istmo, pois os Estados Unidos haviam sido condenados pela Corte Internacional de Justiça quanto a questão da Nicarágua³³, o escândalo Irã-*contras* desmoralizou a política externa para a América Central e existia evidente descrédito na continuidade do discurso da vitória militar, pois nem mesmo essa alternativa permanecia atraente ao governo estadunidense³⁴ (SORTO, 2001, p. 205).

Um passo importante, que fez Esquipulas II avançar enquanto proposta de paz, foi o foco na dimensão interna dos conflitos a ser cuidada pelos países. Assim como discutiu Rojas Aravena (1994, p. 12):

Esquipulas II mudou o foco de atenção e o peso foi posto em resolver os conflitos domésticos e alcançar a reconciliação nacional mais do que em tentar resolver as ameaças à segurança externa. Na percepção centro-americana, a principal ameaça centrava-se no ataque aos sistemas políticos constituídos, independente de sua orientação. Por isso, Esquipulas II buscou atuar principalmente no plano político na primeira etapa, antes de avançar para outras áreas. A construção de legitimidade supôs o estabelecimento de níveis mínimos de confiança recíproca, tanto nacional como internacionalmente³⁵.

Pode-se apresentar as fases de implementação de Esquipulas II na seguinte divisão: (1) a primeira fase, os 90 dias iniciais após a assinatura; (2) os 60 dias seguintes até a reunião entre os presidentes, em janeiro de 1988;

³³ Em 9 de abril de 1984, a Nicarágua entrou com uma ação contra os Estados Unidos na Corte Internacional de Justiça (CIJ), principal órgão judiciário da ONU, condenando as atividades militares e paramilitares contra o seu território. A CIJ determinou, em 27 de junho de 1986, que os Estados Unidos cessassem a obstrução dos portos nicaraguenses e colocação de minas terrestres; bem como interrompessem as atividades militares e paramilitares contra a Nicarágua (SORTO, 1995).

³⁴ O presidente Ronald Reagan havia sido advertido pelo Pentágono que uma intervenção militar na Nicarágua seria dispendiosa, longa e com muitas baixas militares para os Estados Unidos (GLEISEJES, 1991 apud SORTO, 2001, p. 202).

³⁵ Tradução livre: "Esquipulas II cambió el foco de la atención y el peso fue puesto en resolver los conflictos domésticos y alcanzar la reconciliación nacional, más que intentar resolver las amenazas a la seguridad externa. En la percepción centroamericana la principal amenaza se centraba en el ataque a los sistemas políticos constituídos, independientemente de su orientación. Por ello, Esquipulas II buscó actuar principalmente en el plano político en una primera etapa, antes de avanzar hacia otras áreas. La construcción de legitimidad supuso el establecimiento de niveles mínimos de confianza recíproca, tanto a nivel nacional como internacional".

(3) a reunião de cúpula presidencial em Alajuela (Costa Rica), em 15 e 16 de janeiro de 1988 até o estancamento; e, por fim, (4) a quarta etapa, em novembro de 1988, com a reativação do processo até a cúpula presidencial em El Salvador, em 15 de fevereiro de 1989 (ROJAS ARAVENA, 1994, p. 238).

A rápida primeira etapa prosseguiu com avanços em escala interna, com a criação de Comissões Nacionais de Reconciliação (CNR), a criação de uma Comissão Internacional de Verificação e Acompanhamento (CIVA)³⁶ e uma Comissão Executiva (CE). Sobre as CNR, Aguilera Peralta (1988, p.135) identificou que a CNR da Guatemala foi formada em 9 de setembro de 1987; a de El Salvador em 1 de setembro de 1987; e a da Nicarágua em 1 de agosto de 1987. Todos os países que tiveram guerras civis.

Quanto à disposição de Esquipulas II sobre a anistia, Aguilera Peralta (1988, p. 135) informou que foi aprovado na Guatemala um decreto legislativo, em 26 de outubro de 1987; em El Salvador, um dia depois da aprovação na Guatemala; e, na Nicarágua, o Poder Executivo enviou um projeto de lei sobre anistia à Assembleia Nacional que entrou em vigor quando a Comissão Internacional de Verificação e Acompanhamento passou a funcionar, em 1989.

Quanto ao ponto 2 (cessar fogo) do acordo de Esquipulas II, os insurgentes guatemaltecos declararam cessar fogo unilateral entre os dias 3 e 7 de outubro de 1987, em El Salvador, tanto governo quanto guerrilha anunciaram cessar fogo entre novembro e dezembro de 1987, e na Nicarágua, o governo decretou cessar fogo unilateral de trinta dias (entre 7 de outubro e 7 de novembro de 1987). Em datas próximas ao cessar fogo, em cada país, também ocorreu a formalização do diálogo entre governo e oposição armada, conforme o ponto 1 de Esquipulas II (AGUILERA PERALTA, 1988, p. 137).

À euforia de implementação da primeira fase foi contraposta a morosidade da etapa seguinte, a de 60 dias, de novembro de 1987 a janeiro de 1988. Grande parte dos problemas foram oriundos de entraves para os trabalhos da CIVA em campo (CANDANEDO, 1988). Surpresas na verificação também puderam ser identificadas. Por exem-

³⁶ A CIVA foi composta pelos ministros das relações exteriores do Grupo de Contadora e Grupo de Lima, em parceria com os secretários-gerais da ONU e da OEA. A CIVA deveria atuar junto com os ministros das relações exteriores dos países centro-americanos para o cumprimento de Esquipulas II (ROJAS ARAVENA, 1989a, p. 19).

plo, em Honduras, não deveriam existir *contras* e numa visita da CIVA, um grupo foi localizado. Nesse aspecto, o governo hondurenho justificou que era impossível banir todos os grupos do território por razões humanitárias (HARTO DE VERA, 1991, p. 205-206).

Outro ponto em que houve divergência do que ficara acordado anteriormente para o que foi observado pela CIVA, dizia respeito às informações sobre a Costa Rica. Constatou no relatório da CIVA, produzido em 12 de janeiro no Panamá, o caráter sólido e democrático do país, além da falta de necessidade de anistia por não haver presos políticos. Todavia, esse registro foi apontado nos primeiros encontros para executar o Plano Arias, quando o sistema político costa-riquenho foi caracterizado como fortemente bipartidarista e, desse modo, criava dificuldades para a participação popular (HARTO DE VERA, 1991, p. 206-207).

Com certa dificuldade de atuação, a CIVA necessitou de pessoal especializado para a verificação de Esquipulas II nos campos político e de segurança. Alemanha, Canadá e Espanha propuseram dar esse auxílio e posteriormente foram países que participaram da missão de observação militar da ONU para a América Central, a ONUCA. Assim, destacando esse ponto, Rojas Aravena (1989a, p. 19) argumentou:

As tarefas de verificação em qualquer de seus âmbitos político ou de segurança [...] requerem conhecimentos técnicos, equipes e pessoal capacitado. A América Central tem grandes carências nestes campos. Por isso, solicitou a participação de Alemanha, Canadá e Espanha para a realização destas funções³⁷.

Em termos gerais, as críticas ainda estavam no fato de que os Estados Unidos continuavam a prestar auxílio aos *contras*. Assim, havia dificuldade de implementar Esquipulas II seguindo os conceitos de “simultaneidade” e “reciprocidade”, tal como foi acordado. Acima de tudo, existiam divergências e dificuldades para executar o compromisso entre os países quanto às necessidades e entraves internos (HARTO DE VERA, 1991, p. 207-208). Posteriormente, na segunda fase de negociação, esses conceitos de “simetria” e “simultaneidade” de Esquipulas II foram abandonados (ROJAS ARAVENA, 1989a, p. 21).

Dessa maneira, a III cúpula presidencial realiza-

da em San José (Costa Rica), nos dias 15 e 16 de janeiro de 1988, deveria possibilitar avanços. Na declaração presidencial, Esquipulas III ou Declaração de Alajuela³⁸, assinada em 16 de janeiro de 1988, os presidentes fizeram reservas a alguns apontamentos críticos do relatório CIVA e reafirmaram que, mesmo com dificuldades, promoveriam os compromissos assumidos em Esquipulas II:

Por não ter satisfeito inteiramente o cumprimento dos compromissos de Esquipulas II, se comprometem a satisfazer obrigações incondicionais e unilaterais que obrigam aos governos a um cumprimento total [...]. Sendo assim, estão o diálogo, as conversas para viabilizar o cessar fogo, a anistia geral e, sobretudo, a democratização que necessariamente inclui o levantamento do Estado de exceção, a total liberdade de imprensa, o pluralismo político e o funcionamento de tribunais especiais. Os compromissos anunciados que não foram cumpridos deverão ser cumpridos imediatamente de forma pública e evidente³⁹.

Outro aspecto importante que aparece na declaração é a referência feita à Comissão Executiva, composta pelos ministros das relações exteriores dos signatários de Esquipulas II. A CE estava responsável por acompanhar a implementação dos compromissos da Declaração de Guatemala e coordenar as cúpulas presidenciais. As atribuições da CE não implicavam necessariamente cobrança e pressão para avanços, pois os próprios países que a compunham eram também os responsáveis pelo seu cumprimento. Assim, a responsabilidade de verificação ficou relativamente prejudicada. A CE foi um órgão de caráter executivo e estava abaixo das cúpulas presidenciais e acima das Comissões Nacionais de Reconciliação (ROJAS ARAVENA, 1989a, p. 18-19).

Diversas dificuldades, entre essas expostas, apenas sinalizaram para o estancamento que o processo de paz

³⁸ Declaração de Alajuela está disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16IIIREUNIONORDINARIA\(CostaRica\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16IIIREUNIONORDINARIA(CostaRica).pdf)>. Acesso em: 28 out. 2013.

³⁹ Declaração de Alajuela. Tradução livre: “Por no estar satisfeito enteramente el cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II, se comprometen a satisfacer obligaciones incondicionales y unilaterales que obligan a los gobiernos a un cumplimiento total [...]. Dentro de estas, se encuentran el diálogo, las conversaciones para la concertación del cese de fuego, la amnistía general y, sobre todo, la democratización, que necesariamente incluye el levantamiento del Estado de Excepción, la libertad de prensa total, el pluralismo político y el no funcionamiento de tribunales especiales. Los compromisos enunciados que no se han cumplido por los gobiernos, deberán ser cumplidos inmediatamente en forma pública y evidente.”

³⁷ Tradução livre: “Las tareas de verificación en cualquiera de sus ámbitos político o de seguridad [...] requiere conocimientos técnicos, equipos y personal capacitado. Centroamérica tiene grandes carencias en estos campos, por ello solicitó la participación de Alemania, Canadá y España para la realización de estas funciones”.

teria ao longo de 1988, o que configurou a terceira fase do processo de paz de Esquipulas II. Muitos dos problemas foram oriundos de adversidades políticas internas: a Nicarágua seguiu em diálogo nacional entre sandinistas e outros grupos políticos; nas eleições de março, em El Salvador, os democratas-cristãos perderam para a ARENA, sendo que esse partido e o presidente Alfredo Cristiani eram muito pouco propensos a negociar os avanços do processo de Esquipulas II; na Costa Rica, existiram problemas de ordem econômica derivados da relativa autonomia que o país assumiu nas negociações centro-americanas, em detrimento das orientações da administração Reagan. Ademais, a imprensa do país passou a criticar o governo de Óscar Arias por dar muita ênfase à política exterior, colocando em segundo plano questões internas. Por fim, o presidente guatemalteco teve que superar a tentativa de um golpe de Estado em maio (HARTO DE VERA, 1991, p. 211-212).

Não se pode esquecer, também, que antes da assinatura da Declaração de Alajuela, o governo estadunidense mobilizou-se, tal como fez perante a iniciativa de Contadora, para impedir o avanço no processo de paz centro-americano. Nas palavras de Sorto (2001, p. 210), entre os dias 5 e 9 de janeiro, um grupo de funcionários do governo dos Estados Unidos visitou a Guatemala, El Salvador, as Honduras e a Costa Rica. Colin Powell, Assessor de Segurança Nacional, Elliot Abrams, Subsecretário de Estado Adjunto para Assuntos Interamericanos, e Morris Busby, Enviado Especial para a América Central, alertaram os representantes dos países do istmo sobre os danos do possível não-cumprimento de Esquipulas II por parte da Nicarágua (WICKER, 1988). Uma vez que essa investida fracassou, depois da assinatura em Alajuela, a administração Reagan trabalhou com os principais aliados, El Salvador e Honduras, com a finalidade de preparar as condições para uma guerra regional não utilizando os *contras*, e sim os exércitos desses países (OPAZO BERNALES, 1990, p. 262 apud SORTO, 2001, p. 213). Contudo, Guatemala e Costa Rica permaneceram firmes nas negociações para a continuidade da implementação de Esquipulas II e o plano de Reagan não perseverou.

O estancamento das negociações entre os países centro-americanos favoreceu novamente para que a administração Reagan tentasse desmobilizar a iniciativa Arias por meio de reuniões bilaterais e aguardando retomar a Comunidade Democrática Centro-americana e o Foro Pro-Paz e Democracia. Acima de tudo, o secretário

de Estado buscou novamente isolar a Nicarágua mantendo conversas bilaterais. No entanto, a Guatemala e a Costa Rica, aqueles que melhor articularam a mediação de Esquipulas II, negaram-se a assinar qualquer acordo bilateral que punisse a Nicarágua. Ao observar a manobra diplomática dos Estados Unidos, muitos países latino-americanos voltaram a conversar com os representantes dos países centro-americanos para impedir um retrocesso das negociações. Essa manobra diplomática fez com que os países do istmo voltassem a pressionar a Nicarágua para que fizesse a transição para a democracia (HARTO DE VERA, 1991, p. 212-3). Rojas Aravena (1989a, p. 20) destacou que os avanços e retrocessos do processo em geral estavam associados com a incorporação de legitimidade democrática na Nicarágua.

6 Demais Declarações Presidenciais e o envolvimento da ONU e da OEA

A pressão de diversos países auxiliou para que as negociações retomassem vigorosamente na reunião de cúpula presidencial seguinte, que aconteceu em Costa del Sol, El Salvador, entre os dias 13 e 14 de fevereiro de 1989. A partir dessa reunião, começou a quarta fase das negociações que compreendeu sucessivos encontros⁴⁰.

O mais significativo da Declaração de Costa del Sol⁴¹ foi o compromisso da Nicarágua com eleições para 25 de fevereiro de 1990, sob monitoração de observadores internacionais da ONU e da OEA. Assim, a agenda que a Nicarágua pretendia executar contemplou: reformas das leis eleitorais; preparação, organização e mobilização de partidos políticos; formar um Conselho Eleitoral; e assegurar o funcionamento plural dos meios de comunicação para a realização das eleições. Além desse importante aspecto político, outros pontos ligados ao desenvolvimento e aos refugiados compuseram a pauta de Esquipulas IV.

⁴⁰ Esquipulas IV, ou Declaração de Costa del Sol; Esquipulas V, ou Declaração de Tela (Honduras), em 7 de agosto de 1989; Esquipulas VI, ou Declaração de San Isidro de Coronado (Costa Rica), em 12 de dezembro de 1989; Esquipulas VII, ou Declaração de Montelimar (Nicarágua), em 3 de abril de 1990; Esquipulas VIII, ou Declaração de Antigua (Guatemala), em 17 de junho de 1990; Esquipulas IX, ou Declaração de Puntarenas (Costa Rica), em 17 de dezembro de 1990.

⁴¹ Esquipulas V está disponível em: <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/22_23/art9_22_23.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2013.

Esse foi um fato expressivo e que influenciou os outros países a contribuir com o processo. Esquipulas IV estipulou para maio do mesmo ano a Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos (CIREFCA). Nessa reunião extraordinária entre os presidentes na Guatemala, além desse assunto, as Honduras pediram que os grupos guerrilheiros na Nicarágua e FMLN, em El Salvador, fossem desmobilizados para haver maior probabilidade de êxito no processo político (HARTO DE VERA, 1991, p. 218). Tanto esse assunto quanto os avanços na Nicarágua foram discutidos novamente em agosto, quando ocorreu a V cúpula presidencial.

Quanto a FMLN, após a reunião extraordinária, o comando da guerrilha emitiu um comunicado⁴² que condenou a iniciativa dos presidentes centro-americanos quanto à desmobilização da FMLN, porque estavam ignorando o contexto interno de El Salvador. Esquipulas IV e o encontro em maio de 1989, na Guatemala, compactuavam, no entendimento do comando da FMLN, com as ações do presidente Alfredo Cristiani. Assim, deve-se entender a resposta da FMLN como crítica aos presidentes dos países centro-americanos por desconsiderarem a realidade política de El Salvador. Na verdade, a FMLN reconheceu que, uma vez que a desmobilização e os processos de paz fossem encaminhados, gradativamente a FMLN perderia espaço político em El Salvador. Todavia, o processo de paz de Esquipulas era benéfico para a América Central para que não houvesse retrocesso ao período em que a Doutrina Reagan imperava no financiamento para a escalada do confronto armado. Ademais, as cúpulas presidenciais foram programadas para terem preparação prévia, facilitando e sempre aprovando as declarações por consenso (ROJAS ARAVENA, 1989a, p. 20).

Em continuidade ao encontro da Costa del Sol, registrou-se na Declaração de Tela⁴³, cuja expectativa era de que os grupos armados regionais, em específico a FMLN, se desmobilizassem voluntariamente. Após a reu-

nião, os presidentes dos cinco países assinaram uma carta (S/20791) que formalizou o pedido à Secretaria Geral das Nações Unidas para atuar com a Secretaria Geral da OEA com a finalidade de criar a Comissão Internacional de Apoio e Verificação (CIAV), que cuidaria da desmobilização de grupos armados e guerrilhas. Por parte dos *contras*, esperava-se que voluntariamente, e com a cooperação dos países vizinhos à Nicarágua, fosse possível desmobilizar, repatriar e reassentar os integrantes da resistência, bem como de seus familiares.

A aprovação da CIAV foi discutida no Conselho de Segurança (S/20857) e consultas ao governo nicaraguense foram necessárias para explicar que o caráter da desmobilização de grupos armados era militar; logo, o Conselho necessitaria aprovar uma missão de observação militar para dividir atribuições com a CIAV (ONU, 2007, p. 130-2)⁴⁴. Assim, o Conselho de Segurança aprovou o mandato (S/RES/644) da missão da Organização das Nações Unidas da América Central (ONUCA), em 7 de novembro de 1989⁴⁵, para que esta cuidasse de monitorar a desmobilização de combatentes, coletar armas e equipamentos militares da resistência nicaraguense, enquanto a CIAV foi responsável pelos aspectos civis do processo de desmobilização, tais como repatriação, assentamento de ex-combatentes, desarmamento e custódia de armas e trabalhos humanitários. Seguindo a recomendação do secretário-geral, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) auxiliaria nos trabalhos da CIAV (A/44/344/add.1-S/20699). Percebe-se, portanto, que essa questão foi central para encaminhar a desmobilização dos *contras* e sandinistas.

A ONUCA estabeleceu sede em Tegucigalpa e direcionou 30 observadores militares que visitaram as capitais dos cinco países. Em todas as capitais foram criados escritórios regionais, com exceção de San Salvador, por razões de segurança. O comandante da ONUCA, indicado pela Secretaria Geral da ONU, foi Agustín Quesada

⁴² O "Texto Resposta da FMLN a Esquipulas IV" foi divulgado no mesmo dia da Declaração de Coronado, em 12 de dezembro de 1989, quando o comando da FMLN certificou-se que a desmobilização das guerrilhas era ponto central do encaminhamento dos processos de paz na América Central. A versão em espanhol do comunicado pode ser lida em: <<http://www.envio.org.ni/articulo/619>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

⁴³ Disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16IIIREUNIONORDINARIA\(Costa Rica\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081130043771988-1-16IIIREUNIONORDINARIA(Costa Rica).pdf)>. Acesso em: 28 out. 2013.

⁴⁴ O *Repertório de Práticas do Conselho de Segurança* foi publicado em 2007 pelo Departamento de Assuntos Políticos (Department of Political Affairs). O trecho do texto também pode ser encontrado em versão digital: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/89-92_05.pdf-page=58>. Acesso em: 02 dez. 2012.

⁴⁵ O Conselho de Segurança recebeu uma carta (S/20642) dos representantes dos cinco países centro-americanos em 31 de março de 1989, solicitando as medidas necessárias para aprovar uma missão de observação militar para monitorar a desmobilização das guerrilhas.

Gómez e os países que contribuíram com tropas foram Canadá, Colômbia, Espanha, Irlanda, Venezuela e República Federal da Alemanha (SORTO, 2001, p. 229). Posteriormente, quando os mandatos da ONUCA foram renovados, houve substituições por um comandante canadense e novamente um comandante espanhol retornou a liderar a missão (ONU, 2007, p. 130). A missão esteve em campo até 16 de janeiro de 1992.

Em 12 de dezembro de 1989, a Declaração de San Isidro Coronado⁴⁶, ou Esquipulas VI, resultou do encontro da cúpula dos presidentes que novamente apoiaram os trabalhos da CIAV e ONUCA. Nessa cúpula, a Nicarágua reiterou o comprometimento com as eleições e apoiou a desmobilização da resistência nicaraguense. Um elemento inovador registrado na declaração foi o envolvimento da Comunidade Econômica Europeia e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), quando ofereceram recursos com a finalidade de mobilizar missões técnicas para o programa de desmobilização de combatentes. O programa aprovado pela agência da ONU e entidade europeia recebeu o nome, tal como consta em Esquipulas VI, de “Plano Especial de Cooperação para a América Central” (Parágrafo 8º).

Enquanto evoluíam as negociações nicaraguenses para desmobilizar guerrilhas e, em contrapartida, existia a desmobilização dos *contras* estacionados perto da fronteira entre a Nicarágua e as Honduras, não se viu o mesmo progresso da FMLN. Parte da explicação esteve atrelada ao início do mandato do presidente Cristiani, no ano de 1989, e à natural resistência que a FMLN tinha em negociar com o governo da ARENA. Assim, resume-se da Declaração de Montelimar⁴⁷, ou Esquipulas VII, que os presidentes incentivaram os governos salvadorenho e guatemalteco a renovarem vigor com as negociações para pedir a desmobilização da FMLN e URNG.

Após a declaração presidencial de Montelimar, outros encontros geraram mais compromissos. Nas declarações presidenciais emitidas após a de Montelimar houve gradativa transição dos aspectos políticos do processo de paz para os compromissos de cooperação econômica entre os países. Esse foi o reflexo natural da implemen-

tação de Esquipulas II, sendo a cooperação econômica e o desenvolvimento parte do ponto 9 do acordo. Como foram diversas as reuniões entre os presidentes, consignam-se todas as reuniões de cúpula no quadro abaixo, com cidades e datas, para melhor visualização da evolução do processo de Esquipulas:

Quadro 3: Cúpulas Presidenciais Centro-americanas (1986-1992)	
Esquipulas I	Guatemala, maio de 1986
Esquipulas II	Guatemala, agosto de 1987
Alajuela	Costa Rica, janeiro de 1988
Costa del Sol	El Salvador, fevereiro de 1989
Tela	Honduras, agosto de 1989
San Isidro de Coronado	Costa Rica, dezembro de 1989
Montelimar	Nicarágua, abril de 1990
Antigua	Guatemala, junho de 1990
Puntarenas	Costa Rica, dezembro de 1990
San Salvador	El Salvador, junho de 1991
Tegucigalpa	Honduras, dezembro de 1991
Managua	Nicarágua, junho de 1992
Ciudad de Panamá	Panamá, dezembro de 1992

Fonte: Elaboração própria.

Antigua⁴⁸, o Panamá participou pela primeira vez como membro observador da reunião de cúpula. Neste encontro, o tom acusatório contra a Nicarágua deixou de existir porque houve eleições organizadas no país no início de 1990, sinalizando nova conjuntura política para os nicaraguenses e para os países vizinhos. Outro ponto favorável à Nicarágua foi o fato de terem chegado a reunião de Antigua com a conquista de terem desmobilizado 50% do exército (HARTO DE VERA, 1991, p. 230). Na sequência, em Puntarenas⁴⁹, salientou-se que, além da declaração dos presidentes sobre o encaminhamento dos compromissos de Esquipulas II, os presidentes também produziram uma declaração sobre El Salvador, solicitando que a FMLN deixasse de atuar e iniciasse negociações e desmobilização (SORTO, 2001, p. 223).

É certo que Esquipulas II e as reuniões dos presidentes foram conturbadas, com numerosas propostas e entraves. Mas, acima de tudo, seguiram com a firme finalidade de colocar fim a possibilidade de intervenção militar na Nicarágua, que era a pior opção para todos os países centro-americanos e talvez para os Estados Uni-

⁴⁶ Disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081217477101989-12-12VIREUNION_ORDINARIA\(CostaRica\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081217477101989-12-12VIREUNION_ORDINARIA(CostaRica).pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2014.

⁴⁷ Disponível em: <[http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081322143051990-4-2VIIREUNIONORDINARIA\(Nicaragua\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081322143051990-4-2VIIREUNIONORDINARIA(Nicaragua).pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2014.

⁴⁸ Declaração de Antigua está disponível em: <<http://www.sice.oas.org/SICA/CumbreAntigua90.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

⁴⁹ Declaração de Puntarenas está disponível em: <<http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4e7753a163b39declaracion.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

dos. Assim, pode-se dizer que Esquipulas II encaminhou esse processo, mas era insuficiente para resolver questões específicas na Nicarágua, Guatemala e El Salvador. Nesse sentido, processos de mediação foram conduzidos pela ONU e pela OEA para que fosse possível alcançar uma solução definitiva⁵⁰. O Conselho de Segurança manifestou apoio a Esquipulas II e ao que foi acordado nas declarações presidenciais subsequentes (S/RES/637), em 27 de julho de 1989.

Em 25 de fevereiro de 1990, a ONU enviou uma missão para monitorar as eleições na Nicarágua, a pedido do governo do país. Ademais, registrou-se em publicação do Departamento de Informação Pública da ONU (1995, p.58) que a Organização enviou uma operação a El Salvador, em julho de 1991, para monitorar o cumprimento do acordo entre o governo salvadorenho e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional. Por último, também consta na referida publicação do Departamento de Informação Pública da ONU (1995, p. 60-2) que houve empenho da Organização para monitorar a reconciliação nacional, promover o cessar fogo e acompanhar o cumprimento dos direitos humanos na Guatemala com o envio de uma operação em janeiro de 1997. Entende-se que essas operações de paz conformaram o ciclo de encerramento do que foi semeado por Esquipulas II.

Ao analisar as medidas da ONU no início dos anos 1990, Fox (2004) analisou que as ações promovidas pelo Conselho de Segurança consubstanciaram-se na tentativa de consolidar regimes políticos democráticos com uma série de medidas, como a organização de eleições; a promoção de processos de reconciliação nacional; o provimento de segurança interna – dando consequentemente estabilidade regional – auxílio para a reconstrução das instituições políticas e recuperação econômica e social dos países. Essas ações enumeradas compõem uma espécie de padrão pelo qual o organismo internacional propunha soluções aos conflitos domésticos e para países que se recompunham de guerras civis.

A operação de manutenção de paz enviada a El Salvador (ONUSAL), em julho de 1991, e que permaneceu até 1995, ocorreu de acordo com o parâmetro descrito por Fox (2004). Um dos objetivos da ONUSAL era o envio do contingente militar para monitorar o cum-

primento do acordo entre o governo de El Salvador e a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional. Eram pontos do mandato da ONUSAL: o cessar fogo, reformar e reduzir integrantes das forças armadas, criar uma nova força policial, reformar os sistemas judicial e eleitoral, verificar o cumprimento de respeito aos direitos humanos e prestar auxílio econômico e social ao país (S/RES/693).

Assim, num primeiro momento, o Grupo dos Oito e, posteriormente, as cúpulas centro-americanas foram muito importantes para encaminhar processos conjuntos de pacificação. É fato que o final da Guerra Fria também favoreceu o desfecho pacífico, pois, com o fim da União Soviética, os países aliados perderam força. Assim, o constante incentivo que vinha de Cuba também se tornou insustentável e as guerrilhas centro-americanas não teriam outra fonte de sustento logístico e catalisação de recursos.

No início dos anos 1990, coube à ONU e ao Conselho de Segurança ponderar especificamente as desavenças locais e nutrir os governos com assessorias de missões técnicas, recursos e mandatos especializados que finalizassem os processos de reconciliação nacional. O enviado especial da Secretaria Geral da ONU para El Salvador foi Álvaro de Soto, que iniciou o árduo diálogo entre FMLN e governo (HARTO DE VERA, 1991, p. 226). Processo semelhante, com a participação da ONU, também aconteceu na Nicarágua e na Guatemala.

7 Considerações finais

Pode-se afirmar que o desfecho do conflito na América Central foi próximo ao vislumbrado nas primeiras iniciativas de países latino-americanos. Impulsionada por Contadora, a via pacífica buscou reunir os principais países interessados no fim do conflito centro-americano, endossados por México, Panamá e demais países da América do Sul. A facilitação dos diálogos proporcionados pelos encontros do Grupo de Contadora evidenciou a capacidade de articulação da administração Reagan de influenciar os países centro-americanos, principalmente Honduras, Costa Rica e El Salvador a não cooperar com a via pacífica enquanto os sandinistas não sucumbissem. Tal foi o impulso do Grupo de Tegucigalpa. Todavia, desmoralizados internacionalmente após a revelação do incidente Irã-*contras*, os Estados Unidos não puderam mais insistir na vitória militar contra as guerrilhas. Dessa maneira, investiram na liderança costa-riquenha do

⁵⁰ A solução definitiva vislumbrada por Estados Unidos era a desmobilização de guerrilhas e encaminhamento de eleições, o que foi compactuado pelas Organizações Internacionais.

presidente Óscar Arias para encaminhar novo processo de paz, facilitado a partir de Esquipulas II. Desse ponto em diante, as negociações tomaram escopo regional, incentivados por diversos países e organizações regionais, mas com respostas proporcionadas pelos presidentes nas diversas cúpulas organizadas. Por fim, quando a transição de governo nicaraguense possibilitou o ensejo do primeiro programa de desmobilização de grupos armados, outros países, tais como El Salvador e Guatemala, também foram incentivados a assinar acordos de paz que pusessem fim a luta armada. Nesse aspecto, e com o fim da Guerra Fria, a ONU foi responsável por articular as partes em litígio (governos e guerrilhas) para incentivar na mesa de negociações o fim da guerra civil. Assim, com desenlace distinto do planejado pelos Estados Unidos, a solução pacífica e regional foi aquela que melhor conseguiu interesses diversos e fez esmorecer o furor revolucionário por meio de concessões oferecidas pelos governos.

Referências

- AGUILERA PERALTA, G. Esquipulas y el conflicto interno en centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, San José, Universidad de Costa Rica, v. 14, n. 1-2, p. 131-141, 1988.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. *Sistemas políticos de América Latina*: México, América Central y Caribe. Madrid: Tecnos, 2008. v. 2.
- ANNUNZIATA, L. Democrats and the Arias Plan. *The Nation*, v. 244, n. 15, Nova Iorque, p. 503-506, 18 abr. 1987.
- ARNSON, C. J. *Crossroads*: Congress, the President, and Central America. 2. ed. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1989.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/44/344/add.1-S/20699. Nova Iorque, 9 de outubro de 1989.
- BAGLEY, B. M. Contadora: the failure of diplomacy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Flórida, v. 28, n. 3, p. 1-32, out. 1986.
- BATISTA, E. S. *América Central nas asas do quatzal*. Porto Alegre: Literalis, 2003.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- BRENES, A. C. Costa Rica: una democracia sitiada por el lobo feroz. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 80, p. 11-15, nov-dez 1985.
- CALLONI, S.; CRIBARI, R. *La "guerra encubierta" contra Contadora*. Panamá: Centro de Capacitación Social, 1983.
- CANDANEDO, R. "La comisión internacional de verificación del acuerdo Esquipulas 2 inicia su labor". *El País*. Arquivo digital. 05 jan. 1988.
- CARAVEO TOLEDO, R. B. *El interés nacional mexicano en Centroamérica y el Grupo Contadora*. 1984. 173f. Tesina (Licenciatura em Ciência Política). Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1984.
- COMITEE ON FOREIGN RELATIONS. Report of the National Bipartisan Commission on Central America. Washington, 10 jan. 1984.
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/637. Nova Iorque, 27 de julho de 1989.
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/644. Nova Iorque, 7 de novembro de 1989.
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/693. Nova Iorque, 20 de maio de 1991.
- DANA SIMS, H.; PETRASH, V. The Contadora Peace Process. *Conflict Quarterly*, p. 05-28, out. 1987.
- DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA. *Basic facts about the United Nations*. Nova Iorque: ONU, 1995.
- FOX, G. Democratization. In: MALONE, D. (Org). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004. p. 69-84.
- GLEIJESES, P. Reflexiones sobre la victoria de los Estados Unidos en Centroamérica. *Revista Iberoamericana*, Madrid, v. 19, p. 257-269, jan./jun. 1991.
- GOODFELLOW, W. *Reagan vs. the Sandinistas: the undeclared war on Nicaragua*. Washington, DC: Center for International Policy, 1986.
- GRANDIN, G. *A revolução guatemalteca*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- GREENBERGER, R. Reagan administration moves to limit treaty 'ploy' by Nicaraguan marxists. *The Wall Street Journal*, Nova Iorque, 26 set. 1984a.
- GREENBERGER, R. Shultz Nicaragua trip is faulted by some as step to quiet critics, not spur talks. *The Wall Street Journal*, Nova Iorque, 4 jun. 1984b.

GRUPO DE CONTADORA. *Declaração de Cancun*. Cancun, 17 de julho de 1983.

GRUPO DE CONTADORA. *Declaração de Caraballeda*. Caraballeda, 12 de janeiro de 1986.

HARTO DE VERA, F. Los procesos de negociaciones de paz en America Central. 1991. 357f. Tesina (Doutorado em História) - Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.

I CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Esquipulas I*. Esquipulas, 24 e 25 de maio de 1986.

II CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Esquipulas II*. Ciudad de Guatemala, 7 de agosto de 1987.

III CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Alajuela*. Costa Rica, 16 de janeiro de 1988.

IV CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Costa del Sol*. Costa del Sol, 13 e 14 de fevereiro de 1989.

V CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Tela*. Tela, 7 de agosto de 1989.

VI CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de San Isidro de Coronado*. San Isidro de Coronado, 10-12 de dezembro de 1989.

VII CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Montelimar*. Montelimar, 2 e 3 de abril de 1990.

VIII CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Antigua*. Antigua, 17 de junho de 1990.

IX CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Puntarenas*. Puntarenas, 17 de dezembro de 1990.

X CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de San Salvador*. San Salvador, 15-17 de julho de 1991.

XI CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Tegucigalpa*. Tegucigalpa, 13 de dezembro de 1991.

XII CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Managua*. Managua, 5 de junho de 1992.

XIII CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. *Declaração de Panamá*. Ciudad de Panamá, 11 de dezembro de 1992.

LÓPEZ HERNANDEZ, J. A. *América Central: conflito e solução negociada na década de oitenta*. 1993. 210f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 1983.

LYNCH, E. A. *The Cold War's last battlefield: Reagan, the Soviets, and Central America*. Albany: State University of New York Press, 2011.

MAIRA, L. Por que centroamerica?. In: MAIRA, L. (Org.). *La política de Reagan y la crisis en Centroamérica*. San José: EDUCA, 1982. p. 201-214.

MALLMANN, M. I. *Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia na América Latina*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

MIRANDA, R.; RATLIFF, W. *The civil war in Nicaragua: inside the sandinistas*. Nova Jersey: Transaction Publishers, 1994.

MONTGOMERY, T. S.; WADE, C. *A revolução salvadoreña*. São Paulo: Unesp, 2006.

OJEDA GOMÉZ, M. *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica, 1983-1985*. Ciudad de México: El Colegio del México, 2007.

OPAZO BERNALES, A.; FERNÁNDEZ VÁSQUEZ, R. *Esquipulas II: una tarea pendiente*. San José: EDUCA, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central*. Declaração de Cartagena. Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992*. Nova Iorque: United Nations Publications, 2007.

PURCELL, S. Demystifying Contadora. *Foreign Affairs*, Nova Iorque, v. 6, n. 4, p. 74-95, out. 1985.

ROJAS ARAVENA, F. *El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos*. Trabalho apresentado na CLACSO. Caracas, 27-29 mar 1989a.

ROJAS ARAVENA, F. El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 22, n. 86, p. 224-247, abr-jul. 1989b.

ROJAS ARAVENA, F. Esquipulas II: un proceso de construcción de confianza. *Revista Relaciones Internacionales*, Costa Rica, v. 46, p. 9-22, primero semestre de 1994.

ROUQUIÉ, A. *Guerras y paz en América Central*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/20642. Nova Iorque, 18 de maio de 1989.

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/20791. Nova Iorque, 16 de agosto de 1989.

SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/20857. Nova Iorque, 21 de setembro de 1989.

SORTO, F. O. A Corte Internacional de Justiça e o caso Estados Unidos-Nicarágua. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 32, n. 127, p. 233-239, jul./set. 1995.

SORTO, F. O. *Guerra civil contemporânea: a ONU e o caso salvadorenho*. Porto Alegre: S. A. Fabris Editor, 2001.

TAUBMAN, P. Latin peace plans: why the US balks. *The New York Times*, Nova Iorque, out 1984.

TREIN, F. A vontade do poder hegemônico: a política externa de Reagan. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 57-66, jan-jul. 1983.

VICKERS, G. R. Keeping the peace: the history and challenges of the accords. *Harvard International Review*, Cambridge, v. 17, n. 2, summer 1995.

WICKER, T. In the Nation; cat out of the bag. *The New York Times*, Nova Iorque, 14 jan. 1988.

ZIMMERMANN, M. *A revolução nicaraguense*. São Paulo: Unesp, 2006.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

The legacy of Hannah Arendt on the analysis of the contemporary condition of the refugee*

O legado de Hannah Arendt na análise da condição contemporânea do refugiado

El legado de Hannah Arendt en el análisis de la condición contemporánea del refugiado

Stefania Eugenia Barichello¹

Abstract

The aim of this paper is to present a perspective on the status 'refugee', based on the work and considerations of Hannah Arendt. For this purpose, three texts written by Arendt will be examined during the course of this study: the first part deals with Arendt's experience as a refugee, which became a defining aspect of her perspective, the second analyses the categorisation of the refugee camps in her book, *The Origins of Totalitarianism*, the third examines the three core activities of the human condition. After which, it looks to contemporary political thinkers, in order to find out the ways in which Arendt's thoughts can be used to provide an analysis of the contemporary condition of the refugee.

Keywords: Refugee law. Hannah Arendt. Refugee status.

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar uma perspectiva sobre o status de refugiado com base no trabalho e considerações de Hannah Arendt. Para isso, examina três textos escritos por Arendt: a primeira parte explora a experiência de Arendt como um refugiado como um aspecto decisivo de sua perspectiva, o segundo analisa a categorização dos campos de refugiados em seu livro *As origens do totalitarismo*, a terceira examina as três principais atividades da condição humana. Finalmente, esse artigo analisa pensadores políticos contemporâneos e suas interpretações do pensamento Arendtiano no estudo da atual condição refugiado.

Palavras-chave: Direito dos Refugiados. Hannah Arendt. Status de refugiado.

Resumen

El objetivo de este artículo es examinar una perspectiva sobre el estatus de refugiado basándose en el trabajo de Hannah Arendt. Para esto, examina tres textos escritos por Arendt: la primera parte explora la experiencia de Arendt como refugiada como un aspecto decisivo de su perspectiva, la segunda examina la categorización de los campos de refugiados en su libro *Los Orígenes del Totalitarismo* y la tercera examina las tres actividades principales de la condición humana. Finalmente, este artículo analiza pensadores políticos contemporáneos y sus interpretaciones del pensamiento de Arendtiano en el estudio de la actual condición de refugiado.

Palabras clave: Derecho de los refugiados. Hannah Arendt. Estatus de refugiado.

* Recebido em: 24/11/2014.

Aprovado em: 12/03/2015.

¹ Doctoral Candidate at the School of Advanced Study, University of London. Research funded by the CAPES Foundation Ministry of Education of Brazil (BEX 0796/14-0). Her research focuses on refugee protection and responsibility-sharing in Latin America. Master's degree in Human Rights and Democratisation, awarded by the EIUC and Uppsala University (Sweden). Master's Degree in Comparative Study of Mercosur and the European Union, University of Udine (Italy). Master's degree in Latin American Integration, UFSM (Brazil). Visiting researcher of the study group on Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional, UFSM (Brazil).
E-mail: stefania.barichello@postgrad.sas.ac.uk.

1 Introduction

Hannah Arendt is usually categorised as a theorist who is concerned with the public sphere and political action. Nonetheless, there is an aspect of her work, which is concerned with the question of refugees. Actually, it is due to her personal experience as a refugee that Arendt's initial ideas as a political theorist emerged, addressing the Jewish Question in the beginning of World War II.

The thoughts of Hannah Arendt form a fundamental theoretical basis, which is used to reflect upon the issue of refugees today. The following article aims to present a perspective on refugees, based on the work and considerations of Hannah Arendt, and to show the manner in which they have been used, to analyse their current condition.

This study is structured into four parts, and each one represents a specific aspect, which is needed for a better understanding of the topic in question. The first one deals with Hannah Arendt's experience as a refugee, which became a defining aspect of her perspective. The second analyses the categorisation of refugee camps in her book, *The Origins of Totalitarianism*. The third examines the three core activities of the human condition, which are 'Labour', 'Work', and 'Action'. The fourth proposes to look at the legacy of Hannah Arendt, based on the analysis of the contemporary condition of refugees, incorporating the thoughts of Giorgio Agamben and Zigmunt Bauman. Finally, the conclusion highlights the main points of this essay.

2 The condition of refugee as a defining aspect in Arendt's perspective

Based on her own experience as a Jewish refugee, Arendt interpreted the concept of a refugee as the vector of a new historical conscience. Her work demonstrated the need for the reinterpretation of human rights, and to consider those who have been deprived of everything, in particular, of movement and action. For Arendt,

of all the specific liberties which may come into our minds when we hear the word "freedom", freedom of movement is historically the oldest and also the most elementary. Being able to depart for where we will is the prototypal gesture of being free, as limitation of freedom of movement has from time immemorial been the precondition for enslavement. [...] both action and thought occur in the form of movement and that, therefore, freedom underlies both: freedom of movement. (ARENDDT, 1968, p. 9)(Emphasis added)

In Arendt's reflexions and proposals, people who are forced to abandon their homes, communities, and their countries, cannot be denied the "right to have rights". In other words, the inalienable rights of the human condition: from the right to biologically survive, to the right for integration, political action, to be amongst men, the right to be seen in the public sphere, and to act politically, were all to be considered. The exiled, the refugees, and the people who were forcibly displaced from their home countries, therefore, belonged to a new paradigm for the Western societies, because they questioned the fundamental concepts of the Modern State, such as Human Rights and citizenship.

Hannah Arendt's texts show an unarguable quality, and, when talking about her own condition, she highlights that it was not a choice she made for herself, and, just as any person at his/her birth receives something in a contingent character, this was not chosen by her. Therefore, she considers the condition of being a Jew to be a political condition in a determined setting of the world, because life starts in a certain moment in time, in a concrete place, in the context of a determined community, and with a set of physical and psychological features.

This state at birth is not voluntary. One does not wish to be born in a time, or in a body where its features can be negatively evaluated. Being born is to be a part of a world of relations, of discourses and norms, where one does not choose, but in a certain way, they constitute of the human being. Therefore, for Arendt, assuming that she thought and acted like a Jew did not imply a deterministic notion, but that she thought of herself as part of a determined reality (BIRULÉS, 2007).

The fact that she was the protagonist of a story of a refugee, looking for protection when the European countries closed the borders for the Jewish refugees, gave Hannah Arendt a solid basis to reflect and narrate the inability of international institutions to solve the problem. For her, it opened the world's eyes to the fact that Human Rights were connected to a State, and that the notion of "right to have rights" came first to the rights that were being discussed in the texts of existing international declarations. Jewish people, when expatriated, lost all rights, and most of them were related to the condition of being a citizen of a State.

Arendt tried to explain the reality, in part, as a result of her Philosophy studies initiated in Germany, under the supervision of philosopher Karl Jasper, with

whom she maintained regular contact throughout her life. In her own words, she affirmed to have felt, at first, a “philosophical shock”. This amazement was more than mere curiosity, as it led her into an intense state of self-reflection, a form of thinking, in which she considered the expression of genuine philosophizing. On the other hand, the outside world presented her with what she called, a “reality shock”: it gave her the option to reflect upon the political action and the condition of human beings (KOHN, 2005). The choice for the political condition is well outlined in her work, “The Human Condition”. In this book, Arendt explains her choice, to reflect on the ‘*vita activa*’, as it will be further elaborated in the course of this text.

The Jewish Writings is a collection of several essays about the Jewish condition between 1942 and 1966 (ARENDR, 2007). Among the texts in the book, *We Refugees*, originally published in The Memorial Journal, in 1943, is one of the most relevant texts for the analysis of the situation of asylum and refugees. In this essay, the author defines the term ‘refugee’, based on her own experience as a refugee in the United States.

For Hannah Arendt, refugees are

those of us who have been so unfortunate as to arrive in a new country without means and have to be helped by refugee committees. [...] We lost our home, which means the familiarity of daily life. We lost our occupation, which means the confidence that we are of some use in this world. We lost our language, which means the naturalness of reactions, the simplicity of gestures, the unaffected expression of feelings. We left our relatives in the Polish ghettos and our best friends have been killed in concentration camps, and that means the rupture of our private lives (ARENDR, 2007, p. 264).

We Refugees is a seminal text, in which the condition of refugees is proposed under the paradigm of a new historical conscience. This assumption is explicit in the sentence: “refugees driven from country to country represent the vanguard of their people – if they keep their identity” (ARENDR, 2007, p. 274). For the first time, she understood that Jewish history was connected to the history of other nations, because the condition of being a Jew was precedent to the condition of being a citizen of a certain country, and even after being denaturalized, they continued to be Jews.

Throughout her work, Arendt insisted that thinking from living experience was an essential aspect. Thinking comes from happenings, to which, one must remain attached, as if they were the thoughts’ only indicators

and guides. Living reality is considered to be the starting point of thoughts and actions (ARENDR, 1996).

From her works, two books are indispensable for the study of refugees and understanding their condition contemporary: *The Origins of Totalitarianism* (1951) and *The Human Condition* (1958). The first book provides the theoretical and factual support for the second.

The Arendtian reflection in *The Origins of Totalitarianism* presents citizenship not only as a means, but also as a substantive principle, that is to say, as a possibility to be treated equally by others in a shared world.

In *The Human Condition*, Arendt reflects upon the concept of citizenship, by using reports of participation in the public space of the Greek polis. In her allusions to Human Rights, Arendt affirms that it is not enough to guarantee people to end their condition of being social pariah. They have been defined as inalienable, because it is supposed that they are independent of all governments. However, the moment human beings cease to have their own government, and needs to reach out for their minimum rights, there is no authority or institution remaining, which would be able to protect them.

In this work, the starting point of reflection is the isolation of human beings, which destroys their political ability, and consequently, their *action*. Although, to achieve isolation of the public sphere, and in order to attempt the total domination of man, it is also necessary to annihilate their private lives, social ramifications, and roots. For Arendt, having no roots means having no place in the world. The posthumous publication of other works also enhanced Arendt’s legacy, and increased her influence in the public and intellectual spheres. One example is her text, *The Jew as a Pariah*. Published internationally, and translated into multiple languages, these books are important in understanding the subjectivity of the author, the particularity of her condition, her experience as a German-born Jew, her confrontation of Nazism, and her intellectual contributions throughout the years (ARENDR, 2005).

Hannah Arendt comprehended, and clearly explained, that the human condition can only be fulfilled in the public world, which allows these individuals to be free from the living world, and the experienced *action*. All human activities are conditioned by the fact that men live together, but action cannot be imagined outside the community. For Arendt, only action is a prerogative, exclusive of men, because it is entirely dependent on the constant presence of others (ARENDR, 1970).

In her last published work, *The Life of the Mind*, Arendt approaches the concept of 'vita contemplativa', of thought, philosophy, and in a certain way, she complements the subject discussed in *The Human Condition*. The latter reflects on the 'vita activa', underlined by the political inquiries that were raised by her first book, *The Origins of Totalitarianism*. Also, in *The Human Condition*, Arendt explains her option for the contemplation of 'vita activa', and for the integration in the public space, as a consequence of her own position in the world.

3 Origin of totalitarianism: refugee camp categorisation

In 1951, Hannah Arendt published the book *The Origins of Totalitarianism*, in which, she described the appearance of a new modern subject, the non-subject – the refugee and the expatriate – resulting from the international consolidation of a new world order, and divided into nation-states. Moreover, the author underlined the decay of the State, where nationality, and not residency, became the principle that defined the right of citizenship (ARENDT, 1985).

In the work, Arendt affirms that totalitarian domination aims to abolish freedom, and not just restrict it. The abolition of freedom would happen in three stages: the first one aims to eliminate the juridical person from the individual. The second intends to abolish the individual's moral persona, by denying his or her condition to be a victim, and by corrupting human solidarity. The remaining stage is the loss of individuality of each human being (ARENDT, 1985).

As Arendt describes:

the first essential step on the road to total domination is to kill the juridical person in man. This was done, on the one hand, by putting certain categories of people outside the protection of the law and forcing at the same time, through the instrument of denationalization, the non-totalitarian world into recognition of lawlessness, it was done, on the other, by placing the concentration camp outside the normal judicial procedure in which definite crime entails a predictable penalty (ARENDT, 1985, p. 145).

Hannah Arendt affirmed "the aim of an arbitrary system is to destroy the civil rights of the whole population, who ultimately become just as outlawed in their own country, as stateless and homeless" (ARENDT, 1985, p. 149). The destruction of civil rights, and the death of

its juridical person, were considered to be the initial conditions for an individual or population to be dominated entirely. With regards to the second phase, and the elimination of the human moral character, she affirms that

the next decisive step in the preparation of living corpses is the murder of the moral person in man. This is done in the main by making martyrdom, for the first time in history, impossible [...] They have corrupted all human solidarity. Here the night has fallen on the future. When no witnesses are left, there can be no testimony (ARENDT, 1985, p. 149).

What is more, in order to be significant, a gesture must have a social meaning. Concentration camps, by means of anonymous death, and from the situation of its prisoners, unknown to the public sphere,

robbed death of its meaning as the end of a fulfilled life. In a sense they took away the individual's own death providing that henceforth nothing belonged to him and he belonged to no one. His death merely set a seal on the fact that he had never really existed (ARENDT, 1985, p. 150).

Nonetheless, according to Arendt, the third moment happens, "once the moral person has been killed, the one thing that still prevents men from being made into living corpses is the differentiation of the individual, his unique identity" (ARENDT, 1985, p. 151). The aforementioned individuality could be preserved by a persistent stoicism, that is, in the isolation of people, with no rights and no conscience. Arendt understood that this part of the human person would be much harder to destroy, precisely because it depended essentially on its nature, and the forces that cannot be controlled by the will of others. At the same time, when destroyed, this part would be the easiest to restore, because it depended on the individual solely. However, after the annihilation of the juridical person, and the killing of the moral, the destruction of individuality always follows (ARENDT, 1985).

According to Arendt, "the experience of the concentration camps does show that human beings can be transformed into specimens of the human animal" (ARENDT, 1985, p. 153). The ideal of totalitarian domination is only attained when men became superfluous – and that could be achieved in the concentration camps.

Arendt defines the concentration camp as being

the world of the dying, in which men are taught they are superfluous through a way of life in which punishment is meted out without connection with crime, in which exploitation is practiced without profit, and where work is performed without product, is a place where senselessness is daily produced anew (ARENDT, 1951, p. 431).

Seeing the human being as an unnecessary means is a total lack of respect for the human dignity, as “respect for human dignity implies the recognition of my fellow-men and our fellow-nations as subjects, as builders of the worlds or co-builders of a common world” (ARENDT, 1951, p. 432).

Concentration camps were the places where human beings would transform into animals. However, the camps were not an invention of totalitarian movements. Their systematic use was introduced in the Boer War² in South Africa in the early 20th century, and later, applied in India to contain the “undesirable elements” (ANGLO-BOER WAR MUSEUM, 2013). The term “protective custody” was also used during this time, and was later adopted by the Third Reich. Those camps correspond, in a common sense, to the concentration camps that were used in the early period of totalitarian regimes. They were used for “suspects”, whose felonies were not possible to be proved, and what could not be condemned via common legal process (ARENDT, 1985, p. 138).

“Protective custody”, can therefore be understood as the isolation of individuals from social life, and it was a part of the very mechanism of the totalitarian regime. In order to explain the prisoner’s situation, the Nazi regime’s propaganda adopted the idea of “protective custody” as an equivalent to a preventive police measure, thus, taking the people out of the society, where it was not possible for them to take political action (ARENDT, 1985).

It is vital to highlight Arendt’s classification of concentration camps, and the fact that, surprisingly, she considered refugee camps to be a form of concentration camps. According to her,

concentration camps can very aptly be divided into three types corresponding to three basic Western concept of a life after death: Hades, Purgatory, and Hell. To Hades correspond those relatively mild forms, once popular even in non-totalitarian countries, for getting undesirable elements of all sorts – refugees, stateless

persons, the asocial and the unemployed – out of the way; as DP camps, which are nothing other than camps for persons who have become superfluous and bothersome, they have survived the war. Purgatory is represented by the Soviet Union’s labor camps, where neglect is combined with chaotic forced labor. Hell in the most literal sense was embodied by those types of camps perfected by the Nazis, in which the whole of life was thoroughly and systematically organized with a view to the greatest possible torment (ARENDT, 1985, p. 143).

The three types of concentrations camps, which were named by Arendt to be Hades, Purgatory and Hell, have a common characteristic: human beings were held there, and treated as if they no longer existed, “as if what happened to them were no longer of any interest to anybody, as if they were already dead and some evil spirit gone mad were amusing himself by stopping them for a while between life and death before admitting them to eternal places” (ARENDT, 1985, p. 143).

When pondering the philosophical implications, and, in particular, the politics/policies of refugee camps, Arendt highlighted that “apparently nobody wants to know that contemporary history has created a new kind of human beings – the kind that are put in concentration camps by their foes and internment camps by their friends” (ARENDT, 2007, p. 265).

The author considered both the incentive and the silent consent to those unseen conditions, which would result from events that, in a period of political fragmentation, transformed thousands of human beings into stateless, expatriated, dispossessed, banned, unwanted people, while unemployment rendered millions of citizens to become economically superfluous and socially expensive. With regards to this alarming situation, Arendt defended that “[t]his in turn could only happen because the Rights of Man, which had never been philosophically established but merely formulated, which had been politically secured but merely proclaimed, have, in their traditional form, lost all validity” (ARENDT, 1985, p. 145).

Arendt argued that the phenomena, termed Isolation, in the political sphere, could not be compared to the loneliness in the social contact sphere. Isolation and loneliness are not the same. For her, isolation is a situation, in which individuals see each other, once the political sphere in their lives is restored. Even though it cuts men off from power and ability to take action, this type of seclusion leaves all productive activities intact.

² The first modern and systematic use of concentration camps was by the United Kingdom during the Boer War (1880-1902), when the British commander Horatio Kitchener used these camps as part of his strategy to fight the guerrillas. Kitchener ordered the destruction of the farms that fed the Boer militia, and deported the farmers and their employees to the concentration camps. Entire families were confined and imprisoned, and they would die slowly of malnutrition or disease. The use of camps was fundamental to the British victory. About 26,000 Boers were killed, excluding the local farmers.

In isolation, man remains in contact with the world as human artifice; only when the most elementary form of human creativity, which is the capacity to add something of one's own to the common world, is destroyed, isolation becomes altogether unbearable. [...] Isolated man who lost his place in the political realm of action is deserted by the world of things as well, if the no longer recognized as homo faber, but treated as an animal laborans whose necessary 'metabolism with nature' is of concern to no one. Isolation than becomes loneliness. [...] While isolation concerns only the political realm of life, loneliness concerns human life as a whole (ARENDR, 1985, p. 173).

Loneliness, on the other hand, is related to the experience of not belonging to a world. It "is among the most radical and desperate experiences of man" (ARENDR, 1985, p. 173). Loneliness also refers to the idea of the superfluous and meaningless being. Having no roots means lacking a known and secure place in the world, whereas, being superfluous means being utterly deprived of a place in the world. According to Arendt,

uprootedness can be a superfluousness, just as isolation can (but must not) be the preliminary condition for loneliness. Taken in itself, without consideration of its recent historical causes and its new role in politics, loneliness is at the same time contrary to the basic requirements of the human condition and one of the fundamental experiences of every human life (ARENDR, 1985, p. 173).

The very existence of the world, felt by men through material and sensorial means, depends on our contact with other men, on the creation of a common sense among all that prevents each and every one of us from being closed in, in our own particularities. "Only because we have common sense, that is only because not one man, but men in the plural inhabit the earth, can we trust our immediate sensual experience" (ARENDR, 1985, p. 174).

With these considerations, Arendt opened the way to further considerations that would be made in the book, *The Human Condition*, in which, she classified the three stages of 'vita activa'.

4 Vita activa and the three fundamental activities of the human condition: labour, work, action

In order to understand the human condition, and more specifically, the origins of isolation necessary for the establishment of the totalitarian state (identified in *The*

Origins of Totalitarianism), Hannah Arendt chose to reflect upon 'vita activa', the living experience of men and an expression of her political position.

The expression, 'vita activa', belongs to the tradition of political thinking. According to Arendt, though far from approaching and characterizing all political experiences of the Western world, this tradition "grew out of a specific historical constellation: the trial of Socrates and the polis" (ARENDR, 1970, p. 12). Traditionally though, 'vita activa' derives from the term 'vita contemplativa', and owes its dignity to the fact that it serves the needs and wishes for contemplation (ARENDR, 1970).

For Arendt, 'vita activa' means

human life in so far as it is actively engaged in doing something, is always rooted in a world of men and of man-made things which it never leaves or altogether transcends.[...] All human activities are conditioned by the fact that men live together, but it is only action that cannot even be imagined outside of the society of men. The activity of labour does not need the presence of others, though a being labouring in complete solitude would not be human but an *animal laborans* in the word's most literal significance (ARENDR, 1970, p. 22).

Throughout the 6 chapters of *The Human Condition*³, Arendt examines the specificities and generalisations of the human condition, by means of comprehension, and by revealing the three fundamental activities that integrate 'vita activa', which are labour, work and action.

Labour is the activity associated with the biological process. It is shared with the animal condition, and thus, considered by Arendt to belong to the animal laborans.

Work is not necessarily a part of the species' life cycle. By working, *homo faber* builds objects and other things, with elements extracted from nature, and transforms the world into a space of objects that are shared by men. The human habitat is made of objects that are placed between nature and men, which can either unite or separate them.

Action is an essential political condition, to the extent that it gives the individuals the ability to rule their own destiny. It is a path for freedom, and the only form of expression of individual uniqueness. Action is the ability to start something new, and it is this activity that allows individuals to express their identity.

³ The six chapters are: The Human Condition, The Public and the Private Realm, Labor, Work, Action, The Vita Activa and the Modern Age.

In Arendt's words,

with the term *vita activa*, I propose to designate three fundamental human activities: labor, work and action. They are fundamental because each corresponds to one of the basic conditions under which life on earth has been given to man. Labor is the activity which corresponds to the biological process of the human body. [...] Work is the activity which corresponds to the unnaturalness of human existence. [...] Action the only activity that goes on directly between men without the intermediary of things or matter, corresponds to the human condition of plurality, to the fact that men, not Man, live on the earth and inhabit the world (ARENDT, 1970, p. 7).

According to Arendt, the experience of the Jewish refugees can be compared to an animalistic and biological life, in which, only survival matters – a situation restricted to the activity of labour. Her objective, however, is to show that behind the biological life, a political life (action) must exist, which the refugees and expatriates are denied of, because, when not being integrated, they are not allowed to have political action in the public space, and the only thing that is left is a union which is based on humanitarianism. At the beginning of the book, she states that

what I propose in the following is a reconsideration of the human condition from the vantage point of our newest experiences and our most recent fears. This, obviously, is a matter of thought, and thoughtlessness – the heedless recklessness or hopeless confusion of complacent repetition of “truths” which have become trivial and empty – seems to me among the outstanding characteristics of our time. What I propose therefore, is very simple: it is nothing more than think what we are doing (ARENDT, 1970, p. 5).

The book *The Human Condition* approaches the most elementary manifestations of the human condition, that is to say, the activities that are traditionally within the grasp of everybody. In conclusion, the book is limited to a systematic discussion of labour, work and action, as “general human capacities, which grow out of the human condition and are permanent, that is, which cannot be irretrievably lost so long as the human condition itself is not changed” (ARENDT, 1970, p. 6). In conclusion, the historical objective was to investigate the origins of alienation in the modern world.

Plurality is specified in the human condition action by the fact that we humans are equal, and at the same time, are different, unique, and independent beings. The

three activities and their respective conditions are associated to the most natural conditions of the human existence: birth and death.

In this regard, labour assures not only the existence of the individual, but the life of the species. Work, and its product, give certain permanence and durability to the ephemerality of human time. Action, to the extent that it founds and preserves political bodies, creates the conditions for memory, and hence, history (ARENDT, 1970, p. 6).

Nonetheless, for Arendt, among the three activities, action would be connected to the human capability of beginning and re-beginning, because

action has the closest connection with the human condition of natality; the new beginning something anew, that is of acting. In this sense of initiative, an element of action, and therefore of natality, is inherent in all human activities. Moreover, since action is the political activity par excellence, natality, and not mortality, may be the central category of political, as distinguished from metaphysical, thought (ARENDT, 1970, p. 9).

The relationship between action and common life seems to justify the old translation of Aristotle's *zoon politikon* as animal *socialis*, even though the Latin use of the word *societas* also carries a clear political meaning, since its origins are indicative of an alliance of the people for a specific end (ARENDT, 1970, p. 23). The term ‘social’ begins to acquire the general meaning of a fundamental human condition, after the consequent concept of *societas generis humani*, that is to say, a ‘society of man-kind’ (ARENDT, 1970, p. 12).

Public sphere, i.e., the world in common, brings humans together in the company of one another, and, at the same time, it avoids collision.

The common world is what we enter when we are born and what we leave behind when we die. It transcends our life-span into past and future alike; it was there before we came and will outlast our brief sojourn in it. It is what we have in common not only with those who live with us, but also with those who were here before and with those who will come after us. But such a common world can survive the coming and going of the generations only to the extent that it appears in public. It is publicity of the public realm which can absorb and make shine through the centuries whatever men may want to save from the natural ruin of time (ARENDT, 1970, p. 55).

In her work, Hannah Arendt attributes the importance of the term “private”, to the existence of a public sphere. For the individual,

to live an entire life means above all to be deprived of things essential to a truly human life: to be deprived of the reality that comes from being seen and heard by others, to be deprived on 'objective' relationship with them that comes from being related to and separated from them through the intermediary of a common world of things, to be deprived of the possibility of achieving something more permanent than life itself. The privation of privacy lies in the absence of others; as far as they are concerned, private man does not appear, and therefore it is as though he did not exist (ARENDT, 1970, p. 58).

The understanding of the importance of the public sphere reveals that, without participating in the "world in common", the actions of individuals are meaningless. Facts remain insignificant or inconsequential to others, and vice versa, because what matters for the actor does not have importance for the others.

In *The Human Condition*, when discussing the sphere of the public, Arendt recognizes its reference to two correlated phenomena: all that comes to public and can be seen and heard by all; and the world common to all, which is, in fact, a human construct, created by man-made things inserted between nature and man, bringing them together and apart, within a human habitat.

The distinction between labour and work, proposed by Arendt, is based on the fact that ancient European languages used two etymologically different words to designate them (ARENDT, 1970, p. 80).

The distinction between manual and intellectual work is also highlighted in the book. Both have different causes, but, they come from the contextual features of the Middle Ages, "under modern conditions every occupation had to prove its 'usefulness' for society at large, and since the usefulness of the intellectual occupations had become more than doubtful because of the modern glorification of labour, intellectuals started to claim their inclusion in the working population, and entitle their occupation as intellectual work" (ARENDT, 1970).

The process of labour moves in the same circular movement direction, as the biological process of the living being. As opposed to the process of work, which ends when the object is finished, the products of labour, resulting from the 'metabolism' of man with nature, do not last long enough in the world to become a part of it. The very activity of labour focuses exclusively on life and life maintenance. Labour is done by animal *laborans*, who, compelled by the needs of the body, does not make use of the same

with the same amount of freedom that the *homo faber* does, when using his hands as primary instruments (ARENDT, 1970).

In Arendt's perspective, "the ideals of *homo faber*, the fabricator of the world, which are permanence, stability, and durability, have been sacrificed to abundance, the ideal of the animal *laborans*". This explains the fact that man lives in a consumer society, as "labour and consumption are but two stages of the same process, imposed upon man by the necessity of life, this is only a way to saying that we live in a society of laborers" (ARENDT, 1970, p. 126).

The human condition is constituted by nature and the earth, and as a consequence "the world and the things of the world constitute the condition under which this specifically human life can be at home on earth" (ARENDT, 1970, p. 134). Nevertheless, there is a difference of perception between *homo laborans* and *homo faber*, since

the same nature seen through the eyes of *homo faber*, the builder of the world, 'furnishes only the almost worthless materials as in themselves,' whose whole value lies in the work performed upon them. Without taking things out of nature's hands and consuming them, and without defending himself against the natural process of growth and decay, the animal *laborans* could never survive. But without being at home in the midst of things whose durability makes them fit for use and for erecting a world whose very permanence stands in direct contrast to life, this life would never be human (ARENDT, 1970, p. 135).

Despite that context, Arendt concludes her work with considerations on the activity of thinking. Even though she admits to have omitted this subject from the reflections on '*vita activa*', it is a possible discussion, and might happen wherever men live in the condition of political freedom. The constitution, she says, has two dimensions that elucidate the relationship between rights and politics in the most concrete form: the building of the public space by the *homo faber*, and the agreement for joint action which is obtained by the means of a promise. Therefore, the constitution is a conventional creation, and not an independent concept, because political communities are not the product of thinking, but rather the result of action. They are the actors and are dependent on a succession of actions to exist.

The challenge posed by Arendt, which continues to be controversial even today, is subject to the possibility of the new, facilitated by the joint action of human beings in the public space.

5 Arendt's thoughts and the analysis of the contemporary condition of the refugee

The assumptions of the Italian political philosopher, Giorgio Agamben, as well as those of Polish sociologist Zigmunt Bauman, defend the pertinence of Arendt's work nowadays. They point out, in particular, the predictions and the reflections made by her.

In the Chapter 'Beyond Human Rights,' from the book *Means Without End*, Agamben recapitulates the article *We Refugees*, published in 1943, where she expresses that the refugees represent a "new historical consciousness", and have no interest in gaining a new national identity, but rather seek to "contemplate lucidly their condition" (AGAMBEN, 2000, p. 15). He writes that this new form of consciousness is particularly important today, as, older concepts, representing the political actor, such as "man" or "citizen", are falling by the wayside as the nation-state gradually declines.

The author elaborates upon Arendt's approach on the Nation-State, in particular, on the difference between political life and biological life, the latter resulting from the deprivation of citizenship. At the same time, Agamben gives credence to Arendt's proposal, in the sense that political theory uses refugees as a paradigm, in order to rethink politics. To the author, the refugee is a key player, to the extent that it exposes the trilogy of Territory – State – Nation, by putting in check the relationship between the State and Nation, and bringing to light the hidden violence in the nation-building processes, by showing that sovereignty can both be inclusive and exclusive. According to Agamben

given the by now unstoppable decline of the nation-state and the general corrosion of traditional political-judicial categories, the refugee is perhaps the only thinkable figure for the people of our time and the only category in which one may see today - at least until the process of dissolution of the nation-state and of its sovereignty has achieved full completion- the forms and limits of a coming political community (AGAMBEN, 2000, p. 16).

In humanitarian terms, thinking about refugees nowadays means granting biological survival, but not providing the guarantee of political survival. In the moment of crisis of the Nation-State, it can no longer be defined, based on the homogeneous national territory (AGAMBEN, 2000).

Similarly, Baumann also makes a "bio-political" reading of refugees. He considers them as 'wasted life,' the

human residue of globalisation, and of what he calls "liquid modernity". Refugees become wandering beings, living on a trans-frontier space, doomed to live a provisory life in the shadows, because they do not belong to any State. In this perspective, biological humanism converts into an excluding practice, without the perspective of integration, where political action in the global space takes into consideration only the survival of the individuals (BAUMAN, 2004).

According to Baumann, the last 200 years of modern history considered voluntary and involuntary refugees to be the responsibility of the receiving country. Once admitted, new and established foreigners were under the exclusive jurisdiction of the country. The available choices, to solve the problem of foreigners, should be ideally between anthropophagic and anthropoemic alternatives. The first would literally absolve the foreigners, as in tribal cannibalism, or in a metaphorical sense, in an assisted simulation by power, and practiced in a universal manner by the nation-states. Foreigners would be assimilated by the national body, and they would stop existing as such. The second solution was to 'vomit foreigners', put them together, and expel them from the State power, and the world of the living (BAUMAN, 2008)

Bauman says that the refugees today are 'unsayable'. Those who are proud of their ability to self-reflect, are not only untouchable, but also "unthinkable". In a world of imagined communities, they are the unimaginable. By denying them the right to be imagined, other communities – authentic or believing to be so - reach for some credibility for their own imagination.

Only a community that actually appears often in the political discourse, but cannot be seen anywhere else in real life and time, that is, the global community, an inclusive community but so far non-exclusive, a community that related to the Kantian vision of a *Vereinigung in der Menschengattung* (a perfect civil union of the human race), could take the refugees today out of the 'non-place' where they have been projected (BAUMAN, 2002).

According to Baumann, refugee camps can be considered to be an artifice, by the means of which, blocking the exits became permanent. Those who live in those camps cannot go back to the place where they came from: the countries they leave behind do not want them back, their lives are destroyed, their homes burned down, or ransacked. There is not even a path before them: no government receives with joy a flow of millions of homeless people.

(They) are separated from the rest of the country that welcomes them by an invisible but thick and impenetrable veil of suspicion and resentment. They are suspended in an emptiness in which time has stopped. They are neither settled nor unplaced, and are not sedentary nor nomads. In the terms that used to tell the history of Humanity, they are unutterable (BAUMAN, 2002).

Bauman considers the global community to not be an exception to the fact that all communities are imagined. However, he affirms that imagination is a concrete and powerful integrating force, when sustained by socially created and supported institutions, such as, in the case of modern nations and modern sovereign States. In terms of the global imagined community, it lacks an institutional network, equally global, composed of global democratic agencies, a mandatory global legal system, and global ethical principles. To Bauman, the lack of global institutional network, "is the main reason of the euphemistically called "refugee problem" and the main obstacle for its resolution" (BAUMAN, 2002).

A common feature in Arendt, Agamben and Bauman's work is the condemnation of the exclusion of refugees, through differentiation between the mere survival (biological life) and the political life. Another aspect that is common to the three authors is to point out the limits of humanitarianism beyond survival. Nonetheless, Arendt adds a step further, affirming that the matter of refugees and expatriates is unsolvable under the existing state organizations. They clearly reveal the crisis of the nation-state. According to her, it is not possible to face this crisis, due to the amount of injustice, or be satisfied with restoring an order, that does not correspond to the modern juridical conscience, nor to the people's current conditions for coexistence.

6 Conclusions

Summing up, according to Arendt, refugee protection would need to go beyond 'protective custody', or, the seclusion of individuals from social living, as seen as a part of a totalitarian regime. In keeping with this, the simple sheltering of asylum-seekers in a refugee camp, and the fulfilment of the individual's basic needs becomes a palliative measure, that takes away from the people the ability for political action once they are separated, and hence, no integration in the society is required.

In her view, the suffering of Jewish refugees, in which, only the survival of the individual mattered, could be put in a parallel context with a situation, in which the people live an animalistic, and biological life. Her objective, nevertheless, was to show that behind the biological life, there must exist a political life (action), of which the refugees and the stateless were deprived of action, specifically in the public space. The only thing that was left was a union based on humanitarianism.

In *We Refugees*, the discussion presented is based on her experience as a refugee, and on the self's identity, esteem, and engagement in the community life. The refugee is torn from his/her ordinary life, which discloses a different perspective on the relationship between the private and the public political realm, and provides significant implications for the refugees' positive right to the asylum.

In *The Origins of Totalitarianism* her argument is based on the reduction of the public political realm. Recognising why Arendt's focus is through understanding what she believes was lost, with regards to personhood in the concentration camps that were run by the totalitarian regimes. Prisoners in these camps were deprived of what Arendt considers to be the core of human freedom: the aptitude to take an initiative, with concern to one's destiny. In Arendt's classification, she considers the refugee camps to be a form of concentration camp.

Hannah Arendt's ideas are pertinent for the analysis of the contemporary condition of the refugee, especially when examining new initiatives, seeking out for durable solutions, and going beyond biological support. By reflecting upon the human condition, and more specifically, on the refugee condition, Arendt makes use of a political rationale, and defines *action* as a fundamental aspect of the human condition.

Bibliography

AGAMBEN, Giorgio. Beyond Human Rights. In: AGAMBEN, Giorgio. *Means without end: notes on politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000. p. 15-26.

ANGLO-BOER WAR MUSEUM. s.d. At: <<http://www.anglo-boer.co.za/>>. Consulted on: 23 apr. 2014.

ARENDR, Hannah. *Entre el pasado y el futuro*. Barcelona: Península, 1996.

ARENDR, Hannah. *Essays in understanding, 1930-1954: formation, exile, and totalitarianism*. New York: Schocken Books, 2005.

ARENDR, Hannah. *Men in dark times*. New York: Hartcourt Brace, 1968.

ARENDR, Hannah. *The human condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.

ARENDR, Hannah. *The jewish writings*. New York: Schocken Books, 2007.

ARENDR, Hannah. *The origins of the totalitarianism*. New York: Harcourt Brace and Company, 1951.

ARENDR, Hannah. *Totalitarianism: part three of the origins of totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1985.

ARENDR, Hannah. *We refugees*. In: ARENDR, Hannah. *The jewish writings*. New York: Schocken Books, 2007. p. 264-274.

BAUMAN, Zigmunt. *Wasted lives: modernity and its outcasts*. Cambridge: Polity, 2004.

BAUMAN, Zigmunt. *Los nuevos intocables*. EL País, Madrid, 10 feb. 2002. At: <http://elpais.com/diario/2002/02/10/opinion/1013295609_850215.html>. Consulted on: 23 apr. 2014.

BAUMAN, Zigmunt. *La sociedad sotto asedio*. Roma: Laterza, 2008.

BENHABIB, Seyla. *The rights to have rights: Hannah Arendt on the contradictions of the nation-state*. In: BENHABIB, Seyla. *The rights of others: aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 49-69.

BIRULÉS, Fina. *Introduction*. In: ARENDR, Hannah. *The jewish writings*. New York: Schocken Books, 2007, p. IX-XXVII.

KOHN, Jerome. *Introdução*. In: ARENDR, Hannah. *Comprender: formação, exílio e totalidade: ensaios 1930-1954*. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 7-28.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos: a contribuição de Hannah Arendt*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

A Era das Frustrações: as relações entre as grandes potências europeias e os legados para as relações internacionais (1713-1815)*

The Age of Frustrations: the relations among the major European powers and the legacies for international relations (1713-1815)

Diego Santos Vieira de Jesus ¹

Resumo

Os objetivos deste artigo são apontar falhas e limitações nas visões predominantes sobre as relações entre as grandes potências europeias entre 1713 e 1815 e questionar os legados dos principais eventos político-sociais ocorridos nesse momento para as relações internacionais. Argumenta-se inicialmente que, de 1713 a 1789, houve grandes potências que operaram de acordo com objetivos relacionados à conquista de hegemonia, não à busca do equilíbrio de poder, e que a falha na conquista da hegemonia não necessariamente nega a existência de impulsos hegemônicos. Desenvolve-se que, no momento posterior a 1789, em vez de uma força nova e independente influenciando o curso dos eventos, o nacionalismo foi apenas marginalmente influente e operou predominantemente como um instrumento de política oficial.

Palavras-chave: Século XVIII. Revolução Francesa. Guerras Napoleônicas. Relações Internacionais.

Abstract

The objectives of this article are to indicate flaws and limitations in the prevailing views on the relations between the major European powers between 1713 and 1815 and question the legacies of major political and social events of that moment for international relations. First, it is argued first that, from 1713 to 1789, there were great powers that operated according to goals related to the conquest of hegemony, not the pursuit of balance of power, and that failure in achieving hegemony does not necessarily deny the existence of hegemonic impulses. It is also argued that, after 1789, rather than a new and independent influencing force on the course of events, nationalism was only marginally influential and operated predominantly as an instrument of official policy.

Keywords: Eighteenth Century. French Revolution. Napoleonic Wars. International Relations.

* Recebido em: 24/12/2014.
Aprovado em: 13/03/2015.

¹ Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). E-mail: dsvj1408@terra.com.br

1 Introdução

As visões predominantes na área de Relações Internacionais acerca das relações entre as grandes potências da Europa de 1713 a 1789 apontam que esse foi um momento predominantemente caracterizado pelo equilíbrio de poder entre elas e, nessa estrutura mais ampla do equilíbrio de poder, pelo funcionamento da sociedade internacional por meio de instituições. De acordo com tais visões, grande parte das guerras ocorridas após o início da Revolução Francesa (1789-1799) e durante a Era Napoleônica (1799-1815) resultou de uma tentativa da França de se tornar a potência hegemônica na Europa, mas tal Estado acabou finalmente derrotado por uma coalizão liderada pela Inglaterra. Ainda assim, os ideais da Revolução teriam deixado legados importantes para as relações internacionais, em especial com as noções modernas de Estado-Nação e de autodeterminação nacional.

Os objetivos deste artigo são apontar falhas e limitações nas visões predominantes sobre as relações entre as grandes potências europeias entre 1713 e 1815 e questionar os legados dos principais eventos político-sociais ocorridos nesse momento para as relações internacionais. Argumento inicialmente que, de 1713 a 1789, houve grandes potências que operaram de acordo com objetivos relacionados à conquista de hegemonia, não à busca do equilíbrio de poder, e que a falha na conquista da hegemonia não necessariamente nega a existência de impulsos hegemônicos. No momento posterior a 1789, argumento que, em vez de uma força nova e independente influenciando o curso dos eventos, o nacionalismo foi apenas marginalmente influente e operou predominantemente como um instrumento de política oficial. Além do fato de indivíduos poderem tirar vantagem de plataformas nacionalistas para objetivos próprios, os impulsos para refinar a definição de adesão nacional – ajudando a excluir oponentes políticos – e solidificar os laços de fidelidade e de pertencimento podem levar a resultados arbitrariamente restritivos. Em relação à dinâmica da guerra, argumenta-se que a Inglaterra fora privada do apoio de aliados continentais em alguns momentos não pela decisão desses aliados de adotar uma estratégia de *bandwagoning* com a França, mas pela derrota de tais aliados pelos franceses. A seguir, apresento uma visão tradicional acerca das relações entre as grandes potências europeias de 1713 a 1789 e, logo após, desenvolvo o argumento crítico em relação a ela. Posteriormente, exponho uma perspec-

tiva mais tradicional sobre a Revolução Francesa e a Era Napoleônica e seu legado para as relações internacionais. Logo depois, rebato pontos dessa perspectiva com a introdução de uma visão crítica.

2 Uma visão tradicional das relações entre as grandes potências europeias de 1713 a 1789

A Guerra da Sucessão Espanhola (1702-1713) foi marcada pela disputa pelo direito de sucessão da coroa espanhola depois da morte do último monarca da casa de Habsburgo, Carlos II de Espanha. O trono da Espanha era pretendido por Filipe d'Anjou, neto de Luís XIV que ganhara o trono por testamento de Carlos II, e pelo arquiduque Carlos, da casa da Áustria. Os opositores da disputa se definiram como a França, em apoio a Filipe, de um lado, e a Grande Aliança – Inglaterra, Holanda, Prússia, Portugal e casa de Saboia –, contra Luís XIV e a favor do príncipe Carlos, do outro. Uma vez que os Bourbon poderiam ter o poder na França e na Espanha, as demais potências europeias temeram a união de dois Estados tão poderosos, tanto quanto a França temia uma reunião da Espanha e da Áustria sob as mãos de um membro da dinastia dos Habsburgo. Carlos da Áustria foi eleito imperador do Sacro Império Romano-Germânico, com o nome de Carlos VI, mas, para os ingleses, não convinha que o príncipe austríaco centralizasse tanto poder. A questão da sucessão na Espanha foi solucionada em favor de Filipe, que conservou a coroa da Espanha e as respectivas colônias, mas renunciou ao direito de sucessão ao trono francês. Assim, o neto de Luís XIV foi nomeado herdeiro de Espanha, mas uma aliança insurgiu-se para evitar a união dinástica de França e Espanha. A paz foi assinada no tratado de Utrecht, em 1713 (GILBERT, 2005, p. 104-107).

Segundo Watson (1992, p. 198-199), o século XVIII – expressão aqui usada em referência ao momento que se estende da assinatura do tratado de Utrecht ao início da Revolução Francesa – foi um período de ordem e de progresso na Europa, em que a sociedade internacional funcionou bem, com regras e instituições. Não houve, na visão do autor, guerras por motivos religiosos, mas sim de ajuste. A experiência de ver a França assumir as supostas aspirações hegemônicas da Espanha e da Áustria após a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) convenceu os líderes da coalizão contra Luís XIV, especialmente ingleses e holandeses, de que era necessário ir além do princípio negativo anti-hegemônico para um conceito mais positi-

vo de equilíbrio móvel contínuo. O conceito de equilíbrio é visto por Watson como fundamental nas redistribuições de território e mais claramente formulado na aceitação do neto de Luís XIV como rei da Espanha, mas a proibição de união das coroas da Espanha e da França. Assim, a suposta “tentativa hegemônica” de Luís XIV foi rompida pela coalizão de Estados na qual nenhum era preponderante. Não havia sucessor para a causa de Luís XIV, e nenhum Estado se sentia forte o suficiente para desafiar as suposições predominantes contra a hegemonia e em favor do equilíbrio.

Em face da influência do Iluminismo, desenvolve-se a ideia, ao longo do século XVIII, de que o sistema de Estados poderia ser representado matematicamente como um diagrama de forças, em que uns exerciam atração e pressão sobre os outros. Se uma potência ficasse mais forte ou mais fraca, outros Estados se aproximavam ou se afastavam. Se o equilíbrio móvel fosse continuamente ajustado, todos os Estados poderiam ser contidos. Nem conexões dinásticas, nem alianças formais, nem ligações comerciais, nem religião deveriam se colocar no caminho da mobilidade entre os Estados membros para que o equilíbrio móvel fosse preservado. No nível doméstico dos Estados, também operavam transformações. Na Inglaterra e na Holanda, a teoria política movia-se da necessidade de um Estado forte para oferecer segurança contra a violência doméstica e externa rumo a ideias de que o contrato social envolvia o consentimento contínuo dos governados e de que os governos eram conscientemente instituídos entre os homens para propósitos específicos. Além disso, o Estado se distinguia do seu líder, tendo no despotismo esclarecido de Frederico II, o Grande, da Prússia, um de seus principais exemplos. A distinção entre os interesses do Estado e a vontade do príncipe teria ajudado o sistema a funcionar de forma mais responsável (CASSIRER, 1997; FORTES, 1991; WATSON, 1992, p. 200-201).

Nas visões mais tradicionais acerca do século XVIII, na estrutura mais ampla do equilíbrio de poder, Estados europeus gerenciavam a sociedade internacional por meio de instituições. O Direito Internacional era composto por regras e códigos de conduta derivados de uma cultura comum: para se evitar a emergência de uma potência hegemônica. Os Estados soberanos deveriam ser limitados por regras que negociariam juntos e que codificariam suas práticas reais. Elas não eram comandos éticos imutáveis, podendo ser alteradas por meio da negociação; porém, como

levam tempo para ser modificadas, eram mais rígidas que o equilíbrio móvel. Os Estados estavam constantemente adquirindo e cedendo territórios como parte de processos de ajuste; logo, a legitimidade também derivava de acordos ratificados formalmente. O diálogo contínuo era realizado por meio das embaixadas, num contexto em que a diplomacia tornava-se mais profissionalizada. A guerra não deixou de existir, mas era limitada, e o uso da força era visto como um meio último de ajuste. Quando os demais meios falhassem, a saída seria recorrer à força. Pensadores como Voltaire, Vattel e Heeren viam o equilíbrio de poder como a característica determinante do sistema de Estados, além de descreverem um equilíbrio deliberado – longe de ser automático – que deveria ser dirigido não contra uma potência dominante específica, mas contra a hegemonia de qualquer uma delas, além de se dever preservar a independência dos Estados mais fracos em relação aos mais fortes (HINSLEY, 1963, p. 186-212; WATSON, 1992, p. 202-212).

3 Uma visão crítica sobre as relações entre as grandes potências europeias de 1713 a 1789

A partir de um olhar mais crítico sobre as relações internacionais entre 1713 e 1789, é possível dizer que as ocasiões em que o equilíbrio de poder foi aplicado no século XVIII foram mais exceções que regras. Sofka (2001, p. 148-149) aponta que, em tal século, era mais evidente a tendência a buscar primazia em vez do equilíbrio. Um exame mais apurado da política entre as grandes potências depois do tratado de Utrecht revela que muitas grandes potências operaram de acordo com objetivos relacionados à conquista de hegemonia, não de busca do equilíbrio de poder. A ambição pela primazia em vez da manutenção da paridade com Estados rivais governou os cálculos diplomáticos das grandes potências ao longo do século, e a falha na conquista da hegemonia não necessariamente negou a existência de impulsos hegemônicos.

A ideia de que o século XVIII foi uma época em que predominou o equilíbrio de poder e de que houve uma relativa moderação na política internacional foi criada pela aceitação geral da “ideologia do equilíbrio”, em que pensadores iluministas argumentavam que a natureza impunha limites ao comportamento dos Estados. Todavia, uma série de atributos do equilíbrio de poder não estava presente no século XVIII. As potências, em algum momento depois de 1713, foram revisionistas. Os Estados rejeitaram o equilíbrio com ênfase em objetivos

limitados e tentaram atingir ambições hegemônicas. Ademais, o aspecto autorregulador do equilíbrio não esteve presente. Os monarcas tiveram tentativas de destruir rivais sem consideração à fidelidade a conjunto de regras. Assim, o que impediu a concretização desses impulsos revisionistas não foram os ensinamentos acerca do equilíbrio de poder, mas os recursos limitados disponíveis aos governos do século XVIII. Apenas a Inglaterra foi capaz de reunir recursos necessários para atingir seus objetivos na Guerra dos Sete Anos (1756-1763), mas a um custo proibitivo. As dívidas e os gastos enormes com exércitos mercenários e marinha deixaram os soberanos relutantes de arriscar posses em campanhas extensas. A dívida francesa depois da Guerra dos Sete Anos iluminou obstáculos encontrados pelo Antigo Regime na busca de ambições de primazia (SOFKA, 2001, p. 150-152).

Dois eixos revelam a existência de uma política hegemônica predatória. No eixo colonial, pode-se apontar a luta entre Inglaterra e França pela hegemonia comercial na América do Norte. Tal hostilidade pode ser atribuída à ideologia mercantilista com respeito às suas políticas comerciais. O equilíbrio era, para eles, um resultado menos desejável do que o domínio de rotas comerciais. A busca por hegemonia fica mais visível durante a Guerra dos Sete Anos, cuja dinâmica no continente europeu será explorada em mais detalhe adiante. A disputa nas Américas começou na fronteira anglo-francesa no Vale do Ohio. Os territórios ao oeste dos Montes Apalaches foram ocupados por colonos ingleses, uma região povoada por indígenas aliados aos franceses. A vitória inglesa forçou a redefinição das fronteiras, e a França foi obrigada a entregar para a Inglaterra territórios na América e nas Antilhas. A fixação da Inglaterra em consolidar a vitória nas colônias deixou-a exposta na Europa. O custo desse conflito para os ingleses foi muito alto, e o governo, para recuperar-se financeiramente, mudou sua política em relação às colônias norte-americanas. Com a aplicação de novas leis, impôs o pacto colonial (CUMMINS, 2012, p. 128-133).

No eixo continental, é possível observar a busca pela primazia na Europa Central e Oriental por algumas grandes potências na região, particularmente visível no crescimento do dualismo entre a Áustria e a Prússia na região do Sacro Império Romano-Germânico e na ascensão da Rússia depois de 1762. A única limitação às ambições hegemônicas dos Estados foram os altos custos. No primeiro caso, a disputa se inicia no contexto da Guerra de Sucessão Austríaca (1740-

1748), quando, em 1740, com a morte de seu pai Carlos VI, Maria Teresa o sucedeu como Rainha da Hungria, da Croácia e da Boêmia, arquiduquesa da Áustria e duquesa de Parma. Seu pai fora Sacro Imperador Romano, cargo que nunca tinha sido ocupado por uma mulher. Os problemas envolvendo uma mulher da dinastia dos Habsburgo no trono tinham sido previstos, e Carlos VI tinha persuadido muitos Estados da Europa Central a concordar com a Pragmática Sanção de 1713, que declarava que sua filha iria sucedê-lo no trono. Problemas começaram quando o rei Frederico II da Prússia violou a Pragmática Sanção e invadiu a Silésia em 1740. Colocar que uma mulher não poderia estar presente na sucessão real funcionou, na verdade, como uma desculpa bastante conveniente para que a Prússia e a França desafiassem o poder dos Habsburgo. O desenvolvimento de um grande exército pela Prússia em parte se explicava por uma sociedade militarista, em que os oficiais provinham normalmente dos *junkers*, os grandes proprietários de terra, enquanto soldados rasos eram convocados no campesinato. Os nobres recebiam privilégios para servirem como oficiais, e, se a quantidade de homens fosse insuficiente, empregavam-se tropas mercenárias de outros Estados germânicos (GILBERT, 2005, p. 108). A Áustria foi apoiada pela Inglaterra e pela Holanda, tradicionais inimigas da França. A invasão da Silésia – uma das províncias mais ricas dos Habsburgo – pela Prússia em 1740 ampliou a fragilidade do Sacro Império Romano, e a falha da Áustria na tentativa de tomar controle da Silésia tornou-a mais antiprussiana.

Assim, o objetivo da Áustria na Guerra dos Sete Anos – ocorrida pouco tempo depois da Guerra de Sucessão Austríaca – era o efetivo desmembramento da Prússia em vez de manutenção de equilíbrio. Era evidente a preocupação das potências europeias com o crescente prestígio e poderio de Frederico II, o Grande, Rei da Prússia. A determinação de Maria Teresa de recuperar a Silésia não diminuiu, de forma que a guerra deu continuidade a disputas não apaziguadas pelo Tratado de Aix-la-Chapelle (1748), que reconheceu a posse do ducado da Silésia e do condado de Glatz pelo reino da Prússia. A Guerra dos Sete Anos na Europa teve início em 1756, quando Frederico II da Prússia resolveu, preventivamente, atacar a Saxônia, estado do Sacro Império Romano-Germânico, aliado da Áustria de Maria Teresa, e ocupar a capital, Dresden. Adiantava-se,

assim, ao iminente ataque preparado contra a Prússia pela coalizão formada pela Áustria, Suécia, Saxônia, França e Rússia – as duas últimas inimigas da Áustria em conflitos anteriores. Frederico foi apoiado pela Inglaterra, que desejava proteger o eleitorado de Hanover, assento original da casa real britânica. Tal envolvimento da Inglaterra acabou exacerbando brigas com a França nas colônias no ultramar. No continente, com a paz assinada em Hubertusburgo, a Áustria renunciou definitivamente à Silésia e a cedeu à Prússia, enquanto a Polônia era dividida pela primeira vez pela Prússia, Rússia e Áustria (CUMMINS, 2012, p. 128-130). Assim, a Guerra dos Sete Anos tinha relação com a rivalidade colonial e econômica anglo-francesa pela hegemonia e com a luta pela supremacia nos Estados Alemães entre a Áustria e a Prússia. Ao final, a Prússia se afirmou como concorrente da Áustria na liderança da Europa Central, lançando as bases do futuro Império Alemão, e as vitórias inglesas sobre a França, consolidadas no Tratado de Paris de 1763, firmaram as bases do futuro Império Colonial Britânico (GILBERT, 2005, p. 113; SOFKA, 2001, p. 157-158).

A ascensão da Rússia depois de 1762 ocorreu pela ação da czarina Catarina II, a Grande. Com o relativo enfraquecimento da Prússia e da Áustria durante a Guerra dos Sete Anos, a Rússia embarcou numa política expansionista em duas vias: o “Projeto Grego” era destinado a assegurar a Península da Crimeia e outros territórios adjacentes no Mar Negro em relação ao Império Otomano, enquanto o “Sistema do Norte” visava a neutralizar a oposição sueca e prussiana ao poder comercial e naval russo no Mar Báltico. As vitórias de Catarina sobre o Império Otomano alarmaram a Áustria e a Prússia, que reconheciam o domínio russo no Mar Negro e nos Bálcãs como hostil aos seus interesses. Porém, a Prússia desejava o apoio russo para uma possível luta com a Áustria. Receosa de uma guerra na Europa Central e nos Bálcãs simultaneamente e persuadida a manter a aliança prussiana temporariamente para garantir interesses russos, Catarina aceitou dividir o território polonês com a Prússia e a Áustria em 1772. Assim, o ímpeto expansionista da Rússia foi limitado apenas pela relutância em lutar uma guerra otomana e germânica simultaneamente e pelo desejo de Catarina de manter a cooperação prussiana até que a guerra nos Bálcãs fosse concluída (SOFKA, 2001, p. 158-160; STREETER, 2007, p. 60-73).

4 Uma visão tradicional sobre a Revolução Francesa e a Era Napoleônica e seu legado para as relações internacionais

Tradicionalmente, coloca-se que as causas da Revolução Francesa estão ligadas à crise econômica e financeira da França no fim do século XVIII, que se traduzia em um déficit público crônico, agravado pela participação francesa na Guerra de Independência dos Estados Unidos. Os elevados custos da Corte arrasaram as finanças. Ademais, os privilégios das camadas altas francesas juridicamente justificados e a cobrança de impostos que incidiam sobre o Terceiro Estado agravaram o quadro de insatisfação social, uma vez que o Clero e a Nobreza tinham isenção tributária e usufruíam o Tesouro Real com pensões e cargos públicos. O Iluminismo servia de pano de fundo ideológico para canalizar a insatisfação do Terceiro Estado, formado por burgueses, camponeses e profissionais liberais. Em meio ao caos econômico e ao descontentamento geral, o rei Luís XVI não conseguiu promover reformas tributárias, impedido pela Nobreza e pelo Clero, que, na Revolta Aristocrática (1787-1789), reagiram à busca de limitação de privilégios. O que transformou a agitação reformista limitada em revolução foi o fato de que a convocação da Assembleia dos Estados Gerais em 1789 coincidiu com a profunda crise socioeconômica. Com o avanço do Terceiro Estado e a proclamação da Assembleia Nacional Constituinte em 1789, a abolição dos privilégios feudais é aprovada a fim de se evitar a radicalização do processo, e é desenvolvida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que era uma síntese do pensamento iluminista burguês, com a finalidade de aliviar a pressão popular. Tal declaração apontava o direito de todos à liberdade, à propriedade, à igualdade jurídica e à resistência à opressão e colocava que a fonte da soberania residiria na nação. Entretanto, a desigualdade social e de riqueza continuava existindo, de forma que Hobsbawm (2005, p. 91-92) coloca que tal declaração era mais um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária.

Após a Constituição de 1791, estabeleceu-se uma monarquia constitucional baseada numa poderosa oligarquia, mas o agravamento da crise econômica, a eliminação das camadas populares do processo político e as ameaças externas e da contrarrevolução provocaram o aprofundamento e a radicalização do processo revo-

lucionário. Segundo Hobsbawm (2005, p. 99), o rei, a nobreza francesa e a emigração aristocrática e eclesiástica achavam que só a intervenção estrangeira poderia restaurar o regime, não só por solidariedade a Luís XVI, mas pelo receio da difusão das idéias vindas da França. A monarquia foi derrubada, e a resistência total aos invasores derrotou a coalizão antifrancesa em Valmy. Com a proclamação da República em 1792 e a instauração da Convenção Nacional, o governo jacobino sustentou o radicalismo, uma vez que não existia classe que pudesse fornecer uma solução social coerente como alternativa a deles. Nesse período, o exército revolucionário-popular liquidou a ameaça externa, e se tem o momento de invenção do que Hobsbawm (2005, p. 101) chama de “guerra total”, com a total mobilização de recursos pelo recrutamento, pelo racionamento e pela economia de guerra controlada e a virtual abolição da distinção entre soldados e civis. Quando Luís XVI e sua esposa Maria Antonieta foram guilhotinados em 1793, uma série de Estados europeus – Áustria, Prússia, Holanda, Espanha e Inglaterra –, temendo que o exemplo francês se refletisse em seus territórios, fortaleceu a coalizão contra a França. A Inglaterra financiava exércitos continentais para conter a França, a potencial concorrente nos negócios europeus. Os girondinos que haviam sobrevivido ao terror, aliados aos deputados da planície, articularam um golpe contra o governo jacobino, e a Convenção, numa rápida manobra, derrubou Robespierre. O golpe do 9 Termidor marcou a queda da pequena burguesia jacobina e a volta da grande burguesia girondina ao poder. O movimento popular entrou em franca decadência, e a Convenção cedeu lugar à República do Diretório (1795-1799), uma fase conservadora marcada não só pelo retorno da Alta Burguesia ao poder, mas pelo aumento do prestígio do Exército apoiado nas vitórias obtidas nas campanhas externas. O Exército acumulava vitórias contra as forças absolutistas de Espanha, Holanda, Prússia e reinos da Itália. A grande burguesia, que ansiava por ordem e paz para enriquecer, ficou amedrontada, e Napoleão Bonaparte, com apoio de dois diretores e da grande burguesia, suprimiu o Diretório e instaurou o Consulado em 1799, dando início à Era Napoleônica em 18 Brumário.

A maioria das ideias de Napoleão foi prevista pela Revolução e pelo Diretório, mas sua contribuição foi fazê-las mais conservadoras, hierárquicas e autoritárias. Black (1998, p. 45-51) argumenta que Napoleão queria reverter a multipolaridade – que tinha sido elemento de-

finidor do sistema internacional europeu – e instaurar um império. Ele desejava, assim, limitar a independência dos demais Estados e não buscou ajustar o equilíbrio de poder, mas o abandonou, desejando o poder imperial. Com a expansão e o crescimento econômico e militar, a França passava a representar uma ameaça cada vez maior à Inglaterra. Uma nova coligação buscava conter as ambições de Napoleão Bonaparte, que, em 1804, tornara-se o imperador Napoleão I. As ações de Napoleão provocaram uma nova entrada da Inglaterra na guerra, logo seguida pela Áustria, Nápoles, Rússia e Suécia. Ao contrário do fracasso com os ingleses, os franceses venceram os seus outros inimigos da coligação, como a Áustria em 1805, a Prússia em 1806 e Rússia em 1807. Com o Bloqueio Continental de 1806, Napoleão determinava que os Estados europeus fechassem portos para o comércio com Inglaterra, enfraquecendo suas exportações. Na política da armadilha e da intimidação, Estados neutros foram explorados e atacados. Nápoles e Hanover foram ocupados em 1803; Portugal, em 1807. Em 1808, Napoleão substituiu a monarquia Bourbon na Espanha por uma bonapartista. Com o Tratado de Tilsit de 1807, o czar russo Alexandre I chegou a um acordo que deixou Napoleão dominante na Europa Ocidental e Central, mas, em 1812, a aliança franco-russa foi quebrada pelo czar, que rompeu o bloqueio contra os ingleses e Napoleão empreendeu então a campanha contra a Rússia. Napoleão entrou em Moscou, e, durante a retirada, o frio e a fome dizimaram o Exército francês. Napoleão se exilou na ilha de Elba em 1814, de onde fugiu no ano seguinte. Desembarcou na França com um Exército e reconquistou o poder, iniciando o Governo dos Cem Dias. A Europa coligada retomou a luta, e Napoleão entrou na Bélgica em junho de 1815, mas foi derrotado pelos ingleses na Batalha de Waterloo (BLACK, 1998, p. 45-51).

Áustria, Inglaterra, Prússia e Rússia estavam unidas no ataque a Napoleão, mesmo que houvesse desconfiança entre muitas delas. Como a França napoleônica não poderia ser incorporada à política de equilíbrio de poder nem seria aceita como um Estado hegemônico, ela precisava ser destruída. Hobsbawm aponta que o conflito fundamental fora aquele travado por Inglaterra e França: a Revolução trouxe ao poder na França uma burguesia com apetites ilimitados, e sua vitória pressupunha a destruição do comércio inglês e uma salvaguarda contra uma recuperação futura da Inglaterra. Do ponto de vista dos ingleses, o conflito era quase totalmente econômico.

Eles desejavam eliminar seu principal competidor para alcançar o predomínio comercial nos mercados europeus e o controle dos mercados coloniais e ultramarinos. Na Europa, esse objetivo não implicava ambições territoriais, exceto pelo controle de certos pontos de importância marítima. Quanto ao resto, a Inglaterra contentava-se com qualquer solução continental que mantivesse qualquer rival em xeque por outros Estados. Tecnicamente, os velhos exércitos eram mais treinados e disciplinados e, onde essas qualidades eram decisivas – como na guerra naval –, os franceses foram sensivelmente inferiores. Porém, eles eram imbatíveis em organização improvisada, mobilidade, flexibilidade, coragem ofensiva e moral de luta. Os governos franceses tiraram vantagem das linhas internas de comunicação e de transporte, recursos novos conquistados e inovações como o levante em massa. Embora os membros das coalizões fossem superiores em recursos, a política das coalizões tinha que superar diferenças político-territoriais entre os membros. Após a invasão à Inglaterra ter-se tornado inviável em face da superioridade naval inglesa, Napoleão viu que o meio para derrotar a Inglaterra era a pressão econômica com o Bloqueio Continental. Porém, as dificuldades de impor este bloqueio minaram a estabilidade do Tratado de Tilsit e levaram ao rompimento com a Rússia. O Exército francês utilizava rápidas campanhas em áreas suficientemente ricas e densamente povoadas para que pudesse retirar sua manutenção da terra; porém, isso não ocorreu nos espaços amplos, vazios e pobres da Polônia e da Rússia. Napoleão foi derrotado pelo inverno russo e pelo fracasso em manter Exército com suprimento adequado (HOBWBAMW, 2005, p. 123-129; ROSECRANCE; LO, 1996, p. 482).

Dentre alguns dos principais legados da Revolução Francesa para as relações internacionais, cabe destacar o desenvolvimento das noções modernas de Estado-Nação e autodeterminação nacional. O conceito de nação remete a uma comunidade de pessoas com aspiração a ser politicamente autônoma, enquanto o Estado seria o conjunto de instituições políticas que essas pessoas podem aspirar a ter. A condição de Estado é valorizada, pois aponta para o controle interno sobre um território e para a soberania externa nas relações internacionais, incluindo a não-intervenção de Estados nos assuntos domésticos dos outros. Assim, a partir da Revolução Francesa, desenvolvem-se as ideias de que uma nação deve ter um Estado, a base do conceito de Estado-Nação, e de que nações autoidentificadas devem ter controle de seu território, a

base da noção de autodeterminação nacional. A Revolução Francesa marca, assim, o nascimento do conceito moderno de Estado-nação, a partir do qual se concebe que os laços nacionais devem garantir coesão e administração de uma população lingüística e culturalmente unificada e motivar a aquiescência de seus membros a instituições, baseados numa identificação presumida entre governantes e governados. Nessa perspectiva, a autodeterminação nacional apoia tanto os valores da identidade coletiva como da escolha individual. Ela está em geral conectada à liberdade e à autogovernança democrática, uma vez que é plausível que um povo seja mais capaz de escolher e implementar suas próprias concepções de uma vida melhor quando governado pelos seus próprios membros e a conexão entre a ascensão da nação como plataforma política e a queda da monarquia durante a Revolução ajudou a fundir autodeterminação nacional e soberania popular (KEITNER, 2001, p. 4-7).

5 Uma visão crítica sobre a Revolução Francesa e a Era Napoleônica e seu legado para as relações internacionais

Farrar Jr. et al. (1998, p. 548, 563-565) questionam, levando em conta alguns dos principais eventos da política europeia nos séculos XVIII e XIX, se o nacionalismo efetivamente operou como uma força alterando as decisões governamentais e afetando o curso dos eventos ou se foi apenas marginalmente influente e um instrumento de política oficial. Tais autores argumentam que, embora o nacionalismo seja visto por muitos especialistas como um aspecto marcante da Europa naquele momento, as atividades nacionalistas eram em geral tomadas pelas elites, e a população estava pouco engajada politicamente e relutante a ir para a guerra. Longe de conceber os objetivos nacionais, ela defendeu mais frequentemente interesses locais e enfocou questões econômicas, sociais, religiosas e ocasionalmente étnicas. Mesmo na classe média, o nacionalismo estava longe de ser monolítico e incluía objetivos até mesmo contraditórios. Assim, em geral, o nacionalismo foi amplamente irrelevante para o curso dos eventos. Os governos em geral conduziram seus assuntos em segredo, e a política era feita por um grupo pequeno, em geral o segmento aristocrático da sociedade. A opinião pública foi geralmente desconsiderada, ocasionalmente limitada, explorada para reforçar alguma política e, quando necessário, fabricada e manipulada,

mas raramente influente na formulação da decisão. Em geral, a maioria das pessoas não era envolvida na política, e os governos tinham meios eficientes para influenciar o público e até mesmo isolar ou silenciar a oposição. Para tais autores, os movimentos nacionalistas foram instrumentos da política de poder. Assim, em vez de uma força nova e independente influenciando o curso dos eventos, o nacionalismo teria sido amplamente absorto na velha diplomacia de gabinete.

No que diz respeito especificamente à Revolução Francesa, os autores argumentam que a visão de uma nação unificada nunca se realizou, e os interesses de classe perpassaram a revolução. A burguesia estava preparada para aceitar o apoio popular numa emergência, mas não tinha a intenção de dividir poder com outras camadas sociais permanentemente. Além disso, o localismo e o regionalismo se fizeram sentir, uma vez que as exigências dos camponeses eram específicas, e a revolução veio se tornando uma questão urbana. A força e a manipulação eram crescentemente necessárias, já que a revolução era uma expressão menos de unanimidade nacional e mais de uma soberania nacional de uma nova ordem política determinada a fortalecer seus decretos dentro de suas fronteiras. O sucesso do levante em massa foi devido menos ao nacionalismo e mais ao poder do governo central, e a nação estava dividida pelas classes e pelas lutas regionais, sendo pouco apoiada por uma população desacreditada, desinteressada e governada por homens dependentes do terror e das guerras externas. Apesar disso, persiste a longa tradição que concebe o nacionalismo como um aspecto importante durante a Revolução Francesa, e tal tradição é fortalecida pela conveniência. O nacionalismo serve como uma caixa preta que permite explicar eventos diversos e tornar outras explicações supérfluas. Além disso, a elite dominante que se beneficiou da unificação nacional buscou consolidar tal visão de uma comunidade coesa para preservar seus interesses (FARRAR JR. et al, 1998, p. 549-550).

Keitner (2001, p. 8-21) explora ainda outras questões problemáticas no conceito moderno de Estado-Nação originado na Revolução Francesa. Segundo a autora, o princípio do Estado-nação na teoria trata as nações como grupos pré-existentes de pessoas unidas por algum elemento que as torna merecedoras de controle exclusivo sobre seu próprio território. Porém, ainda não é claro como essa condição de nação se aplica à nação voluntarista, definida pela escolha individual e pelo com-

promisso em vez de características biológicas. Ademais, coloca-se o problema de se identificar quem pode falar legitimamente em nome da nação. O risco é o de que alguns indivíduos ou grupos possam tirar vantagem de plataformas nacionalistas para objetivos próprios. Existe ainda um problema na composição da nação, especificamente a definição de quem está dentro ou fora, para se estabelecerem políticas do governo e se distribuírem benefícios sociais. Os impulsos duais para refinar a definição de adesão nacional – ajudando a excluir oponentes políticos – e solidificar os laços de fidelidade e de pertencimento podem levar a resultados arbitrariamente restritivos. A “vontade de viver junto” foi assumida entre membros da nação francesa, mas não entre “indesejáveis” como os contrarrevolucionários e os reacionários. A solidariedade era forjada positivamente por meio de símbolos e negativamente por meio da exclusão e até mesmo de execuções. Além disso, o desejo de estabelecer a França como grande potência operou paralelamente à missão de muitos revolucionários de transformar o sistema em um composto por Estados-nação autodeterminados, seguindo o modelo francês. Entretanto, o resultado foram guerras violentas, já que a tentativa de se disseminar o modelo francês de autodeterminação nacional como ideal universal era particularmente desestabilizadora na Europa do século XVIII, composta por Estados monárquicos.

No que diz respeito ao andamento da guerra na Europa entre 1792 e 1815, Whiteneck (2001, p. 164-168) aponta que a liderança de coalizões pela Inglaterra contra a França foi, na verdade, a culminação de um processo bem anterior, que começou na metade do século XVIII, antes mesmo da Revolução. A agressão e a conquista da França Revolucionária e da França Napoleônica ameaçavam a comunidade comercial que a Inglaterra tinha se esforçado para criar por cinquenta anos. Apenas depois da derrota pelos franceses, Prússia, Áustria, Rússia, Portugal e Espanha assinaram tratados com a França, que fizeram com que aquiescessem ao Bloqueio Continental. Assim, a Inglaterra era privada de aliados continentais em alguns momentos não pela decisão desses aliados de adotar uma estratégia de bandwagoning com a França visando a conquistar ganhos, mas pela sua derrota pelos franceses. O poder francês não levou à adoção de uma estratégia de bandwagoning pelos demais; havia uma clara intenção das potências europeias em se opor à estrutura hegemônica francesa para o continente. Isso ocorreu porque os Estados tiveram recompensas econômicas com a liderança inglesa antes das guerras

e sentiram custos principalmente após o Bloqueio Continental. Tais Estados, assim, não enfrentavam escolhas limitadas somente à segurança, mas também em relação a comércio e a desenvolvimento econômico. Os Estados europeus que passassem a ser controlados pela França ou fossem ameaçados com a coerção francesa deveriam reorientar suas economias de um sistema atlântico integrado para uma comunidade comercial continental dominada pela França. Os resultados, tanto pré como pós-Napoleão, eram os mesmos: a desestabilização dos regimes existentes e a perda de soberania.

6 Considerações finais

Com a derrota de Napoleão, o mapa da Europa foi reorganizado de acordo com as diretrizes do Congresso de Viena, cujo Ato Final de 1815 estipulou fronteiras de cada Estado. A Santa Aliança – pacto firmado em setembro de 1815, como proposta da Rússia – tinha base nas doutrinas arcaicas da unidade cristã e do direito divino dos príncipes e pretendia colocar as relações internacionais sob a égide do cristianismo. A proposta foi aberta à adesão das cortes europeias, mas o senso realista dos ingleses tolheu-lhe o êxito. A Quádrupla Aliança – de março de 1814, renovada em novembro de 1815 – visava a manter os aliados depois da guerra e supervisionar a ordem política do continente. O Lorde Castlereagh – secretário de Relações Exteriores da Inglaterra – foi quem ofereceu a oposição mais forte às ideias russas para a reorganização da Europa. O propósito do sistema de Congressos era a supressão de distúrbios na Europa, e Castlereagh resistiu ao uso do sistema de Congressos pela Santa Aliança. Para ele, os aliados deveriam agir conjuntamente sempre que seus interesses permitissem, mas sabendo que nem sempre seus interesses apontariam para uma ação conjunta. A supressão de distúrbios em algumas áreas por potências individuais – na Europa Central pela Áustria, na Polônia pela Rússia, na Espanha pela França – era aceitável, mas a supressão coletiva envolveria, por exemplo, a entrada de tropas russas na Espanha e na Itália, e isso não era aceitável. Castlereagh criticava a insistência na ação coletiva como um pretexto para a intervenção nos assuntos internos dos Estados (HINSLEY, 1963, p. 213-237).

Ao explorar falhas e limitações nas visões predominantes sobre as relações entre as grandes potências europeias entre 1713 e 1815 e questionar os legados dos principais eventos político-sociais ocorridos nesse mo-

mento para as relações internacionais, este artigo pôde indicar que, de 1713 a 1789, grandes potências buscaram conquistar a hegemonia, mas foram frustradas na sua busca. No momento posterior a 1789, para a decepção de muitos autores que o conceberam como um motor dos principais eventos no contexto da Revolução Francesa, o nacionalismo foi apenas marginalmente influente e operou predominantemente como um instrumento de política oficial, ajudando a excluir oponentes políticos e cristalizar os laços de fidelidade e de pertencimento. Em relação à dinâmica da guerra, a Inglaterra fracassou em conquistar uma maior participação de seus aliados em diversos momentos não pela decisão desses aliados de adotar uma posição de bandwagoning com a França, mas pela sua derrota pelos franceses.

Referências

- BLACK, J. Napoleon's impact on International Relations. *History Today*, Londres, v. 48, n. 2, p. 45-51, fev. 1998.
- CASSIRER, E. *A filosofia do iluminismo*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997.
- CUMMINS, J. *As maiores guerras da história*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2012.
- GILBERT, A. *Enciclopédia das guerras: conflitos mundiais através dos tempos*. São Paulo: M. Books, 2005.
- FARRAR JUNIOR, L. L.; MCGUIRE, K.; THOMPSON, J. E. Dog in the night: the limits of European nationalism, 1789-1895. *Nations and Nationalism*, Wiley Online Library, v. 4, n. 4, p. 547-568, 1998.
- FORTES, L. R. S. *O iluminismo e os reis filósofos*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- HINSLEY, F. H. *Power and the pursuit of peace: theory and practice in the history of relations between states*. Cambridge: Cambridge University Press, 1963.
- HOBSBAWM, E. J. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- KEITNER, C. I. National self-determination in historical perspective: the legacy of the French Revolution for today's debates. *International Studies Review*, Wiley Online Library, v. 2, n. 3, p. 3-26, 2001.
- ROSECRANCE, R.; LO, C. C. Balancing, stability, and war: the mysterious case of the Napoleonic International System. *International Studies Quarterly*, Wiley Online Library, v. 40, n. 4, p. 479-500, 1996.

SOFKA, J. R. The eighteenth century international system: parity or primacy? *Review of International Studies*, Cambridge, Reino Unido, v. 27, p. 147-163, 2001.

STREETER, M. *Catherine the great*. Londres: Haus Publishing Limited, 2007.

WATSON, A. The age of reason and of balance. In: WATSON, A. *The evolution of international society: a comparative historical analysis*. Nova York: Routledge, 1992. p. 198-213.

WHITENECK, D. J. Long-term bandwagoning and short-term balancing: the lessons of coalition behaviour from 1792 to 1815. *Review of International Studies*, Cambridge, Reino Unido, v. 27, p. 151-168, 2001.

Brazil: the Carambole Strategy of a Rising Power*

Brasil: a Estratégia 'Carambola' de um Poder Ascendente

Marco Marsili¹

Abstract

This paper analyzes the multilateral Brazilian foreign policy, making the country a regional pivot in Latin America, a leading nation among developing countries, and an emerging world power. Without the status of nuclear power, Brazil establishes asymmetrical alliances to earn a place in a reformed UN Security Council, but must contend the seat with accredited competitors, such as India, as well a strategic partner, and counteract some riotous neighbors, as Mexico and Argentina. Meanwhile, through the establishment and the membership in several international organizations and multilateral mechanisms, Brasília develops a worldwide policy, maneuvering between new and old alliances, and playing a 'winning and losing carambole game'. Will the chrysalis turn into a butterfly?

Keywords: Brazil. UNASUR. BRICS. IBSA. BASIC. MERCOSUR.

Resumo

Este trabalho analisa a política externa multilateral do Brasil, fazendo o país um pivô regional na América Latina, uma nação que assume a liderança entre os países em desenvolvimento e uma potência mundial emergente. Sem o status de potência nuclear, o Brasil estabelece alianças estratégicas para ganhar um lugar num Conselho de Segurança das Nações Unidas reformado, mas tem que competir por este lugar com concorrentes de peso, tal como a Índia, assim como um parceiro estratégico, e para contrapor-se a alguns vizinhos complexos, tal como o México e a Argentina. Enquanto isso, através do estabelecimento e da afiliação a muitas organizações internacionais e mecanismos multilaterais, Brasília desenvolve uma política mundial, manobrando entre alianças novas e antigas, e jogando "carambola" com a possibilidade de conseguir o perder. A crisálida vai virar borboleta?

Palavras-chave: Brasil. UNASUR. BRICS. IBSA. BASIC. MERCOSUR.

* Recebido em: 21/04/2015

Aprovado em: 30/05/2015

¹ PhD candidate in History, Studies of Security and Defense from the School of Sociology and Public Policy of ISCTE-IUL (Instituto Universitário de Lisboa/Lisbon University Institute). Email: info@marcomarsili.it

1 Introduction

With 200 million people, Brazil is the fifth most populous country in the world. The Brazilian economy is the largest in Latin America and the seventh largest in the world in terms of nominal GDP for purchasing power (International Monetary Fund, 2011). With a gross domestic product of 2.253 USD billion in 2012, Brazil occupies the 7th place in the world rankings (International Monetary Fund, 2013). Brazil is one of the fastest growing economies in the world economy and economic reforms have given a new international recognition to the country, both regionally and globally.

Following the economic growth, the South American country seeks to expand its geopolitical influence. Brazil has woven a spider web which, starting from South America, covering all of Latin America and the Western Hemisphere, to the Eastern Hemisphere, with interests also in the Southern Hemisphere.

Brazilian foreign policy has generally been based on the principles of multilateralism. Brazil is a founding member of the United Nations (UN), the Community of Portuguese Language Countries (CPLP), the Latin Union, the Organization of American States (OAS), the Organization of Ibero-American States (OEI), the Southern Cone Common Market (Spanish: Mercosul; Portuguese: Mercosur), the Union of South American Nations (UNASUR), BRICS, BASIC, and the IBSA Trilateral Dialogue Forum; moreover is one of the member countries of the G-20 and of the G-4.

Conscious of its emerging economic power, Brazil wants to carve out a leading role also in world politics. Policy initiatives taken by the government of Brasília in the last twenty years, aim to make the South American giant the leader for political and economic integration, and for social development of the continent, as well as to set up a regional defense and security mechanism, promoting military co-operation, with the ambition to support major emerging economies such as China and India. However, being an emerging country does not mean being an emerging power: Brazil can actually be considered a rising 'middle power'.

The strategy of Brazil, to establish itself as the dominant regional power, includes integration initiatives and monetary policy, the social and economic development, action to make funding available for development, in particular aimed at social inclusion and building a

network of infrastructure that links between them, more efficiently, the South American countries, even in terms of increasing trade in goods and the mobility of citizens without visa requirements. There's also a project of common defense and security policy among the South American countries, although it encounters more difficulties.

2 The First Step of a Rising Power: the Backyard Strategy

The strategy of Brazil has been paid, at first, to consolidate its position in the South American continent. In 1991, Brazil was one of the founders of Mercosur², the common market of South America, established on the basis of the experience of the European Union's internal market or 'Common Market'. The goal of Mercosur is to achieve a common market with the abolition of customs duties.

Mercosur has gone, gradually expanded, and today, in addition to the founding countries (as well as Brazil, Argentina, Paraguay - currently suspended - Uruguay and Venezuela), sees the association of Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Peru, and the interest of Mexico and New Zealand as observers.

The focus of Brazil to other South American countries, with which it wants to implement a program of political collaboration, cultural and economic life, is also underlined by the Union of South American Nations (*Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR), the cooperation program established in May 2008, at the Third Summit of Heads of State, held in Brasília (UNASUR, 2014). UNASUR is an intergovernmental union integrating two existing customs unions - Mercosur and the Andean Community of Nations - as part of a continuing process of South American integration, which entered into force on March 2011, after Uruguay became the ninth state to ratify the Treaty, thus giving the union full legality. As a founder member of UNASUR, Brazil was an associate member of Mercosur and of the Andean Community.

Formerly designated as the South American Community of Nations, the mechanics of the new entity, established by seven founding countries (Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Paraguay, Venezuela and Uruguay), came

² MERCOSUR. *Selected Rules. Foundational Instruments of Mercosur* [pdf]. Mercosur: Montevideo. Available at: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/0_libro_mercosur_-_port.pdf>. Accessed: 23 feb. 2015.

out of the First South American Community of Nations Heads of State Summit, which was held in Brasília in September 2005. The aim of the Strategic Plain 2012-2022³ is to eliminate tariffs for non-sensitive products by 2014 and sensitive products by 2019. Brazil is heavily involved in the implementation of the South American Integration Plan set by the COSIPLAN Agenda of Priority Projects⁴.

At present UNASUR include twelve member states (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay and Venezuela), including two from the Caribbean Community (CARICOM), as Guyana and Suriname, and two observers (Mexico and Panama).

UNASUR came up after the negotiations on the Free Trade Area of the Americas (FTAA) multilateral agreement - an extension of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) between Canada, Mexico, and the United States - reached a dead point in 2005⁵: developed nations ask to increase trade in services and to extend patents and intellectual property rights, while less developed countries call for an end to agricultural subsidise and free trade in agricultural goods, to open new markets to their products or to increase their export (FREE TRADE AREA OF THE AMERICAS, 2006)⁶.

As Samuel P. Huntington wrote in his 1993 article in *Foreign Affairs* magazine, which later expanded in *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996): “The West in effect is using international institutions, military power and economic resources to run the world in ways that will maintain Western pre-dominance,

protect Western interests and promote Western political and economic values” (HUNTINGTON, 1993, 1996).

FTAA, which aim is facilitating business measures and commercial exchange in the Western Hemisphere, opened its negotiations ensuring that will be “fully consistent with the provisions of the Agreement Establishing the World Trade Organization” (MINISTERS RESPONSIBLE FOR TRADE REPRESENTING THE 34 NATIONS WHICH PARTICIPATED IN THE SUMMIT OF THE AMERICAS, 1995), and always reaffirmed that “will be consistent with the rules and disciplines of the World Trade Organization” (MINISTERS RESPONSIBLE FOR TRADE IN THE HEMISPHERE, 2003)⁷ and that “will be compatible with and will build on the WTO” (MINISTERS RESPONSIBLE FOR TRADE IN THE HEMISPHERE, 2002).

Brazil is at the forefront in the struggle of developing countries to obtain medicines at lower price; the action of the Brazilian government is not limited within the WTO, but it provides a global alliance with such nations: in November 2007, the Brazilian Minister of Health and the Ministries of other four member countries of Mercosur (Argentina, Uruguay, Paraguay and Venezuela) signed an agreement for the implementation of the Bank of Drug Prices (*Banco de Preços de Medicamentos*). The bank will contain the amounts paid by each of them in the purchase of medicine, following the Brazilian model (MINISTRY OF HEALTH, 2005), where health managers have available such information nationwide. To facilitate negotiations for lower prices at the laboratories, the system will contribute to increasing access to medicines and supplies in the region (SAMRSLA, 2009). The guidelines are included in the *Rio Document* (HEALTH MINISTERS OF MERCOSUR (HEALTH MINISTERS OF MERCOSUR, 2007)), which provides guidance on patent regimes and access to drugs for Mercosur. In January 2010 at the headquarters of Pan American Health Organization (PAHO)/World Health Organization (WHO), member of the UN system, in Brazil held the first meeting that began work to program the *Banco de Preços de Medicamentos* (BPM) for American countries (PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION, 2010).

Similar to the WTO talks Brazil has taken a leadership role among the less developed nations, while the

³ SOUTH AMERICAN COUNCIL OF INFRASTRUCTURE AND PLANNING (COSIPLAN). *Strategic Action Plan for Ten Years (2012-2022)* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Planning, Budget and Management. Available at: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_PAE_Plano_de_%20acao_estrategico.pdf>. Accessed: 25 feb. 2015.

⁴ MINISTRY OF PLANNING, BUDGET AND MANAGEMENT. *Program 2043 South American Integration* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Planning, Budget and Management. Available at: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/lai/120418_lai_prog_tematicos_2043.pdf>. Accessed: 25 feb. 2015.

⁵ The last summit was held at Mar del Plata, Argentina, in November 2005, but no agreement on FTAA was reached, and no meeting has took place later to resume negotiations.

⁶ See also *FTAA Trade Ministerial Meetings, Ministerial Declarations* [online]. Available at: <http://www.ftaa-alca.org/Minis_e.asp>. Accessed: 25 feb. 2015.

⁷ See also MINISTERS RESPONSIBLE FOR TRADE IN THE HEMISPHERE (2006).

United States has taken a similar role for the developed nations. Brazil proposed a series of bilateral agreements (FTAA has 34 standing members) to reduce specific tariffs on goods, and Washington established a series of bilateral trade deals.

To expand trade in the Western Hemisphere, the U.S. moved in the direction of establishing a series of bilateral trade agreements with countries which are members of Mercosur (trade deal with Mercosur founding members, including Brazil, has already been signed in 1991), or of the Andean Community (1969). While is proposing itself as a leading country in the region, Brazil must take into account existing agreements between the United States and South American countries members of UNASUR, as well as its relationship with Washington: a policy that requires skills of diplomatic balancing act.

At the UNASUR Third South American Summit on 8 December 2004, presidents or representatives from 12 South American nations signed the *Cusco Declaration*⁸, a two-page statement of intent announcing the foundation of the South American Community (*Comunidad Suramericana de Naciones*, later renamed *Unión de Naciones Suramericanas*). The group announced their intention to model the new community after the European Union including a common currency, parliament, and passport, approving the concept of South American citizenship, and abolishing visa requirements for tourists between member nations. Presidents of the seven founding countries officially launched the South American Bank in Buenos Aires in December 2007, to “develop e new financial regional architecture”⁹.

On 9 December 2007 Brazil was one of the founding states, with Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay,

Uruguay e Venezuela, of the Bank of the South (Spanish: *Banco del Sur*, Portuguese: *Banco do Sul*), a development bank to fund infrastructure projects and support the public and private enterprises of the signatory countries (SCANDIUCCI, 2007, p. 19)¹⁰, and participates in its capital with 4,000 million dollars. One of the first projects to be examined by the new institution is the construction of a 12,500 km pipeline linking Venezuela to Argentina via Brazil.

UNASUR started plans of integration through infrastructure cooperation with the construction of the Interoceanic Highway, a road that intends to more firmly link the Pacific Coast countries, especially Chile and Peru with Brazil and Argentina by extending highways through the continent, allowing better connections to ports from Bolivia and the inner parts of Argentina, Peru, and Brazil. The first corridor, between Peru and Brazil, began construction in September 2005, financed 60 percent by Brazil and 40 percent by Peru, and was completed in December 2010. This Initiative for Infrastructure Integration of South America (IIRSA) has received the support of the Inter-American Development Bank and of the Development Bank of Latin America.

The ultimate goal of the Bank of the South is to include every state within the region of South America. The bank serves as an alternative to the International Monetary Fund (IMF) and World Bank, remaining through the unpopularity of these institutions in Latin America, and has been established because of disapproval of the enforcement of unrelated free market reforms on countries seeking emergency loans (KLEIN, 2008). It also represents an attempt to achieve regional independence and endogenous development. The program would lend money to any nation involved in the construction of approved programs, and without conditions traditionally attached to such loans, such as deregulation.

This regional initiative fielded by Brazil, aims to create an alternative to the IMF and Word Bank, but not the only one: whitin the BRICS formed similar financial

⁸ PRESIDENTS OF THE COUNTRIES OF SOUTH AMERICA. *Cusco Declaration on the South American Community of Nations* [online]. Third South American Presidential Summit, Cusco, 8 December 2004. Lima: Andean Community, 2010. Available at: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>. Accessed: 25 feb. 2015.

⁹ COUNCIL OF MINISTERS OF FOREIGN AFFAIRS OF THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS (UNASUR). *Statement by the Council of Ministers of Foreign Affairs of the Union of South American Nations (UNASUR)* [pdf], Asunción, 17 March 2012, Paragraph 13. Bogotá, DC: Ministry of Foreign Affairs. Available at: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/news/field_attached_news/Declaración%20de%20Asunción.pdf>. Accessed: 1 mar. 2015.

¹⁰ See also VAZ, 2008, p. 31. and MINISTRY OF PLANNING, BUDGET AND MANAGEMENT. DEPARTMENT OF PLANNING AND STRATEGIC INVESTMENTS. *Assessment Report of the Multi-Year Plan 2004-2007: Year 2008-Base Year 2007. Ministry of Foreign Affairs. Book 14* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Planning, Budget and Management. Department of Planning and Strategic Investments, 2008, p. 10. Available at: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad14_MRE.pdf>. Accessed: 23 feb. 2015.

institution, the New Development Bank.

On the side of the defense Brazil and Venezuela proposed the South American Defense Council (CDS) to serve as a mechanism for regional security, promoting military co-operation and regional defense (UNASUR, 2015). From the beginning Brazil, Argentina and Chile, the countries that took the leadership of the project, made clear that they did not intend to form a NATO-like alliance, but a cooperative security arrangement, enhancing multilateral military cooperation, promoting confidence and security building measures and fostering defense industry exchange.

Brazil is playing a leading role in building a strong political union among the South American countries, also favored by the fact that it has no territorial dispute with neighboring countries.

3 The Second Step: the Global Strategy

Achieved the regional leadership, Brazil poits to an alliance with the emerging economies, in particular, with the Republic of South Africa and India, as part of the BRICS. BRICS is an acronym used in international economics referring collectively to Brazil, Russia, India, China and South Africa, whome are distinguished by their large, fast-growing economies and significant influence on regional and global affairs; all five are G-20 members. The BRICS represent a kind of club of 'potential superpowers'.

At the Copenhagen climate summit held on 28 November 2009, four of this nations - Brazil, South Africa, India and China, excluding Russia - established the BASIC countries, a bloc of newly industrialized countries, leding and representing the major developing counties, opposing, within the WTO, the developed nations led by the European Union, the United States, and Japan, even if Tokyo joined Brazil in the G-4. The contention on patents on medicines, inside FTAA and WTO, makes Brazil an ally of the African countries, in need of expensive treatment for HIV/AIDS, a pandemic that plagues the continent, with 23,5 million people leaving with HIV in 2011 (latest data available) (JOINT UNITED NATIONS PROGRAMME ON HIV/AIDS (UNAIDS), 2012). South Africa, a strong strategic ally of Brazil, has 5,600,000 cases.

As of 2014, the five BRICS countries represent almost 3 billion people, or approximately 40 percent of the world population. The five nations have a combined nominal GDP of 16.039 USD trillion, equivalent to ap-

proximately 20 percent of the gross world product, and an estimated 4 USD trillion in combined foreign reserves (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2011). By December 2014, the BRICS countries hold 1,669.1 USB billion of U.S. public debt¹¹, thus representing the main lenders to Washington.

In November 2010, the International Monetary Fund (IMF) has included the BRICS countries among the ten countries with the highest voting. Since the non-allocation of quotas, lying at the U.S. Congress, a redistribution which had been made by the countries of the BRICS, they have created their own independent financial structuring (New Development Bank) (MRE, 2014), an alternative to the IMF during their 6th summit in Fortaleza, Brazil, on 15 July 2014. The group of emerging countries agreed to create the 100 USD billion Development Bank (its initial stated capital is 50 USD billion), with primary focus of lending for infrastructure projects, and a reserve currency (Contingent Reserve Arrangement) worth over another 100 USD billion, to provide protection against global liquidity pressures (BRICS, 2014). Brazil contributes for 10 USD billion for the development capital, and would give 18 USD billion for the Currency Reserve Pool (PRESIDENTIAL EXECUTIVE OFFICE'S INFORMATION OFFICE, 2013). Both funds will counter the influence of Western-dominated IMF and World Bank lending institutions and the dollar. This is the second initiative fielded by the Brazilian government, to support developing countries, after the bank established within UNASUR. As wrote Huntington:

"Decisions made at the U.N. Security Council or in the International Monetary Fund [...] reflect the interests of the West" and "the interests of the United States and other Western powers. Through the IMF and other international economic institutions, the West promotes its economic interests and imposes on other nations the economic policies it thinks appropriate" (HUNTINGTON, 1996, p. 39).

The partnership among the BRICS countries, which has held annual summits since 2009, is becoming something more than just a commercial and cultural alliance; it's turning itself into a global political antagonist of the West-

¹¹ U.S. DEPARTMENT OF THE TRESAURY. *Major Foreign Holders of Treasury Securities* [online]. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury. Available at: <<http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>>. Accessed: 28 feb. 2015.

ern-dominate institutions. In March 2014, at a meeting on the margins of the Nuclear Security Summit in The Hague, the BRICS Foreign Ministers expressed concern about the “recent media statement on the forthcoming G-20 Summit to be held in Brisbane in November” (NKOANA-MASH-ABANE, 2014), in response to the statement of Australian Foreign Minister Julie Bishop, who had said earlier that Russian president Vladimir Putin might be barred from attending the G-20 Summit in Brisbane in light of the tensions surrounding the Crimean crisis.

On 15 April 2015 Brazil became one of the 57 founding members of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) promoter by China (ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT, 2015). The AIIB is expected to be founded by the end of 2015 with a capital of 100 USD billion. It aims to support infrastructure projects in Asia, as well as the Bank of the South and the New Development Bank. As a regional development bank, AIIB's regional members, like Brazil, will be the majority shareholders; non-regional members will hold smaller equity shares. All strategic partners of Brasília, excluding Japan, have joined the initiative opposed by Washington as a potential competitor of Western-dominated IMF and World Bank. Apart from Portugal, Brazil is also the only member of the Community of Portuguese Language Countries which joined the new Asian bank. Brazil is the only South American nation among the founding members of AIIB, thus confirming its vocation of ‘bridge builder’ between South America and Asia.

Brazil should try to bring in active its trade balance by exporting products and services to markets with stronger economies, such as China and India, if wants to be able to have resources to invest in its internal development.

4 Smart Power, Between Old Alliances and New Alliances

Despite the new global alliance between countries that oppose Western institutions, the U.S., as well as Europe, do not give up on relations with the South American giant, as “is clearly in the interest of the West [...] to incorporate into the West societies in Eastern Europe and Latin America whose cultures are close to those of the West” (HUNTINGTON, 1996, p. 49).

On the other hand, Brazil does not seem to want to give up the relationship with the Western countries, too,

“to attempt to ‘balance’ the West by developing economic and military power and cooperating with other non-Western societies against the West, while preserving indigenous values and institutions” (HUNTINGTON, 1996, p. 41). The diplomatic choice of Brasília is mainly due to the negative situation of the balance of payments, which requires the South American country to keep open as many channels as possible for the export of goods and services.

Brazil registered a 3.93 USD billion trade deficit in 2014, the biggest since 1998 as exports declined more than imports, according to the Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (MDIC, 2015). Brazilian trade balance averaged 639.66 USD million from 1959 until 2015, reaching an all time high of 5659.37 USD million in July of 2006 and a record low of -4058.14 USD million in January of 2014.

From 2001 to 2012, Brazil ran regular trade surpluses, primarily due to high export of mining and agricultural products¹². In 2013, the country started recording trade deficits and in 2014 registered first annual trade deficit since 2000 as a decline in the value of commodities exports was higher than a drop in imports of consumption products. In 2014, the biggest trade deficits were recorded with the United States, and the biggest trade surpluses with China, which is the largest trading partner of Brazil and, in turn, Brazil is the ninth largest trading partner of China (MDIC, 2014).

The Sino-Brazilian strategic partnership has been established in 1993, and has been developed as well as international and regional issues of common interest, and in 2009 a Joint Action Plan (2010-2014) covering the whole spectrum of bilateral cooperation has been signed (JINTAO; LULA DA SILVA, 2009).

China has signed 32 cooperation agreements with Brazil, among them the one in the energy field, and the one for the production of 35 Embraer aircrafts (UNASUR, 2001), one of the largest aircraft manufacturers in the world, and one of the few Brazilian companies successful in international markets. The strong growth of the Chinese economy has forced the Asian country to depend on imports of agricultural supplies, mainly from

¹² MINISTRY OF DEVELOPMENT, INDUSTRY AND FOREIGN TRADE. *Other Foreign Trade Statistics* [online]. Brasília, DF: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. Available at: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>>. Accessed: 28 feb. 2015.

Brazil, which exports soya, flour, corn, cotton and meat. The Brazilian-Chinese bilateral exchange has increased 20 times in the last decade, moving from a trade of 2,300 USD million dollars in 2000 to 56,400 USD million in 2010. China is Brazil's largest trading partner, largest export market and largest source of import.

The two countries maintain good relations and a coordination mechanism in international organizations and multilateral bodies, including the United Nations, the World Trade Organization, the G-20, BRICS, and the BASIC countries.¹³

Although the Asian market represents for Brazil 45 billion trade surplus¹⁴, which concern raw materials together with some finished products, the South American giant does not give up the relationship with industrialized countries (the largest trading partner of Brazil, the European Union). In 2008, representatives of Mercosur and the European Union (EU) participated in meetings to assess the current state of negotiations between the two blocs, suspended in the previous two years. The effective recovery thereof shall be given after completion of the current round of WTO negotiations (Doha Round) and the consequent definition of the detailed rules for agricultural activities at the multilateral level (VAZ, 2008, p. 31). The developing countries, lead and represented by Brazil, as well as by China, India and South Africa, ask to break down trade barriers and agricultural subsidies (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2015).

The position of Brazil with respect to the WTO, makes it a natural ally of all the developing countries of the global South, and of most of the nations of the Eastern Hemisphere. In this position, however, there are also other countries that aspire to the recognition of a geopolitical worldwide role, first of all India, and this does not bring any competitive benefit to Brazil.

Despite the controversy with the IMF and World

Bank and the alliance with Russia, China, India and South Africa, there is a good relationship with the United States, which does not have good relations with some Latin American countries (Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador and Nicaragua in the head): Brazil plays an important role in mediating between the two blocks, although with caution as they do not want to stand out against other countries.

The United States engages with Brazil on trade and investment matters through a number of initiatives. On 19 March 2011, President Obama and President Rousseff signed the *Agreement on Trade and Economic Cooperation* (THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE GOVERNMENT OF THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL, 2011) "to enhance cooperation on trade and investment between the Western Hemisphere's two largest economies"¹⁵. The agreement expands the American "direct trade and investment relationship by providing a framework to deepen cooperation on a number of issues of mutual concern, including innovation, trade facilitation and technical barriers to trade", and "represents a shared commitment to broad-based economic growth, and is a foundation for cooperation in other trade fora"¹⁶. U.S. foreign direct investment in Brazil (stock) was 79.4 USD billion in 2012 (latest data available), up 7.5 percent from 2011¹⁷.

Washington is very concerned with the relations with the South American giant, which allows the U.S. trade balance to come to 107 USD billion of goods and private services trade with Brazil, totaling 29 USD billion surplus in 2012 (latest data available)¹⁸. Brazil was the United States' 7th largest goods export market in 2013 - U.S. exports to Brazil accounted for 2.8 percent of overall U.S. exports in 2013, excluding military sales, direct defense expenditures, and other miscellaneous government services - and is currently U.S. 9th largest goods trading

¹³ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *China and Brazil* [online]. Beijing: Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, 2008-2014. Available at: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjfb_663304/zzjg_663340/ldmzs_664952/gjlb_664956/3473_665008/>. Accessed: 1 mar. 2015.

¹⁴ MINISTRY OF DEVELOPMENT, INDUSTRY AND FOREIGN TRADE. *Foreign Trade. Foreign Trade Statistics-DEAEX. Brazilian Trade Balance: Countries and Blocks. Countries and Economic Blocks* [online]. Brasília, DF: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. Available at: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4892&refr=576>>. Accessed: 28 feb. 2015.

¹⁵ THE OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR). *Home/Countries & Regions/Americas/Brazil* [online]. Washington, D.C.: The Office of the U.S. Trade Representative (USTR). Executive Office of the President of the United States. Available at: <<https://ustr.gov/countries-regions/americas/brazil>>. Accessed: 24 feb. 2015.

¹⁶ THE OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR), *Home/Countries & Regions/Americas/Brazil*.

¹⁷ THE OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR), *Home/Countries & Regions/Americas/Brazil*.

¹⁸ THE OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR), *Home/Countries & Regions/Americas/Brazil*.

partner with 72 USD billion in total (two ways) goods trade during 2013 (the American surplus with Brazil was 17 USD billion in 2013). Trade in private services with Brazil (exports and imports) totaled 31 USD billion in 2012 (latest data available). The U.S. services trade surplus with Brazil was 17 USD billion in 2012. Brazil is also a major creditor and the sixth largest foreign holder of U.S. public debt, with 255.8 USD billion (latest data available at December 2014)¹⁹.

5 A Giant with Desire for Greatness

The position of Brazil reflects the multipolarity that distinguishes the world after the end of the Cold War. Many emerging countries have assumed the role of emerging powers, not only at the regional level, and Russia has risen from the ashes of the decadent era of Yeltsin.

As Huntington argued in 1993, world politics entered a new phase after the fall of communism and the end of the Cold War (HUNTINGTON, 1996, p. 22), and “had been moved into a new aspect in which non-Western civilizations were no more the exploited recipients of Western civilization but become another important actor joining the West to shape and move the world history” (MURDEN, 2011, p. 416-426). It’s “The West versus the rest” (HUNTINGTON, 1996, p. 39-41).

Even if the armed forces of Brazil are the second largest in Latin America by active personnel, with only approximately 190,000 soldiers on a population of 200,000,000, and the largest by the level of military equipment - at the 28th place in the world ranking of largest armies²⁰, and at 15th place of active duty uniformed troop strength²¹ - the lack of traditional hard power (military power and global security influence) is an obstacle to the ambitions of the country (HO CHUN, 2014). In confirmation of this ambition, there is the aircraft carrier São

Paulo²², which places the South American country among the 12 nations in the world to have this vessel (among the others: Japan, and India, with two units, and Russia and China, with one carrier each) (GLOBALFIREPOWER.COM, 2015). In addition to this, Brazil has plans to acquire two more aircraft carriers of 50,000 tons by 2028.²³

Brazil is the 12th state with the highest military expenditure in 2013 (33.5 USD billion on a total world military expenditure of 1747 USD billion, equivalent to 2.4 per cent of global GDP), after Italy and before Australia, making 1,8 per cent of the world budget (China is ranked in second position, after USA, with 11 per cent, Russia occupies third place with 5 per cent, Germany and Japan are both ranked equally at number seven and eight with 2,8 per cent, followed by India with 2,7 per cent (PERLO-FREEMAN; SOLMIRANO, 2014, p. 2). The experience of the military dictatorship (1964-1985) led to the will of the successive democratic governments, not to over-investment in the field of defense, so that Brazil is now having to recover this gap, becoming the largest spender in the region.

Brazil, as well as all other countries of the Western Hemisphere, is not a North Atlantic Alliance member. Non-Western countries are kept away from implementing their military capacity, as weapons, as well as the military option remains the last resort. Nuclear power is a political weapon, and Brazil, which claims a leading role not only regionally, but also globally, it is free, and this diminishes the political role. Brazil is balancing this lack of power in the BRICS initiative (FLEMES, 2010) even if India is an antagonist for the ride to the UN Security Council.

The availability of nuclear weapons increases the power and the political prestige of the country that holds, although these slating only value as a deterrent. Thus, “In the post-Cold War world the primary objective of arms control is to prevent the development by non-Western societies of military capabilities that could threaten Western

¹⁹ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Major Foreign Holders of Treasury Securities*.

²⁰ GLOBALSECURITY.ORG. *World's Largest Armies* [online]. Alexandria, VA: GlobalSecurity.org. Available at: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/armies.htm>>. Accessed: 28 feb. 2015.

²¹ GLOBALSECURITY.ORG. *Active Duty Uniformed Troop Strength* [online]. Alexandria, VA: GlobalSecurity.org. Available at: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/active-force.htm>>. Accessed: 28 feb. 2015.

²² BRAZILIAN NAVY. *Features of the Aircraft Carrier Sao Paulo* [online]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/imagens/poder_navai/unidades_navais/meios_esquadra/cards/1A12_saopaulo.html>. Accessed: 5 mar. 2015.

²³ BRAZILIAN NAVY. *Aircraft Carrier Obtaining Program (PRONAE)* [online]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <http://www.mar.mil.br/acessoainformacao/html/acoaes_programas/pronae.html>. Accessed: 5 mar. 2015.

interests” (HUNTINGTON, 1996, p. 46). Development of a nuclear arsenal, as well as increase of conventional military strength weapons, it's a must for all nations which aspire to the role of a real power.

The Brazilian Navy (*Marinha do Brasil*) develops since 1979 a national interest nuclear program (Nuclear Parallel Program), in order to cause a reactor prototype for the nuclear-powered submarine (SN-BR) (BRAZILIAN NAVY, 2008). The goal of the program is to ensure the country's full field of the nuclear fuel cycle through the use of domestic technologies. Brazil has since 1958 the first nuclear reactor in South America, since 1988 Brazilian manufactured, and belongs to the select group of countries that have uranium enrichment technology, a strategic energy resource.

While the cycle of nuclear fuel production is complete, and Brazil has the ability to plan and manufacture its nuclear fuel without any external dependency, and has also the knowledge to project and build nuclear power plants²⁴, the program of the first Brazilian nuclear-powered submarine (COGESN) is ongoing in the Nuclear-Power Generation Laboratory (Labgene). The construction of the SN-BR started in 2012, and should be ready in 2023, when will undergo dock and sea tests and trials, and then transferred to the operating sector of the Navy in 2025²⁵. In this project are provided 13,600 direct jobs and 46,000 indirect, thus contributing to the economic and social development of the country.

These activities represent an important increase of power deterrent to the naval defense of the country, in addition to enlisting Brazil in the select group of holders of this strategic technology, whose knowledge is not shared (BILESKEY, 2014).

According to the Brazilian Navy²⁶ the construction of the SN-BR involves three important issues for the country: the strategic, the technological and the domestic industry. In naval warfare, submarines add an undeniable

strategic importance, which causes a deterrent effect, and the submarine with nuclear propulsion can be considered the 'Lord of the Seas', a fact that - according to the *Marinha do Brasil* (MB) - proves important considering that over 90 percent of Brazilian oil is extracted from the sea. Similarly, over 95 percent of Brazilian foreign trade is transported by sea. In the strategic conception of the MB, the availability of submarines of this type means adding a new dimension to naval power of the country, ensuring enviable deterrent capability.

Brazil, which at present does not enjoy the nuclear deterrence, either directly or as a member of NATO, however, is an ally of BRICS nuclear powers: India (since 1974), Russia (since 1949), and China (since 1964) (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2014), which hold the leadership in the Eastern Hemisphere, where Washington has lost influence, with India that wants to regain its lost importance in the region. South Africa ended its nuclear weapons programme in 1989, dismantled six bombs, and signed the *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* on 10 July 1991 (PURKITT; BURGESS, 2005). None of this nations is a member of the International Energy Agency (IEA)²⁷.

China and Russia, in particular, which are regional powers in Asia, are threatened by the advance of NATO to the East, which now came to the Ukraine. Moreover, China claims Taiwan, officially still the Republic of China, as its 23rd province, to be under its sovereignty. The government of Taipei enjoys the protection of the U.S., granted under the *Taiwan Relations Act*²⁸. Despite this, U.S. president Barack Obama has stated that U.S.-China relationship to be “bilateral, regional and global cooperation to a new level” (XI; OBAMA, 2014). The United States has with China the most important bilateral trade relationship, with a trade volume increased from 5 USD

²⁴ BRAZILIAN NAVY. *The Navy Nuclear Program* [online]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <<https://www.marinha.mil.br/programa-nuclear-da-marinha>>. Accessed: 15 mar. 2015.

²⁵ BRAZILIAN NAVY. *Submarine Development Program (PROSUB)* [pdf]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <<https://www.mar.mil.br/acessoainformacao/pdf/snbr.pdf>>. Accessed: 15 mar. 2015.

²⁶ BRAZILIAN NAVY. *Submarine Development Program (PROSUB)*, p. 2-3.

²⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)/INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Non-member countries* [online]. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/International Energy Agency (IEA). Available at: <<http://www.iea.org/countries/non-membercountries/>>. Accessed: 1 mar. 2015.

²⁸ U.S.A. CONGRESS. *Taiwan Relations Act* [pdf], TRA; Pub.L. 96-8, 93 Stat. 14, Enacted 10 April 1979; H.R. 2479. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office (GPO). Available at: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg14.pdf>>. Accessed: 27 feb. 2015.

billion in 1981 to 535 USD billion in 2012²⁹. China is also the major creditor and the largest foreign holder of U.S. public debt, with 1,244.3 USD billion (latest data available at December 2014)³⁰.

As non-Western nations, these countries “assert their right to acquire and to deploy whatever weapons they think necessary for their security” (HUNTINGTON, 1996, p. 46). “Centrally important to the development of counter-West military capabilities is the sustained expansion of China’s military power and its means to create military powder”, which is “is rapidly increasing its military spending and vigorously moving forward with the modernization of its armed forces” and “is also a major exporter of arms and weapons technology” (HUNTINGTON, 1996, p. 47), as well as Russia (in Latin American countries is growing rapidly park Russian-made helicopters). Brasília can enjoy indirectly the prestige conferred by atomic weapons, thanks to the axis with BRICS nuclear powers.

The total military expenditure of BRICS nations amounts to 359,259 USD million, compared to the U.S. defense budget, which amounts to 640,221 USD million (Brazil 31,456, Russia 87,837, India 47,398, China 188,460, South Africa 4,108) (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2014). While the United States has the world’s largest army (1,369,000 soldiers), the BRICS totalize 1,975,000 strength³¹, reaching top position if we consider Chinese active duty uniformed troop strength, with a total of 4,921,000 soldiers compared to U.S. 1,625,852 personnel³². During the 2000s, military spending increased fairly rapidly in most of the BRICS countries (Brazil, India, Russia and China), but since 2009–10 these increases have stopped or gone slightly into reverse, as economic growth has weakened and spending on other sectors has taken priority (PERLO-FREEMAN; SOLMIRANO, 2014, p. 3).

Without nuclear weapons, Brazil tries to establish itself as an emerging space power, working with other na-

tions, including China, India and Russia, which have different space programs (HARVEY; SMID; PIRAD, 2010). The Brazilian Space Agency (*Agência Espacial Brasileira*, AEB) has the most advanced space program in South America, and on 30 March 2006 put into space an astronaut, according with Russian Space Agency: a 20 USD million ticket paid by Brasília to enter from the back door in the exclusive club of space powers. As part of the development of aerospace capabilities, the Brazilian Air Force (*Força Aérea Brasileira*) has built in the General Command of Aerospace Technology, current Department of Aerospace Science and Technology (DCTA), the greatest pulsed hypersonic wind tunnel in Latin America, known as ‘T3’ (PASSARO; DERMEVAL; MIGLIANO, 2009).

The Chinese are far away from Russians, and they are planning to put in space a space station in 2020 and programming expeditions to the Moon and Mars.

Beijing has signed governmental space cooperation agreements with Brazil (CHINA NATIONAL SPACE ADMINISTRATIO, 2009), India and Russia, among the other countries, and “Significant achievements have been scored in the bilateral and multilateral and technology exchanges and cooperation”³³, as reported by the China National Space Administration (CNSA).

Despite agreements with countries that oppose U.S. policies in many fields, Brazil does not renounce cooperation with Washington, including the training of its astronauts at NASA (NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION, 1997). Moreover, between the Brazilian Institute of Advanced Studies of Aerospace Technology General Command (IEAv-CTA) and the U.S. Air Force Research Laboratory is an ongoing joint research project (International Beamed Propulsion Research Collaboration) to develop a propulsion system for laser space rockets and aircraft, which will make the first launches between 2020 and 2015 (BRAZILIAN AIR FORCE, 2011). Project objective is to develop technology of hypersonic aspirate propulsion vehicle, build by the international Brazilian-American-Australian consortium Screamspace, with laser propulsion capable of satelizar nanosatellites (MINUCCI, 2010). The idea of using laser

²⁹ U.S. CENSUS BUREAU. *Trade in Goods with China* [pdf]. Suitland, Md.: U.S. Census Bureau. Available at: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>. Accessed: 28 feb. 2015.

³⁰ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Major Foreign Holders of Treasury Securities*.

³¹ GLOBALSECURITY.ORG, *World’s Largest Armies*.

³² GLOBALSECURITY.ORG, *Active Duty Uniformed Troop Strength*.

³³ CHINA NATIONAL SPACE ADMINISTRATION (CNSA). *Organization and Function* [online]. Beijing: China National Space Administration (CNSA). Available at: <<http://www.cnsa.gov.cn/n615709/n620681/n771918/index.html>>. Accessed: 27 feb. 2015.

in space operations emerged in the United States in 1983, during the Cold War. when President Ronald Reagan launched the Strategy Defense Initiative, known as ‘Star Wars Program’.

China is also developing capacity for attacking satellites and for cyberwarfare, and continues to be held responsible for a string of cyber-attacks on a number of public and private institutions, even if the Chinese government denies any involvement in cyber-spying campaigns (FRITZ, 2008). It has been as well claimed that Russian security services organized a number of cyberattacks as a part of their cyber-warfare against other countries, even if there is no evidence of official Russian government or military involvement.

On space side, India gains major successes of China. The Indian Space Program began in 1962, and in 1969 New Delhi created the Indian Space Research Organization (ISRO) within the Department of Atomic Energy (INDIAN SPACE RESEARCH ORGANIZATION, 2014). After having put a spacecraft into orbit around Mars in September 2014, India became the first Asian country to reach the red planet. Before India, only the United States, the Soviet Union, and Europe had entered Mars orbit: India is member of a club that is more exclusive than the nuclear one. It is also among a limited group of countries that provide commercial satellite launch services. While in 2003 China became the third country to send humans into space, India takes giant steps to send a man into space.

Technical cooperation among IBSA countries is moving forward: in April 2010 South Africa, Brazil and India announced a joint programme to develop satellites (IBSA HEADS OF STATE, 2010). New Delhi’s government considers the India-Brazil a “strategic partnership” (MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, 2010-2011). The IBSA Trilateral Dialogue Forum, a coordinating mechanism amongst three emerging countries, has been established by the *Brasília Declaration* of 6 June 2003, which mentions India, Brazil and South Africa’s condition as “developing nations and their capacity of acting on a global scale as the main reasons for the three countries to come together, as well as their status as middle powers”³⁴. The Dialogue Forum is boosting the economies of

its member countries, as trade between IBSA partners has increased significantly since the Forum’s inception and indications are that the target of 25 USD billion by 2015 will be achieved³⁵. On 1 February 2004 IBSA established a Joint Working Group (JWG) on Defence (IBSA TRILATERAL, 2015), as none of member nations is partner of NATO.

For its part, Brazil is bringing to the other BRICS members the regional cartel of oil-producing countries, united by UNASUR energy program, which aims to “promote cooperation between national oil companies of the member states” (HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF THE SOUTH AMERICAN COMMUNITY OF NATIONS, 2007) at every level, through the Energy Council of South America (*Consejo de Energético Suramérica*), composed of the Ministers of Energy, who, according to the *Energy Treaty of South America*, have the task of drawing the guidelines of the South American Energy Strategy³⁶ and of the Action Plan for regional energy integration, which were discussed in the Third Meeting of South American Energy Council (THIRD SOUTH AMERICAN ENERGY COUNCIL, 2012).

The member countries of UNASUR prefer to keep a distance from the U.S. and closer to emerging countries like India, China, and the Arab countries, to establish a multilateral program in international relations (UNASUR, 2011).

6 The Race for a New Global Governance

To certify its position as an emerging power, Brazil wishes to make its entry into the exclusive club of great powers: the UN Security Council (UNSC). The reform of the Security Council requires the agreement of at least two-thirds of UN member states and that of all the permanent members of the UNSC, enjoying the veto right. China, who is a permanent member of the Security Council, endorsed the aspirations of Brazil and India to play bigger roles, while Moscow and Beijing support India’s candidature, according to the 13rd Russia, India, China (RIC) foreign ministers meeting held in Beijing on 2 February

³⁴ IBSA TRILATERAL. *About IBSA Background* [online]. IBSA Trilateral, 2015. Available at: <<http://www.ibsa-trilateral.org/about-ibsa/background>>. Accessed: 28 feb. 2015.

³⁵ IBSA TRILATERAL, *About IBSA background*.

³⁶ UNASUR. *South American Energy Strategy* [pdf]. Quito: Unasur. Available at: <<http://www.unasur.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/LINEAMIENTOS%20DE%20ESTRATEGIA%20ENERGETICA%20SURAMERICANA.pdf>>. Accessed: 28 feb. 2015.

2015(FOREIGN MINISTERS OF THE RUSSIANS FEDERATION, THE REPUBLIC OF INDIA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2015). While endorsing India's aspiration of greatness, China just "attaches great importance to the role of Brazil in international affairs, understands and supports its aspiration of playing a bigger part in the UN" (CHUNYING, 2015).

In the past, Brazil has failed to reach this goal, as Western states dominate international political and security institutions, and "Global political and security issues are effectively settled by a directorate" with "the exclusion of lesser and largely non-Western countries" (HUNTINGTON, 1996, p. 39).

In an attempt to get a permanent seat on the Council of the League of Nations "Brazil risked all of its diplomatic history by vetoing the admission of Germany, thereby isolating itself totally from the international scenario" (RODRIGUES; MIALHE, 2013). The Council initially had five permanent seats and four non-permanent, and one of the permanent seats was vacant due to the absence of the United States. The Covenant of the League of Nations expressly provided for the possibility of increasing the number of members of the Board. The Brazilian representative claimed universal League and strengthened its position by stating that Brazil continued in the role of defender of the Latin American countries. After the veto on Germany, Brazil remained in complete isolation and, whereas the next Assembly would change the rules for the selection of temporary members of the Council of the League, the loss of the place that Brazil was given as fact, and the country withdrew from the organization on the 10 July 1926. It was a losing hazard.

IBSA members support their claims each other, and agreed on the urgent need for reforms in the United Nations, especially the Security Council. As Huntington wrote "states belonging to one civilization that become involved in war with people from a different civilization naturally try to rally support from other members of their own civilization" (HUNTINGTON, 1996, p. 35). IBSA nations emphasised the need for urgent reform of the UN Security Council including expansion of permanent and non-permanent categories of its membership, with increased participation of developing countries in both categories (IBSA TRILATERAL, 2015), as the current composition of the UNSC does not "reflect contemporary geopolitical realities" (IBSA TRILATERAL, 2015). This position was reiterated at every IBSA meeting, where

member states have recalled their firm commitment to multilateralism.

In support of its claims to play a leading role in the emerging new world order, Brazil can count on the support of BRICS and IBSA members, who mutually support each other, as well as G-4 members, including, in addition to Brazil, Germany, India and Japan, against whom there is the veto of China for a possible entry into the UN Security Council, in view of the political and historical issues between the two countries. Brazil is the only German strategic partner in Latin America.

Brazil cannot count on the support of all the UNASUR members, as the greatest impediments to its candidacy as permanent member of the UN Security Council are the regional oppositions of Argentina and Mexico (SWART, 2009), who is an observer state of the Union of South American Nations, as well as observer of the Caribbean Community (CARICOM) and Mercosur. Buenos Aires, which doubled its military spending between 2004 and 2013 up to 4511 USD (155 percent growth, equalling 7 per cent of GDP) ((PERLO-FREEMAN; SOLMIRANO, 2014, p. 6), is also a member of Mercosur, and an associate member of The Andean Community.

In March 2007 Brazil and Mexico - influential country in the WTO, in line with Washington's position because of the NAFTA agreement signed in 1992 - established a binational commission to deepen trade relations and cooperation in international issues of regional agenda (MRE, 2007), whereupon the committee has not met since 2008 to autumn 2013, when a meeting was convened to assess the possible collaboration between the respective state oil companies Petrobras and Pemex.

7 The African Winning and Losing Carambole Game

The game to support the Brazilian candidature for a permanent seat on the Security Council of the United Nations, also goes by the African arena, where China is playing a gradually increasing role, and where the African Union (AU) supports New Delhi's candidacy ("Africa takes note of India's position and its aspirations to become a permanent member with full rights in an expanded UN Security Council") (HEADS OF STATE AND GOVERNMENT AND HEADS OF DELEGATION OF AFRICA, 2008), making of India the only country with

support vote of every member of United Nations except Pakistan (SWART, 2009). South Africa demands permanent African seats in UNSC, too, and is a member of BRICS and IBSA as well.

Brazil, who is a non-Africa state accredited to the AU, is involved in the Continent-to-Continent partnership through the Africa-South America Summit (ASA)³⁷. Other accredited nations, such as Argentina and Mexico, are against the entry of Brazil in the UN Security Council, while others countries are competitors³⁸.

To show himself ready to assume a leading role in global governance, Brazil expanded his ties to the Southern Hemisphere and to the Western Hemisphere, playing a central role in crisis management, humanitarian aid and disaster relief in Haiti, Mozambique, Angola and East Timor. Actually, the Brazilian military are deployed in Lebanon (UNIFIL MTF), Cyprus (UNFICYP), Western Sahara (MINURSO), Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), Côte d'Ivoire (UNOCI), South Sudan (UNMISS) (UNITED NATIONS, 2015). Through 'peace diplomacy' Brazil is redefining its strategic focus to encompass the South Atlantic. This global commitment makes Brazil one of the twenty top contributors to United Nations peacekeeping missions, with a total of 33 participations. Brazil is also the tenth largest contributor to the United Nations regular budget, with a net contribution of 38 USD million for the 2012 Assessment (UNITED NATIONS SECRETARIAT, 2011).

As a member of the Community of Portuguese Language Countries (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*), Brazil, thanks to the 'cultural diplomacy', extends its influence to the former Portuguese colonies in Africa, the continent which sees the awkward presence of China. In 2013 Chinese Deputy President Temer attended the opening ceremony of the 10th anniversary of the Forum on Trade and Economic Cooperation Between China and Portuguese-speaking Countries and its fourth Ministerial Conference in Macao, which was the

last Portuguese overseas territory to be decolonized, and returned to China in 1999.

The cooperation with Brazil and other Portuguese-speaking nations, a 267 million people community, located across the globe but having cultural similarities and a shared history, through joint-collaborations in the framework of CPLP, include military cooperation, financial aid, and cultural exchange. Through successive enlargements, the Union has grown from the seven founding states - Angola, Brazil, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal, and São Tomé and Príncipe - to the current nine, with the self-determination of Timor-Leste in 2002 and the accession of Equatorial Guinea in 2014. Brazil is also strongly committed in the development and restoration of peace in East Timor, where it has a very powerful influence (the little state-island has its own only South American diplomatic mission in Brasília).

Mauritius, Senegal, Georgia, Japan, Namibia and Turkey has been admitted to CPLP with the status of Associate Observers (COMMUNITY OF PORTUGUESE SPEAKING COUNTRIES, 2015). Japan, who claims a seat in the UNSC, and supports Western initiatives within the WTO, has had historical contacts with the Portuguese language in the 16th and 17th century, and today has connections to the Lusophone world through Japanese Brazilians in Brazil and Japan.

The influence of Brazil in Africa also passes through the Southern African Development Community (SADC), which encompasses 14 countries of the South of Africa, including two members of the CPLP (Angola and Mozambique), and South Africa (SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY, 2012), a strategic ally in BRICS and IBSA.

Angola, along with São Tomé and Príncipe, is also a member of the Economic Community of Central African States (ECCAS) (ECONOMIC COMMUNITY OF CENTRAL AFRICAN STATES, 2014), while Cape Verde, Guinea-Bissau are among the 15 members of the Economic Community of West African States (ECOWAS), among them the influential Nigeria, which guests the headquarters of the organization. Brazil is among ECOWAS partners, along with other strategic allies: Germany (G-4), China (BRICS) and India (G-4, BRICS and IBSA) (ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES, 2015), the latter in the lead for a seat in a reformed UN Security Council. France, United States and Venezuela complete the group of partner countries of ECOWAS.

³⁷ AFRICAN UNION. *The Africa-South America Summit (ASA)* [online]. Addis Ababa: African Union. Available at: <http://au.int/en/partnerships/africa_southamerica>. Accessed: 1 mar. 2015.

³⁸ AFRICAN UNION. *Non-Africa States & Regional Integration & International Organizations Accredited to the AU* [online]. Addis Ababa: African Union. Available at: <<http://au.int/en/partnerships/others>>. Accessed: 1 mar. 2015.

Besides its involvement in peace and security on Africa, Brazil is extending his influence in the continent through the bilateral relations, as the Nigeria-Brazil bilateral commission established in 2013. Nigeria is a member of Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), the 12 oil-exporting developing nations which counts among its members two South American allies of Brazil (Ecuador and Venezuela, a partner of ECOWAS, as well) and a member state of the CPLP (Angola) (ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES, 2015).

The action of Brasília in Africa, where India's influence is strongest, also for reasons of geography, as well as political and economic, goes through a kind of 'strategy of billiards', establishing a series of direct relations involving indirectly other countries, playing a 'carambole game'.

8 The Competition on Global Events

The policy of Brazil, to establish itself as a world power, also affects the ability of being able to obtain commitment for organizing global events. Events like the Olympic Games, the FIFA World Cup, or the Expo, demonstrate not only the ability to build political relationships on a global scale, and the success of the foreign policy of the country, but also the possibility of having a worldwide showcase for show off its economic successes.

The competition between 'emerging middle powers' is also held on the sporting side: Brazil hosted the 2013 FIFA Confederations Cup, the 2014 FIFA World Cup, and will host the XXXI Summer Olympic Games in 2016. The commitment of Brasília for the organization of these world sports events has caused some controversy, because of the high costs borne by public finances, even if the indicator of population living below the national poverty line decreased from 21 percent in 2005 to 8.9 percent in 2013 (GLOBAL POVERTY WORKING GROUP, 2015).

The allocation process of the FIFA World Cup 2014, which is performed by the FIFA's Executive Committee, for the policy of rotation, however, was to take place in South America. Brazil, which had already hosted the World Cup football in 1950, enjoyed the support of CONMEBOL (the South American Football Confederation), with 10 member football associations, and was the only candidate to host the event (FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION, 2007). The Brazilian World Cup 2014 has been the first to be held in South America

since the 1978 FIFA World Cup in Argentina.

The importance of these events has been highlighted by the IBSA members, which "recognized that hosting these events reflects the positive momentum of developing countries" as "they are potentially a tool for their social and economic development" (IBSA HEADS OF STATE/GOVERNMENT, 2015, p. 10). The alliance has allowed to other partners to achieve their goals: FIFA 2010 World Cup in South Africa and 2010 Commonwealth Games in New Delhi.

In addition to these events, in 2011 the city of São Paulo was a candidate to host the Expo 2020, but the Bureau International des Expositions (BIE), the intergovernmental organization in charge of overseeing and regulating World Expos, chose Dubai (UAE). If we analyze the result of the vote, we note that the first round United Arab Emirates got 77 ballots, Russia got 39, and Turkey took 33 votes, while Brazil got only 13 preferences, and was excluded from the second and from the third and last voting (BUREAU INTERNATIONAL DES EXPOSITIONS, 2013): this means that Brazil does not have the full support of many developing countries, which is credited.

The fact that Russia was a competitor of Brazil, and the latter has collected only a third of the votes in Moscow, confirms that the South American country gains in international prestige only when supported unconditionally by all the other nations with which it has strategic alliances (Russia is a strategic partner of Brazil in the BRICS group). In fact, in the allocation of the Thirty-first Olympic Games, Rio de Janeiro was awarded the organization of the event only at the last vote. While Madrid on the first ballot had passed Rio 28-26, with Tokyo third at 22, and Chicago at 18, on the second ballot Rio jumped to first place with 46 preferences, followed by Madrid at 29, and the Asian city at last place with 20 votes (INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE, 2010). The *cariocas* earned the votes of the countries that supported the United States, which have significant economic interests in Brazil. The last vote, Rio got the better, dubbing the Spanish capital 66-32, thanks to the convergence of the nations that supported Japan, strategic ally of Brazil in the G-4.

Sport is a great promotional vehicle for the image of the country, and Brazil, in addition to football and other minor sports, boasts a remarkable tradition of Formula 1 drivers (31), among which stand out for popularity the three-time world champions Nelson Piquet and

Ayrton Senna, the two-time world champion Emerson Fittipaldi, Rubens Barrichello, and Felipe Massa.

9 Conclusions

Brazilian foreign policy is characterized by multilateralism, and by the establishment and the membership in many international organizations and coordination mechanisms. Where there is no direct, Brasília extends its relations with a 'winning and losing carambole game'. Brazil has formed an alliance with all countries that support the need for reform of global governance, starting with the UN and its Security Council, including WTO, FMI and World Bank, leading the protest of developing countries against the Western conservatism of international institutions.

Brazil has implemented a regional strategy, as well as a global one, to earn a place among the most influential nations in the world: an exclusive club, which not only takes into account the economic wealth and population of the country, but also military power - especially nuclear deterrence power -, space power, and other variables as technological power.

While the leadership in Latin America is out of the question, without prejudice to the position of Argentina and Mexico, the global one is threatened by India, which has a much more dense network of relationships, and counts on the support of all the nations, excluding Pakistan. New Delhi has an undisputed superiority in military, technology - including the space program - and is a member of the exclusive club of nuclear powers.

Despite its multilateral economic relations, the Brazilian economy is overly dependent on exports to the United States, European Union, China, and India, in order to overcome the latter in the race for a permanent seat in a reformed UN Security Council, which certifies the achievement of 'superpower' status. In an effort to carve out a leading role in the emerging new world order, Brazil exerts its soft power to ensure international security: from humanitarian aid to assistance in state and nation building. In the background is the specter of failure in 1926, when Brazil was played around for a seat in the Council of the League of Nations, and ended up being forced to leave the organization. This time the Brazilian multilateral strategy must be a 'winning hazard'.

The strategy of Brasília to come out of the 'always emerging' powers, involves huge costs, because of the ambitious military and space programs. The current economic situation, which, after many years of growth, marked a setback, along with the enormous social inequalities anchors in the country, advise against continuing along this path. Brazilian policymakers, however, do not seem willing to give up dreams of grandeur, too long chased.

References

AFRICAN UNION. *Non-Africa States & Regional Integration & International Organizations Accredited to the AU* [online]. Addis Ababa: African Union. Available at: <<http://au.int/en/partnerships/others>>. Accessed: 1 mar. 2015.

AFRICAN UNION. *The Africa-South America Summit (ASA)* [online]. Addis Ababa: African Union. Available at: <http://au.int/en/partnerships/africa_southamerica>. Accessed: 1 mar. 2015.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). *Contents* [online]. Beijing: The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), 2015. Available at: <<http://aiibank.org/Faq-Contents.html>>. Accessed: 18 apr. 2015.

BILESKY, Pedro et al. *Marinha do Brasil LABGENE-Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica. O Concreto Autoadensável em Obras de Instalações Nucleares* [pdf]. *Annals of the 56th Brazilian Congress of Concrete - CBC2014*, October 2014. Available at: <<http://www.ibracon.org.br/eventos/56cbc/Parte1.pdf>>. Accessed: 14 mar. 2015.

BRAZILIAN AIR FORCE. *In the Future, Rockets Will Fly Laser-Powered* [online]. Brasília, DF: Brazilian Air Force, 14 March 2011. Available at: <<http://fab.mil.br/noticias/mostra/3672/CIÊNCIA---No-futuro,-foguetes-voarão-movidos-a-raio-laser>>. Accessed: 15 mar. 2015.

BRAZILIAN NAVY. *Aircraft Carrier Obtaining Program (PRONAE)* [online]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <http://www.mar.mil.br/acessoinformacao/html/acoes_programas/pronae.html>. Accessed: 5 mar. 2015.

BRAZILIAN NAVY. *Submarine Development Program (PROSUB)* [pdf]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <<https://www.mar.mil.br/acessoinformacao/pdf/snbr.pdf>>. Accessed: 15 mar 2015.

BRAZILIAN NAVY. *Features of the Aircraft Carrier Sao Paulo* [online]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/imagens/poder_naval/unidades_navais/meios_esquadra/cards/1A12_saopaulo.html>. Accessed: 5 mar. 2015.

BRAZILIAN NAVY. *The Navy Nuclear Program* [pdf]. São Paulo: Brazilian Navy, CTMSP, 2 July 2008. Available at: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cct/ap/AP20080702_ProdEnergiaNuclear_CTMSP.pdf>. Accessed: 14 mar. 2015.

BRAZILIAN NAVY. *The Navy Nuclear Program* [online]. Brasília, DF: Brazilian Navy. Available at: <<https://www.marinha.mil.br/programa-nuclear-da-marinha>>. Accessed: 15 Mar. 2015.

BRICS. *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement*, Fortaleza 15 July 2014 [online]. Beijing: The People's Bank of China (PBC), 17 July 2014. Available at: <http://www.pbc.gov.cn/publish/english/955/2014/20140717154639176510565/20140717154639176510565_.html>. Accessed: 23 feb. 2015.

BUREAU INTERNATIONAL DES EXPOSITIONS (BIE). *The United Arab Emirates has been Elected As the Host Country of the World Expo 2020 by the BIE Members States during the General Assembly, 27 November 2013* [online]. Paris: Bureau International des Expositions (BIE), 27 November 2013. Available at: <<http://www.bie-paris.org/site/en/news/131-news-announcements/expo-dubai-2020/847-the-uae-has-been-elected-as-the-host-country-of-the-world-expo-2020>>. Accessed: 9 mar. 2015.

CHINA NATIONAL SPACE ADMINISTRATION (CNSA). *Organization and Function* [online]. Beijing: China National Space Administration (CNSA). Available at: <<http://www.cnsa.gov.cn/n615709/n620681/n771918/index.html>>. Accessed: 27 feb. 2015.

CHINA NATIONAL SPACE ADMINISTRATION (CNSA). *China-Brazil Signed Protocol to Deepen the Space Cooperation* [online]. Beijing: China National Space Administration (CNSA), 31 May 2009. Available at: <<http://www.cnsa.gov.cn/n615709/n620682/n639462/168786.html>>. Accessed: 5 mar. 2015.

CHUNYING, Hua, *Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on 12 February 2015* [online]. Beijing: Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, 2008-2014. Available at: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1237311.shtml>. Accessed: 1 mar. 2015.

COMMUNITY OF PORTUGUESE SPEAKING COUNTRIES. *Associated Observers* [online]. Lisboa: Community of Portuguese Speaking Countries, 2015. Available at: <<http://www.cplp.org/id-2765.aspx>>. Accessed: 1 mar. 2015.

COUNCIL OF MINISTERS OF FOREIGN AFFAIRS OF THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS (UNASUR). *Statement by the Council of Ministers of Foreign Affairs of the Union of South American Nations*

(UNASUR) [pdf], Asunción, 17 March 2012. Bogotá, DC: Ministry of Foreign Affairs. Available at: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/news/field_attached_news/Declaración%20de%20Asunción.pdf>. Accessed: 1 mar. 2015.

ECONOMIC COMMUNITY OF CENTRAL AFRICAN STATES (ECCAS). *ECCAS Presentation* [online]. Libreville: Economic Community of Central African States (ECCAS), 2014. Available at: <<http://www.ceeac-eccas.org/index.php/en/a-propos-de-la-ceeac/presentation>>. Accessed: 14 mar. 2015.

ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS). *Partners* [online]. Abuja: Economic Community of West African States (ECOWAS), 2015. Available at: <<http://www.ecowas.int/partners/>>. Accessed: 14 mar. 2015.

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION (FIFA). *Brazil Confirmed as 2014 Hosts* [online]. Zurich: Fédération Internationale de Football Association (FIFA), 30 October 2007. Available at: <<http://www.fifa.com/worldcup/news/y=2007/m=10/news=brazil-confirmed-2014-hosts-625695.html>>. Accessed: 9 mar. 2015.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? [online]. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010. Available at: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a08v53n1.pdf>>. Accessed: 28 feb. 2015.

FOREIGN MINISTERS OF THE RUSSIANS FEDERATION, THE REPUBLIC OF INDIA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *Joint Communiqué of the 13rd Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China* [online], Beijing, 2 February 2015. New Delhi: Ministry of External Affairs. Available at: <http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24751/Joint_Communicu_of_the_13th_Meeting_of_the_Foreign_Ministers_of_the_Russian_Federation_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China>. Accessed: 1 mar. 2015.

FREE TRADE AREA OF THE AMERICAS (FTAA). *Antecedents of the FTAA Process* [online]. Free Trade Area of the Americas (FTAA), 21 June 2006. Available at: <http://www.ftaa-alca.org/alca_e.asp>. Accessed: 24 feb. 2015.

FREE TRADE AREA OF THE AMERICAS (FTAA). *FTAA Trade Ministerial Meetings, Ministerial Declarations* [online]. Available at: <http://www.ftaa-alca.org/Minis_e.asp>. Accessed: 25 feb. 2015.

FRITZ, Jason. How China will use cyber warfare to leapfrog in military competitiveness [pdf]. *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural*

and *Economic Studies*, v. 8, i. 1, October 2008, Art. 2. Available at: <<http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1110&context=cm>>. Accessed: 1 mar. 2015.

GlobalFirepower.com. *Total Aircraft Carrier Strength by Country* [online]. GlobalFirepower.com, 2015. Available at: <<http://www.globalfirepower.com/navy-aircraft-carriers.asp>>. Accessed: 5 mar. 2015.

GLOBAL POVERTY WORKING GROUP. *Brazil. Poverty Headcount Ratio at National Poverty Lines (% of Population)* [online]. Washington, D.C.: The World Bank, 2015. Available at: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/BR?display=graph>>. Accessed: 13 mar. 2015.

GlobalSecurity.org. *Active Duty Uniformed Troop Strength* [online]. Alexandria, VA: GlobalSecurity.org. Available at: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/active-force.htm>>. Accessed: 28 feb. 2015.

GlobalSecurity.org. *World's Largest Armies* [online]. Alexandria, VA: GlobalSecurity.org. Available at: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/armies.htm>>. Accessed: 28 feb. 2015.

GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND GOVERNMENT OF THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL. *Agreement on Trade and Economic Cooperation between The Government of the United States of America and the Government of the Federative Republic of Brazil* [pdf]. Brasília, 18 March 2011. Washington, D.C.: The White House. Available at: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Brazil_ATEC.pdf>. Accessed: 24 feb. 2015.

HARVEY, Brian; SMID, Henk H. F.; PIRAD, Thêao. *Emerging space powers: the new space programs of Asia, the Middle East and South-America*. New York City, NY: Springer, 2010.

HEADS OF STATE AND GOVERNMENT AND HEADS OF DELEGATION OF AFRICA. *Delhi Declaration* [online], India-Africa Forum Summit 2008, New Delhi, 8-9 April 2008. Addis Ababa: African Union. Available at: <http://au.int/en/partnerships/africa_india>. Accessed: 1 mar. 2015.

HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF THE SOUTH AMERICAN COMMUNITY OF NATIONS. *Declaration of Margarita. Building the Energy Integration of South* [pdf]. First South American Energy Summit, Island Margarita, Venezuela, 17 April 2007. Lima: Andean Community, 2010. Available at: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf>. Accessed: 27 feb. 2015.

HEALTH MINISTERS OF MERCOSUR. *Joint Strategies for the Operations of the Bank of Drug Prices of Mercosur and Associated States, MERCOSUL/RMS/ACORDO N° 13/07*, Punta del Este, 30 November 2007 [doc]. Mercosur: Montevideo. Available at: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/Actas%20Estructura/DEPENDIENTES%20DEL%20CMC/Reunión%20Ministros/RMS/PLENARIO/2007_ACTA02/ANEXOS/ANEXO%20III%20ACUERDOS/RMS_2007_ACTA02_Acuerdo13_PT_BancoPrecios.doc>. Accessed: 14 Mar. 2015.

HO CHUN, Kwang. *The BRICs superpower challenge: foreign and security policy analysis*. Farnham: Ashgate Publishing, 2014.

HUNTINGTON, Samuel. *The clash of civilizations*. New York: Touchstone, 1996.

IBSA HEADS OF STATE/GOVERNMENT. *Brasília Declaration*, 15 April 2010 [pdf], India-Brasil-South Africa Dialogue Forum, Fourth Summit of Heads of State/Government. IBSA Trilateral, 2015. Available at: <<http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/Final%20Summit%20Declaration%20-%204th%20IBSA%20Summit%202010.pdf>>. Accessed: 28 feb. 2015.

IBSA TRILATERAL. *About IBSA Background* [online]. IBSA Trilateral, 2015. Available at: <<http://www.ibsa-trilateral.org/about-ibsa/background>>. Accessed: 28 feb. 2015.

IBSA TRILATERAL. *Brasília Declaration* [online], Brasília, DF, 6 June 2003, Paragraph 4. IBSA Trilateral, 2015. Available at: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/comuneques/Brasilia_Declaration_2003.pdf>. Accessed: 28 feb. 2015.

IBSA TRILATERAL. *Defence-Introduction* [online]. IBSA Trilateral, 2015. Available at: <http://ibsa.nic.in/intro_defence.htm>. Accessed: 28 feb. 2015.

IBSA TRILATERAL. *IBSA Summit Decalartions and Trilateral Commission Meeting Ministerial Communique* [online]. IBSA Trilateral, 2015. Available at: <<http://www.ibsa-trilateral.org>>. Accessed: 1 mar. 2015.

INDIAN SPACE RESEARCH ORGANIZATION. *Genesis* [online]. Bangalore: Indian Space Research Organization, Government of India, Department of Space, 2014. Available at: <<http://www.isro.gov.in/about-isro/genesis>>. Accessed: 27 feb. 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Database*. Report for Selected Countries and Subjects: *Brasil* [online]. Washington, D.C.: International Monetary Fund, April 2011. Available at: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2011&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGRDP%2CPPPGRDP&grp=0&a=&pr1.x=34&pr1.y=17>>. Accessed: 23 feb. 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Database*. Report for Selected Countries and Subjects: *Brazil, Russia, India, China and South Africa* [online]. Washington, D.C.: International Monetary Fund, April 2011. Available at: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=91&pr.y=5&sy=2011&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223%2C924%2C922%2C199%2C534&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGDP%2CPPPPC&grp=0&a=>>>. Accessed: 23 feb. 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Database. World Economic and Financial Surveys*. [online]. Washington, D.C.: International Monetary Fund, October 2013. Available at: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/weoselgr.aspx>>. Accessed: 23 feb. 2015.

INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE. *Bid Procedure for the Games of the Olympiad of 2016* [pdf]. Lausanne: International Olympic Committee, 1 April 2010. Available at: <<http://www.olympic.org/content/theioc/bidding-for-the-games/past-bid-processes/election-of-the-2016-host-city/>>. Accessed: 9 mar. 2015.

JINTAO, Hu; LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Joint communiqué between the People's Republic of China and the Federative Republic of Brazil on further strengthening China-Brazil strategic partnership* [online]. Beijing: Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, 19 May 2009. Available at: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/ldmzs_664952/gjlb_664956/3473_665008/3474_665010/t566945.shtml>. Accessed: 28 feb. 2015.

JOINT UNITED NATIONS PROGRAMME ON HIV/AIDS (UNAIDS). *Global Report: UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2012* [pdf]. Geneva: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), 2012. Available at: <http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/epidemiology/2012/gr2012/20121120_UNAIDS_Global_Report_2012_with_annexes_en.pdf>. Accessed: 1 mar. 2015.

KLEIN, Naomi. *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. London: Penguin Books, 2008.

MERCOSUR. *Selected Rules. Foundational Instruments of Mercosur* [pdf]. Mercosur: Montevideo. Available at: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/0_libro_mercosur_-_port.pdf>. Accessed: 23 feb. 2015.

MINISTERS RESPONSIBLE FOR TRADE IN THE HEMISPHERE. *Ministerial Declaration*, Art. 5 [online]. Seventh Meeting of Ministers of Trade, Quito, 1 November 2002. Free Trade Area of the Americas (FTAA), 21 June 2006. Available at: <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Quito/Quito_e.asp>. Accessed: 25 feb. 2015.

MINISTERS RESPONSIBLE FOR TRADE IN THE HEMISPHERE. *Ministerial Declaration*, Introduction, Paragraph 3 [online]. Free Trade Area of the Americas Eight Ministerial Meeting, Miami, 20 November 2003. Free Trade Area of the Americas (FTAA), 21 June 2006. Available at: <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/Miami_e.asp>. Accessed: 25 feb. 2015.

MINISTERS RESPONSIBLE FOR TRADE REPRESENTING THE 34 NATIONS WHICH PARTICIPATED IN THE SUMMIT OF THE AMERICAS (SOA). *Ministerial Declaration of Denver* [online]. Summit of the Americas. Trade Ministerial Joint Declaration, Denver, CO, 30 June 1995. Free Trade Area of the Americas (FTAA), 21 June 2006. Available at: <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Denver/Denver_e.asp>. Accessed: 25 feb. 2015.

MINISTRY OF DEVELOPMENT, INDUSTRY AND FOREIGN TRADE. *Brazilian Trade Balance (Consolidated Data)* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. Available at: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4761>>. Accessed: 28 feb. 2015.

MINISTRY OF DEVELOPMENT, INDUSTRY AND FOREIGN TRADE. *Brazilian Trade Balance (Consolidated Data) 2014* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. Available at: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1423144482.pdf>. Accessed: 28 feb. 2015.

MINISTRY OF DEVELOPMENT, INDUSTRY AND FOREIGN TRADE. *Foreign Trade. Foreign Trade Statistics-DEAEX. Brazilian Trade Balance: Countries and Blocks. Countries and Economic Blocks* [online]. Brasília, DF: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. Available at: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4892&refr=576>>. Accessed: 28 feb. 2015.

MINISTRY OF DEVELOPMENT, INDUSTRY AND FOREIGN TRADE. *Other Foreign Trade Statistics* [online]. Brasília, DF: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. Available at: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>>. Accessed: 28 feb. 2015.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. *Annual Report 2010-2011* [online]. New Delhi: Ministry of External Affairs. Available at: <http://mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/45_Annual-Report-2010-2011.pdf>. Accessed: 28 feb. 2015.

MINISTRY OF EXTERNAL RELATIONS. *Agreement on the New Development Bank* [online], Sixth BRICS Summit, Fortaleza, 15 July 2014. Brasília, DF: Ministry of External Relations, 2015. Available at: <<http://brics6.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/219-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-july-15>>. Accessed: 23 feb. 2015.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *China and Brazil* [online]. Beijing: Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, 2008-2014. Available at: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/lmzms_664952/gjlb_664956/3473_665008/>. Accessed: 1 mar. 2015.

MINISTRY OF FOREIGN RELATIONS. *Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the United Mexican States for the Establishment of the Binational Commission Brazil-Mexico* [online]. Press note n° 133. Palácio Itamaraty, Brasília: Ministry of Foreign Relations, 28 March 2007. Available at: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/03/28/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do/print-nota>>. Accessed: 14 mar. 2015.

MINISTRY OF HEALTH. *Mercosur Policy of Medicine: Essential Documents* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Health, 2005. Available at: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_medicamentos_mercosul_documentos_essenciais.pdf>. Accessed: 14 mar. 2015.

MINISTRY OF PLANNING, BUDGET AND MANAGEMENT. DEPARTMENT OF PLANNING AND STRATEGIC INVESTMENTS. *Assessment Report of the Multi-Year Plan 2004-2007: Year 2008-Base Year 2007. Ministry of Foreign Affairs. Book 14* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Planning, Budget and Management. Department of Planning and Strategic Investments, 2008. Available at: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad14_MRE.pdf>. Accessed: 23 feb. 2015.

MINISTRY OF PLANNING, BUDGET AND MANAGEMENT. *Program 2043 South American Integration* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Planning, Budget and Management. Available at: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/lai/120418_lai_prog_tematicos_2043.pdf>. Accessed: 25 feb. 2015.

MURDEN, Simon. Cultures in world affairs. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds.). *The globalization of world politics*. 5. ed. New York: Oxford University Press, 2011. p. 416-426.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION (NASA). *NASA Signs International Space Station Agreement With Brazil* [online]. Houston, TX: NASA Johnson Space Center, 14 October 1997. Available at: <http://www.nasa.gov/centers/johnson/news/releases/1996_1998/h97-233.html>. Accessed: 1 mar. 2015.

NKOANA-MASHABANE, Maite. *Chairperson's Statement on the BRICS Foreign Ministers Meeting held on 24 March 2014 in The Hague, Netherlands* [online]. Pretoria: Department of International Relations and Cooperation, 2014. Available at: <<http://www.dfa.gov.za/docs/2014/brics0324.html>>. Accessed: 23 feb. 2015.

OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR). *Home/Countries & Regions/Americas/Brazil* [online]. Washington, D.C.: The Office of the U.S. Trade Representative (USTR). Executive Office of the President of the United States. Available at: <<https://ustr.gov/countries-regions/americas/brazil>>. Accessed: 24 feb. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)/INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Non-member countries* [online]. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/International Energy Agency (IEA). Available at: <<http://www.iea.org/countries/non-membercountries/>>. Accessed: 1 mar. 2015.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES (OPEC). *Member Countries* [online]. Vienna: Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), 2015. Available at: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm>. Accessed: 14 mar. 2015.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (PAHO). *Bank of Drug Prices for American Countries* [online]. Brasília, DF: Pan American Health Organization (PAHO), January 2010. Available at: <http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=946:banco-precos-medicamentos-bpm-paises-america&catid=844:bra-02-c-noticias&Itemid=455>. Accessed: 14 mar. 2015.

PASSARO, Angelo; DERMEVAL, Carinhana Junior; MIGLIANO, Antonio Carlos da Cunha (Eds.). *Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento*. v. 2, Mar. 2008-Feb. 2009 [pdf]. São José dos Campos, SP: Instituto de Estudos Avançados-IEA, 2009. Available at: <http://portal.ieav.cta.br/wp-content/uploads/caderno_atividades/Caderno_de_Atividades_2009.pdf>. Accessed: 15 mar. 2015.

PERLO-FREEMAN, Sam; SOLMIRANO, Carina. Trends in World Military Expenditure, 2013 [pdf]. *SIPRI Fact Sheet*, April 2014. Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2013. Available at: <<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1404.pdf>>. Accessed: 14 mar. 2015.

PRESIDENTIAL EXECUTIVE OFFICE'S INFORMATION OFFICE. *Meeting of BRICS Leaders. Heads of State and Government of BRICS Countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa) met ahead of the G20 Summit* [online], St. Petersburg, 5 September 2013. Moscow: President of Russia website. Available at: <<http://eng.kremlin.ru/news/5941>>. Accessed: 23 feb. 2015.

PRESIDENTS OF THE COUNTRIES OF SOUTH AMERICA. *Cusco Declaration on the South American Community of Nations* [online]. Third South American Presidential Summit, Cusco, 8 December 2004. Lima: Andean Community, 2010. Available at: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>. Accessed: 25 feb. 2015.

PURKITT, Helen E.; BURGESS, Stephen F. *South Africa's weapons of mass destruction*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2005.

RODRIGUES, Daniel Lago; MIALHE, Jorge Luís. A Participação e Retirada do Brasil da Liga das Nações [pdf]. *Cadernos de Direito*, v. 2, n. 4, 2013. Direito no Brasil: passado e presente. Available at: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/view/File/699/258>>. Accessed: 4 mar. 2015.

MINUCCI, Marco Antonio Sala. *Pesquisa em propulsão hipersônica aspirada na Força Aérea Brasileira* [pdf]. Seventh Week of Aeronautical Engineering, São Carlos, 19 de agosto de 2010. São Carlos, SP: Department of Aerospace Science and Technology, Institute of Advanced Studies, 2010. Available at: <<http://www3.eesc.usp.br/semanaaero/palestras/vii/Pesquisa%20em%20Propulsão%20Hipersonica%20Aspirada%20na%20Força%20Aerea%20Brasileira.pdf>>. Accessed: 1 mar. 2015.

SAMRSLA, Mônica (Coord.). *Bank of Prices in Health* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Health, Executive Secretary, Department of Health Economics and Development, 15 July 2009. Available at: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Nucleos%20SIOPS_BPS_CATMAT.pdf>. Accessed: 14 mar. 2015.

SCANDIUCCI FILHO, José Gilberto (Ed.). Mercosul e Aladi: informativo da delegação do Brasil em Montevideu [pdf], *Carta de Montevideu*, n. 3, December 2007. Brasília, DF: Ministry of Foreign Affairs, Permanent Delegation of Brazil to the Aladi and the Mercosur. Available at: <<http://secretariageral.gov.br/arquivos/cartamontevideu3>>. Accessed: 23 feb. 2015.

SOUTH AMERICAN COUNCIL OF INFRASTRUCTURE AND PLANNING (COSIPLAN). *Strategic Action Plan for Ten Years (2012-2022)* [pdf]. Brasília, DF: Ministry of Planning, Budget and Management. Available at: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_PAE_Plano_de_%20acao_estrategico.pdf>. Accessed: 25 feb. 2015.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *Member States* [online]. Gaborone: Southern African Development Community (SADC), 2012. Available at: <<http://www.sadc.int/member-states/>>. Accessed: 14 mar. 2015.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *SIPRI Military Expenditure Database* [xlsx]. Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2014. Available at: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database>. Accessed: 15 mar. 2015.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *SIPRI Yearbook 2014. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SWART, Lydia. *Countries welcome work plan as Security Council reform process commences new phase* [online]. New York, NY: Center for UN Reform Education, 29 February 2009. Available at: <<http://www.centerforunreform.org/node/386>>. Accessed: 1 mar. 2015.

THIRD SOUTH AMERICAN ENERGY COUNCIL. *Declaration of the Third Meeting of South American Energy Council* [online], Caracas, 18 May 2012. Caracas: Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), Ministry of Popular Power of Petroleum and Mining, Bolivarian Government of Venezuela. Available at: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/biblioteca/readdoc.tpl.html&newsid_obj_id=10099&newsid_temas=111>. Accessed: 28 feb. 2015.

UNASUR. *Constitutive Treaty of the Union of South American Nations* [pdf]. Quito: Unasur, 2014. Available at: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Accessed: 25 feb. 2015.

UNASUR. *South American Energy Strategy* [pdf]. Quito: Unasur. Available at: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/LINEAMIENTOS%20DE%20ESTRATEGIA%20ENERGETICA%20SURAMERICANA.pdf>>. Accessed: 28 feb. 2015.

UNASUR. *Statute of the Center for Strategic Defense Studies of the South American Defense Council* [pdf], Guayaquil, May 2010. Quito: Unasur, 2015. Available at: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20DEL%20CEED.pdf>>. Accessed: 25 feb. 2015.

UNASUR. *UNASUR-Asia Relations* [online]. Unasur, 2011. Available at: <<http://unasur.webcindario.com/asia.html>>. Accessed: 28 feb. 2015.

UNASUR. *UNASUR-United States Relations* [online]. Unasur, 2011. Available at: <<http://unasur.webcindario.com/eeuu.html>>. Accessed: 28 feb. 2015.

UNITED NATIONS. *United Nations Peacekeeping* [online]. New York, NY: United Nations, 2015. Available at: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>>. Accessed: 5 mar. 2015.

UNITED NATIONS SECRETARIAT. *Assessment of Member States' Contributions to the United Nations Regular Budget for 2012* [pdf], 27 December 2011. ST/ADM/SER.B/853. New York, NY: United Nations Secretariat, 2012. Available at: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/853>. Accessed: 5 mar. 2015.

U.S.A. CONGRESS. *Taiwan Relations Act* [pdf], TRA; Pub.L. 96-8, 93 Stat. 14, Enacted 10 April 1979; H.R. 2479. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office (GPO). Available at: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg14.pdf>>. Accessed: 27 feb. 2015.

U.S. CENSUS BUREAU. *Trade in Goods with China* [pdf]. Suitland, Md.: U.S. Census Bureau. Available at: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>. Accessed: 28 feb. 2015.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Major Foreign Holders of Treasury Securities* [online]. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury. Available at: <<http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>>. Accessed: 28 feb. 2015.

VAZ, Dorian (Resp.). *Encontro com o Mercosul* [pdf], 4. ed.-July 2008. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. Available at: <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Cartilha_Mercosul.pdf>. Accessed: 23 feb. 2015.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *The Doha Round* [online]. Geneva: World Trade Organization (WTO), 2015. Available at: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm>. Accessed: 1 mar. 2015.

XI, Jinping; OBAMA, Barack. *Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference* [pdf]. Beijing, 12 November 2014. Washington, D.C.: The White House Blog, Office of the Press Secretary. Available at: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>>. Accessed: 28 feb. 2015.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

Direito, território e sentimento: considerações indígenas sobre a efetivação de direitos territoriais*

Rights, territory and emotions: indigenous considerations about the effectiveness of their land rights

Juliana Gonçalves de Melo¹

Resumo

Propõe-se tratar do reconhecimento de direitos territoriais a partir da perspectiva dos índios Caiapó e demonstrar como ampliam a perspectiva jurídica ao incorporar ao processo outras dimensões. Ao discorrer sobre a identificação e delimitação da Terra Indígena Las Casas (PA, Brasil), mostro como a reconstrução desse território implicou em reinterpretações sobre aspectos centrais da organização social, envolvendo aspectos afetivos frequentemente negligenciados no debate. Desse modo, mais do que conter-se em uma perspectiva normativa e jurídica, evidencio como interpretam esse processo a partir de suas próprias lentes culturais.

Palavras-chave: Direitos territoriais. Povos indígenas Caiapó. Cultura.

Abstract

Intends to acknowledge the land rights from the perspective of the Caiapós' indigenous people and demonstrate how they extend their law system when they incorporate other dimensions. When discoursing about the identification and delimitation of Terra Indígena Las Casas (PA, Brazil), I try to show how the reconstruction of this land promoted reinterpretation about the main aspects of their social organisation, including the emotional aspects that are frequently denied discussion. Therefore, more than containing it into a normative and legal perspective, it becomes evident the importance of their culture in this process.

Keywords: Land rights. Caiapós indigenous people. Culture.

* Recebido em: 29/09/2014.

Aprovado em: 15/12/2014.

¹ Dra. Antropologia Social Professora Adjunta 2 do Departamento de Antropologia/Programa de Pós Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: juliana_melo2003@yahoo.com.

1 Introdução

Propõe-se tratar da *identificação e delimitação da Terra Indígena Las Casas*, localizada no Estado do Pará (Brasil) e ocupada por índios Caiapós. Ao discorrer sobre o processo, mostro como a reconstrução desse território implicou em reinterpretações sobre aspectos centrais da organização social Caiapó, tal como descrita pela literatura etnológica.

Neste contexto, um dos fatos interessantes foi a “dupla negociação” estabelecida pelo xamã da aldeia com representantes do Estado Nacional e com agentes da sobrenatureza pelo reconhecimento e efetivação de seus direitos. Afinal, de acordo com as concepções indígenas, Las Casas – onde funcionou um Posto de Atração do SPI² (1940-1965) – havia se transformado em uma “aldeia dos mortos” ou “*karon*”. Em 1965, epidemias dizimaram boa parte da população, provocando a migração dos que restaram para outras áreas. Passados quase trinta anos, contudo, alguns dos Caiapós que viveram em Las Casas, começam a se organizar de modo a empreender a “viagem de volta”, o que se efetivou em 1996. Na época, as terras estavam ocupadas por segmentos regionais. Assim, era preciso garantir a posse da área e pressionar o órgão indigenista para assegurar esses direitos. Para além desses aspectos, foi necessário haver também uma espécie de “conciliação” com os próprios mortos para que pudessem voltar a se estabelecer naqueles limites. A intenção é abordar esse aspecto e revelar algumas das dinâmicas envolvidas no reconhecimento de terras indígenas no Brasil.

Além de tratar de aspectos legais e administrativos, proponho refletir acerca dos modos através dos quais os índios interpretaram esse episódio, a ele incorporando novos elementos simbólicos, agências e, sobretudo, sentimentos. Ou seja, a despeito da luta política pelo reconhecimento de seus direitos territoriais, consideram que há uma dimensão cosmológica importante a ser considerada. A concepção de território, por sua vez, além da dimensão material que lhe é inerente passa por uma relação de afetividade: diz respeito às suas histórias de vida, memórias e também a modelos de sociabilidade que lhes são próprios. Indica também uma espécie de filosofia social na qual as emoções têm um caráter central - a

despeito desse aspecto ser constantemente ignorado nas referências sobre grupo e na Etnologia Indígena realizada no Brasil - a abordagem sobre emoções nas Ciências Sociais costuma estar correlacionada à ideia de indivíduo moderno, entre outras questões.

Por outro lado, ao discutir o caso de Las Casas evidencio ainda uma tendência que marca o acesso à justiça no contexto nacional: a de que os direitos sejam apenas parcialmente assegurados. No caso dos direitos indígenas, muitas terras foram identificadas, demarcadas e homologadas, mas continuam com ocupantes não-indígenas, que, por sua vez, aguardam indenizações irrisórias. Além de evidenciar as forças desiguais desse procedimento – cujos ritos e prerrogativas são ocidentais – mostro como os índios ampliam as categorias jurídicas e reflito sobre o papel da antropologia nesse contexto. Afinal, cabe ao antropólogo, através do trabalho de campo e de sua sensibilidade, revelar as concepções indígenas de modo que contribuam para assegurar direitos e regimes morais que lhe são próprios.

1.1 Notas sobre o “trabalho de campo”

A título de introdução, coordenei o Grupo Técnico (GT) de Identificação da Terra Indígena Las Casas, constituído pelas Portarias nº. 992/PRES, de 06 de dezembro de 2001 e nº. 1051, de 19 de dezembro de 2001. O trabalho – realizado no âmbito de uma consultoria junto ao PNUD - consistiu na primeira etapa de regularização fundiária desta Terra Indígena (TI). Os trabalhos de campo tiveram duração de 45 dias e contaram com a participação de uma equipe multidisciplinar. Concluída esta etapa, coube a elaboração do *Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena*, que apresentou proposta de delimitação territorial.

O Relatório de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Las Casas foi devidamente aprovado, tendo sido seu resumo publicado no Diário Oficial da União em 25 de agosto de 2003, época em que a Terra foi oficialmente reconhecida como Indígena. Este fato, por sua vez, foi contestado por ocupantes de Las Casas, que alegavam direito ao contraditório. A Funai, por sua vez, respondeu às contestações e reiterou a necessidade do reconhecimento dos direitos indígenas àquela porção do território nacional. A Terra foi homologada finalmente em 2009, mas continua ocupada por regionais.

Diga-se, de passagem, que o conceito de território é polissêmico e multidimensional, possuindo um amplo

² Serviço de Proteção aos Índios, órgão indigenista que antecedeu à Funai (Fundação Nacional do Índio).

leque de conotações (DIMÉO, 2001, entre outros). No entanto, a categoria “Terra Indígena” é jurídica e administrativa. Isto é, em um trabalho de identificação de uma Terra Indígena, de modo geral, o que se busca é reconhecer, através das narrativas indígenas e de extensa pesquisa documental e bibliográfica, elementos que comprovem a “tradicionalidade” de uma área indígena, conceito este que é também jurídico e administrativo.

Como consta no artigo 231, parágrafo 1º, da Constituição de 1988,

são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (BRASIL, 1988).

Este, por sua vez, é complementado por legislação infraconstitucional através do Decreto 1775/96 e Portaria 14/96³.

Ainda que o processo de regularização fundiária de uma Terra Indígena seja imensamente mais complexo, cabe ao coordenador de um GT de identificação e delimitação, a partir da realização de um trabalho de campo marcado por situações bastante peculiares, promover uma espécie de “adequação” das narrativas indígenas sobre seu território, que são fluidas e incorporam agências heterogêneas, para uma linguagem jurídica e administrativa que é, por sua própria natureza, hermética (LIMA, 2008). A despeito das dificuldades concernentes à realização de trabalhos como estes (afinal, o tempo é exíguo e a situação em campo é geralmente tensa) é possível construir boas interpretações em situações como estas, como demonstrarei. Por outro lado, talvez o fato mais compensador seja perceber como o olhar antropológico, bem embasado, pode contribuir para a garantia de direitos.

Aliás, cabe notar que a proposta do artigo não é dialogar mais densamente com a vasta bibliografia produzida sobre os Caiapós, ainda que o uso dessas teorias tenha sido extremamente importante para perceber a singularidade e riqueza do contexto encontrado e, inclusive, para embasar teoricamente as hipóteses que elaboro. Tampouco tenho como proposta fazer uma análise mais densa em

termos conceituais acerca da antropologia/sociologia das emoções. O que busco, ainda que parcialmente, é trazer à tona a visão indígena e revelar como é mais ampla que o conceito legal - ainda que precise estar, de certa forma, em “consonância” com as normativas jurídicas. Também pretendo revelar, através do exercício etnográfico realizado, outros modos de relação que os índios estabelecem com o local em que vivem - e que passam pela ordem dos afetos, sentimentos e sensibilidades.

2 Histórias de ontem: da “pacificação” ao processo de reconstrução de Las Casas

Sudeste do Estado do Pará, ano de 1996. Um pequeno grupo de Caiapós deixa a Terra Indígena homônima. O destino é a antiga aldeia Las Casas, onde funcionara um Posto de Atração do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) entre os anos de 1940-1965. Entre os membros daquele pequeno grupo estão Parityk, Tapiri, Maria Eugênia e Pedro Aybi. Juntamente com suas famílias nucleares, formam um grupo bastante heterogêneo⁴. Não obstante, reconhecem-se como *òmbikwa*, termo para indicar relações de parentesco⁵ e “companheirismo” designando “pessoas que se que cuidam mutuamente” (VIDAL, 1977).

Parityk, Tapiri e Maria Eugênia estabeleceram seus primeiros contatos ainda na década de 1950, quando da “pacificação” dos índios Xicrin. Ao passo que Parityk e Tapiri faziam parte da expedição de guerreiros Xicrins, Maria Eugênia (uma Caiapó órfã criada na Missão Dominicana de Conceição do Araguaia, PA), juntamente com seu marido Paulo Kryt⁶, auxiliava o sertanista Miguel Araújo, na “pacificação”. A criação do Posto Las Casas atendia a essa necessidade, sendo que os Caiapós Xicrin eram considerados como o grupo mais belicoso. Além de atacar outros subgrupos Caiapós, também guer-

⁴ Existem índios Kubenkrankeng, Xicrin, Gorotire e Mekrãgnoti vivendo em Las Casas.

⁵ O “parentesco” aqui é tratado como um sistema capaz de estruturar e reproduzir os grupos sociais, determinando as relações sociais e criando relações que envolvem reciprocidade, dádiva e solidariedade. Além de sua dimensão simbólica e ideológica, creio que o parentesco diz respeito a um sistema de atitudes que ajuda a organizar, através de suas terminologias, o próprio funcionamento da vida social.

⁶ Há também um outro casal importante para nesse processo de construção da aldeia de Las Casas e na “pacificação” Xicrin: Tereza e Luís Xapire.

³ Noto que toda a legislação indigenista está disponível eletronicamente no *site* da Funai (www.funai.gov.br).

reavam com os regionais e impediam o crescimento dos pequenos centros urbanos. Segmentos nacionais, por sua vez, se armavam e foram responsáveis por massacres contra os Caiapós, transformando a região em um palco de medo e de guerra. A “pacificação” Xicrin, desse modo, era central.

Esse processo – que pretendia transformar os índios “bravos” em índios “mansos” – se estendeu por vários anos e a pacificação oficial foi efetivada somente em 1952, que é quando Miguel Araújo conseguiu estabelecer os primeiros contatos “pacíficos” com um grupo de guerreiros Xicrin, dentre os quais estavam Parityk e Tapiri. Na ocasião, o grupo foi levado ao centro da antiga aldeia Las Casas. Maria Eugênia providenciou comida, que os Xicrin aceitaram prontamente. Posteriormente, cantaram e dançaram no centro da aldeia⁷, estabelecendo, desde então, novas e duradouras redes de sociabilidade e afeto.

Porém, uma vez estabelecido o “primeiro contato”, as condições de vida em Las Casas foram se deteriorando rapidamente. Além da falta de recursos, do não reconhecimento legal da área, da pressão por parte da sociedade nacional, as doenças se propagaram e muitos índios morreram na aldeia. Nesse contexto, as representações de Las Casas apontam para uma transformação radical: de espaço dos ancestrais, belo e bom para se viver em comunidade, a aldeia passa a ser percebida o lugar do conflito, marcada por sentimentos como medo, inveja, saudade, tristeza e abandono e morte. Devido sobretudo às doenças que se espalharam como epidemia, os cemitérios de Las Casas ficaram repletos.

Com a disseminação das doenças e o aumento da mortandade, o grupo de “vivos” tornava-se menor, ao passo que a “aldeia dos mortos” tornava-se numerosa, o que ameaçava a vida de todos. Ora, à diferença da concepção ocidental, para os Caiapós, os mortos são dotados de agência e buscam, a todo custo, aproximar-se dos vivos. Parece haver, portanto, uma busca pela convivialida-

de que os vivos recusam fortemente – pois não querem morrer também.

Cabe dizer que, no contexto da década de 1960, a morte trazia para Las Casas sentimentos que, para os Caiapós, devem ser evitados. A tristeza, a ira e a saudade são emoções interpretadas em termos sociais e parecem representar um tipo de sociabilidade que rejeitam. Esta conjuntura, aliás, foi decisiva para que os Caiapós deixassem de viver em Las Casas, o que representava um comportamento comum entre outros povos Jê (CUNHA, 1978). Fugindo dos mortos, das doenças, de ameaças e sentimentos que podem desencadear processos temerários, os Caiapós migraram para outras áreas.

Parte da população que estava em Las Casas se deslocou para a Terra Indígena Xicrin do Rio Cateté ao passo que a maioria se destinou para área Caiapó, dentre eles Maria Eugênia, Parityk e Tapiri. Contudo, ao que tudo indica, a vida parece não ter sido muito boa ou talvez tenha piorado com o passar dos anos. Afinal, a TI Caiapó é hoje uma das mais populosas, estando bastante degradada ambientalmente (SOUSA, 2000). Os preceitos fundamentais que determinariam uma boa vida – como o companheirismo, a comensalidade, a beleza e a fartura – não estavam sendo assegurados, o que exigia novas mudanças.

3 A reconstrução do território e as percepções indígenas

Como disse, em 1996 os Caiapós conseguiram reunir as condições necessárias para retornar para Las Casas. Para lá, voltaram Parityk, Tapiri e Maria Eugênia, juntamente com Pedro Aybi. Ao chegarem, procederam à limpeza do terreno, erigindo algumas habitações ao estilo tradicional Caiapó, dotando aos poucos a aldeia com a infraestrutura que seus habitantes apreciam⁸. Em 2001, viviam em uma única aldeia, empreendendo expedições cotidianas de caça, coleta, pesca e também de controle territorial, realizadas individual ou coletivamente. Todos, inclusive as crianças, falavam a língua indígena e os homens utilizam o português com os regionais. Maria Eugênia era a única mulher bilingue.

⁷ Este aspecto, aliás, é muito importante e Fisher (2003) levanta proposições interessantes a respeito. Para ele, os rituais Caiapós visam principalmente produzir sentimentos que afastam a tristeza e trazem para a vida cotidiana a alegria e a harmonia, na medida em que minimizam os conflitos, fazendo também com que as pessoas sintam-se pertencentes a uma comunidade de “parentes”. Essas emoções, que são estados sociais experimentados pelos indivíduos, são produzidas principalmente no clímax dos rituais. Para produzi-las, todavia, além da circulação de alimentos e da troca de ornamentos cerimoniais, a dança e a música são imprescindíveis.

⁸ Além da Escola, de um Posto de Saúde, de uma Caixa de Água, a Administração Executiva Regional da Funai de Rondonópolis preparou uma roça coletiva de arroz e instalou o equipamento de rádio na aldeia.

O grupo estava composto por 50 índios, membros de três famílias extensas: aquela de Maria Eugênia; de Parityk e Tapiri. Em sua maioria, a população de Las Casas era de mulheres, velhos e crianças. Trata-se de um grupo bastante heterogêneo, já que são provenientes de várias Terras e subgrupos. A comunidade era pequena, o que dificultava, por exemplo, a realização de complexos cerimoniais, mas fortalecia os laços de solidariedade entre seus membros.

Para os Caiapós, de modo geral, uma aldeia deve ser um espaço trabalhado pelo que chamaríamos de “agência humana” e transformado em um campo amplo, limpo e circular. Neste lugar são construídas as habitações indígenas que estão voltadas para o centro da aldeia ou pátio cerimonial. Em torno das moradias, devem ser cultivadas pequenas roças e os campos próximos da aldeia são deixados para a coleta. Na zona limítrofe desse domínio propriamente humano localizam-se os cemitérios, pois é sinal de afeição guardar os mortos por perto⁹.

Os Caiapós aplicaram este padrão de organização e percepção do espaço¹⁰. Isto é, construíram sua aldeia em uma área de campo limpo e especialmente trabalhado e dispuseram suas casas circularmente. Um pouco mais distante da aldeia mantiveram um cemitério indígena antigo, que foi reativado quando voltaram. A localização das roças, dos campos de coleta e de cursos de água, transformou a aldeia em um “lugar belo e bom para se viver”, como diziam.

Em termos habitacionais, a aldeia compunha-se de um círculo ou *kikre*, em que se inserem oito habitações bastante parecidas entre si, com um espaço mais ou menos regular entre cada uma. Idealmente, cada habitação abrigaria uma família extensa uxorilocal, mas o padrão começa a ser alterado (LEA, 1986). Hoje as famílias extensas estão subdivididas em unidades menores, ocupando duas ou mais moradas, geralmente. Naquele contexto, todos se vinculavam à Maria Eugênia que é mãe “uterina” de duas mulheres: Okrãmryk e Kubytkrã. Os demais, contudo, se reconhecem vinculados a ela, apesar da ausência de “laços de sangue”.

⁹ Os cemitérios, aliás, parecem servir para demarcar, em termos simbólicos, a distinção entre os mundos com seres e potencialidades distintas.

¹⁰ Note-se, contudo, que aqui não se apresenta a “Casa dos Homens”, uma instituição política e masculina central para os Caiapós de acordo com o modelo proposto por Turner.

Além do domínio social – da aldeia propriamente dita – os Caiapós reconhecem também a existência do domínio da “natureza”, onde estariam as aldeias dos mortos ou *me tyk nhõ pyká*, literalmente a “terra daqueles que estão mortos”. A dos Caiapós de Las Casas, estaria no cume de uma cadeia serrana que eles chamam de Tekrejarôtire. Note-se, contudo, que à diferença da “sociedade dos vivos”, as “aldeias dos mortos” têm como características principais a ausência de divisões entre as pessoas, seja por gênero, classes de idade ou sistemas de metade, inexistindo as tensões ou disputas que tão bem caracterizam estas sociedades (VIDAL, 1977).

Em relação aos mortos, os Caiapós acreditam que eles se transformam em *karon*, um termo que tem sido traduzido pela palavra alma ou essência vital (LUKESCH 1969; FISHER, 2003). Todos os animais e certas plantas possuem *karon* e os Caiapós chamam aos seus mortos de *mekaron*. Acredita-se que estes seres, que representam a alteridade radical, possuem sentimentos e emoções exacerbadas¹¹. Aliás, os Caiapó apontam para uma continuidade entre a vida e a morte. Afinal, os mortos preservam memórias da vida anterior que não só indicam quem eram seus parentes e os lugares em que andaram¹², como também seriam capazes de sentir emoções propriamente humanas, como a saudade, a inveja, a ira.

Uma diferença fundamental entre os vivos e os mortos, contudo, seria o fato de que os segundos não se esforçam para controlar, ainda que em termos relativos, seus próprios estados emotivos. Esta seria uma distinção essencial, já que os vivos esforçam-se por controlar certos sentimentos, quando acreditam em sua potência transformadora. Com suas emoções exacerbadas, os mortos forneceriam uma espécie de contra exemplo sobre o que os Caiapós consideram ser essencial: o controle emocional, principalmente daqueles que possuem uma conotação negativa. A saudade e a tristeza¹³, por exemplo, seriam as emoções às quais os mortos estão mais suscetíveis, já que sentem a ausência de seus parentes, havendo ainda um

¹¹ Suas aldeias, por exemplo, transformaram-se em territórios especiais da saudade.

¹² A etnografias Caiapós afirmam que os mortos costumam voltar principalmente para a “Casa” de sua mãe ou para as roças de suas irmãs, podendo ainda voltar para o local em que morreram ou foram enterrados. Este aspecto, aliás, parece interessante para pensar no lugar dos mortos, pois parece sugerir que os estes entes possuem uma certa mobilidade.

¹³ A morte gera a tristeza que é a expressão continuada de uma emoção que diz respeito à falta da pessoa.

forte desejo em voltar a viver. Apenas a vida proporciona sensações verdadeiras: tudo o que vem depois, é pobre, triste e miserável (LUKESCH, 1969, p. 208).

E é exatamente por que os mortos estão tão sujeitos a estes estados afetivos que eles se tornam tão perigosos. Ao não controlar seus sentimentos, podem trazer a doença e a morte para o interior de uma aldeia. Para evitar com que isso aconteça, os parentes “uterinos” devem inclusive queimar todos os seus objetos pessoais e lutar contra o sentimento de tristeza e saudade que também os acomete. Estes aspectos devem ser evitados, já que poderiam fazer com que os mortos retornassem à aldeia e provocar a morte de pessoas já doentes ou de crianças, entre outras questões de ordem cosmológicas.

Em Las Casas esta configuração foi frisada durante todo o processo de identificação dos limites da Terra Indígena. O tema perpassou pela grande maioria das entrevistas, nas quais foram evocados diferentes grupos de mortos: antigos parentes que morreram depois da pacificação dos Xicrin; índios Caiapós Iraã Mraire, que ocupavam aqueles campos e foram “extintos” no início do século XIX e aqueles que morreram guerreando entre si nesta região (Caiapós Gorotire, Kubenkrankeng e Xicrin). A presença desses mortos e as emoções suscitadas nesse contexto foi decisiva para deixar Las Casas no contexto da década de 1960 e na contemporaneidade.

Do ponto de vista indígena, o quadro permanece relativamente estático até meados de 1990. Desde então, um coletivo de Caiapós está vivendo em Las Casas e afirma que suas paisagens remetem aos aprendizados míticos, informando de maneira privilegiada sobre fragmentos de suas histórias, seja a nível coletivo ou individual. Las Casas é o local ideal para uma vida em comunidade, já que todos estão vinculados por relações de afeto e pelo desejo ativo nesse sentido. É também “o lugar mais bonito de todos”, formado por cadeias e campos serrados dos quais se pode ver o horizonte ao longe.

Contudo, o que dizer dos mortos? O que fazer com eles, já que se sabe que os *mekaron* continuam vagando por Las Casas, havendo inclusive uma aldeia deles na Serra Tekrejarôtire? Se esta aproximação é tão perigosa, por que voltar para um lugar que foi deles durante os últimos anos? Limite-me a lançar algumas ideias a respeito.

4 Considerações sobre o papel do xamã, dos velhos e dos mortos

Como afirmei, Parityk, Tapiri e Maria Eugênia faziam parte da expedição de Caiapós que voltou para o local em que se inseria o antigo Posto Las Casas. Fazem parte da categoria de idade *mebengêt*, isto é, são consideradas “pessoas maduras”. Todavia, de acordo com a literatura sobre os Caiapós, os membros desta categoria de idade não costumam desempenhar uma função importante em termos políticos, estando os mesmos vinculados, em termos conceituais, ao espaço doméstico. Além da pertença a esse grupo de idade, havia entre eles um xamã (ou *wayangá*), Parityk.

Como explicar o fato de que, justamente os velhos empreenderam essa expedição de retorno para a área, o que significou a sua inserção em uma situação de dupla adversidade? Ora, as terras haviam sido invadidas por criadores de gado e por outro lado, Las Casas havia se transformado em um lugar dos mortos. Por que voltar? Por que justamente um grupo composto por pessoas da categoria *mebengêt*?

A hipótese que levanto é que só poderia mesmo ser um xamã, acompanhado por um grupo de “velhos”, os primeiros a retornar, justamente por que são eles que detêm os conhecimentos sobre o cosmos, os “tempos” e as “histórias antigas”. Essas pessoas possuem a sabedoria, a experiência, a força em seus pensamentos e suas ações podem ter implicações globais. O xamã tem a função de mediar a relação dos Caiapós com os mortos e outros seres sobrenaturais e esse exercício foi essencial.

De acordo com a minha interpretação, aliás, o retorno para a área precisou ser duplamente negociado. Além da necessidade de se resolver um impasse fundiário, os Caiapós precisaram negociar com os próprios mortos de forma a criar as possibilidades para voltar a viver naquela área. Para tanto, Parityk precisou “viajar” para o lugar dos mortos, já que possuía essa capacidade. A partir de sua morte simbólica, passou a “ver todas as coisas”, adquirindo a capacidade de transitar por diferentes domínios.

Parityk, tal como me disse, venceu a doença e a própria morte através da transformação de seu corpo e de suas capacidades, já que passou a poder viajar por diferentes domínios do cosmos, podendo ainda interagir com seres sobrenaturais. Depois desta alteração sensorial e corporal, tornou-se a pessoa responsável pela articulação

entre esses diferentes lugares e habitantes que compõem a geografia universal, detendo para si a responsabilidade em ordenar o caráter desse jogo interacional através de suas práticas e ensinamentos. Estes conhecimentos, expressos nos mitos e canções, possuem ensinamentos morais que guiam os modos ideais de interação entre as pessoas e seres da natureza e sobrenatureza.

Pode-se dizer inclusive que a proposta de limites territoriais de Las Casas foi fortemente determinada pelos conhecimentos de Parityk, socialmente inscritos e simbolicamente interpretados. Naquele contexto, ele tomou para si a responsabilidade de criar o processo de aproximação e negociação com os próprios mortos e, para tanto, precisou reinterpretar o caráter dessa relação. Ao fazê-lo, gerou uma nova maneira de se contar a história. Isto é, os mortos parecem ter sido transformados em aliados dos índios, tornando-se símbolos de resistência na luta pela terra¹⁴.

Além da importância do xamã, que estabeleceu a mediação com os próprios mortos e assegurou a possibilidade de um retorno para Las Casas, os “velhos” foram também relevantes para entender o processo de retomada de suas terras. São eles que discorrem sobre os acontecimentos decisivos, proezas de projeção global, determinantes para a ordem vigente e para a mentalidade indígena. O tema central destas histórias, que possuem sempre uma conotação moral, seria a idéia da transformação: de homens em animais, de homens em divindades e em *karon* (LUKESCH, 1969, p. 4). No caso de Las Casas, a transformação parece ter sido outra: transformar os mortos em aliados na luta pelo reconhecimento de suas terras e para reiterar seus próprios regimes morais.

Diante do quadro, tem-se uma noção mais precisa acerca da importância do papel dos “velhos” na reconstrução de Las Casas – inclusive a nível jurídico e administrativo. Porém, mais do que isso, é pelo fato também de terem vivido durante anos em Las Casas e por manterem laços afetivos e simbólicos com o local e disposição em voltar a viver nele, são esses *mebengêt* que detêm legitimidade para narrar as histórias do

passado e planejar o futuro. A participação do grupo torna-se decisiva quando entre eles está Parityk – um antigo guerreiro Xicrin, transformado em xamã no decorrer da vida e *karon* na atualidade.

5 Breves considerações finais

Ao retratar parte do processo de identificação e delimitação da Terra indígena Las Casas e falar do fluxo da vida cotidiana e de histórias vividas em um “lugar” especialmente importante (em termos sociais, simbólicos e afetivos), tentei discutir assuntos de alguma relevância para a etnologia indígena e apontar para a importância de algumas noções que têm sido pouco trabalhadas junto aos Caiapós e em artigos que tratam dos processos de reconhecimento de Terras Indígenas no Brasil.

Além de tratar da questão relativa à “produção dos sentimentos” para a definição de um estilo de vida que lhes é particular, mostrei que a reconstrução deste território implicou em uma série de “readequações” e “reinterpretações” quanto a aspectos centrais de sua organização social tal como descrita na etnologia sobre o grupo. Um aspecto fundamental foi a reavaliação da relação estabelecida com os próprios mortos que, ao contrário da lógica ocidental, são aqui dotados de intencionalidade e agência. No âmbito deste processo, o xamã Parityk teve um papel de fundamental relevância, assim como os “velhos” transformaram-se em atores importantes. A eles coube negociar com os membros do Grupo Técnico e, de certa forma, “reinventar” seu próprio passado.

Diante do exposto, penso que o exercício importa quando permite reavaliar algumas de nossas concepções acerca dos modos de relação entre as populações indígenas e segmentos da sociedade nacional, especialmente no que concerne à aplicação de políticas públicas voltadas para o reconhecimento de suas terras. Ao enfatizarmos aspectos políticos – e o próprio potencial do conflito desse processo e das relações daí advindas – frequentemente não temos percebido a grande variabilidade de estratégias que as populações indígenas possuem para criar suas redes de sociabilidade, constituir seu próprio território e a se relacionar com ele em termos afetivos e morais. Nesse sentido, criam formas particulares de interagir com as práticas e com os poderes do “Estado Nacional”.

Ao reconstituir parte das histórias de Las Casas, por fim, tentei mostrar também que os índios expressam

¹⁴ As narrativas de Parityk evidenciaram de diversas formas o intuito em recuperar o lugar dos mortos, que não mais pareciam ser tão perigosos no contexto atual. Cabia aos Caiapós protegê-los contra a destruição já iniciada por parte dos regionais. Assim, por mais temerária que fosse essa aproximação, o pior seria deixar estes lugares se transformarem em pastagens.

diferentes formas de perceber este território e esses significados podem ser alterados de acordo com os contextos e de acordo com a agência e a subjetividade indígena. Durante esse processo de viver, pensar, agir no território, contudo, produzem uma representação particular de si e da própria história. Ao contrário de conter-se em uma perspectiva reducionista, portanto, o exercício etnográfico revela a complexidade e a riqueza desses processos. A despeito da hierarquia que marca o acesso à justiça no país, os índios não são apenas submetidos a uma linguagem e aos ritos ocidentais, mas transformam-se também atores e transformadores desse processo, revelando diferentes sensibilidades sobre o mesmo.

Referências

- CUNHA, Manuela Carneiro da. *Les Études Gê. L'Homme: la remontée de l'Amazonie: anthropologie et histoire des sociétés amazoniennes*. Paris : Ecole des hautes études en sciences sociales, 1993.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os mortos e os outros: uma análise do sistema fundiário e da noção de pessoa entre os índios Krahó*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- FISHER, William H. Name rituals and acts of feeling among the Kayapó (Mebengokre). *The journal of the Royal Anthropological Institute*. v. 1, n. 1, p. 117-135, mar. 2003.
- GEERTZ, Clifford. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: _____. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 249-356.
- LEA, Vanessa. *Nomes e nekrets Kayapó: uma concepção de riqueza*. Tese (Doutorado) - Programa de Antropologia Social do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1986.
- LIMA, Roberto Kant de. *Ensaio de antropologia e de direito: acesso a justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.
- LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lênin (Org). *Burocracias, direitos e conflitos: pesquisas comparadas em antropologia do direito*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- LUKESCH, Anton. *Mito e vida dos índios Caiapós*. São Paulo: Pioneira, 1969.
- MELO, Juliana G. *A reinvenção da sociedade: cotidiano e território entre os Mebengokré (Caiapó) de Las Casas*. Dissertação (Mestrado) - Antropologia Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- MELO, Juliana G. *Relatório circunstanciado de identificação e delimitação da terra indígena las casas*. Brasília: Funai/PPTAL, 2002.
- MÉO, Guy Di. *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan Université, 2001.
- OLIVEIRA, J. Pacheco de (Org.). *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2004.
- OVERING, Joanna. Elogio do cotidiano: a confiança e a arte da vida social em uma comunidade amazônica. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 81-107, 1999.
- REZENDE, Claudia Barcelos; COELHO, Maria Claudia. *Antropologia das emoções*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- SOUSA, Cássio Noronha Iglez. *Vantagens, vícios e desafios: os Kayapó Gorotire em tempos de desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado) - Antropologia Social. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2000.
- TURNER, Terence. *The social structure of the northern Kayapo*. Tese (PHD) - Havard University, Cambridge, 1965.
- VELHO, Gilberto. Projeto, emoção e orientação em sociedades complexas. In: _____. *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1987. p. 13-40.
- VIDAL, Lux. *Morte e vida de sociedade indígena brasileira: os Kayapó- Xikrin do Rio Caeté*. São Paulo: Hucitec, 1977.

A área de influência da BR 163 no Estado do Mato Grosso: desmatamento e sua relação com a saúde ambiental no município de Guarantã do Norte*

The area of influence of the BR 163 in the State of Mato Grosso: Deforestation and its relationship with environmental health in the municipality of Guarantã North

Lilian Rose Lemos Rocha¹

Resumo

O artigo analisa as causas/consequências do desmatamento/queimadas e sua relação com o aumento do número de atendimentos ambulatoriais por problemas respiratórios entre crianças de 0 a 5 e idosos com mais de 65 anos no período de 2009/2012 no Município de Guarantã do Norte, no estado do Mato Grosso.

Palavras-chave: Queimadas. BR 163. Saúde. Meio Ambiente.

Abstract

The article analyzes the causes / consequences of deforestation / burned and its relation to the increase in the number of primary care visits for respiratory problems among children 0-5 years and seniors over 65 years from 2009 to 2012 in the Municipality of Guarantã North, in the state of Mato Grosso.

Keywords: Burned. BR 163. Health. Environment.

* Recebido em: 30/04/2015.

Aprovado em: 29/05/2015.

¹ Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora da Pós-Graduação em Direito/UniCEUB. E-mail: lilian.rocha@uniceub.br

1 Introdução

O município escolhido para o desenvolvimento deste artigo foi o de Guarantã do Norte, situado na subárea do extremo norte do Mato Grosso. A área foi alvo de colonização do INCRA por empresas particulares e assentamentos governamentais, o que ocasionou um modelo econômico baseado na extração de recursos naturais, tendo como via de consequência o desmatamento (queimadas), proporcionando um aumento considerável de riscos para a saúde e para o meio ambiente do município e toda região.

Este artigo identificará e mapeará a dinâmica de queimadas na região da Amazônia Legal, especificamente no norte do estado do Mato Grosso e no município ora pesquisado, na tentativa de explicar suas principais condicionantes, baseando-se em análises espaciais e estatísticas, desenvolvidas com dados de queimadas, de variáveis ambientais, econômicas, sociais e dados de internações por problemas respiratórios na população do município.

No cenário do município ora estudado o desmatamento e os riscos à saúde, encontram-se associados à transformação intensa do meio ambiente, decorrente de diferentes formas de ocupação, de abertura de estradas, da expansão pecuária bovina e da agricultura da soja.

A acelerada dinâmica de uso de terras e a elevada incidência de pontos de queimadas observadas na Região da Amazônia Legal, principalmente na área de influência da BR-163, atingem proporções alarmantes, atraindo a atenção de ambientalistas, políticos e, especialmente, de gestores da área de saúde.

Não se pode falar que não existem políticas de monitoramento orbital e controle de queimadas, com o objetivo de conter o deslocamento e o avanço da fronteira agrícola sobre as áreas de vegetação natural, principalmente, para deter o avanço sobre a Floresta Tropical Úmida. Na Amazônia o processo de ocupação possui características e dinâmicas muito específicas e particulares.

O estado do Mato Grosso, mais especificamente o norte do estado, vem num processo de ocupação com características e dinâmicas muito particulares. É forte responsável pelo incremento de queimadas na região, em função da forma consolidada entre os diferentes atores do contexto exploratório dos recursos naturais e dos diferentes modelos e arranjos produtivos extrativistas, agropecuários, energéticos e minerados da região.

O uso do fogo é uma prática internalizada na re-

gião, com finalidades absolutamente próprias e culturais e, portanto, a simples adoção de medidas proibitivas, punitivas, não vem obtendo resultados satisfatórios, causando o incremento do desmatamento e de queimadas que aumentam ano a ano na denominada região do arco do desmatamento.

Não se pode ignorar que a ocupação desordenada sem mecanismos regulatórios e de controle traz consigo enormes repercussões na saúde da população. O efeito das queimadas e o desmatamento na saúde dos habitantes deve-se ao modelo econômico prevalente na região da área de influência, o qual está baseado na extração de matéria-prima, madeira, levando a extensa devastação e deterioração de áreas. Além disso, têm-se como subprodutos: poluição e contaminação do solo pelo uso abusivo de agrotóxico. O modelo de desenvolvimento e de ocupação na região favorece o aparecimento de riscos para a saúde e o ambiente.

Ressalta-se que no município de Guarantã do Norte acontecem todos os tipos de problemas que alguma forma afetam a saúde ambiental, tais como a poluição dos rios pelo mercúrio dos garimpos, a contaminação da água por falta de infraestrutura de saneamento, a fumaça oriunda de queimadas pós-desmatamento, gerando alterações respiratórias, a grilagem de terra e a falta de ordenamento territorial gerando um palco de conflitos em toda a região e no município objeto da pesquisa.

Na situação ora em análise, o incremento do desmatamento e os efeitos das queimadas na saúde da população do município de Guarantã do Norte encontra-se associado à transformação intensa do meio ambiente e decorre de diferentes formas de ocupação e uso da terra. Destaca-se a abertura da BR-163, a expansão da pecuária bovina, a agricultura empresarial, a exploração da madeira e os projetos de colonização, com o estabelecimento de assentamento rural. É sabido que devido aos processos demográficos envolvidos nessas atividades, com maior adensamento populacional, as exposições aos riscos físico-biológicos tendem a ocorrer em escala maior, com repercussão epidemiológica.

Perante todas estas problemáticas que envolvem a saúde e o meio ambiente torna-se mais difícil avaliar o impacto dos fatores ambientais sobre a saúde. Logo, é importante perguntar até que ponto as mudanças ambientais têm afetado a saúde das pessoas?

Sabe-se que os grupos mais suscetíveis aos efeitos

do desmatamento por via de queimadas são os de crianças, idosos e indivíduos portadores de doenças do aparelho respiratório e do sistema cardiovascular. Quanto às crianças, as doenças mais comuns que causam a maior taxa de morbimortalidade são aquelas que afetam o aparelho respiratório, em especial, as infecções respiratórias agudas, asma e bronquite. Este quadro ainda é agravado pela má nutrição, principalmente no grupo de baixo nível socioeconômico.

No caso dos idosos, embora a mortalidade seja mais relacionada aos problemas cardiovasculares, o principal motivo de morbidade ainda são as doenças do aparelho respiratório.

Existe, então, uma relação eminentemente concreta entre o meio ambiente e a saúde, sendo que a influência do primeiro pode ser positiva ou negativa. Positiva quando promove condições que propiciam a melhoria de vida das populações, e negativas quando geram condições para o aparecimento e disseminação de doenças dos mais diversos tipos, influenciando o padrão e o perfil dos níveis de morbimortalidade, nos mais diversos estratos populacionais. Logo, como introduzir boas práticas de saúde ambiental na região?

Este artigo se insere no escopo das reflexões do campo de estudo das Relações Internacionais por analisar, a partir do local, de que formas as políticas globais propostas para o alcance das metas de controle do desmatamento são vividas pelas comunidades afetadas e fragilizam o mecanismo de governança global sobre o meio ambiente.

2 Causas e consequências históricas da forma de ocupação e desmatamento da região amazônica, do estado do Mato Grosso e da área de influência da BR -163

Os agravos que podem ocorrer em interfaces do desmatamento e da ocupação são: a malária, os efeitos respiratórios de fumaça das queimadas, a contaminação mercurial e tantos outros que podem afetar a saúde, a qualidade de vida da população do município de Guarantã do Norte situado na área de influência da BR-163.

O desmatamento modifica a estrutura dos ecossistemas, resultando muitas vezes na fragmentação de habitats em pequenos trechos separados por atividades agrícolas ou populações humanas. Entretanto, o processo de degradação ambiental não se limita apenas às áreas ur-

banas. O desmatamento acumulado da Amazônia Legal teve uma variação de -29 % entre os anos de 2011 e 2012, como revelam os dados da Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução do Desmatamento na Amazônia Legal

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2011	2012-2004
Acre	728	592	398	184	254	167	259	280	305	9%	-58%
Amazonas	1232	775	788	610	604	405	595	502	523	4%	-58%
Amapá	46	33	30	39	100	70	53	66	27	-59%	-41%
Maranhão	755	922	674	631	1271	828	712	396	269	-32%	-64%
Mato Grosso	11814	7145	4333	2678	3258	1049	871	1120	757	-32%	-94%
Pará	8870	5899	5659	5526	5607	4281	3770	3008	1741	-42%	-80%
Roraima	3858	3244	2049	1611	1136	482	435	865	773	-11%	-80%
Tocantins	311	133	231	309	574	121	256	141	124	-11%	-60%
Amazônia Legal	158	271	124	63	107	61	49	40	52	30%	-67%
Amazônia Legal	2772	19014	14286	11651	12911	7464	7000	6418	4571	-29%	-84%

Fonte: Projeto PODRES; Elaboração própria.

Também nota-se que para a região da Amazônia Legal durante o período de 2004 a 2012 apresentou uma variação de 84%. No estado do Mato Grosso, nota-se que o desmatamento acumulado vem reduzindo de 2004 a 2012, entretanto o desmatamento na região é permanente ora com picos de alta ora com redução das queimadas.

Apesar do fato de todos os conflitos na região serem oriundos do modelo de desenvolvimento adotado no país, são eles de alguma forma decisivos na mediação entre desenvolvimento e saúde no Brasil, tais como a presença de uma malha de meios de transporte e comunicações, visando a difusão de informações, a expansão da fronteira agrícola e a integração das regiões do Norte e Centro-Oeste, a criação de grandes rodovias como forma de escoamento de produção. De algum modo, estes processos foram decisivos para inúmeras transformações ambientais que vêm afetando as condições de vida e bem-estar das populações do arco do desmatamento.

Na região amazônica até a década de 50, a ocupação e produção eram agropecuárias e caracterizaram-se por uma atividade pecuária de pouca expressão. Inicialmente, estas atividades foram desenvolvidas sobre pastagens naturais e várzeas, distribuídas nos estados do Pará, Tocantins, Mato Grosso e Roraima.

A densidade territorial, aliada à sua baixíssima densidade populacional, já despertava enorme interesse internacional, delineando forte necessidade de estabelecer uma reconhecida soberania, mesmo nas áreas isoladas da região.

Era necessária a criação de uma política de ocupação (povoamento) da Amazônia, sendo meta prioritária a implantação de infraestrutura para viabilizar o acesso e incentivar a migração e a colonização (GONÇALVES, 2010).

A atual ocupação humana do espaço amazônico, particularmente no estado do Mato Grosso, deriva de um cenário de transformações e de um histórico de motivações políticas e ações. A evolução de tal ocupação está

relacionada a algumas ações governamentais de incremento ao povoamento na região. Não se pode esquecer que durante este período surgiram vários instrumentos legais de controle e prevenção objetivando minimizar os impactos ambientais e sociais gerados nesse processo.

Nas décadas seguintes, várias estratégias foram adotadas para chamar a atenção da população brasileira e despertar o interesse pela região. Foram planejadas e construídas importantes rodovias na tentativa de criar redes de integração nacional. Vários projetos de colonização agrícola, públicos e privados tentavam atrair migrantes, na intenção de trazer estruturas produtivas da Amazônia conquistando, assim, novos empreendedores.

Muitos são os fatores acerca das causas do desmatamento da Amazônia Legal, tais como os movimentos populacionais, o crescimento urbano, especialmente os induzidos, configurando assim a ocupação do solo, a pecuária, o garimpo, madeireiros aliados a forte pressão econômica e a apropriação dos recursos naturais por diversos atores envolvidos no processo, conforme Diniz et al (2007).

Este foi o padrão predominante nas décadas de 60 e 70, cujos atores foram motivados pela consolidação de grandes eixos viários de integração como forma acelerada de ocupação.

No início da década de 80, o desenvolvimento e a expansão da atividade agropecuária, bem como o comércio de madeira, reforçaram o modelo de ocupação e a consequente explosão das taxas de desmatamento e o aumento de queimadas na região, especialmente no norte do Mato Grosso, na área de influência da BR 163 que une o estado do Mato Grosso ao Pará.

O Governo Federal, avaliando as políticas públicas de ocupação acelerada e desordenada, resultado de suas próprias ações, visando o povoamento da região, reduziu os incentivos à ocupação na região Amazônica, na tentativa de controlar a situação e diminuir as alarmantes taxas de queimadas de floresta natural. Entretanto, os índices de desmatamento persistem na região Amazônica e norte do Mato Grosso.

Quanto às causas do desmatamento em um amplo estudo sobre os fatores responsáveis pelo desmatamento de florestas tropicais, (HELMUT; LAMBIN, 2001), por meio da análise de diversos estudos de caso em todo mundo, concluíram que as causas podem ser divididas em dois tipos: diretas e indiretas. As causas diretas de mudança de uso do solo da floresta, segundo os autores, são a expansão da agricultura (incluindo a agricultura

familiar, a agricultura de grande escala, pecuária, colonização, assentamento e transmigração); a extração da madeira; e a extensão de infraestrutura (transportes, mobilidade urbana, assentamentos rurais, usinas hidrelétricas e mineração). Entre as causas indiretas, ou seja, aquelas originadas de processos sociais que determinam as causas diretas estão: demografia (dinâmica das populações humanas e ou pressão populacional, fatores econômicos (comercialização, desenvolvimento, crescimento ou mudança econômica); fatores tecnológicos (mudança ou avanço tecnológico); fatores institucionais e políticos (mudança ou impacto de instituições político-econômicas, mudanças institucionais) e um complexo de fatores sócio-políticos ou culturais (valores, atitudes públicas e crenças).

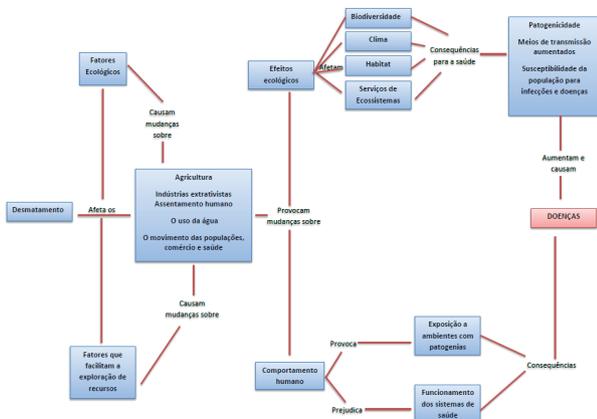
Geist e Lambin (2002) basearam seus estudos em 152 casos de desmatamento tropical em escala subnacional localizados na Ásia (36% dos casos em 10 países), na África (13% dos casos em 8 países) e na América Latina (51% dos casos em 11 países), e os resultados alcançados nestes estudos relacionados às causas diretas do desmatamento foram: a) as causas diretas do desmatamento isoladamente explicam muito pouco o desmatamento, sendo que próximo de 96% de todos os casos relatados têm mais de uma fator explicativo (resultado para todos os continentes estudados); b) dentre essa combinação de fatores explicativos, a expansão agropecuária em conjunto com uma até três causas é a mais frequente. Na América Latina o que mais explica o desmatamento em termos de frequência de ocorrência é a combinação de expansão de agropecuária com expansão de infraestrutura (32% dos 78 casos estudados na Amazônia); c) em 82% dos casos analisados na América Latina a causa do desmatamento estava atrelada à criação de pastos; e d) outros fatores ligados ao tipo de solo e fatores climáticos são relatados em 34% do total dos casos, no entanto, nenhum desses fatores são reportados isoladamente como causa do desmatamento.

Quanto às causas indiretas do desmatamento avaliado pelos autores são: a) os fatores econômicos (81%) são os mais prevalentes, se comparados à política e aos fatores institucionais (63%), tecnológicos (59%), sócio-político e cultural (56%) e fatores demográficos (51%), esses dados referem-se a todos os continentes onde os casos foram estudados; b) Na América Latina a influência dos casos de políticas informais (corrupção, falta de regulação, crescimento de

coalizões de grupos, clientelismo, interesses privados influenciando regulamentações públicas e redefinição de objetivos políticos) foi de 41% sendo que o fraco desempenho do Governo e a falta de governança foi responsável por 31% do total; e c) na América Latina, todos os fatores ligados à demografia foram responsáveis por 53% das causas do desmatamento. Os fatores ligados à demografia foram responsáveis por 53% das causas do desmatamento. Dentre os fatores demográficos o que se apresenta mais relevante nessa região é o da migração de fazendeiros para áreas afetadas pelo desmatamento.

O desmatamento na região da Amazônia Legal e no norte do Mato Grosso apresenta uma dinâmica cíclica, ora com tendências de queda, ora de alta. É impossível explicar o desmatamento de uma região tão heterogênea como a Amazônia utilizando-se somente uma ou duas variáveis. Na verdade é um mosaico de causas, que se inter-relacionam e vão combinando no decorrer do tempo (ALENCAR et al, 2004), no entanto, há algumas causas que são mais comuns no contexto geral da região e do município ora objeto deste artigo (Figura 1).

Figura 1 - Mapa Causas do Desmatamento



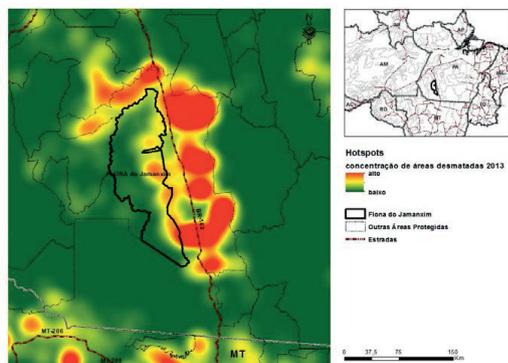
Fonte: Cronograma da análise dos efeitos do desmatamento. Elaboração própria.

Na literatura sobre o desmatamento da Amazônia Legal, alguns fatores são mais concorrentemente citados: a) políticas públicas – Programas de Desenvolvimento e Crédito, existe sem dúvida um consenso sobre o papel indutor do Estado na ocupação da Amazônia, durante a ditadura brasileira nas décadas de 60 e 70, por meio da construção de infraestrutura e créditos subsidiados; b) construção de estradas, o aumento do desmatamento ao longo das estradas, pois essas estru-

turas facilitam o estabelecimento de pessoas, estimulam a produção, além do aparecimento de estradas secundárias. Laurence et al. (2002, p. 742) indicam que, em média, o desmatamento eleva-se acentuadamente entre 50 a 100 km das rodovias pavimentadas e entre 25 a 50 km das rodovias sem pavimentação, confirmado por Becker (2002) que observou que 95% dos desmatamentos, total entre 1991 a 1997, localizavam-se a uma distância de até 100 km das maiores rodovias.

Analisando o trecho da BR 163, não pavimentado, Nepstad et. al. (2001) concluem que até 50 km de distância somente 5% foram desmatados na parte não pavimentada em relação à proporção de 26% a 58% de desmatamento em torno de estradas pavimentadas há 20 e 30 anos atrás; c) implantação de pastagens de gado, políticas públicas que promoveram o desenvolvimento de pastagens para o gado foram o primeiro vetor para o desmatamento na região amazônica, e a conservação de floresta para pastagens tornou-se a forma predominante de desflorestamento, segundo Nepstad et al. (2006) sendo que até recentemente a implantação de pastagens era responsável por 2\3 do desflorestamento anual da Amazônia; d) agricultura – cultura da soja, conforme Fearnside (2000), a soja também representa um vetor que vai além do desmatamento direto das áreas, visto que essa cultura justificaria o investimento maciço de recursos públicos em obras de infraestrutura, conhecido como o efeito arrasto; e) desmatamento (queimadas) vale destacar que de acordo com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), entre os anos de 2012 e 2013 a taxa de desmatamento aumentou na Amazônia de forma (28%), incremento este que deve ser considerado inaceitável por três motivos principais: o desmatamento em questão foi, em grande parte, ilegal; existe na região amazônica uma grande quantidade de área já desmatada, porém subutilizada; e o poder público brasileiro já possui elementos fundamentais para combater o desmatamento amazônico.

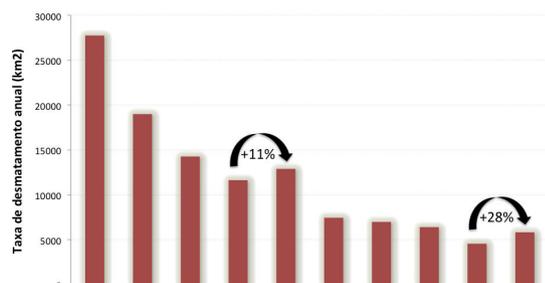
Embora a área desmatada nesse período (5.843 km²) seja a segunda mais baixa registrada desde o início do monitoramento do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE), ainda representa um grande desperdício, pois sobra na Amazônia uma grande área já desmatada e que se encontra completamente subutilizada. (Figura 2)

Figura 2 - Desmatamento na Área de Influência da BR-163

Fonte: INPE².

O desmatamento, como pode ser observado a seguir, continua avançando em terras públicas não destinadas, isto é, milhões de hectares de terras desflorestadas que aguardam destinação, os quais estão à mercê de grileiros e especuladores de terra. Assim, cabe ao Governo coordenar e focar as ações de vários órgãos responsáveis como o Serviço Florestal Brasileiro, Ibama, ICMbio, Incra e Funai. Percebe-se que os focos de calor/queimadas permanecem na região da BR 163, na área do município de Guarantã do Norte.

O gráfico 1 apresenta a evolução anual da taxa de desmatamento na Amazônia, ou seja, uma série histórica que compreende o período entre os anos de 2004 a 2013, assim, observa-se que após a implantação de políticas públicas na região houve uma redução do desmatamento entre 2004 a 2013. Contudo no decorrer do período houve um aumento do desmatamento na Amazônia de 11% (2007-2008) e de 28% (2012-2013).

Gráfico 1 - Evolução da Taxa Anual do Desmatamento na Amazônia

² Os hotspots de desmatamento em 2013 na região da BR-163/Flona do Jamanxim. Cada hotspot é delineado através do cálculo (Análise de Densidade de Kernel) da densidade de polígonos de desmatamento de diferentes tamanhos ocorridos ao longo do ano de 2013.

Fonte: PRODES, INPE³. As setas indicam as percentagens de aumento nas taxas em dois momentos a partir de 2004: 2007-2008 e 2012-2013.

O estado do Mato Grosso é a área escolhida para o desenvolvimento deste artigo, especificamente o município de Guarantã do Norte. O Mato Grosso está localizado na região Centro-Oeste do Brasil. Nesta área ocorre a incidência de cerrados brasileiros, da floresta tropical úmida e da planície do pantanal, o estado apresenta uma grande diversidade de situações ecológicas, sociais, econômicas, culturais e de processos de produção. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a extensão territorial de 906.069 km² é distribuída em 141 municípios e uma população estimada para 2013 de 3.182.114 habitantes.

Nas últimas décadas, o estado do Mato Grosso assumiu papel de destaque no cenário nacional, ora por apresentar elevados índices de crescimento econômico, produção agrícola e pecuária, ora por ser apontado como o responsável por uma das maiores taxas de erradicação de cobertura vegetal natural, sobretudo na região do cerrado e na floresta tropical úmida. Este fato coloca o estado numa incômoda posição de possuir os maiores índices anuais de desmatamento e de ocorrência de queimadas do país, dividindo as primeiras posições juntamente com os estados do Pará e do Amazonas.

Essas características fazem com que o Mato Grosso devido ao fato de possuir uma diversidade de fatores ecológicos, fundiários e econômicos venha se tornando nas últimas décadas uma fonte para pesquisas de influência do desmatamento por via de queimadas, na saúde humana. Ao se observar o gráfico do desmatamento da Amazônia Legal, nota-se, de imediato que o estado do Mato Grosso lidera quantitativamente em relação aos outros, na maioria dos anos ilustrados, conforme Becker (2002), sobre o tipo de desenvolvimento que o estado trilhou nos últimos anos não reproduzindo uma fronteira socioambiental e sim agrícola. Fator agravante da situação foi a implantação da Rodovia BR 163 que liga Cuiabá a Santarém, no Estado do Pará, que na verdade é uma rodovia com 3.467 km de extensão ligando Tenente Portela, no Rio Grande do Sul, a Santarém no Pará.

Esta rodovia trouxe, e ainda vai trazer muito mais, progresso para a região, mas não obstante seus potenciais benefícios sociais e econômicos, também trouxe em contrapartida os impactos socioambientais, como a ace-

³ Coordenação geral de observação da terra. Disponível em: <www.obt.inpe.br/prodes/index.php>. Acesso em: 10 jan 2014.

leração da grilagem, a ocupação ilegal de terras públicas, as migrações desordenadas, a concentração fundiária, o desmatamento (queimadas) e a precarização das condições de saúde pública.

Assim, a presença ainda insuficiente do poder público e as políticas inadequadas para a região são fatores agravantes do cenário quase caótico do estado, no que diz respeito à exploração predatória dos recursos naturais.

3 Características socioambientais do município de Guarantã do Norte

O município de Guarantã do Norte, localizado a 725 km de Cuiabá, fica às margens da BR-163, com área de 4.732,38 km², e população de 32.216 habitantes, sendo a densidade demográfica de 6,79 hab\ km². O índice de desenvolvimento humano é de 0,799 e sua taxa de urbanização em 2010 de 74,31%, entre 2000 e 2010; a população de Guarantã do Norte teve uma taxa de crescimento anual de 1,34%. O clima do município é típico da região, ou seja, tropical chuvoso e o solo de baixa fertilidade, propício para atividades agropastoris desde que incrementado pelo uso de fertilizantes.

Figura 3 - Guarantã do Norte



Fonte: Atlas Geográfico (2013)

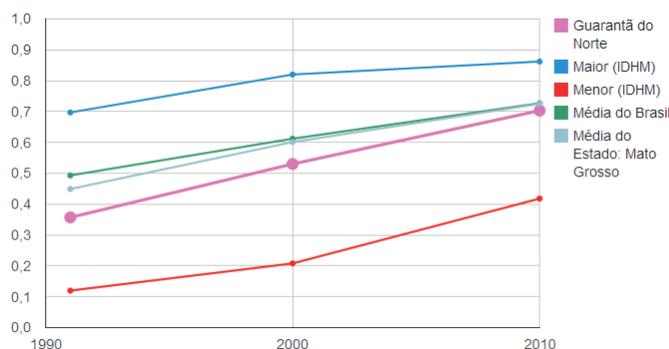
Com o programa de colonização nas áreas prioritárias para fins de Reforma Agrária e Segurança Nacional, através do INCRA, entre os anos de 1970 e 1980, famílias vinham do Rio Grande do Sul (formaram a Vila Cotrel), logo em seguida a chegada dos “brasiguaios” e, no ano de 1982, os moradores da região e as autoridades representativas de órgãos estaduais lavraram a Ata de Fundação

para em 1984 elevar a Vila Cotrel à categoria de Distrito de Colíder. No dia 13 de Maio de 1986 Guarantã do Norte transformou-se em município. Sua economia está diversificada e baseada na pecuária, incluindo uma das maiores bacias leiteiras da região e a agricultura, tem na cultura do arroz sua maior expressividade.

No que tange o índice de desenvolvimento humano municipal durante o período de 1991 a 2000, o IDHM apresentou uma evolução em sua taxa de crescimento (48,46%) passando de 0,357 em 1991 para 0,530 em 2000, na mesma década o hiato de desenvolvimento humano reduziu para 26,91%.

Conforme os dados do IDHM (Gráfico 2), entre os anos de 2000 e 2010 uma taxa de crescimento de 32,64%, o IDHM passou de 0,530 para 0,703 respectivamente.

Gráfico 2 - Evolução do IDHM – Guarantã do Norte – MT



Fonte: Pnud, IPEA, FJP.

Os resultados revelam que o hiato de desenvolvimento humano apresentou uma redução de 36,81% para o mesmo período. Durante os anos de 1991 e 2000 e os anos de 2000 e 2010, a taxa medida de crescimento anual apresentada foi de 1,02% para as duas décadas. De acordo com dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2013), a estrutura etária populacional, os resultados revelam que a razão de dependência apresentou uma redução de 11,31%, enquanto o índice de envelhecimento evoluiu 1,19%. Em 1991, o município apresentava um alto nível de natalidade e a esperança média de vida estava entre 60 e 64 anos. Durante o ano de 2000, Guarantã do Norte apresentou uma redução em seu índice de natalidade e sua esperança média de vida passou de 65 para 69 anos, apresentando uma elevação na expectativa de vida. Após duas décadas o município de Guarantã do Norte apresenta uma redução de 7,92% na natalidade e uma elevação em sua expectativa de vida de 1,0%, ou seja, a região tem uma

diminuição da natalidade e um aumento da esperança média de vida para 74 anos.

O desmatamento no município foi incrementado desde o início da obra da BR-163, segundo Mahar (1979), na medida em que se ampliavam as áreas de pecuária bovina, o emprego do fogo foi sendo fomentado, principalmente devido aos incentivos fiscais como fortes condutores do desmatamento, além de incentivar a ocupação e urbanização das áreas ao longo da BR-163, ocasionando um aumento acelerado neste processo. O desmatamento para Alencar et al. (2005) é definido como um fenômeno de natureza complexa que a exploração seletiva e predatória de madeiras funciona como uma espécie de “cabeça de pote” do desmatamento na região. A região do norte do Mato Grosso apresenta altos índices de desflorestamento com o aumento de queimadas, o que resulta em elevação dos problemas respiratórios, principalmente, em crianças menores de 5 anos e idosos. No município objeto deste artigo e de acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) verifica-se o incremento e a extensão do desmatamento. Conforme dados do INPE (2012), o Município de Guarantã do Norte em 2009 registrou 2.387,8 quilômetros quadrados (50,62%) de perda florestal e, em 2012, 2.406,0 quilômetros quadrados (61,01%). Observa-se que o município desde 2001 vem reduzindo sua cobertura florestal, ora com picos de desmatamento ora com índices de redução, mas de forma permanente acontece o desmatamento no município. É alarmante esse índice, daí resta a pergunta: Como minimizar os efeitos das queimadas na saúde da população do município?

4 Os efeitos das queimadas na saúde

Os eventos decorrentes da poluição ambiental, da queima de combustíveis fósseis, os desmatamentos e as queimadas, além de afetarem a qualidade do ar atmosférico, afeta, principalmente, a saúde humana. De acordo com Ribeiro (2000) as emissões de material particulado e o monóxido de carbono, originados pelos focos de calor, podem contribuir para a má qualidade do ar e influenciar doenças respiratórias. Assim, com o intuito de atender aos objetivos deste estudo, serão analisados os altos índices de desmatamento que podem estar relacionados com o índice de atendimentos ambulatoriais relacionados à doenças respiratórias no município de Guarantã do Norte. Fatores determinantes devem ser analisados no caso das queima-

das. Pesquisas realizadas por Radojevic & Hassan (1999) em Brunei Darussalam, indicam alguns dos efeitos que as queimadas de florestas desencadeiam na região, ou seja, provoca uma drástica redução da visibilidade, o que ocasiona o fechamento de aeroportos e escolas, além do aumento de acidentes de tráfego aéreo, destruição da biota pelo fogo, diminuição da produtividade, restrição das atividades de lazer e trabalho e a elevação dos custos econômicos. Também, observaram o aumento da incidência de enfermidades e, dentre os sintomas observados relatam-se infecções do sistema respiratório superior, asma, conjuntivite, irritação dos olhos e garganta, tosse, falta de ar, nariz entupido e desordens cardiovasculares. Em Araraquara, São Paulo um estudo transversal desenvolvido por Arbex durante o período de 1º de julho a 31 de agosto de 2000, concluiu que a queima de cana-de-açúcar pode ter efeitos deletérios a saúde da população exposta. Os dados foram comparados aos números de visitas hospitalares e de pacientes que necessitaram de inalação em um dos principais hospitais da cidade. Entretanto, os autores salientam que vários fatores contribuíram para a piora da qualidade do ar durante a safra da cana além da queimada, tais como maior movimentação de caminhões e máquinas e poeira das estradas. Na região de Bauru, São Paulo, Lopes e Ribeiro (2006) verificaram uma possível correlação entre as emissões das queimadas de cana-de-açúcar e os registros de problemas respiratórios, através de técnicas de geoprocessamento.

Souza (2008) desenvolveu um estudo ecológico no município de Rio Branco, Acre durante o período de 2000 a 2006, relacionando o aumento dos focos de calor captados pelos sensores AVHRR/ NOAA com as internações hospitalares em crianças menores de 4 anos e idosos com idade superior a 65 anos. Pelos resultados, observou uma relação e aumento do número de internações em comparação à quantidade de focos de calor. Estudos que avaliaram os efeitos das queimadas na Amazônia e seus efeitos na saúde da população como de Hacon (2007), o qual realizou um estudo ecológico dos indicadores de morbidade hospitalar e mortalidade por doenças do aparelho respiratório em menores de 5 anos no período de 2000 a 2004. Analisou a proporção de internações por doença do aparelho respiratório em menores de 5 anos para o cálculo de escores e definição do ranking dos municípios. O estudo considerou a localização geográfica dos municípios, tipo de bioma, estrutura da rede de serviços de saúde, número de habitantes, registros dos dados ambientais

prévios de poluentes atmosféricos e de dados meteorológicos. E selecionou os municípios de Alta Floresta e de Tangará da Serra para o desenvolvimento da pesquisa. Os resultados foram que os indicadores de saúde mostram uma consistência e orientam a análise integrada de saúde e ambiente.

Minayo e Miranda (2002) apontam que a “emergência e reemergência” de doenças no mundo atual estão fortemente potencializadas pela interação dos fenômenos da degradação socioecológica, dos interesses econômicos, da deterioração dos programas de saúde pública, da globalização rápida de padrões de comportamentos sociais. Esta degradação sociológica está associada a intensas transformações sociais, direcionadas pelos interesses econômicos, alicerçada no desenvolvimento predatório. Como resultado, tem-se o aparecimento de novas doenças, recrudescimento de outras e exposição populacional a riscos antes não existentes. Assim, sendo todos esses novos e antigos fatores, muitas vezes negligenciados, colaboram para desenhar o complexo cenário que envolve a saúde, como exemplificado abaixo.

Tabela 2: - Fatores que influenciam na emergência das doenças infecciosas.

Fator	Exemplos de fatores específicos	Exemplos de doenças
Mudanças ecológicas	Agricultura, represas, desflorestamento, enchentes/secas, fome, mudanças climáticas	Leishmaniose, Arbovirus (Sabiá, Rocio, Mayaro), Hantavírose
Demografia e comportamental	Crescimento, migrações, guerras, deteriorização dos centros urbanos, adensamento	Dengue, Tuberculose
Comércio e viagens internacionais	Globalização de alimentos e mudanças no processamento, uso irracional de antibióticos	Malária de aeroporto, Cólera, Dengue nas Américas
Adaptação às mudanças dos agentes	Evolução dos microorganismos, resistência	Variações de vírus, bactérias, resistência a antibióticos, pesticidas
Colapso nas medidas de saúde pública	Saneamento e controle inadequado de vetores, cortes nos programas de prevenção	Cólera, dengue

Fonte: Minayo MCS, Miranda AC, organizadores. Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2002: p. 45. Adaptado de Barreto, 1998 – Emergências e permanência das doenças infecciosas. Médicos, p. 19-24, Julho/Agosto, 1998.

Logo, muitos outros estudos poderiam ser apontados neste tópico, os quais fossem possíveis associar os problemas ambientais e as interferências na saúde, principalmente, os efeitos da poluição, os problemas respiratórios, tais como asma e rinites. Contudo este panorama já é suficiente para o objetivo deste artigo. Verifica-se que os estudos neste campo, que relacionam o meio ambiente à saúde, enfocam problemas decorrentes de contaminação e de poluição, podendo gerar diversas patologias.

Destarte, infere-se que, se as pessoas, principalmente, as crianças e os idosos, não conviverem em ambientes poluídos terão menor chance de adoecer por determinadas doenças associadas à poluição, como cardiorrespiratórias.

Por intermédio deste levantamento bibliográfico, nota-se que a poluição e a contaminação ambientais podem desencadear problemas de saúde (como doenças pulmonares, cardíacas entre outras), podendo intervir, assim, na saúde da população.

5 Análise da saúde do Município de Guarantã do Norte

Por meio do Relatório das Informações Regionais de Saúde do Mato Grosso, nota-se que o Escritório Regional de Saúde (ERS) de Peixoto de Azevedo que atende os municípios de Guarantã do Norte, Novo Mundo e Peixoto de Azevedo no período analisado atendeu em 2009 um total de 5.460 indivíduos, sendo que destes, 1.834 eram procedentes de Guarantã do Norte, perfazendo um percentual de 33,6% dos atendimentos no ERS. Estes dados mostram que a quantidade de pessoas atendidas provocam um forte vetor de pressão por serviços hospitalares no município, por si só extremamente carente em instalações de saúde. Guarantã do Norte possui apenas dois hospitais, sendo um público e um privado.

Deste total, o número de internações devido a DR (doenças respiratórias foi de 320 pacientes (17,45%, sendo assim distribuídos por faixa etária, de zero a cinco anos 144 (45%), maiores de sessenta anos 99(30.9%). Em 2012 ,o ERS de Peixoto de Azevedo atendeu 5.438 indivíduos sendo 1563 provenientes de Guarantã do Norte, perfazendo um total de 28,7% do total. As internações devido a DR somam 185 pacientes, sendo distribuídos da seguinte maneira, de zero a cinco anos 69(37,3%) e maiores de sessenta anos 87 (47,1%).

Um fato importante, é a discrepância dos dados de 2009 e 2012. Comparando os dois anos verifica-se, percentualmente, que em 2009 o número de internações por DR foi maior que 2012. A explicação de tal fato é que no período de 2008 para 2009, a região estava no auge do incremento do desmatamento, conforme **Tabela 3** abaixo.

Tabela 3

ANO	INCREMENTO DO DESMATAMENTO
2009	9,2 (0,20%)
2012	4,2 (0,09%)

Fonte: <http://sisam.cptec.inpe.br/msaude/info.consulta.logic>

É bom notar que em 2009, a morbidade foi maior nos pacientes de zero a cinco anos. Entretanto em 2012, a morbidade foi maior nos maiores de sessenta e cinco anos, idade em que os indivíduos são mais propensos a serem afetados por doenças respiratórias.

Quanto aos dados pertinentes à distribuição das principais causas de internação do ERS de Peixoto de Azevedo, as doenças do aparelho respiratório foi a terceira principal causa de internações, ou seja, foram 683 pessoas, perfazendo um total de 12,6% em 2012, sendo que em primeiro lugar foram as internações por gravidez parto e puerpério, com 1.085 pessoas, 18,8% em 2012.. Quanto as principais causas de óbitos do ERS em 2012 as doenças do aparelho respiratório estão em quinto lugar com 4,9% (20).

Diante do exposto verifica-se que existem vários problemas de saúde pública que podem atingir, mesmo que de forma diferenciada, diversos grupos populacionais, logo, é necessária a adoção de políticas públicas que visem melhorar a eficiência da saúde ambiental, e, conseqüentemente, a saúde da população.

6 Procedimentos Metodológicos

Com intuito de alcançar os objetivos propostos na pesquisa, ou seja, identificar a influência das queimadas na saúde da população do município de Guarantã do Norte, a análise foi realizada com base na seleção de um conjunto de indicadores, os quais procurou-se captar elementos e fatores determinantes de impactos na saúde. Foi utilizado um conjunto de dados extraídos do INPE, IMAZON, Monitoramento PRODES- INPE e da Secretária Estadual de Saúde, do Sistema Único de Saúde, e para incrementar a análise foi realizado grupo focal com aplicação de questionário em profissionais da área de saúde no município pesquisado,

bem como o modelo Força Motriz, Pressão, Estado, Exposição e Efeitos (FPPEEA). Este modelo é utilizado para identificação e organização de dados existentes na construção de indicadores voltados à vigilância da saúde de populações e ambientes específicos, o que permite compreender os determinantes, em diferentes níveis, do uso de determinadas tecnologias ou processos que desencadeiam efeitos negativos sobre o ambiente e a saúde humana.

7 Resultados

O questionário constituiu-se de um instrumento estruturado com questões fechadas, escolhidas por sua característica de facilitar a interação do Grupo Focal. Verificou-se que os sintomas de doenças respiratórias são os mais frequentes no município durante o inverno (75%) e no verão (25%), o período onde ocorre o maior número de queimadas é entre junho/novembro. Ao serem questionados qual o grupo de indivíduos cuja incidência de DR é maior, constatou-se que 83,4% das crianças de 0 a 5 anos possuem doenças no aparelho respiratório. A avaliação dos dados também revelou que a taxa de morbidade devido a DR é maior em crianças de 0 a 5 anos (66,7%), seguido pelo grupo de idosos de 33,3%. Do grupo de entrevistados 75% afirmam que as queimadas são responsáveis por ocasionar as DRs. Quanto às condições de atendimento hospitalar dos pacientes com DR, dos entrevistados 25% afirmam que o município está em condições de atender os pacientes portadores de doenças respiratórias, enquanto 75% informaram que o município não possui essas condições; verificou-se que 8,3% disseram que o hospital do município não apresenta boa estrutura para atendimentos dos pacientes de DR. Os dados revelaram que 83,4% dos entrevistados alertam quanto à falta de profissionais de saúde, médicos, especialistas e 1% indica a falta de equipamentos adequados para o tratamento. Os resultados revelam que 83,4% dos entrevistados acreditam que o aumento das doenças respiratórias no município foi ocasionado pelo desmatamento ocorrido para implantação da BR-163 este é um vetor importante nessa área onde estão localizados 71 municípios cuja economia se baseia em atividades do setor primário, como agricultura, pecuária e extrativismo, principalmente de madeira. Quanto aos dados do modelo FPPEEA, foi utilizada a matriz Força Motriz, com os modelos agropecuário, de transporte e energético, condições climáticas adversas e desenvolvimento urbano. No mode-

lo agropecuário a pressão ocorre pelo desmatamento de grandes extensões de floresta, a abertura de estradas e de usinas de geração de energia, isto ocasiona alterações climáticas provocando uma maior exposição da população a poluentes atmosféricos. Outro modelo de pressão é a forma irregular de ocupação urbana, o modelo agropecuário (soja e pecuária extensiva) provocam queimadas com emissão de poluentes que têm como resultado um ar contaminado, e estes resultados têm como efeito os problemas e riscos à saúde, demandando uma forte pressão por atendimentos hospitalares.

Com todos estes fatores o maior problema é que a população fica exposta à contaminação do ar e à diversos tipos de doenças provocadas pelo desequilíbrio ecológico do município, tendo como resultado um aumento na morbidade e mortalidade por doenças do aparelho respiratório. A pesquisa também levantou dados secundários do relatório de informações de saúde do estado do Mato Grosso, onde pesquisou-se a situação do cenário regionalizado do estado. É importante esclarecer que o escritório regional de saúde de Peixoto de Azevedo têm como abrangência cinco municípios entre eles Guarantã do Norte. De acordo com os dados, Guarantã do Norte tinha em 2009 apenas 1 hospital municipal e 1 privado, para atendimento de uma população no mesmo ano de 32.216 habitantes, com 74,3% de taxa de urbanização, tendo como quantidade de leitos do SUS na rede hospitalar do município 30 unidades.

Nos resultados obtidos com referência aos índices de desmatamento foram utilizados os dados do INPE em que as queimadas em 2009 atingiram 2387,8 quilômetros quadrados (50,62%) de perda florestal, em 2012 os índices foram de 4406,0 quilômetros quadrados (51,01%). O desmatamento no município é contínuo, como forma de apropriação de recurso natural e disseminação de doenças provocadas de forma socialmente injusta e ambientalmente incorreta.

8 Considerações finais

O presente estudo trouxe evidências de que a exposição da população ao material particulado fino originário da queima de biomassa (queimadas) está associado ao aumento das internações por doenças do aparelho respiratório em crianças de 0 a 5 anos e idosos com mais de 65 anos, pertencentes ao município de Guarantã do Norte, no norte do Mato Grosso, na

Amazônia Legal.

O modelo de desenvolvimento econômico e de ocupação da região objeto do estudo, favorece o aparecimento de todo tipo de doenças, ocasionadas fortemente pelo vetor desmatamento/queimadas, como visto acontece durante todo o ano, aliado a abertura da BR 163 que impacta toda região. Os resultados obtidos no modelo utilizado o FPEEA sugerem efetivamente algumas ações que devem ser tomadas pelos gestores ou mesmo avaliados os resultados de algumas políticas públicas implementadas na região. Na matriz Força Motriz, as determinantes do modelo agropecuário, de transporte/energético e o desenvolvimento urbano apresentam a necessidade de modificação ou mesmo avaliação das políticas públicas implantadas na região (tais como as de combate ao desmatamento), visto à sua pouca eficiência em conter o aumento do desmatamento na região. Já na determinante condições climáticas adversas, é necessário um investimento maior em programas de monitoramento e controle das condições climáticas. Na matriz Pressão, tendo como determinante o desmatamento, apresenta-se como a prática de ações no sentido da aplicação de leis mais severas para punir os infratores, e este ponto é muito importante, pois a legislação já possui instrumentos como a Lei de Crimes Ambientais, o Código Florestal que preveem formas de punição para o desmatamento de áreas protegidas, queimadas, e tantas outras formas de infração. A falta de uma fiscalização mais efetiva nas três esferas de poder, talvez seja o maior problema, para conter o desmatamento, a falta de recurso humano para fiscalização tem sido, desde sempre, o maior problema para manter a eficácia tanto da legislação pertinente quanto das políticas públicas de controle. Na matriz Estado, a determinante queimadas sugere como ações programas de educação ambiental contínuos na região, primeiro para manutenção da floresta, objetivando a qualidade ambiental e a saúde da população, depois quanto à emissão de poluentes devido à queima de biomassa de combustíveis fósseis, é necessária a implementação de programas para controle das emissões desses poluentes para preservação da saúde da população. Outra ação importante apresentada como resultado na Matriz FEEEP, é a necessidade de aumento de recursos orçamentários para a saúde, bem como o aumento de profissionais dessa área, aumento do número de hospitais para atendimento da população e investimento em preventivas de saúde e de controle de desmatamento. Na determinante exposição da população

à contaminação do ar pelas queimadas, são necessários investimentos em monitoramento e controle da qualidade do ar, durante os picos de desmatamento. Por fim, na determinante efeito como morbidade e mortalidade por doenças respiratórias, é necessário aprimorar mais os sistemas de informação voltados para a vigilância em saúde, aumentando os recursos orçamentários e órgãos ambientais, projetos efetivos de educação ambiental de forma permanente na região.

Referências

- ALENCAR, A. et al. *Desmatamento na Amazônia: indo além da emergência crônica*. Belém: IPAM, 2004.
- ARBEX, M. A. et al. Assessment of the effects of sugar cane plantation burning on daily counts of inhalation therapy. *Journal Air Waste Manag Assoc*, Londres, v. 50, n. 10, p. 1745-1749, trimestral, 2000.
- BECKER, Léna P. *Pequenos empreendimentos alternativos na Amazônia*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, 2002.
- DINIZ, Marcelo B. et al. A Amazônia (Legal) brasileira: evidências de uma condição de armadilha da pobreza? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35, 2007, Recife. *Anais...* Recife-PE: ANPEC, 2007.
- FEARNSIDE, P. M. Global warming and tropical land-use change: greenhouse gas emissions from biomass burning, decomposition and soils in forest conversion, shifting cultivation and secondary vegetation. *Climatic Change*, Dordrecht, v. 46, p. 115-158, trimestral, 2000.
- GEIST H. F.; LAMBIN, E. F. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. *BioScience*, Washington, v. 52, n. 2, p. 143-150, mensal, 2002.
- GONÇALVES, K. S. *Queimadas e atendimentos ambulatoriais por doenças respiratórias em crianças no Município de Porto Velho, Rondônia*. 2010. Dissertação (Mestrado) - Saúde Pública e Meio Ambiente, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2010.
- HELMUT J. G.; LAMBIN, E. F. What Drives Tropical Deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence. *LUCC Report Series*, Londres, n. 4, 2001.
- LAURANCE, W. F. et al. Ecosystem decay of Amazonian forest fragments: a 22-year investigation. *Conservation Biology*, Boston, v. 13, n. 3, p. 742, trimestral 2002.
- LOPES, F. S.; RIBEIRO, H. Mapeamento de internações hospitalares por problemas respiratórios e possíveis associações à exposição humana aos produtos da queima da palha de cana-de-açúcar no estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 215-225, trimestral, 2006.
- MAHAR, D. J. *Frontier development policy in Brazil: a study of Amazonia*. Nova York: Praeger, 1979.
- MINAYO, M. C. S.; MIRANDA, A. (Orgs.). *Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.
- NEPSTAD, D. et al. Road Paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. *Forest Ecology and Management*, Amsterdam, v. 154, p. 395-407, trimestral, 2001.
- SOUZA, S. Análise de Impactos das queimadas sobre a saúde humana: um estudo de caso do município de Rio Branco, Acre. 2008. Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008.

Ensaio

Relações bilaterais Brasil-EUA:

o reaquecimento das relações como oportunidade de barganha a uma reforma do Conselho de Segurança da ONU*

Brazil-US bilateral relations: the reheat of relations as a bargain opportunity to a reform of the UN Security Council

Luis Filipe de Souza Porto ¹
Thauan Santos ²

Resumo

O presente artigo procura analisar, através da ferramenta metodológica mais conhecida por “Análise de Discurso”, os desdobramentos do episódio de espionagem pela Agência Nacional de Segurança Americana (NSA), bem como propor um questionamento sobre os arranjos geopolíticos que o Brasil, como Estado autônomo, pode seguir. Em seguida, buscaremos abordar a reaproximação de Obama e Dilma na recente VII Cúpula das Américas, onde ambos planejaram uma visita de trabalho pela presidente brasileira a Washington em Junho de 2015. Tal consenso poderia ser entendido como um fim das tensões diplomáticas entre os dois Estados. No encontro serão abordados diversos temas da agenda bilateral do Brasil com os Estados Unidos, mas será que o mesmo poderá se configurar como uma oportunidade de barganha por - parte do Brasil - no que se refere à campanha brasileira pela reforma do Conselho de Segurança da ONU?

Palavras-chave: Análise de discurso. Relações bilaterais Brasil-EUA. Política externa brasileira. Conselho de Segurança.

Abstract

The present paper aims to analyze, through a methodological tool better known as Discourse Analysis, the outspreads of the NSA's spying episode revealed by Edward Snowden, as well as propose a questioning on the geopolitical arrangements that Brazil, as an independent and autonomous state, may choose to follow. Thereafter, this paper will seek to address the rapprochement of presidents Obama and Rousseff in the recent VII Summit of the Americas, where both planned a working visit by the Brazilian president to Washington in June, 2015. This agreement can be understood as an end to the diplomatic tensions between the two states. The meeting will address a variety of issues that compose the bilateral agenda between the two states, but can it configure as an opportunity of Brazil to bargain a support from Washington to its reform of the Security Council's campaign?

Keywords: Discourse analysis. Brazil-US bilateral relations. Brazilian foreign policy. UN Security Council.

* Recebido em: 22/04/2015.
Aprovado em: 14/05/2015.

¹ Graduando em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ). E-mail: filipeporto@icloud.com.

² Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e professor da mesma instituição, e professor do DGEI/UFRJ. E-mail: santos.thauan@gmail.com.

1 Introdução

Veremos ao longo deste artigo, dividido em 4 seções, a oportunidade que o Brasil tem de barganhar apoio à campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU através da reaquecimento das relações bilaterais com os Estados Unidos, que haviam sido abaladas pelo episódio da espionagem americana.

Na seção 1, apresentaremos a metodologia que propiciou a formulação deste artigo, uma ferramenta chamada “Análise de Discurso”. Em seguida, veremos na seção 2 os desdobramentos do episódio da espionagem americana, colocando em voga os discursos e posicionamentos de chefes de Estado, presidentes, ministros e outras figuras de governo.

Logo, na seção 3, veremos a bifurcação geopolítica que o Brasil está submetido e as consequências de escolher entre um caminho ou outro. Já na seção 4, abordaremos a reaproximação do Brasil com os Estados Unidos na VII Cúpula das Américas e como isso pode se configurar de fato como uma oportunidade de barganha à Washington no tocante a campanha brasileira por um assento de segurança no Conselho de Segurança. Fim, apresentamos algumas considerações finais, bem como a bibliografia utilizada no estudo.

2 Análise de discurso e o poder das palavras

No presente artigo, abordamos como o reaquecimento das relações bilaterais do Brasil com os Estados Unidos pode se configurar como uma oportunidade de barganha por parte do Brasil quanto ao apoio de Washington à campanha brasileira pela reforma do Conselho de Segurança da ONU através de uma ferramenta metodológica conhecida como “Análise de Discurso” (NEUMANN, 2008; HANSEN, 2006).

Esta ferramenta provém da teoria pós-estruturalista das relações internacionais e, de acordo, com Hansen (2006, p. 1) “*poststructuralist discourse analysis can create a theoretically vibrant and rigorous research agenda that speaks to pertinent political issues*”¹.

Ainda de acordo com Hansen (2006, p. 1):

It is a research agenda which engages classical questions of foreign policy—how do states generate responses to the problems they face and

how do politicians rally support for their calls for action?—as well as bridges to the importance of media and political opposition for how political debates unfold².

Por outro lado, de acordo com Neumann (2008, p. 63):

Discourse analysis may start with a specific outcome and demonstrate the preconditions for it happening, demonstrating concurrently that the outcome might have been different. To map these patterns in representations, discourse analysts examine utterances. They may be texts (written statements that do some kind of work in a context).³

O caráter descritivo que apresenta o artigo representa um instrumento desta ferramenta metodológica. Nesse sentido,

The more such things may be specified empirically, the better the analysis. The ideal is to include as many representations and their variations as possible, and to specify where they are to be found in as high a degree as possible. Methodologically, discourse analysis points to the importance of being explicit about your sweep: the broader it is, the more general knowledge you need, and the less risky it is to leave lacunae⁴ (NEUMANN, 2008, p. 62-65).

A metodologia utilizada na análise de discurso propõe a leitura de textos como imprescindível, bem como a definição dos tipos de textos que serão utilizados para a leitura de acordo com o escopo da abordagem. Neste artigo, os tipos de textos utilizados foram artigos em jornais, que demonstram as opiniões de especialistas que divergem quanto à posição que o Brasil deve seguir geopoliticamente e suas consequências. Além disso, fo-

² É uma agenda de pesquisa que envolve questões clássicas da política externa – como os Estados geram respostas para os problemas que enfrentam e como os políticos reúnem apoio para as suas ações? - Bem como estabelece a importância da mídia e da oposição política para saber como debates políticos se desdobram

³ A análise de discurso pode começar com um objetivo específico e demonstrar as pré-condições para que isso aconteça, demonstrando, ao mesmo tempo, que o resultado poderia ter sido diferente. Para mapear esses padrões em representações, analistas de discurso examinam afirmações. Essas afirmações podem ser textos (declarações escritas ou faladas que funcionam em algum contexto).

⁴ Quanto mais as ideias puderem ser especificadas empiricamente, melhor a análise. O ideal é incluir o maior número possível de representações e suas variações e especificar onde elas podem ser encontradas em um grau tão elevado quanto possível. Metodologicamente, a Análise de Discurso aponta para a importância de ser explícito sobre a investigação: quanto mais ampla é, maior o grau de conhecimento geral necessário e menor será o risco de deixar brechas.

¹ A Análise de discurso pós-estruturalista pode realmente criar uma agenda de pesquisa teoricamente vibrante e rigorosa pertinente às questões políticas.

ram utilizadas resoluções e discursos da Assembleia Geral da ONU e de outros organismos multilaterais, como o Mercosul, que demonstram a posição de chefes de Estado e ministros frente ao episódio da espionagem americana. Ainda, de acordo com Neumann, “*some texts will show up as crossroads or anchor points, such as short government treatises outlining policy. These are called canonical texts or monuments*”⁵ (NEUMANN, 2008, p. 67).

3 Os desdobramentos do episódio de espionagem pela Agência Nacional de Segurança Americana (NSA)

As denúncias sobre a espionagem e mecanismos de vigilância global que foram reveladas por Edward Snowden, em 2013, tiveram enorme abalo nas relações bilaterais do Brasil e dos Estados Unidos, bem como de outros diversos países. “Vários países foram alvos, gerando tensões diplomáticas e preocupações em relação à segurança da internet em todo o mundo.” (SOARES, 2013, p. 1).

Nesse contexto, e, em discurso na 68ª Assembleia Geral da ONU, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, afirmou que “Estamos diante de um caso grave de violação dos direitos humanos e das liberdades civis, da invasão e captura de informações sigilosas relativas às atividades empresariais, e, sobretudo de desrespeito à soberania nacional do meu país” (ROUSSEFF, 2013a). Tal discurso, apesar de atribuir à ONU o papel de liderança no esforço de regular o comportamento dos Estados frente a essas tecnologias, foi uma oportunidade de o Brasil abraçar a questão e protagonizar articulações nesse sentido, tanto no âmbito interno, com a aprovação do Marco Civil da Internet, como no âmbito internacional, com o adiamento de sua visita a Washington, decisão que gerou constrangimentos diplomáticos e consequências às relações bilaterais entre os EUA e o Brasil.

Por sua vez, o atual embaixador da Missão do Brasil junto à ONU em Nova Iorque, que era então Ministro das Relações Exteriores do Brasil durante o episódio, Antonio Patriota, indagou, em conversa com o secretário de Estado John Kerry, de visita ao Brasil em 2013, que:

[...] consideramos que os Estados Unidos não encontrarão melhor parceiro no combate ao terrorismo na medida em que as ações sejam levadas a cabo de forma transparente. Quando as ações são feitas de forma plena fortalecem a confiança. Quando há falta de informação, isso pode enfraquecer a confiança. (OLIVEIRA, 2013)

Já secretário de Estado, descartou qualquer expectativa de os Estados Unidos interromperem a espionagem eletrônica de cidadãos brasileiros, o que demonstrava que havia muito a ser feito para aliviar as tensões consequentes do episódio (OLIVEIRA, 2013).

Em coletiva sobre a espionagem dos EUA, em 2013, com o Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, o então sucessor de Patriota, Ministro Luiz Figueiredo, declarou que a espionagem, mais do que uma violação do direito de privacidade, configurou-se como uma violação da soberania. “[...] isso representa uma violação inadmissível e inaceitável da soberania brasileira [...] Esse tipo de prática é incompatível com a confiança necessária a uma parceria estratégica entre os dois países” (MENDES, 2013a, p. 1).

Cardozo também relatou que propôs ao vice-presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, a adoção de um acordo com o Brasil para regulamentar interceptações telefônicas ou de mensagens trocadas pela internet. Todavia, os americanos recusaram um acordo desse tipo. A proposta era para que interceptações de um país sobre pessoas, autoridades ou empresas de fora só fossem realizadas após autorização judicial do país alvo e somente diante de fortes indícios de irregularidades. “O governo americano disse que não concordava em fazer acordo nesses termos, não só com o Brasil, mas com qualquer país do mundo” (MENDES, 2013b, p. 1). Segundo o ministro, os americanos disseram que só estariam “dispostos a dialogar sobre questões pontuais que pudessem melhorar o entendimento entre Brasil e Estados Unidos” (MENDES, 2013b, p. 1).

Cardozo fez a proposta em razão de os EUA e o Brasil serem países soberanos e parceiros de modo a fixar termos muito claros de respeito a essa relação. “Diante da impossibilidade que tínhamos que buscar um equacionamento bilateral, nós procuraremos os foros internacionais para debater o problema” (MENDES, 2013b, p. 1).

O ministro Figueiredo, por outro lado, ressaltou a importância de uma mobilização conjunta com países

⁵ Alguns textos aparecerão como cruzamentos ou pontos de ancoragem, tais como tratados do governo descrevendo política. Estes são chamados de textos canônicos ou monumentos.

parceiros e BRICS⁶ no sentido de tratar o episódio: “Vamos conversar com parceiros, tanto com países desenvolvidos, quanto os BRICS, para avaliar como eles se protegem desse tipo de situação, quais são as ações conjuntas que podem ser tomadas de modo a lidar com um tema grave como esse.” (MENDES, 2013b, p. 1).

Já durante cúpula do MERCOSUL no Uruguai, em 2013, a presidente Dilma Rousseff afirmou que o bloco deve adotar medidas cabíveis pertinentes para evitar a repetição de episódios como esse. “Mais do que manifestações, devemos também adotar medidas cabíveis pertinentes para coibir a repetição de situações como essa.” (ROUSSEFF, 2013b, p. 1)

Alvo de agências de espionagem norte-americanas, os governos de Brasil e Alemanha apresentaram ainda à 68ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) uma proposta que previa regras para garantir o direito à privacidade na era digital. A proposta “costurada” pelas chancelarias de Brasil e Alemanha recomenda que as Nações Unidas aprove a adoção de medidas que permitam o fim das violações ao direito à privacidade. Os diplomatas dos dois países também recomendam que todas as nações cumpram as obrigações previstas na legislação internacional de direitos humanos.

As resoluções da Assembleia Geral não são vinculativas, mas carregam significância moral e peso político. A resolução “*calls for all countries to guarantee privacy rights to users of the internet and other forms of electronic communications*”⁷. Ela afirma, ainda, *that the same rights that people have offline must also be protected online. [...] expresses concern at the harm that such scrutiny, including spying in foreign states and the mass collection of personal data, may have on human rights*⁸ (UNITED NATIONS, 2013).

⁶ Grupo político-econômico constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁷ A resolução apela a todos os países para garantir os direitos de privacidade para usuários de internet e outras formas de comunicações eletrônicas

⁸ Ela afirma ainda que os mesmos direitos que as pessoas têm off-line também devem ser protegidos online [...] Manifesta preocupação com os danos que tal escrutínio, incluindo a espionagem em Estados estrangeiros e a coleta em massa de dados pessoais, podem ter sobre os direitos humanos.

4 O papel desempenhado pelos arranjos geopolíticos

De acordo com Neumann (2008, p. 71),

[...] politics involves contestation between relatively clearly defined positions, which compete to find resonance among a number of carriers. Thus it is desirable to identify these positions. Typically, one position will be dominant, and one or two other positions will challenge it on certain points.⁹

O autor diz, ainda, que “It is important that the discourse analyst start with the representations themselves – the stories of how things have ‘always’ been like this or that¹⁰” (NEUMANN, 2008, p. 71).

Dessa forma, reconstruir a confiança nas relações bilaterais entre o Brasil e os EUA requer um esforço assertivo, tanto por parte de Brasília quanto por parte de Washington e é algo que poderia acontecer de diversas formas. De acordo com José Luís Fiori, em entrevista à Carta Maior, em 2015, “tem havido um esforço muito grande, de ambas as partes, a favor de uma reaproximação político-diplomática, e a favor de um aprofundamento das suas relações econômicas, com o estabelecimento de um novo tipo de protocolo na relação entre os dois países” (GALVÃO, 2015).

Ainda de acordo com Fiori, na mesma entrevista,

[...] o importante é ter em conta que as relações entre o Brasil e os EUA estarão sempre condicionadas pelo fato de que: 1) São os dois maiores países do hemisfério ocidental; 2) Os dois foram colonizados pelos europeus e pela sua civilização cristã; 3) Historicamente, o Brasil sempre teve maior dependência dos EUA do que a inversa; 4) Na medida em que o Brasil expanda e projete sua influência internacional, dentro e fora da América do Sul, deverá inevitavelmente competir com os EUA, porque todo país que se propõe ascender a uma nova posição de liderança regional ou global, terá sempre que questionar os arranjos geopolíticos e institucionais que foram definidos e impostos previamente, pelas potências que já são ou foram dominantes, dentro do sistema mundial. Esta regra, entretanto, nunca impediu nem impedi-

⁹ A política envolve contestação entre as posições relativamente bem definidas, que competem para encontrar ressonância entre um número de portadores. Assim, é desejável identificar estas posições. Normalmente, uma posição será dominante, e um ou dois outros cargos irá desafiá-lo em certos pontos.

¹⁰ É importante que o analista do discurso apresente representações – as histórias de como as coisas “sempre” foram ou têm sido.

rá o estabelecimento de convergências e alianças táticas, entre a potência ascendente e uma ou várias das antigas potências dominantes. (MENDES, 2013b, p.1).

O mais provável é que o Brasil e os EUA se aproximem e distanciem periodicamente, como se fosse numa partida de *Weiqi*¹¹, em que a regra básica é a da coexistência combativa entre os parceiros envolvidos, sem que nunca se chegue à nenhuma espécie de casamento durador, ou, à alguma espécie de *xequemate* definitivo” (MENDES, 2013b, p. 1).

Fiori (2015) ressalta ainda que o Brasil teve um milagre econômico impulsionado pela Guerra Fria e apoio dos EUA, mas que depois do fim da URSS e com a mudança da política internacional americana esse processo foi interrompido - a Alemanha e o Japão teriam presenciado experiência similar. O autor ressalta que:

O Brasil é muito menos desenvolvido do que a Alemanha e o Japão, mas dispõe de recursos naturais e é autossuficiente do ponto de vista alimentar e energético. Por isso, talvez só o Brasil tenha hoje condições reais de escolher um caminho que lhe dê maior grau de autonomia estratégica, e maior capacidade de projetar seus interesses e sua influência numa escala global (FIORI, 2015, p. 85).

Por outro lado, há quem defenda que o Brasil precisa se inserir no sistema internacional de forma diferenciada, deixando para um segundo plano as atuais características e inovações em política externa, como o MERCOSUL e o BRICS, projetar seus interesses de forma alinhada à política externa dos EUA e em concordância com países que passaram por processos de liberalização econômica, como é o caso do Chile e a sua inserção na *Trans-Pacific Partnership*¹². De acordo com o ex-embaixador dos Brasil nos EUA, Roberto Abdenur, “Devemos preservar o Mercosul, mas ele não pode impedir o Brasil de fazer um esforço tardio de abertura, sobretudo em direção aos países que são fontes de investimento e tecnologia, como os da Europa e os Estados Unidos” (FORNETTI, 2013, p. 1).

Ainda de acordo com Abdenur,

O MERCOSUL é útil para o país, mas não nos basta. Hoje está acontecendo uma reorganização das forças produtivas pelo mundo. Sem novos acordos comerciais, o Brasil vai ficar de fora das chamadas cadeias produtivas internacionais, a produção fragmentada das multinacionais por vários países. Começa agora a definição do que vai ocorrer no comércio internacional neste século (FORNETTI, 2013).

5 VII Cúpula das Américas: juntos outra vez

Nos dias 10 e 11 de abril de 2015, realizou-se a VII Cúpula das Américas. Essa reunião de chefes de Estado do continente, criada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), tratou de diversos assuntos, como “a segurança, a energia, a saúde, a educação, os fluxos migratórios, a governança democrática e a participação dos cidadãos serão os subtemas abordados” (SUMMITS OF THE AMERICAS, 2015).

Entretanto, o que cabe discutir aqui é a oportunidade de reaproximação entre Brasil-EUA, que foi fomentada no âmbito desta cúpula. “Reconhecemos as ações tomadas [...] ao longo de vários meses e que levaram à posição em que o governo americano disse não só ao Brasil, mas a todo mundo, que os países irmãos e amigos não seriam espionados” (ROUSSEFF, 2015). A julgar pelas declarações da presidente, o episódio parece ter sido parcialmente superado.

Em entrevista coletiva concedida após a reunião bilateral com Obama no âmbito da Cúpula do Panamá, a presidente disse que fará uma visita de trabalho à Washington, e não de Estado. Visitas de Estado são em geral mais longas e exigem o cumprimento de uma série de ritos. A Casa Branca só tinha datas disponíveis para uma visita de Estado no ano de 2016, ano eleitoral tanto no Brasil quanto nos EUA, o que seria inviável. No sentido de reconhecer a importância estratégica do Brasil, Obama declarou que “O Brasil é obviamente não apenas um dos países mais importantes do hemisfério, mas um líder muito importante” (LAMMUCCI, 2015).

O encontro tratará de temas como mudanças climáticas, educação, cooperação na área de energias renováveis e diversificação do comércio, aumentando os investimentos mútuos e ampliando a cooperação em defesa e aeronáutica. O Brasil deve esperar um esforço proativo por parte de Washington para pôr definitivamente as tensões de lado e reconhecer o país como um parceiro estratégico de grande importância no sistema internacional.

¹¹ Jogo estratégico de soma zero para tabuleiro, em que duas pessoas posicionam pedras de cores opostas. Sua origem vem da antiga China, há cerca de 5 mil anos. O jogo é popular no leste da Ásia. Sua tradução significa “jogo de cercar (território)”.

¹² O Acordo de Parceria Econômica Estratégica Trans-Pacífico (TPSEP, em inglês *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*), também referido como P4 (do inglês, *Pacific 4*) é um acordo de livre comércio estabelecido em 2005 entre quatro países da região Ásia-Pacífico: Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura.

Nesse sentido, conseguir o apoio de Washington à campanha do Brasil pela reforma do Conselho de Segurança da ONU seria algo tangível, como aponta um especialista do *Center for International and Strategic Studies*¹³:

[...] putting those tensions aside is unlikely to be an easy task. Dilma Rousseff will likely expect a proactive effort on the part of Washington—an explicit effort with tangible gestures, aimed at improving bilateral ties, that recognizes Brazil as a key global actor and a high priority for the United States. Supporting Brazil's push for UN Security Council reform could be one potential avenue for demonstrating Washington's appreciation of Brazil's growing global importance (MEACHAM, 2014).

A política exterior brasileira para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU se pauta em uma inserção humanitária no sistema internacional, pacifista e promotora do respeito ao direito internacional. Dessa forma, a campanha pelo assento pode ser entendida como uma estratégia brasileira para a ampliação de suas áreas de influências, porém sem qualquer intenção de desrespeitar a ordem internacional estabelecida, promovendo maior equilíbrio nas decisões do Conselho tanto quanto ao uso da força, quanto ao equilíbrio regional na América Latina.

Os entraves para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, bem como para a campanha do Brasil para tal reforma, vão muito além da questão do apoio de superpotências, como os Estados Unidos. Uma crítica à campanha brasileira seria o caso de o país não ter um *hard power* equivalente aos outros membros do conselho. Todavia, o Brasil se insere no sistema internacional de forma humanitária e em consonância com o direito internacional, o que poderia representar um maior equilíbrio nas decisões do conselho quanto ao uso da força e questões de intervenção militar.

A forma como o Brasil se insere no sistema internacional, entretanto, não exclui a necessidade de o país desenvolver e investir mais em seu sistema de defesa. Esta necessidade é intrínseca para reafirmar a posição do Brasil não só como potência regional na América do Sul, como também um grande *player* mundial. Tomamos

como exemplo a Índia, país emergente, mas que se configura como a quarta potência militar mundial de acordo com o *Global Firepower Index*¹⁴ e que também busca um assento permanente no Conselho de Segurança.

6 Considerações finais

Através da análise dos discursos das autoridades brasileiras e norte-americanas, analisamos os desdobramentos e consequências da espionagem americana para as relações bilaterais do Brasil com os Estados Unidos, algo que se confirma ao analisar as posições de presidentes, ministros e chefes de Estado em artigos, entrevistas à mídia e discursos em organismos multilaterais.

Em seguida, vimos as questões geopolíticas que o Brasil, como Estado autônomo, está submetido, podendo escolher deixar para um segundo plano suas atuais características de inserção no sistema internacional, como o MERCOSUL e BRICS, abrindo as portas para uma maior liberalização, como aponta um especialista, ou assumir uma posição que lhe afere maior grau de autonomia e competição com os Estados Unidos, como aponta outro especialista.

Por fim, podemos considerar que a visita de Dilma a Washington sinaliza um fim vultoso aos constrangimentos diplomáticos consequentes da espionagem americana. O encontro, além de reforçar os laços bilaterais, a cooperação em diversos setores e a atualização da agenda bilateral, poderá ser, sim, uma oportunidade de barganha por parte do Brasil à adesão de Washington no que se refere à campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Referências

FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2015.

FORNETTI, Verena. *Só o Mercosul não basta para o Brasil, diz ex-embaixador*. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Mt9uSu>>. Acesso em: 03 maio 2015.

GALVÃO, Bruna. *José Luís Fiori: Brasil deverá inevitavelmente competir com os EUA*. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/OyBRO2>>. Acesso em: 07 maio 2015.

¹³ *Think-tank* americano com sede em Washington, DC, nos Estados Unidos. O centro realiza estudos políticos e análises estratégicas de questões políticas, econômicas e de segurança em todo o mundo, com um foco específico em questões relativas às relações internacionais, comércio, tecnologia, finanças, energia e geoestratégia.

¹⁴ Pesquisa anual que avalia as forças armadas de 160 países e produz um ranking para elencar quais delas são as mais poderosas do mundo.

HANSEN, Lene. *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. Londres: Routledge, 2006.

LAMMUCCI, Sergio. *Dilma vai à Washington em 30 de junho para visita de governo*. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/U15u28>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

LUIGI, Ricardo; DAMICO JUNIOR, Nelson. *VII Cúpula das Américas e o desafio da cooperação no continente*. 2015. Disponível em: <<http://mundorama.net/2015/04/08/vii-cupula-das-americas-e-o-desafio-da-cooperacao-no-continente-por-ricardo-luigi-e-nelson-damico-junior/>>. Acesso em: 05 maio 2015.

MEACHAM, Carl. *Does Dilma's reelection mean more of the same for Brazil?* 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/COJNn1>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

MENDES, Pricilla. *Violação da soberania brasileira pelos EUA é 'inaceitável', diz governo*. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/LqQw9F>>. Acesso em: 05 maio 2015.

MENDES, Pricilla; RAMALHO, Renan. *Brasil vai discutir espionagem com BRICS e desenvolvidos, diz chanceler*. G1. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/a7ER0h>>. Acesso em: 05 maio 2015.

NEUMANN, Iver. B. Discourse analysis. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (edt.). *Qualitative methods in international relations: a pluralist guide* department of political science. New York: Palgrave Macmillan, 2008. (Research Methods Series). p. 61-77.

OLIVEIRA, Eliane. *Patriota afirma que falta de transparência afeta confiança do Brasil nos EUA*. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/mabdDM>>. Acesso em: 06 maio 2015.

ROUSSEFF, Dilma. *Statement by H. E. Dilma Rousseff: President of the Federative Republic of Brazil, at the opening of the General Debate of the 68th Sessions of the United Nation's General Assembly*". 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/1NWf7f>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a reunião de Cúpula dos Estados Parte e Estados Associados do Mercosul e convidados especiais*. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/rsDfTN>>. Acesso em: 01 maio 2015.

ROUSSEFF, Dilma. *Entrevista coletiva concedida pela Presidenta da República Dilma Rousseff, após bilateral com Barack Obama por ocasião da VII Cúpula das Américas – Cidade do Panamá/Panamá*. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-cerimonia-de-encerramento-da-vii-cupula-das-americas-panama>>. Acesso em: 04 maio 2015.

SOARES, Joana. *A espionagem norte-americana no Brasil e a hegemonia dos Estados Unidos*. 2013. Disponível em: <<http://mundorama.net/2013/10/12/a-espionagem-norte-americana-no-brasil-e-a-hegemonia-dos-estados-unidos-por-joana-soares/>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

SUMMITS OF THE AMERICAS, 7., 2015. Panamá City. *Prosperity with equity: the challenge of cooperation in the Americas*. Disponível em: <<http://goo.gl/3cKhGK>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly on 18 december 2014. The right to privacy in the digital age*. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/166>. Acessado em: 01 de maio de 2015.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

Resenha

China na Grande Guerra: a conquista da nova identidade internacional¹

Paulo Afonso Brardo Duarte²

Muito se diz, debate e especula sobre a ascensão da China no xadrez do poder mundial. Superabundam os mitos, proliferam os comentários e a ideia de um gigante económico que tudo – ou quase tudo – compra, que tem crescido a um ritmo extraordinário e que se revela cada vez mais assertivo na cena internacional.

Luís Cunha, Doutorado em Relações Internacionais pelo ISCSP/ Universidade de Lisboa e investigador do Instituto do Oriente, ousa dar a conhecer na sua mais recente obra – *CHINA NA GRANDE GUERRA: A Conquista da Nova Identidade Internacional* – uma outra faceta, praticamente desconhecida, desta China que hoje dispõe de um poder e influência inegáveis na economia e política mundiais. Mas nem sempre foi assim. Com efeito, Luís Cunha descreve um longo caminho, feito de altos e baixos, de humilhações e de sofrimento – como atestam os célebres *Tratados Desiguais*, entre outros – impostos, curiosamente, pelas mesmas potências que hoje não prescindem (nem podem) do parceiro chinês na construção da nova ordem mundial, onde o poder se encontra disseminado e o momento unipolar findou.

Revisitando minuciosamente a *História*, o autor faz-nos viajar no tempo, por meio de uma linguagem carregada de simbolismo, realismo e imagética – que leva o leitor a sentir, quase como sendo seus, a dor, o esquecimento e a injustiça dos primórdios de uma pequena potência, como era a China de então, que aprendia à custa de amargos sabores o lado áspero e cruel dos meandros da diplomacia mundial. Uma diplomacia, em bom rigor, fiel à infidelidade subjacente à velha máxima Palmerstoniana de que ‘as nações não dispõem de amigos ou aliados permanentes, apenas de interesses permanentes’. Ora, o percurso de afirmação da China é uma história, justamente, de traição por aqueles que ela considerava ‘aliados’. Foi assim que, no contexto Primeira Grande Guerra Mundial, a China sentiu uma necessidade de se abrir ao mundo, de ousar fazer dela uma causa que, em boa verdade, lhe era praticamente alheia, esperando em troca dos soldados-trabalhadores que enviava para a retaguarda das linhas de combate, colher a simpatia e, acima de tudo, o reconhecimento de uma França, Inglaterra, ou mesmo Estados Unidos. Mas, afinal de contas, estas mesmas potências viriam a excluir, para surpresa da bem-intencionada China, Pequim do desenho do Pós-Guerra, mais concretamente, aniquilando o seu desejo de afirmação e projeção mundiais, mas também de por termo ao jugo colonial, que tão bem atesta o autor a propósito da fortuna atribulada da província de Shandong.

* Recebido em: 26/02/2015.
Aprovado em: 17/03/2015.

¹ CUNHA, Luís. *China na Grande Guerra: A Conquista da Nova Identidade Internacional*. Instituto Internacional de Macau: Lisboa. 231p.

² Doutorando em Relações Internacionais da Université Catholique de Louvain. Autor de *Metamorfozes no Poder: rumo à hegemonia do dragão?*
Email: duartebrardo@gmail.com.

Após revisitar o contexto histórico do pré-guerra – não sem enumerar os episódios mais marcantes de um ponto de vista macro/mundial, como o caso do ‘mundo eurocêntrico’, da ‘geração de 1914’, ou do ‘verão negro’ que lançaria as sementes da guerra, ao mesmo tempo que analisa, a um nível micro/regional as peripécias asiáticas recheadas de tensão face a um Japão opressor, bem como face ao recrutamento de soldados-trabalhadores chineses por uma França ou Inglaterra – o autor entra propriamente nos meandros do conflito mundial. E, aqui, Luís Cunha traça um retrato extraordinário, apetrechado de frases que ficam no ouvido e pesam na consciência – do envolvimento do Império do Meio na Grande Guerra, onde os trabalhadores chineses se revelavam uma importante força de retaguarda dos franceses ou ingleses, pese embora fossem alvo de um tratamento, muitas vezes, diferenciado e imbuído de um misto de xenofobia e maus tratos por parte essencialmente dos britânicos, que apesar de tudo, lhes reconheciam mérito: “um chinês³ equivale a quatro indianos” (CUNHA, 2014, p. 85).

Segue-se uma descrição do pós-guerra, no qual a China esperava ver recompensada, pelos aliados, o seu precioso e incansável apoio para-militar, que lhes permitia mobilizar mais recursos humanos para as linhas de combate. Mas aqui, a desilusão e frustração chinesas não poderiam ser maiores. Com efeito, os desígnios de uma China que havia ousado partir à conquista da sua identidade – sofrendo ao lado dos aliados os efeitos letais de uma Guerra, como tão bem atestam as lápides dos milhares de chineses que jazem em cemitérios europeus – caíram no logro. A nova ordem mundial, tal como havia sido esboçada em Versalhes, havia esquecido a fidelidade chinesa. Não obstante, como sublinha Luís Cunha, a honra chinesa saíra intacta, de cabeça erguida, como atestara a recusa da delegação chinesa em assinar um tratado que não a beneficiava. Curiosa e paradoxalmente, o pós-guerra já continha em si as sementes para um novo grande conflito que paulatinamente ia ganhando forma. Ao não salvaguardar a face dos vencidos, esta paz dos vencedores seria mera ilusão, muito em parte devido ao idealismo norte-americano. Woodrow Wilson seria, depois, fortemente criticado pela opinião pública norte-americana, consciente da injustiça que o desenho da nova ordem mundial – mais preocupado em evitar excluir o Japão desta – representava para a China.

Após caracterizar os dilemas do pós-guerra, o rescaldo de Versalhes e os desenvolvimentos e consequências daí decorrentes, a presente obra finda com um olhar sobre ‘A China Moderna nas Relações Internacionais’, como síntese lógica e acrescento ao que até então é descrito por Luís Cunha. Entre as várias lições que o Império do Meio certamente retirou da Primeira Grande Guerra, o autor destaca que “sem mecanismos de auto-regulação, a liberdade de escolha de um Estado fica limitada às ações de um outro Estado” (CUNHA, 2014, p. 158). Embora Versalhes tenha proporcionado uma amarga aprendizagem diplomática à China, não é possível, contudo, fazer-se tábua rasa do notável e ousado esforço chinês de busca de uma identidade.

Não obstante as feridas, humilhação e esquecimento a que a China foi votada, quis a História, quiçá de forma irónica, que fossem “os veteranos [alemães] da Grande Guerra a treinar as melhores tropas ao dispor do generalíssimo Chiang Kai Chek, que seriam usadas para fazer face aos japoneses” (CUNHA, 2014, p. 160). Mas mais curioso, espécie de ‘vingança do destino’, é o facto de como conclui o autor, se “em 1914-1922 era a China que almejava a inclusão no círculo das nações que faziam girar o globo”, atualmente “é o sistema internacional que tenta adaptar-se ao poderio chinês” (CUNHA, 2014, p. 161). Este reverso da medalha reflete, afinal, a velha máxima de Lavoisier, quando o pai da química moderna havia enunciado que ‘na Natureza, nada se cria, nada se perde, tudo se transforma’. Por analogia, a identidade e esforço da China em abrir-se ao mundo, não se perdeu... Pelo contrário, parece ser hoje, por fim, recompensado.

³ O autor refere-se aqui, concretamente, à comparação da eficiência laboral entre um trabalhador indiano e um trabalhador chinês.

Instruções aos colaboradores

1 Serão aceitas colaborações inéditas, com exceção de autores convidados pela Comissão Editorial, e a publicação de um artigo está condicionada a sua adequação as normas editoriais, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. A Revista **Universitas: Relações Internacionais só aceitará artigos de autores que tenham, no mínimo, a titulação de Mestre¹** e classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:

- 1.1 Artigos: compreende textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas e revisões da literatura.
- 1.2 Ensaio: matérias de caráter opinativo e colaborações assemelhadas.
- 1.3 Resenhas: compreende análises críticas de livros, de periódicos recentemente publicados, dissertações e teses.
- 1.4 Nota Diplomática: comunicações oriundas exclusivamente de chefes de Missão Diplomática que não se enquadre nas categorias de artigo ou ensaio.

2 O processo de avaliação dos artigos, ensaios, resenhas e notas diplomáticas compreende duas fases: a primeira destinada à análise da adequação do trabalho à linha editorial da revista (Comissão Editorial) e a segunda referente à avaliação do conteúdo e qualidade dos trabalhos. Esta segunda fase é realizada mediante o processo de avaliação pelos pares, ou seja, os artigos serão submetidos à aprovação de, no mínimo, 2 pareceristas *ad hoc*.

3 Os artigos serão enviados para a avaliação sem a identificação de autoria.

4 Os artigos devem ser enviados no seguinte padrão: **1ª Página:** deve constar o título do trabalho, nome de todos os autores por extenso, indicando de cada autor a filiação institucional e o minicurrículo, o endereço postal e o(s) número(s) de telefone(s) ou fax de cada um dos autores do trabalho, a declaração de responsabilidade e a transferência de direitos autorais.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto e deverá ter a sua tradução para o inglês.

Resumo: em todos os artigos submetidos deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 200 palavras e espaço entre linhas simples. Destacar no mínimo três e no máximo seis palavras-chave que representem o conteúdo do texto. O resumo e as palavras-chave deverão ter a sua tradução para o inglês.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

¹ A menos que o autor de menor titulação publique conjuntamente com co-autor/es/as que preencham os requisitos de titulação exigidos.

Notas: notas referentes ao corpo do artigo deverão vir no rodapé do texto.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: fotografias nítidas e gráficos (estritamente indispensáveis a clareza do texto) poderão ser aceitos e cada fotografia ou gráfico deverá vir no texto e, além disso, cada um deverá ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde os quadros devem ser intercalados.

Referências: as referências redigidas segundo a norma NBR 6023/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), deverão ser apresentadas por ordem alfabética e constituir uma lista única no final do artigo. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicada em nota de rodapé.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes a apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10520/2002),

apresentação de originais (NBR 12256), norma para datar (NBR 5892), numeração progressiva das seções de um documento (NBR 6024/2003) e resumos (NBR 6028/2003).

5 A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

6 Com a publicação do artigo, o autor receberá cinco exemplares da revista. No caso de resenhas, o autor receberá dois exemplares.

7 Responsabilidades e conflitos de interesses: A responsabilidade pelas informações e opiniões indicadas nos artigos são exclusivamente dos autores. Eventuais conflitos de interesses serão de responsabilidade dos próprios autores e não do periódico.

Envio dos trabalhos

1 Os trabalhos devem ser enviados para: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais>.

2 Dúvidas e comentários podem ser encaminhados ao seguinte endereço: universitas.rel@uniceub.br

Endereço:

Revista Universitas Relações Internacionais

SEPN 707/907 - Bloco III - 1º andar

Coordenação do curso de Relações Internacionais

Cep.: 70790-075 Brasília-DF

Fone: 61 3966-1460/1461

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

A evolução da comunicação científica e da transmissão de conhecimentos possibilitou ao UniCEUB a criação de meios para o intercâmbio de idéias entre pares e a disseminação de informações.

As novas tecnologias da informação produzem sensíveis alterações nos processos de comunicação científica. Atualmente, a editoração das publicações acadêmicas do UniCEUB é informatizada em todas as suas etapas, com a utilização da plataforma SEER, Sistema de Editoração Eletrônico de Revistas. A aplicação do SEER permitiu acrescentar, no processo editorial, a avaliação dos pareceristas ad hoc e deu aos membros dos comitês editoriais e aos editores condições para consolidar a produção científica no UniCEUB e difundi-la por meio dos periódicos acadêmicos em mídia impressa e eletrônica.

Todas as edições das publicações científicas do UniCEUB estão disponíveis no site www.publicacoesacademicas.uniceub.br, com infraestrutura para acesso livre.

O UniCEUB publica as seguintes revistas:

- RBPP: Revista Brasileira de Políticas Públicas
- RDI: Revista de Direito Internacional
- Universitas Arquitetura e Comunicação Social
- Universitas Ciências da Saúde
- Universitas Gestão e TI
- Universitas Humanas
- Universitas JUS
- Universitas Relações Internacionais



**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O sujeito nas Relações Internacionais: um problema epistemológico
The subject in International Relations: an epistemological problem

Luciano da Rosa Muñoz

Acordos de paz para a América Central nos anos 1980: a busca pela solução negociada
Peace accords in Central America in the 1980s: efforts for negotiated settlement

Vanessa Braga Matijascic

The legacy of Hannah Arendt on the analysis of the contemporary condition of the refugee
O legado de Hannah Arendt na análise da condição contemporânea do refugiado

Stefania Eugenia Barichello

A Era das Frustrações: as relações entre as grandes potências europeias e os legados para as relações internacionais (1713-1815)
The Age of Frustrations: the relations among the major European powers and the legacies for international relations (1713-1815)

Diego Santos Vieira de Jesus

Brazil: the Carambole Strategy of a Rising Power
Brasil: a Estratégia 'Carambola' de um Poder Ascendente

Marco Marsili

Direito, território e sentimento: considerações indígenas sobre a efetivação de direitos territoriais
Rights, territory and emotions: indigenous considerations about the effectiveness of their land rights

Juliana Gonçalves de Melo

A área de influência da BR 163 no Estado do Mato Grosso: desmatamento e sua relação com a saúde ambiental no município de Guarantã do Norte
The area of influence of the BR 163 in the State of Mato Grosso: Deforestation and its relationship with environmental health in the municipality of Guarantã North

Lilian Rose Lemos Rocha

Ensaio

Relações bilaterais Brasil-EUA: o reaquecimento das relações como oportunidade de barganha a uma reforma do Conselho de Segurança da ONU

Brazil-US bilateral relations: the reheat of relations as a bargain opportunity to a reform of the UN Security Council

Luis Filipe de Souza Porto e Thauan Santos

Resenha

China na Grande Guerra: a conquista da nova identidade internacional

Paulo Afonso Brardo Duarte
