



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hada; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev' Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904

Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v. 10 n. 1
abril 2022



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Equipe Editorial

Amanda de Lacerda Robadel

Ana Luiza Braga Eliziário

Caio Ribeiro de Oliveira

Fábio Ferreira Andrade

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita

Luiz Felipe Dias Pereira

Victor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)

Letícia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Matt Ferchen (Tsinghua University)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rafael Villa (Universidade de São Paulo)

R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)

Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Sean Burges (Australian National University)

Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

**Potencias Regionales Latinoamericanas: Debilitamiento y
Acomodamiento en su Inserción Internacional..... 7**

*Latin American Regional Powers: Weakening and Accommodation in its International
Insertion*

*Potências Regionais Latinoamericanas: Enfraquecimento e Acomodação em sua Inserção
Internacional*

Martha Ardila

**Política Externa e Cooperação Técnica para a Modernização
Agrícola no Pós-Segunda Guerra: o Caso do Escritório
Técnico de Agricultura (Brasil-EUA) 25**

*Foreign Policy and Technical Cooperation for Agricultural Modernization in the Post-Second
War: The Case of the Technical Agriculture Office (Brazil-USA)*

*Política Exterior y Cooperación Técnica para la Modernización Agrícola em la Posterior a la
Segunda Guerra: El Caso de la Oficina Técnica de Agricultura (Brasil-EE.UU)*

Wallace Lucas Magalhães

**Perfil das sentenças da Corte Interamericana de Direitos
Humanos: um estudo exploratório do caso brasileiro 41**

*Perfil de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un estudio
exploratorio del caso brasileño*

*Profile of the judgments of the Inter-American Court of Human Rights: an exploratory study of
the brazilian case*

Natalia Diniz Schwether, Renata Oliveira

Existe Uma Sociologia Das Relações Internacionais? 61

Is There A Sociology Of International Relations?

¿Existe Una Sociología De Las Relaciones Internacionales?

Nildo Viana

**Padrões de Cooperação Sul-Sul: Brasil e Países Africanos
(2003-2010) 74**

Patterns of South-South Cooperation: Brazil and African Countries (2003-2010)

Patrones de Cooperación Sur-Sur: Brasil y Países Africanos (2003-2010)

Pedro Andrade, Fátima Anastasia

**Kubitschek, a revolução cubana e a competição Leste-
Oeste, 1959-1961: o Brasil e a recomposição da Guerra Fria
Latino-Americana 94**

Kubitschek, the Cuban revolution and the East-West competition, 1959-1961: Brazil and the making of the Latin America's Cold War

Kubitschek, la revolución cubana y la competencia Este-Oeste, 1959-1961: Brasil y la recomposición de la Guerra Fría Latinoamericana

Carlos Dominguez Avila

**Brics as a Dynamic and in Process Phenomenon of Global
Planning: An Analysis Based on the 2009-2020 Annual
Summit Declarations 117**

Brics como Fenómeno Dinámico y en Proceso de la Coyuntura Global: un análisis basado en las Declaraciones anuales de la Cumbre 2009-2020

Brics como Fenômeno Dinâmico e Processual da Conjuntura Global: uma análise baseada nas Declarações das Cúpulas anuais de 2009-2020

William Daldegan, Carlos Eduardo Carvalho

Potencias Regionales Latinoamericanas: Debilitamiento y Acomodamiento en su Inserción Internacional



Latin American Regional Powers: Weakening and Accommodation in its International Insertion

Potências Regionais Latinoamericanas: Enfraquecimento e Acomodação em sua Inserção Internacional

Martha Ardila ¹

¹ Doctora, Universidad Externado de Colombia. E-mail: martha.ardila@uexternado.edu.co.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p7

Recebido em: 04 de agosto de 2020

Aprovado em: 09 de março de 2022

RESUMEN

Este artículo examina los factores prioritarios para la inserción internacional de potencias regionales de diferentes rango como Brasil, México y Colombia en el siglo XXI. Se parte de un marco conceptual que vincula elementos internos, externos y personales, de autores como Palamara, Gardini and Lambert, R Russell y J Tokatlian, y Nolte.

Plantea la hipótesis de que estas potencias regionales buscan un mejor acomodamiento en la jerarquía de poder regional y para ello lo hacen fomentando nuevas alianzas, márgenes de autonomía, y multilateralismo. Sin embargo, el liderazgo presenta diferencias que dificultan su posicionamiento. Se observan acomodamientos pragmáticos e ideológicos, nuevos actores, temas, instrumentos y formas de asociación. Es un estudio cualitativo y deductivo, basado en fuentes secundarias y primarias. Dentro de estas últimas se examinaron páginas web, discursos y comunicados conjuntos. El artículo concluye que la transición latinoamericana condujo a nuevas y viejas formas de insertarse en la jerarquía de poder regional e internacional.

PALABRAS CLAVES: Política exterior latinoamericana; potencias regionales; liderazgo; autonomía; dependencia; multilateralismo

ABSTRACT

This article examines the priority factors for the international insertion of regional powers of different ranks such as Brazil, Mexico and Colombia in the 21st century. This study is based on a conceptual framework that links internal, external, and personal elements of authors such as G Palamara, R Velázquez Flores, Gardini and Lambert, and R Russell and J Tokatlian and Nolte. The hypothesis is that these regional powers seek a better accommodation in

the regional power hierarchy and for this they do so by fostering new alliances, margins of autonomy, and multilateralism. However, the leadership has differences that make it difficult to position itself. Pragmatic and ideological accommodations, new actors, themes, instruments and forms of association are observed. It is a qualitative and deductive study, based on secondary and primary sources. Within the latter, joint web pages, speeches and communiqués were examined. The article concludes that the Latin American transition led to new and old ways of international insertion in the hierarchy of regional and international power.

KEY WORDS: Latin American foreign policy; regional powers; leadership; autonomy; dependence; multilateralism

RESUMO

Este artigo examina os fatores prioritários para a inserção internacional de potências regionais de diferentes níveis como Brasil, México e Colômbia no século XXI. Parte de uma estrutura conceitual que une elementos internos, externos e pessoais de autores como Palamara, Gardini e Lambert, R Russell e J Tokatlian e Nolte.

Propõe a hipótese de que essas potências regionais buscam uma melhor acomodação na hierarquia de poder regional e para isso o fazem promovendo novas alianças, margens de autonomia e multilateralismo. Porém, a liderança apresenta diferenças que dificultam seu posicionamento. Observam-se acomodações pragmáticas e ideológicas, novos atores, temas, instrumentos e formas de associação. É um estudo qualitativo e dedutivo, baseado em fontes secundárias e primárias. Dentro deste último, foram examinadas páginas conjuntas, discursos e comunicados. O artigo conclui que a transição latino-americana conduziu a novas e velhas formas de inserção na hierarquia regional e internacional de poder.

PALAVRAS CHAVE: Política externa da América Latina; potências regionais; liderança; autonomia; dependência; multilateralismo

INTRODUCCIÓN

Analistas internacionales se han referido a diversos aspectos que inciden en el diseño de la política exterior de un país, indicando factores externos, gubernamentales, no-gubernamentales y personales. En estos últimos se incluye no solamente los rasgos de personalidad, sino también su historia, preferencias, ideas, valores, tradiciones entre otros, mostrando capacidades individuales vinculadas con el liderazgo y la persuasión.

América Latina no es ajena a esta tendencia y presenta diferencias por regiones y países, según su posicionamiento en la jerarquía de poder regional e internacional las cuales se perciben en el siglo XXI desde el año 2000 hasta el 2019. Durante estos años, formula diversos modelos de inserción internacional combinando la búsqueda de mayores márgenes de autonomía, políticas diversificadas o alineadas a los Estados Unidos, y acomodamientos pragmáticos y/o ideológicos. Los estados han realizado esfuerzos de asociación y de integración conformando organismos multilaterales y buscando nuevas formas e instrumentos de asociación.

Es por ello que en este artículo se quiso examinar tres países, Brasil, México y Colombia que pertenecen a diferentes subregiones, los cuales se

caracterizan como potencias regionales de diferente rango. Todas ellas han asumido o han tratado de ejercer un liderazgo en diferentes temas de la agenda internacional.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este artículo parte de un interrogante acerca de ¿cuáles son los factores que inciden en la inserción internacional de las potencias regionales latinoamericanas en el siglo XXI?. Se plantea la hipótesis de que las potencias regionales buscan un mejor acomodamiento en la jerarquía de poder regional y para ello lo hacen fomentando nuevas alianzas, márgenes de autonomía, y multilateralismo. Sin embargo, el liderazgo presenta matices subregionales que dificultan su posicionamiento.

En este sentido, en la primera parte se realiza un recuento conceptual de autores como Russell y Tokatlian, Rosenau, Nottle, y Gardini y Lambert, teniendo en cuenta concepciones más recientes de inserción internacional planteadas por Palamar y Chaga-Bastos. Se analiza el posicionamiento de Estados Unidos y de otros polos de poder en la agenda latinoamericana, los principales cambios producidos en la región y su incidencia en la formación o no de un nuevo multilateralismo. En segundo lugar, se examinan las diferentes subregiones latinoamericanas enfatizando en los países mencionados y en un contexto que dificulta el liderazgo. En tercer lugar, se analizan nuevas miradas de la inserción externa latinoamericana en cuanto a temas y actores.

El artículo concluye que la transición latinoamericana condujo a novedosas y a tradicionales formas de inserción en la jerarquía de poder regional e internacional. Lo hace por medio de alianzas con China; con nuevos actores como las ciudades y regiones; y con instrumentos como la diplomacia digital. Pero también, se observan viejas alianzas con Estados Unidos mientras que la ausencia de liderazgo y la crisis del multilateralismo hacen que se busquen otras formas de cooperación.

La metodología utilizada es la revisión de fuentes primarias y secundarias. Se examinaron páginas web, discursos de tomadores de decisiones y de comunicados conjuntos de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Brasil, Colombia y México. Se hizo uso del software Atlas Ti luego de construir unidades hermenéuticas vinculadas con autonomía-dependencia, alianzas estratégicas, multilateralismo y liderazgo, para cada uno de los 3 países.

LA INSERCIÓN EXTERNA LATINOAMERICANA

El concepto de política exterior ha evolucionado hacia miradas que incluyen además del Estado y los factores externos, la situación interna, la sociedad, el mercado y la búsqueda conjunta del desarrollo. Por su parte, América Latina continúa oscilando entre la autonomía y la dependencia frente a Estados Unidos, entre la bilateralización y el multilateralismo, y entre la unipolaridad, la diversificación y nuevas alianzas internacionales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se resaltan dos tipos de factores que inciden en el diseño de la política exterior latinoamericana. Por una parte, esa relación entre autonomía y aquiescencia que no siempre es lineal, sino que puede variar según tema y coyuntura. Sin embar-

go, hay países que tienden a ser más dependientes, mientras que otros son más autónomos. Por otra parte, la interacción entre los elementos internos-externos con un juego de doble nivel (PUTNAM, 1988) que tiende a examinar la incidencia de aspectos domésticos en la inserción internacional. Ambos aspectos se orientan hacia la búsqueda de mejores márgenes de autonomía y mayor desarrollo, no sólo en términos de crecimiento sino, además, de desarrollo humano.

Analistas internacionales norteamericanos, europeos y latinoamericanos han buscado explicaciones acerca de los factores que influyen en las prioridades geográficas y temáticas, y en los actores involucrados en el proceso decisorio. Muchos de ellos hablan de la dicotomía entre autonomía-dependencia en un contexto de relaciones centro-periferia. Al fin y al cabo, la teoría de la dependencia nació en América Latina, con mayor arraigo y énfasis político en la zona suramericana, mientras que en México su conceptualización estuvo orientada a la soberanía jurídica (DA SILVA Y ARDILA, 2018).

América Latina ha combinado esfuerzos de autonomía con la aquiescencia (RUSSELL Y TOKATLIAN, 2013). De ahí que diferentes analistas se refieran a los países transformacionales, contestatarios o hegemónicos (BADIE, 2008); o no-alineados, líderes de bloques, balanceadores o satélites (HOLSTI, 1970); o pro-core o anti-core, o autónomos-dependientes, (HEY, 1997); y/o ideológicos o pragmáticos (GARDINI & LAMBERT, 2011). En este sentido, algunos buscan la autonomía y otros son más dependientes, incluso de manera racional y consentida.

Dentro de ellos, hay potencias regionales de diferente rango. Brasil y México son primarias, debido a sus mayores capacidades en la jerarquía de poder regional, pero también Chile, Argentina, Colombia y la Venezuela chavista son potencias regionales secundarias las cuales ocupan una menor posición en la jerarquía de poder regional. En ambos tipos de potencias regionales, temas de seguridad e integración ocupan un lugar destacado. Nolte define una potencia regional como aquel país que forma parte de una región bien demarcada tanto geográfica como económicamente, y según la autopercepción política influye en la delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región. Tiene la pretensión de liderazgo, ostenta los recursos materiales (militares, económicos, demográficos), institucionales e ideológicos para una proyección de poder en la región. Define la agenda de seguridad regional y se inserta en foros interregionales y globales, en los cuales opera en función de la defensa de sus propios intereses, y donde actúa como representante de intereses regionales (NOLTE, 2006). En la jerarquía de poder responden de manera cooperante, confrontacional o competitiva (FLEMES Y WEHNER, 2012), lo cual se vincula, también, con posiciones ideológicas y/o pragmáticas, tendiendo las secundarias a ser más ideológicas y coyunturales. En ocasiones, las primarias utilizan estrategias hegemónicas, imperiales o de cooperación (DESTRADI, 2010).

De manera complementaria, Morales, Rocha y Durán definen el poder de un Estado como

producto de la combinación multidimensional, dinámica y recursiva de sus capacidades materiales (CM), capacidades semi-materiales (CSM) y capacidades inmateriales (CIM), que se expresa como un resultado en un momento histórico determinado del desenvolvimiento de los Estados en el sistema político internacional (MORALES, VALENCIA, DURAN, 2017).

Tradicionalmente, Brasil y México compiten por su ubicación en la jerarquía de poder regional, mientras que Colombia en calidad de potencia regional secundaria naciente, utiliza una estrategia de relacionamiento estrecho con Estados Unidos y actúa de manera principalmente cooperante. Para esta relación con Estados Unidos, Arlene B Tickner se refiere a una “intervención por invitación”.

Con Álvaro Uribe (2002-2010), el gobierno se acercó a Estados Unidos en aras de cooperación militar y económica, mientras que con Santos construyó nuevas alianzas en torno a la diversificación de su política exterior. En cambio, Duque restringe la agenda internacional a Estados Unidos, Venezuela y los inmigrantes procedentes del vecino país. Muy seguramente con Biden deberá realizar cambios en su relacionamiento vinculados principalmente con los acuerdos de paz. Todo ello dentro de un acomodamiento pragmático y/o ideológico “coyuntural” de las relaciones internacionales (ARDILA Y CLEMENTE, 2019).

Durante muchos años, los países formularon sus políticas exteriores como independientes de sus políticas domésticas, en gran medida debido a la falta de coordinación e interacción entre ambas. En la actualidad se presenta mayor complejidad debido a la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos, y a la relación entre el ejecutivo, el legislativo y la sociedad en general. No solo el papel de las elites nacionales, sino situaciones de vulnerabilidad interna resultan definitivas para la permisibilidad y márgenes de maniobra en torno a la autonomía. Es decir, la teoría y la práctica se mueve entre la autonomía y la dependencia, la ideología y el pragmatismo, y siempre con un referente que son los Estados Unidos. No obstante, la mayor presencia de China conduce a una hegemonía multipolar en la región, en la que la potencia norteamericana debe compartir su poder con el gigante asiático. Alianzas estratégicas de potencias regionales latinoamericanas con China hacen un *soft balancing* a los Estados Unidos. Y las secundarias, de manera individual y/o por medio de alianzas, también lo hacen a las primarias (FLEMES & LESLIE WEHNER, 2012; ARDILA, 2014) y a las tradicionalmente hegemónicas.

Los factores externos, internos e idiosincráticos son examinados por Rosenau, quien también analiza los gubernamentales y no-gubernamentales (ROSENAU, 1996). Los externos hacen alusión a la situación y tendencias del sistema internacional. Los gubernamentales a la incidencia de las diferentes instancias gubernamentales encargadas del acontecer externo, el liderazgo y coordinación. Y las no gubernamentales a elementos vinculados con la historia, los recursos naturales, la ubicación geográfica, la organización y visibilidad de los actores y agentes que componen la sociedad civil. De manera complementaria, Valerie Hudson identifica aspectos del individuo y la ciudadanía como sus percepciones, la sociedad y la cultura (HUDSON, 2005).

Los factores individuales, de personalidad y/o idiosincráticos incluyen la capacidad de liderazgo (MALAMUD, 2011; FLEMES & LESLIE WEHNER, 2012) que tienen los tomadores de decisiones. Durante los últimos años se identificaron líderes latinoamericanos como Hugo Chávez en Venezuela y/o Luis Ignacio Lulla Da Silva en Brasil, pero que perdieron influencia, y cuyas capacidades de incidir no han sido replicadas por otros jefes de Estado. También se observan otros liderazgos sectoriales, como el de Colombia en materia de drogas durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el que buscó Iván Duque frente al tema de la migración venezolana y el de López Obrador en la Presidencia de la CELAC. En todos ellos temas como seguridad, crimen transnacional, medio ambiente, migración, integración, ocupan un lugar prioritario.

Dentro de estos factores las ideas, las tradiciones, el lenguaje, entre otros juegan un importante papel que muchas veces se encuentran vinculados con la ideología y/o el pragmatismo (GARDINI & LAMBERT, 2011) que caracterizan a sus líderes. Así, por ejemplo, México lo hace con un lenguaje populista; Brasil queriendo mostrarse como el Trump de Suramérica; y Colombia aliándose con Estados Unidos y mostrando un lenguaje agresivo frente a Venezuela. Con Iván Duque se retorna a ideologización, aminoramiento y palidez en el accionar externo (ARDILA, 2019; JARAMILLO, 2019).

Al comparar países como Brasil, México y Colombia, como potencias regionales de diferente orden (MORALES, 2017), observamos que la variable cambio de gobierno es importante. La Diplomacia Presidencial tiende a imponerse, y un estilo bien sea pragmático o ideológico, permea el lenguaje y las alianzas. En ello incide la cultura, los valores, las tradiciones, y la identidad. Las percepciones e imágenes resultan fundamentales, de ahí que países le dediquen tanto al mejoramiento de su imagen y a la diplomacia pública.

En varios escritos Russell y Tokatlian, (2013) se refieren a la “Gran estrategia” en el diseño de las políticas exteriores y señalan modelos para la inserción externa latinoamericana, todos ellos con relación a la potencia hegemónica norteamericana. La década de los noventa fue la etapa del *acomodamiento* en bloque en distintos grados, a Washington. Desde inicios del siglo XXI, varios países liderados por Hugo Chávez ampliaron sus espacios de resistencia a las preferencias estadounidenses, combinando distintas formas de *acomodamiento* y de *oposición*. Gisela Da Silva también plantea la Gran Estrategia de Brasil en su proyección hacia el Pacífico y hacia el posicionamiento suramericano (DA SILVA GUEVARA, 2019)

Los modelos de Russell y Tokatlian (2009) tienen particularmente en cuenta, un conjunto de factores permanentes, durables y contingentes. Los factores permanentes son el tamaño del país y su situación geográfica. Los durables son el poder, los recursos naturales, la identidad, el grado de diversificación de las relaciones exteriores. Y los contingentes la orientación política y la importancia que el país tiene para Estados Unidos (RUSSELL Y TOKATLIAN, 2009, p 213). A su vez señalan que deben superarse visiones dicotómicas ya que ningún país está completamente alineado o es opositor.

Las variaciones en los tipos de inserción externa latinoamericana conducen a la utilización y evolución de los instrumentos que utiliza. Los viejos mecanismos, como las valijas diplomáticas, los memorandos de entendimiento, entre otros, y debido a la globalización a los cambios tecnológicos y en las comunicaciones, conducen cada vez más a la utilización de nuevos instrumentos virtuales, como la open data, las redes sociales y las páginas web.

Los países latinoamericanos responden de diferente manera a los factores sistémicos e individuales debido a que es una región heterogénea que presenta diversas vulnerabilidades y sensibilidades y en este sentido se pueden diferenciar diversas subregiones y agendas temáticas, y sobre todo, maneras de insertarse internacionalmente.

AMÉRICA LATINA: DIVERSOS MATICES, FRAGMENTACIÓN Y FALTA DE LIDERAZO

La fragmentación y heterogeneidad latinoamericana se hace presente con la vinculación entre lo interno y lo externo, en la relación Estado-sociedad, y en las maneras de buscar el desarrollo. Varios de los países pertenecen a diferentes subregiones lo que complejiza aproximaciones más precisas.

Sobresalen, Brasil y México como potencias regionales primarias que en el pasado ejercieron un liderazgo que lo perdieron por diferentes razones, desde antes de la llegada de Jair Bolsonaro y Manuel López Obrador. Brasil utilizó la integración, principalmente la UNASUR para obtener márgenes de autonomía mientras que a México se le veía cerca de Estados Unidos. Manuel López Obrador cede ante presiones norteamericanas y de sus élites económicas. Brasil con Bolsonaro se distancia de la Gran Estrategia de ese país, se acerca a los Estados Unidos, y genera desconfianza; y Colombia se acomoda al lado de Estados Unidos en los Estados Unidos.

Desde el 2017 Brasil, México y Colombia fueron países que atravesaron crisis políticas profundas y complejas vinculadas, entre otras, con la corrupción en las altas esferas gubernamentales. Ello, junto a su relación con Estados Unidos, contribuyó a su debilitamiento como potencias regionales. Por otra parte, se presentaron movimientos sociales, principalmente estudiantiles y de la población en general, vinculados con la educación, los servicios públicos, la corrupción, las reformas pensionales y la economía en general. Esta situación se profundizó con la crisis sanitaria y todo el debate que se originó en torno al poder del Estado, el autoritarismo y la democracia. Estas tendencias muestran sus matices en países como México, Brasil y Colombia que hacen parte de diferentes subregiones.

En el Cono Sur, un cambio de orientación

La Nueva Izquierda latinoamericana tuvo una fuerte presencia en países como Brasil, Chile y Argentina. Esta Nueva Izquierda se define como la búsqueda de la profundización de la democracia por parte de

países que cuestionan el neoliberalismo, se distancian de los Estados Unidos y construyen nuevas alianzas. Surgió, en parte, gracias a la crisis de los partidos tradicionales, y al florecimiento de nuevos temas y actores.

El Cono Sur, es una región que en el pasado tuvo regímenes militares pero que logró transitar hacia la democracia consolidando una institucionalidad y una gobernabilidad democrática. De ahí que presente reflexiones y análisis mucho más tempranos sobre temas como la democracia, la transparencia y la institucionalidad.

Esta subregión no es ajena a amenazas territoriales como las diferencias de Chile con Bolivia principalmente, pero también con Perú, la triple frontera y problemáticas entre Chile y Argentina. Históricamente en esta subregión se ha visto a Brasil como un gigante con pretensiones expansionistas. En este contexto, MERCOSUR había logrado generar un clima de confianza entre sus integrantes.

Brasil perdió liderazgo y con Jair Bolsonaro genera incertidumbre en la región. Se juega la democracia o el autoritarismo, el bilateralismo o la integración. El liderazgo que ejerció Brasil durante varios años se vio debilitado debido a su tendencia a fortalecer las relaciones con Estados Unidos y de privilegiar lo bilateral y lo económico. Se muestra retórico en escenarios multilaterales con formulaciones contradictorias frente al medio ambiente buscando fomentar el turismo ecológico y la inversión extranjera. Aquí la geopolítica juega un papel importante debido a que Brasil limita con 10 países suramericanos y durante muchos años asumió un liderazgo que se vio reflejado en la UNASUR, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, el Consejo Suramericano de Defensa, y el IIRSA. La desintegración de la UNASUR, y el manejo que dio a la amazonia incidieron en el debilitamiento de este gigante suramericano.

Para el Brasil de Bolsonaro, la seguridad resulta prioritaria. Se observa menor interés en nuevas alianzas diferentes a Estados Unidos disminuyendo la relevancia que se daba a China. Y menos aún en temas como migración y COVID-19. Trata retóricamente de mostrar continuidad con su antecesor en el tema ambiental, principalmente en escenarios multilaterales de los cuales se distancia privilegiando lo bilateral.

A pesar de que el interés de Brasil por China ha disminuido con Bolsonaro, continúa teniendo una gran presencia en el Cono Sur, con excepción de Paraguay, país que reconoce a Taiwán. Es el principal socio comercial y en materia de inversión de Chile. En noviembre de 2017, ambos firmaron un complemento del Tratado de Libre Comercio (TLC), vigente desde 2006. La inversión se orienta a la minería y la construcción, y de manera más reciente a la banca, los vinos y la agroindustria.

Por su parte, Uruguay, Argentina y Brasil, también tienen relaciones estrechas con el gigante asiático. Así, por ejemplo, según la agencia de promoción de inversiones y exportaciones Uruguay XXI, hay unos 19 negocios con capital chino en el país. Fue el primer país del Mercosur en adherirse a la iniciativa china “Una franja, una ruta”, en la que ahora participan más de 70 Estados del mundo, entre ellos Chile, Panamá, Bolivia, Venezuela. Por su parte Brasil, negocia un tratado de libre comercio con China. Tanto la Cumbre de APEC celebrada en Chile, como la de los BRICS en Brasil, contribuyeron a profundizar los vínculos de China en general con el Cono Sur.

La región andina: visiones y cambios

En la región andina se observan diversas identidades, dos visiones del mundo y maneras de insertarse internacionalmente: por un lado, Perú y Colombia que hacen parte de la Alianza del Pacífico, y, por otro lado, el resto de los países andinos entre los cuales incluimos a Venezuela, aunque se haya retirado de la Comunidad Andina. Bolivia atraviesa una transición con la elección de Luis Arce Catacora del Movimiento al Socialismo.

En esta subregión se encuentran presentes amenazas tradicionales territoriales con actores estatales de dentro y fuera. Así por ejemplo, Colombia tiene un diferendo fronterizo con Venezuela y también con Nicaragua; Venezuela además de Colombia con Guyana; y Bolivia con Chile.

Aquí también se observan liderazgos autoritarios en Colombia, Venezuela y el Ecuador de Rafael Correa, y un déficit democrático vinculado con la legitimidad de las instituciones, la gobernabilidad y la libertad de expresión, entre otras. Para Colombia temas como seguridad, migración y fronteras resultan prioritarios, presentándose una confrontación y falta de confianza con Venezuela.

La presencia de China y la construcción de alianzas con los países andinos es relevante. En Ecuador se observan inversiones en hidrocarburos, electricidad, minería, compañías como SinoHydro, Gezhouba, China Petroleum y Chinalco. En Bolivia se convirtió en la última década en uno de sus principales socios económicos, llegando empresas asiáticas contratadas para varios proyectos estatales de infraestructura e industria. Este país suramericano en el 2018 exportó a China principalmente materias primas por valor de US \$460 millones de dólares e importó productos industriales chinos por US \$2.071 millones de dólares (INE, 2019). Para Colombia, el gigante asiático es el segundo socio comercial. También en materia de inversiones, su presencia crece en infraestructura como lo demuestra la adjudicación del metro de Bogotá a las compañías China Harbour Engineering Company Limited (Chec) y Xi'An Rail Transportation Group Company Limited.²

Además de su vínculo estrecho con Estados Unidos, construye nuevas alianzas con China, Corea y Alemania que se profundizan debido a la cooperación que estos países brindan para combatir la pandemia, descentralizando, aparentemente, ese *Respice Pollum* que ha predominado. Como se indicó, la seguridad resulta prioritaria para la política exterior colombiana, motivando el tema en escenarios bilaterales y multilaterales, vinculándolo con las fronteras, principalmente la venezolana, con el crimen transnacional y la migración.

2. www.bogotá.gov.co

México, más cerca de Estados Unidos que de América Latina

México, tiene una frontera de 3.169 kilómetros con Estados Unidos, un acuerdo comercial, que fue renegociado con Estados Unidos y unas dinámicas migratorias muy complejas debido a las políticas formuladas por el Expresidente Trump.

La política exterior mexicana fue resultado no solo de su Revolución sino de la pérdida de territorio durante el siglo XIX. Se caracterizó

por sus rasgos defensivos, aislacionistas y juristicistas. Su relación con Estados Unidos estuvo marcada por la asimetría de poder y por la lógica de la dominación imperial. La falta de confianza se vinculaba con la pérdida de soberanía. México pierde el 65% de su territorio entre 1836 y 1847. Por ello impulsó una política de Nacionalismo Defensivo como la han denominado Mario Ojeda, Guadalupe González, Lorenzo Meyer y Soledad Loaeza, y más adelante de “Pragmatismo Principista” (VELÁZQUEZ, 2015). Por presiones de sus élites económicas internas se fue acercando a Estados Unidos transitando de una confrontación a una cooperación y acomodamiento a su vecino del norte que vemos presente incluso en el gobierno de Manuel López Obrador.

Analistas internacionales han señalado que el mayor acercamiento político con Estados Unidos se dio con su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) en 1994 y la renovación política luego del triunfo electoral de Vicente Fox en el 2000, dando paso a un alejamiento gradual de América del Sur (BERNAL-MEZA, 2006; ROUQUIÉ, 2015). La presencia del narcotráfico en el país azteca debilitó a México y le obligó a acatar iniciativas norteamericanas como la del Plan Mérida.

Desde que Donald Trump llegó a la Casa Blanca se observó un cuestionamiento de la relación con México principalmente en temas como comercio y migración. En cuanto al comercio, a finales de septiembre de 2018 culminó la negociación del acuerdo T-MEC. Con la crisis sanitaria Donald Trump presionó a México para que se diera una apertura de centros de trabajo en la frontera y permanentemente planteó cambios en su política migratoria.

Manuel López Obrador muestra políticas ambiguas que a veces dan la sensación de mayor autonomía y diversificación en un contexto de acercamiento hacia la región latinoamericana. Pero, en otras, indican sumisión hacia la potencia del norte como lo sugirió la primera visita que López Obrador realizó fuera del país. La ciudadanía azteca cuestionó el aparente apoyo que ese gobernante le brindaba a la reelección de Donald Trump y las presiones a las que cedió frente al tema migratorio. Es claro el temor que las élites económicas y políticas sienten frente a Estados Unidos ante la imposición de aranceles a los productos y bienes mexicanos que son exportados a ese país.

Comercio y migración continúan acaparando la agenda bilateral con Estados Unidos, y de ella depende el relacionamiento azteca con Latinoamérica y el resto del mundo. Existen dudas del interés del actual mandatario Manuel López Obrador en el multilateralismo y en particular en América Latina y la Alianza del Pacífico. Su prioridad es más lo interno que lo externo. Su participación en organismos multilaterales es más retórica que real. Y en lo doméstico se concentra en temas de seguridad vinculados con las drogas, tratando de aminorar la violencia que genera el narcotráfico. No obstante, en discursos poco menciona el tema de drogas muy seguramente debido al significado del turismo y las inversiones para la economía mexicana.

México le otorga relevancia a la seguridad, su orientación se da hacia la seguridad humana en cuanto a la protección del medio ambiente y

la seguridad alimentaria principalmente. Otros temas como la migración y el COVID-19 los trata en escenarios multilaterales como las Naciones Unidas, la CEPAL y la CELAC.

Por otra parte, China es el segundo socio comercial de México. Alrededor de 1,000 empresas chinas, como Lenovo, ZTE y Huawei (telecomunicaciones), Hisense, Hier y Sanhua (industria manufacturera); BAIC, Minth, Minhua y JAC Motors (automotriz), Sinohydro (infraestructura); Envison Energy y Jinko Solar (energías renovables); y CNOOC (hidrocarburos) se ubican en México. El turismo de China llega a México siendo el principal centro turístico latinoamericano para el gigante asiático. A su vez, empresas mexicanas como Bimbo (panificadora), Maseca (manufactura de productos de maíz y trigo), Nemark (autopartes), Softek (TIC), Grupo Kuo (sector químico) e ICC, joint venture conformada por Inter-ceramic, son algunas de las empresas mexicanas que han explorado el mercado chino.

El Gran Caribe: Variedad de influencias y culturas

El Gran Caribe que comprende la parte insular y también continental que en América Latina presenta vertiente hacia el Mar Caribe: las islas anglófonas, francófonas e hispanoparlantes, que son independientes, territorios de ultramar y protectorados y, además, Centroamérica, México, Venezuela y Colombia. Esta composición implica, desde el punto de vista económico, la existencia de un mercado caracterizado por la diversidad y la heterogeneidad. A nivel político, los Estados que integran el Gran Caribe conllevan diversos márgenes de autonomía, soberanía, desarrollo político y relacionamiento externo. Esta variedad de influencias y de culturas, presenta diversidad de tamaño de poblaciones que, junto con las manifestaciones económicas, políticas y culturales, indican una inmensa complejidad.

La historia y geopolítica del Caribe ha estado impregnada de la presencia de potencias externas como Gran Bretaña, Francia, Holanda, Rusia (antigua Unión Soviética) o Estados Unidos, que compitieron, dependiendo del momento histórico, por su permanencia y expansión hacia este espacio geográfico. Actualmente el interés por esta región geográfica ha disminuido, aunque para países como Venezuela resulte prioritario por ser un país caribeño con fuerte presencia en esa área y lazos ideológicos muy fuertes con Cuba.

Tanto en el Cono Sur, como en la región Andina y del Caribe, la integración transita hacia nuevas modalidades que en ocasiones se distancian de esa visión estado-centrista que predominó.

LA ENCRUCIJADA DEL MULTILATERALISMO

El multilateralismo latinoamericano atraviesa una crisis marcada por una transición hacia nuevas formas de integración. Hay gobiernos partidarios del multilateralismo y otros que se inclinan por relaciones bilaterales. La crisis sanitaria, debido al temor y la incertidumbre que conlleva, condujo a decisiones individuales distantes de la cooperación,

pero también, a llevar el tema a escenarios multilaterales como la OMS, la CELAC y MERCOSUR.

En un ambiente en el que se conjugan diferentes crisis multidimensionales, el multilateralismo continúa buscando autonomía y desarrollo, pero al mismo tiempo los países privilegian relaciones bilaterales. Se requiere buscar nuevas formas de asociación que vayan más allá de las participaciones tradicionales del Estado la cual ha tenido a asociarse con ideologías afines. Ello condujo a que la integración y el multilateralismo estuviera ideologizado distanciándose de búsquedas más pragmáticas y permanentes.

Los períodos de auge del multilateralismo latinoamericano se encuentran asociados al liderazgo ejercido por una potencia regional. Fue así como el ALBA lo impulsó Venezuela; la UNASUR la lideró Brasil; el Proyectos Mesoamérica lo incentivó México; y la Comunidad Andina la impulsaron Colombia y Venezuela. Otros organismos como la Alianza del Pacífico y MERCOSUR han compartido el liderazgo entre sus miembros con mayores capacidades y/o por medio de una presidencia o secretaría pro-tempore que se rota anualmente entre sus miembros.

El liderazgo que ejerce un país se encuentra vinculado con el poder y las capacidades duras y blandas de los países. En América Latina el liderazgo ha sido principalmente lo que Ikenberry identifica como situacional (IKENBERRY, 1996) y hoy en día, como se indicó en este artículo, atraviesa una crisis que se manifiesta en su ausencia de seguidores y en la falta de voluntad por asumir dicho liderazgo. Brasil, México y Venezuela lo ejercieron, pero por diferentes razones dejaron de asumirlo.

Las potencias regionales primarias que florecieron en América Latina se valieron de sus mayores capacidades y proyección internacional mientras que las secundarias hicieron uso del poder suave (FLEMES, 2011). Ambas utilizaron el multilateralismo en su proyección regional. Así lo indican principalmente Brasil y México, en un contexto de debilitamiento de los Estados Unidos y en combinación de lo ideológico con lo pragmático (GARDINI & LAMBERT, 2011).

Brasil y México fueron debilitándose, aunque el primero logró ascender durante varios años. Ejerció un gran liderazgo, e impulsó proyectos en materia de infraestructura como el IIRSA y en seguridad como el Consejo Suramericano de Defensa. Por sus capacidades duras y blandas supera a México y sobre todo gozaba de una alta legitimidad en términos de confianza y legitimidad. A México se le veía muy cercano a los Estados Unidos lo que le debilitó como potencia regional (BERNAL-MEZA, 2009). Más adelante el narcotráfico, la violencia, la corrupción y la desigualdad en la distribución del ingreso, lo debilitaron aún más. Ambos perdieron legitimidad en términos de representatividad, confianza, liderazgo y voluntad política. En el caso de Brasil debido al cambio de gobierno y un proyecto político y económico diferente; México por su cercanía a Estados Unidos.

En la actualidad América Latina carece del liderazgo de un solo país y más bien lo que hay son liderazgos temáticos y locales. Esta ausencia de liderazgo estatal y de un Paymaster obstaculizan la integración y el multilateralismo. También la crisis económica y el desinterés de las elites

por asumir el costo que implica el liderazgo, dificulta el ascenso de aquellos países con mayores capacidades en la jerarquía de poder regional.

La región no ha salido de la crisis del multilateralismo. Inicialmente se decía que los organismos multilaterales como la OEA o la CAN habían sido creados en un contexto muy diferente al actual, de una guerra fría en la que las amenazas provenían de los mismos estados. Hoy en día las amenazas son transnacionales y la presencia de actores no gubernamentales las complejizan. En su momento, los gobiernos contestatarios quisieron construir asociaciones sin la presencia de Estados Unidos. Fue así como se dio vida a la UNASUR, la CELAC y el ALBA.

Sin embargo, estos organismos regionales se debilitaron y en la actualidad carecen de importancia debido a los nuevos énfasis gubernamentales y a la falta también de liderazgo. Incluso Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay, se retiraron formalmente de UNASUR y 2 de ellos, Colombia y Chile, propusieron la PROSUR la cual ha tenido poca acogida. En realidad, lo que busca PROSUR es aislar a Venezuela del escenario regional y fortalecer el cerco diplomático en contra del mandatario venezolano Nicolás Maduro.

Los modelos liberales y postliberales (LEGLER & SANTA CRUZ, 2011), del Atlántico y del Pacífico muestran fracturas para la integración latinoamericana. A su vez, los países carecen de políticas de Estado continuas en materia de integración lo cual conduce a que variables como cambio de gobierno adquieren un especial significado. El retiro del Ecuador del ALBA y su interés por ingresar a la Alianza del Pacífico es un buen ejemplo. Tanto el ALBA como la UNASUR se encuentran en crisis aún mayores y en procesos de desintegración. Y la CELAC también carece de legitimidad y de viabilidad para el relacionamiento con otras áreas geográficas. No obstante, la presidencia de México trata retóricamente de revitalizarla y orientarla hacia la cooperación, mostrando el país azteca un aparente liderazgo pro-tempore coyuntural. Se presenta una fragmentación de la integración, la cual se observa claramente, también, en la Alianza del Pacífico, con el distanciamiento que desde México se da frente a este grupo que es más de cooperación que de integración.

La ausencia de liderazgo estatal y de potencias regionales comprometidas con la integración dificulta su viabilidad. Hay discursos integracionistas retóricos, pero parecería que la integración adquiere obstáculos vinculados con la soberanía y la carencia de políticas de Estado, entre otros. Se presenta una paradoja frente a la integración: entre el discurso y la práctica, el pragmatismo y la ideologización, e incluso también, entre autonomía y dependencia.

Además de la ausencia de liderazgo, los conflictos territoriales que aún persisten en la región hacen que los países conserven una visión de soberanía tradicional que obstaculiza la integración. También la polarización de la región y el carácter ideológico con que se constituyen los grupos, problematizan su permanencia en el tiempo. Se carece de políticas de Estado frente a la integración y su interés varía según el gobernante de turno.

Es por ello, que el regionalismo atraviesa una transición e incertidumbre frente a la cual deberán buscarse nuevos temas e instrumentos

para la integración. Las ciudades y regiones, la sociedad civil, e instrumentos como la diplomacia digital podrían constituir modalidades para la vinculación, interacción y comunicación entre los diferentes países. Una comunicación basada en la gobernanza con la ciudadanía por medio de las redes sociales.

La visión tradicional de que la integración debe ser entre Estados ha variado, y hoy en día presenciamos la internacionalización de gobiernos subnacionales como ciudades y regiones, ubicadas por todos los territorios de un país y también en sus fronteras, que hacen parte de organismos multilaterales. Buscan fomentar las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (CORNAGO, 2005).

Esta llamada paradiplomacia, se ha facilitado en países latinoamericanos como Brasil, Argentina y México, pero también desarrollan acciones internacionales en Chile, Colombia y Ecuador. En otros continentes son bien conocidos los casos de Bélgica con una paradiplomacia identitaria, o en la India, Rusia y España (ARDILA, 2019).

En la marca país hay ciudades que tienen una identidad y percepción particular de la comunidad internacional. Curitiba en Brasil es reconocida por su planeación urbana y gestión ambiental; Ginebra en Suiza, como sede de organismos multilaterales como la Cruz Roja Internacional (ZERAQUI, 2016) o en Colombia, Manizales como la ciudad universitaria o Bucaramanga por sus centros hospitalarios.

A nivel de los grupos de integración latinoamericanos, la experiencia de la participación de ciudades en MERCOSUR resulta ser la más novedosa, institucionalizada y permanente. Las Mercociudades es la principal Red de gobiernos locales suramericanos. En este sentido, en la Comunidad Andina también se presentan esfuerzos como las Zonas de Integración Fronteriza, pero han sido transitorios.

Las mercociudades nace como una propuesta de alcaldes en pro de la integración, fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales alcaldes, intendentes y prefectos con el objetivo de favorecer la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre los gobiernos locales de la región (www.mercociudades.org/node/2250). Sus objetivos han favorecido la cooperación, el turismo, el intercambio de información de productos, la resolución de conflictos, entre otros.

En la Comunidad Andina se crearon las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) por medio de las cuales se desarrollaron planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada. Su regulación se dio por la Decisión 501 aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Buscaba comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles; estimular

la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera; construir alianzas estratégicas empresariales y de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs), entre otros (www.comunidadandina.org). En el 2003 se creó la Red Andina de Ciudades la cual contó con más de 30 ciudades. Este consejo consultivo estaba integrado por tres representantes de cada país miembro, uno de los cuales es el alcalde mayor de la respectiva ciudad y los otros dos elegidos entre las alcaldías inscritas en la Red Andina de Ciudades (www.comunidadandina.org).

Posteriormente, en el 2007 se hizo un acuerdo de cooperación entre la Red Andina de Ciudades y la Red de Mercociudades que buscaba fomentar y reforzar los mecanismos de comunicación entre las ciudades y sus asociaciones, para debatir sobre las realidades de las ciudades sudamericanas y avanzar en acciones comunes orientadas a la democracia local. Pero, la crisis de la Comunidad Andina, obstaculiza su proyección. Su falta de legitimidad generó desconfianza en los líderes locales de las ciudades y regiones.

Por otra parte, durante los últimos años ha venido tomando fuerza la Diplomacia Digital como nuevo instrumento de política exterior, una herramienta que permite conectar al Gobierno con diferentes actores: ciudadanos (residentes en territorio nacional y en el exterior), empresarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, líderes de opinión, entre otros. Esto se logra por medio de la implementación de nuevas tecnologías y la utilización de distintos medios como lo son las redes sociales, las páginas web, los recursos electrónicos, etc.

En la región latinoamericana, la digitalización de la diplomacia surge principalmente en México, Chile y Brasil, aunque hay también estudios relacionados con Costa Rica y El Salvador. En México se utiliza de manera selectiva y fijando estrategias según la región y tema. Brasil la percibe como complemento a la diplomacia tradicional (KRAEMER, 2017). Y Colombia la utiliza para informar y legitimar lineamientos y acciones de política exterior. Su uso aumentó con la inmigración venezolana.

En este sentido, se observan nuevas formas de asociación con las ciudades y la utilización de medios digitales que complementan la diplomacia tradicional estado-centrista.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La política exterior latinoamericana del siglo XXI continúa impregnada de factores externos y personales. En su orientación, actores como Estados Unidos continúan ocupando un lugar prioritario pese a la mayor presencia de China en la región y a los diversos esfuerzos de asociación. A su vez, aspectos individuales inciden en el debilitamiento, acomodamiento, liderazgo y legitimidad de las potencias regionales primarias y secundarias examinadas en este artículo: México, Brasil y Colombia.

Estas diversas potencias regionales latinoamericanas, presentan diferentes capacidades duras y blandas que no siempre muestran (o buscan) mayor autonomía frente a países con una posición superior en la jerarquía de poder como los Estados Unidos. Y ello resulta claro en el siglo XXI des-

3 En ocasiones, a lo largo del artículo se hace mención a posibles efectos de la pandemia luego del 2019

de el 2000 hasta el año 2019 cuando llega la pandemia³. Tanto primarias en el caso de Brasil y México, y secundarias como Colombia, reconstruyen alianzas con el norte privilegiando temas tradicionales de seguridad en detrimento de otros más recientes como medio ambiente y migración. A su vez, Brasil se aleja de su Gran Estrategia, México de su acercamiento hacia América Latina y Colombia, de la construcción de nuevas alianzas diversificadas. En esta dirección, estas potencias regionales continúan acoplándose y actuando de manera competitiva como Brasil y México, y de forma cooperativa como Colombia que a su vez muestra políticas más coyunturales e ideologizadas.

El acomodamiento con Estados Unidos se muestra ideológico y/o pragmático y la dependencia continua. El liderazgo encuentra dificultades subregionales por las diversas ideologías y sentidos de pertenencia. También por situaciones vinculadas con la permanencia de conflictos fronterizos, temores a la pérdida de soberanía, y ausencia de políticas de Estado en particular frente a la integración. La participación de ciudades y la utilización de nuevos medios como la diplomacia digital, indican formas de integración que toman fuerza y se orientan hacia la cooperación Sur-Sur.

De todas maneras, continúan predominando la interacción y prolongación de lo interno en lo externo, y la combinación de lo ideológico con lo pragmático. América Latina es una región heterogénea con diversas vulnerabilidades, y desarrollos económicos y políticos. Los cambios de orientación en el Cono Sur, así como las diferentes visiones de la subregión andina y el acercamiento de México a Estados Unidos, indican tendencias y acoplamientos. Todas ellas son asimétricas en su interior, y ello contribuye a que el liderazgo sea, también, sectorial y fragmentado, buscando insertarse en otras subregiones con las que presentan afinidades ideológicas o geoestratégicas.

Al comenzar los veinte en el siglo XXI se profundiza la incertidumbre principalmente por el COVID 19, mostrando nuevas modalidades de dependencia. La recuperación y ascenso de países como Brasil y México tomará su tiempo y más aún la integración y el multilateralismo latinoamericano. De manera que la transición y la incertidumbre continúan y los acomodamientos dependen principalmente del presidente que ocupe la casa de gobierno. En Colombia con la llegada de Gustavo Petro y de un nuevo jefe de Estado, también en Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARDILA, M. Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela. **Revista OASIS**, (19), p. 87-101, 2014.
- ARDILA, M.; CLEMENTE BATALLA, I. Santos: una diplomacia tradicional con cambios. **Revista OASIS**, (29), p. 29-56, 2019.
- BADIE, B. **Le diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale**. Paris: Fayard, 2008.
- BERNAL-MEZA, R. Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. **Lateinamerika Analysen**, 2006.
- CORNAGO, N. Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs (2001). **Foreign Relations of Constituent Units; Forum of Federations/Forum des Fédérations**; Ottawa;

<http://www.ciff.on.ca> (acc. 20/06/02) citado en Ferrero, Mariano. "La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano", VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, noviembre 2005.

DA SILVA GUEVARA, G. The Role of Brazilian Intelligence in the Geopolitics of Grandeza (1964-2002). *Estudios Políticos*, (55), 140-162, 2019. <https://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n55a07>

DA SILVA, G.; ARDILA, M. Un conocimiento situado en perspectiva comparada. El concepto de autonomía en México y Brasil. En **Teorías sobre Relaciones Internacionales. Perspectivas y lecturas desde América Latina.**, Universidad Externado de Colombia, 2018. Cap 5, p. 217-264

DESTRADE, S.. Regional powers and their strategies: Empire, hegemony, and leadership. *Review of International Studies*, 36(4), 903-930, 2010. Retrieved February 3, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/40961960>

FLEMES, D.; WEHNER, L. E. Drivers of strategic contestation in South America. *GIGA Working Papers*, No 207, October, 2012.

GARDINI, G.; LAMBERT, P., (eds). **Latin America Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism**, New York Palgrave Macmillan, 2011.

GARDINI, G. L. **Latin America in the 21st Century: Nations, Regionalism, Globalization**. Zed Books: Londres, 2012.

Gobierno Brasil, 2019. Recuperado de <http://www.turismo.gov.br/>

Gobierno de Francia, 2018. *France Diplomatie*. Recuperado de <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/diplomacia-digital/>

Gobierno México, 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/sct/articulos/la-marca-mexico-esta-hecha-de-logros?idiom=es>

HEY, J. Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy. **Third World Quarterly**, Vol. 18, No. 4 (Sep 1997), p. 631-657 Published by: Taylor & Francis, Ltd.

HOLSTI, K. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, 14(3), p. 233-309, 1970. doi:10.2307/3013584

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor- Specific Theory and the Ground of International Relations, **Foreign Policy Analysis**, vol. 1, Issue 1, 1 March, p. 1-30, 2005.

IKENBERRY, J. The Future of International Leadership. **Political Science Quarterly**, Vol. 111, No. 3 (Autumn, 1996), p. 385-402. 1996.

JARAMILLO JASSIR, M. La política exterior de Duque: una apuesta pálida. **Razón Pública**, julio, 2019.

LEGLER, T.; SANTA CRUZ, A, Los Desafíos del Multilateralismo en América Latina. **CRIES Pensamiento Propio**, No 33, 2011.

MALAMUD, A. A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, 53(3), p. 1-24, 2011.

MORALES RUVALCABA, D.; ROCHA VALENCIA, A.; DURÁN GONZÁLEZ, T. Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nuevos actores en la política internacional?. **Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder**, vol. 7, núm. 1, p. 77- 107, 2017.

MORALES RUVALCABA, D. The semiperipheral states in the twenty-first century: measuring the structural position of regional powers and secondary regional states. **International Studies**, 57(1), 20-50, 2020.

NOLTE, D. **Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis**. GIGA German Institute of Global and Area Studies 30, 2006.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, 42(3), p. 427-460, 1988.

ROSENAU, J. Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En John A. Vásquez, Editor, **Classics of International Relations**, Upper Saddle, (NJ), Prentice Hall, 1996.

ROUQUIÉ, A. México y el TLCAN, veinte años después. **Foro internacional**, 55(2), p. 433-453, 2015.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, p. 157-180, 2013.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, p. 211-249, 2009.

VADELL, J. A. El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. **Carta Internacional**, 13(1), 2018. <https://doi.org/10.21530/ci.v13n1.2018.733>.

VELÁZQUEZ FLORES, R. "Pragmatismo principista": la política exterior de México. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, (120/121), 2015.

ZERAOUI, Z.; VILLAR, F. La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. **Revista del CLAD Reforma y democracia**, , no 65, p. 225-242, 2016.

Política Externa e Cooperação Técnica para a Modernização Agrícola no Pós-Segunda Guerra: o Caso do Escritório Técnico de Agricultura (Brasil-EUA)



Foreign Policy and Technical Cooperation for Agricultural Modernization in the Post-Second War: The Case of the Technical Agriculture Office (Brazil-USA)

Política Exterior y Cooperación Técnica para la Modernización Agrícola em la Posterior a la Segunda Guerra: El Caso de la Oficina Técnica de Agricultura (Brasil-EE.UU)

Wallace Lucas Magalhães¹

1. Doutorando pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
E-mail: luckasoab@yahoo.com.br.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p25

Recebido em: 02 de julho de 2020
Aprovado em: 23 de fevereiro de 2021

RESUMO

Este artigo analisa a criação do Escritório Técnico de Agricultura (ETA) a partir de um acordo de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. Criado em 1953, o ETA era proveniente de um conjunto de acordos gerais de cooperação técnica que marcavam as relações entre os dois países desde a década de 1940 e tinha como objetivo “facilitar o desenvolvimento da agricultura e dos recursos naturais dos Estados Unidos do Brasil”. Para que possamos compreender os principais pontos deste acordo, apresentaremos o histórico da cooperação técnica no pós-segunda guerra, bem como algumas diretrizes da política externa brasileira no período. Ultrapassada a *equidistância pragmática*, que marcou a direção da política exterior em anos de guerra, o paradigma americanista, determinante no pós-guerra, foi adaptado ao nacional-desenvolvimentismo do segundo governo Vargas, no qual a modernização de setores como a agricultura assumia papel fundamental como política de Estado. Como metodologia, expostas questões históricas e teóricas sobre política externa e cooperação técnica no pós-segunda guerra, apresentaremos, de forma expositiva, os principais elementos presentes no referido acordo, bem como sua suposta efetividade como instrumento de desenvolvimento.

Palavras-chave: Política externa, cooperação técnica, Escritório Técnico de Agricultura

ABSTRACT

This article analyzes the creation of the Technical Office of Agriculture (ETA) based on a technical cooperation agreement between Brazil and the United States. Created in 1953, the ETA came from a set of general technical cooperation agreements that marked the relations between the two countries since the 1940s and aimed to “facilitate the development of agriculture and natural resources in the United States of Brazil”. So that we can understand the main points of this agreement, we will present the history of technical cooperation in the post-second war period, as well as some guidelines of Brazilian foreign policy in the period. Having overcome the *pragmatic equidistance*, which marked the direction of foreign policy in the years of war, the Americanist paradigm, which was decisive in the post-war period, was adapted to the national developmentalism of the second Vargas government, in which the modernization of sectors such as agriculture had a fundamental role as state policy. As a methodology, exposed historical and theoretical questions about foreign policy and technical cooperation in the post-second war, we will present, in an expository way, the main elements present in the referred agreement, as well as its supposed effectiveness as a development instrument.

Keywords: Foreign policy, technical cooperation, Agricultural Technical Office

RESUMEN

Este artículo analiza la creación de la Oficina Técnica de Agricultura (ETA) basada en un acuerdo de cooperación técnica entre Brasil y los Estados Unidos. Creado en 1953, ETA proviene de un conjunto de acuerdos generales de cooperación técnica que marcó las relaciones entre los dos países desde la década de 1940 y tenía como objetivo “facilitar el desarrollo de la agricultura y los recursos naturales en los Estados Unidos de Brasil”. Para comprender los puntos principales de este acuerdo, presentaremos la historia de la cooperación técnica en la posguerra, así como algunas pautas de la política exterior brasileña en el período. Una vez superada la *equidistancia pragmática*, que marcó la dirección de la política exterior en años de guerra, el paradigma americanista, determinante en el período de posguerra, se adaptó al desarrollismo nacional del segundo gobierno de Vargas, en el que la modernización de sectores como la agricultura asumió un papel fundamental como política del estado. Como metodología, expuso preguntas históricas y teóricas sobre política exterior y cooperación técnica en la posguerra, presentaremos, de manera expositiva, los principales elementos presentes en el referido acuerdo, así como su supuesta efectividad como instrumento de desarrollo.

Palabras clave: Política exterior; cooperación técnica; Oficina Técnica de Agricultura.

Introdução

A questão central que permeia este artigo é a cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos da América (EUA) no pós-segunda guerra, e de maneira mais específica, a voltada para a modernização da agricultura nacional. Ainda durante o conflito mundial, os dois países firmaram acordos de cooperação técnica destinados aos *esforços da guerra* e que tinham, dentre outros objetivos, a produção de gêneros alimentícios, no qual a modernização da produção agrícola já se fazia presente.

Segundo alguns autores que apresentam a historiografia da cooperação técnica (MILANI, 2017, CERVO, 1994), o pós-guerra foi um momento fundamental de disseminação da cooperação técnica, assumindo esta dimensões internacionais. Todavia, ainda na primeira metade da década de 1940, a cooperação técnica era um instrumento de relações bilaterais entre Brasil e EUA.

Porém, para compreender o escopo destes acordos, faz-se necessário, além da dimensão internacional que a cooperação técnica assumiu no pós-guerra, analisar a política externa brasileira e suas relações com o país do norte. Transitando entre o que Gerson Moura (1980) denominou de *equidistância pragmática* do governo Vargas (1935-1942), alinhamentos hemisférico (1942-1945) e inevitável (1945-1951) e a adaptação do paradigma americanista ao nacional-desenvolvimentismo no segundo governo Vargas, as relações entre Brasil e EUA foram, como apontam Cervo e Bueno (2002), centrais na política externa brasileira desde a proclamação da República, com destaque para a aproximação entre os dois países a partir da gestão Rio Branco (1902-1912).

É no contexto de adaptação do americanismo ao projeto nacional-desenvolvimentista do governo Vargas que encontramos a realização de um acordo entre Brasil e EUA firmado em junho de 1953. Voltado para a “execução de um programa de cooperação agrícola”, o acordo previa como principal objetivo “facilitar o desenvolvimento da agricultura e dos recursos naturais” brasileiros, mediante o estímulo ao intercâmbio entre os dois países em matéria de conhecimento, eficiência profissional e processos técnicos no domínio da agricultura (UNITED STATES OF AMERICA, 1953).

Pelo exposto, este artigo está dividido em três tópicos: o primeiro fará uma exposição da política externa brasileira do segundo governo Vargas (1951-1954), retomando aspectos de continuidade de governos anteriores, como a centralidade das relações entre Brasil e EUA para a política exterior do Brasil. Este tópico nos oferecerá subsídios para compreender a direção da política externa brasileira para o desenvolvimento nacional.

O segundo tópico aborda o histórico da cooperação técnica no pós-segunda guerra. Tal abordagem irá expor, de forma concomitante, a dimensão internacional da cooperação técnica, neste caso definida como Cooperação Técnica Internacional (CTI), bem como a criação de uma rede de cooperação nacional ancorada no projeto desenvolvimentista.

No terceiro tópico, abordaremos o acordo de cooperação técnica firmado entre Brasil e EUA em 26 de junho de 1953, pesquisado junto ao Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro. A partir de uma exposição de alguns pontos do acordo, podemos observar as questões expostas nos tópicos anteriores: a conjugação entre americanismo e nacional-desenvolvimentismo, presente na política externa brasileira, transitando pelo histórico da cooperação técnica no pós-guerra. Por fim, abordaremos como um aparelho do Estado, o Ministério da Agricultura, referendava as ações do ETA como fundamentais para o desenvolvimento nacional.

Política externa brasileira do segundo governo Vargas: americanismo e nacional-desenvolvimentismo (1951-1954)

A política externa brasileira apresentou, a partir de 1951, características novas que a diferenciavam de períodos anteriores, p.14). Importante destacar, porém, que embora o período tenha impulsionado uma nova formulação para a política externa brasileira, podemos observar alguns traços de continuidade com os períodos anteriores.

A *aliança não escrita* (BURNS, 2003) do Brasil com os EUA implementada a partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902), e determinante durante toda a primeira metade do século XX, foi um importante elemento orientador da política externa brasileira no segundo governo Vargas. O privilegiamento das relações com os EUA, com destaque para o contexto internacional do pós-segunda guerra, foi um importante traço de continuidade que podemos observar quanto à política externa brasileira no início da segunda metade do século XX. Todavia, é fundamental destacarmos importantes mudanças na cena nacional, como o desenvolvimento econômico e as transformações políticas da sociedade brasileira, cujos efeitos impulsionaram novas demandas da política externa brasileira. A retomada da política de desenvolvimento econômico, todavia, deve ser analisada a partir de seus novos alicerces, destacando-se novas dinâmicas e orientações para a política externa brasileira.

Na cena internacional, a Guerra Fria era marcada por diversas tensões e instabilidades, como os movimentos de descolonização e a revolução chinesa de 1949. Nesse contexto, os EUA fortaleciam seus instrumentos de contenção para o conflito bipolar, caso da cooperação internacional, entendida em seu movimento inicial no pós-guerra como *ajuda internacional*, tanto para os países da Europa quanto para as economias periféricas.

Internamente, o segundo governo Vargas foi marcado pelo processo de polarização em setores fundamentais da sociedade brasileira, tais como a opinião pública e as Forças Armadas. O conflito entre nacionalistas e os *entreguistas*, estes expoentes de uma política mais liberal e de maior participação do capital estrangeiro na economia nacional, foi um elemento que permeou a política externa varguista, na qual o “populismo, o nacionalismo e o antiimperialismo tornam-se categorias cada vez mais presentes no discurso político dessa época” (CERVO; BUENO, 2002, p. 273).

Nesse cenário, o sistema político tinha de dar respostas ao aumento da participação popular e da ascensão e consolidação de novos segmentos sociais, como a burguesia industrial, favorecida pelo processo de industrialização, no qual Vargas “viu-se na contingência de retomar o projeto de desenvolvimento industrial por substituição de importações, incrementando a indústria de base” (VIZENTINI, 2008, p. 17).

Nesse contexto, cabia ao setor externo da economia papel fundamental no projeto de desenvolvimento nacional. Todavia, como aponta Vizontini (2008, p. 17), a aquisição de capital e tecnologia teria nos EUA, potência hegemônica do mundo capitalista, seu principal ator, motivo pelo qual a cooperação com o país do norte, tanto econômica quanto técnica, seria imprescindível para os objetivos nacionais. Porém, no contexto da Guerra Fria, das tensões do conflito bipolar, do privilegiamento das relações dos EUA para a reconstrução da Europa via Ponto Marshall e consequente *descaso* quanto aos países da América Latina, a capacidade de mobilizar, por parte da política externa brasileira, os olhares norte-americanos, tornou-se mais restrita.

O americanismo, aqui compreendido como a centralidade das relações com os EUA para a política externa brasileira, implementado no governo Dutra como um “servilismo aos interesses estrangeiros, particularmente norte-americanos” (VIZENTINI, 2008, p. 16), refletiu seus efeitos, em menor ou maior grau, nos anos seguintes. É nesse cenário, marcado

pelo conjunto de elementos internos e externos, tais como o projeto nacional-desenvolvimentista e a centralidade das relações com os EUA para a política externa brasileira, concomitante ao privilegiamento norte-americano para a reconstrução da Europa frente à América Latina, que a política externa do segundo governo Vargas foi orientada pela *barganha nacionalista*.

Letícia Pinheiro (2010, p. 29) expõe a *barganha nacionalista* como o processo pelo qual Vargas procurava negociar o apoio político-estratégico aos EUA mediante cooperação para o desenvolvimento econômico, adaptando o paradigma americanista ao nacional-desenvolvimentismo. Além da dimensão externa da *barganha nacionalista*, esta foi importante como instrumento de fortalecimento interno do governo, fornecendo-lhe apoio de diferentes forças sociais, cuja cooperação e assistência técnica negociada com os EUA contemplavam diversos segmentos produtivos, como a indústria e a agricultura, este um dos setores fundamentais da economia nacional.

Como exposto, embora a década de 1950 não tenha apresentado as condições favoráveis da *equidistância pragmática*, política de relações concomitantes com EUA e Alemanha no período da segunda guerra que conferiu ganhos ao Brasil, não significa dizer que a política externa de Vargas não tenha mobilizado importantes estratégias de forma a impulsionar o desenvolvimento econômico, destacando-se a conciliação de aspectos supostamente antagônicos, como americanismo e desenvolvimento nacional.

Como elemento da *barganha nacionalista*, dado o cenário de *descaso* dos EUA em relação ao Brasil, Vargas pôs em prática uma política de autonomia nacional concomitante ao alinhamento político aos EUA. Como expõe Pinheiro (2010, p. 29), embora a política externa brasileira fosse orientada por “um comportamento mais autônomo, que projetasse o país no plano internacional”, o desenvolvimentismo tinha suas demandas, de forma que, “mais uma vez as relações com os Estados Unidos eram centrais para garantir o sucesso do projeto econômico” (PINHEIRO, 2010, p. 30). Ou seja, temos a política externa brasileira conjugando elementos de autonomia e alinhamento aos EUA em virtude dos interesses do desenvolvimento econômico nacional, das relações de forças internas e da ordem internacional da Guerra Fria.

Corroborando tal posição, Hirst (1990, p. 51-52) destaca que:

A conjugação de alinhamento político e nacionalismo não representava em si mesma um paradoxo, graças ao papel neutralizador que poderia ser desempenhado pela política de desenvolvimento econômico. As contradições geradas apareciam muito mais na própria ação política, transmitidas através de disputas e conflitos. [...] O nacionalismo presente neste caso antes manifestava-se através do antagonismo a interesses internos e externos do que na proposta de um projeto nacional. A instrumentalização de uma política nacionalista aparecia como uma medida defensiva e não ofensiva.

Para a autora, a necessidade da cooperação para o desenvolvimento e nesse sentido, das relações com os EUA, moldava decisões que se aproximavam de um consenso, sendo objeto de tensões as formas de cooperação e a profundidade do alinhamento com os EUA (HIRST, 1990, p. 52).

Pelo exposto, podemos concluir que as tensões referentes à política externa brasileira não estavam centradas em seus objetivos, estes estrategicamente definidos e praticamente consensuais, mas em seu *modus*

operandi. Temos, portanto, a aglutinação de ações distintas referentes à política externa, porém orientadas para os interesses nacionais.

Fica evidente, porém, que na busca pela realização dos objetivos nacionais instrumentalizados pela política externa brasileira, temos um conjunto formado por relações de assimetria entre os atores internacionais, bem como por cálculos e estratégias políticas de maior ou menor eficácia no atendimento dos interesses nacionais.

Dessa forma, para a continuidade de nossas análises, partimos da premissa de que, mesmo no cenário de *descaso* dos EUA para com a América Latina e, de forma mais específica para com o Brasil, as relações entre os dois países constituíram um dos fatores fundamentais nos planos de industrialização do segundo governo Vargas. Embora a Guerra Fria fosse um evento fundamental para a reorientação da política externa brasileira, a política varguista de *barganha* com os EUA não parecia totalmente ineficaz. O desenvolvimento, entendido como política de Estado, na qual cooperação econômica e técnica eram um dos seus corolários, mantinha-se como um elemento negociável entre os dois países.

Dessa forma, embora permeada por contradições, como a disputa entre nacionalistas e *entreguistas*, damos passos significativos para compreender como a política externa brasileira foi um importante instrumento de desenvolvimento nacional no governo Vargas, ou como, a partir da análise empírica de políticas de cooperação entre Brasil e EUA, entender como aquele articulou americanismo e desenvolvimento econômico nacional.

Como exemplo da política de cooperação técnica para o desenvolvimento entre Brasil e EUA, será apresentado o acordo firmado em 1953 para a execução de um programa de cooperação agrícola, cujo destaque foi a criação do ETA. Sob a tutela conjunta do Brasil e dos EUA, o ETA foi responsável pela proposta e implantação de diversos projetos de cooperação e desenvolvimento rural, contemplando ações educativas, de modernização produtiva, emprego de técnicas e mecanização da agricultura, dentre outros.

Antes de adentrarmos no acordo de cooperação que criou o ETA, torna-se fundamental um breve histórico da cooperação técnica.

Na historiografia, é comum tratar o pós-segunda guerra como marco da cooperação técnica, uma vez que esta assumiu no pós-45 uma dimensão internacional, sendo impulsionada por programas de grande visibilidade como o Ponto IV do discurso presidencial do presidente norte-americanos Harry Truman, em 1949. Partindo desse recorte histórico, vamos apresentar alguns elementos para a compreensão da cooperação internacional de forma ampla, bem como as medidas precursoras de criação de uma rede de cooperação nacional, o que nos fornecerá subsídios para a análise do acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA que culminou na criação do ETA em 1953, bem como sua instrumentalidade para o desenvolvimento nacional.

Cooperação técnica no pós-segunda guerra: desenvolvimento e zonas de influência.....

Ao analisarem o histórico da cooperação técnica em nível internacional, Milani (2017) e Cervo (1994) expõem algumas fases ou etapas na qual a cooperação assumiu dinâmicas distintas, passando pelo con-

texto da cena internacional, pelo processo de institucionalização nos países recipiendários, bem como pela própria natureza e objetivos da cooperação técnica. Nesse sentido, destacam que a década de 1940, especialmente o pós-guerra, marcou o que denominam como *antecedente* da cooperação técnica em nível internacional.²

No período antecedente, podemos observar algumas características fundamentais relacionadas à cooperação técnica internacional, partindo da reflexão acerca do cenário internacional do período, o conflito político-ideológico bipolar e da constituição de organismos internacionais.

Cabe ressaltar que, embora o processo de institucionalização da cooperação técnica tenha sido distinto e gradual nos países receptores, na nova geopolítica mundial, os Estados com maiores recursos de poder, com destaque para os EUA, implementaram um amplo processo de institucionalização da cooperação técnica ancorado em diretrizes e políticas de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, como destacam Milani (2017) e Lancaster (2007), a institucionalização da cooperação técnica em nível internacional no pós-guerra teve como ponto de partida a aprovação da resolução nº 200 da Assembleia Geral da ONU, de 1948, cujo principal ponto era a destinação de verbas e recursos humanos para a formulação de programas de desenvolvimento econômico nos países considerados subdesenvolvidos por meio de “assistência técnica”.

No ano seguinte, foi criado o Programa das Nações Unidas de Assistência Técnica (UNEPTA), que definia a assistência técnica como a “transferência, em caráter não comercial, de técnicas, expertise e conhecimentos, por meio de projetos a serem desenvolvidos em parcerias entre atores de nível desigual de desenvolvimento”, ou seja, entre países prestadores e receptores, “envolvendo peritos, treinamento de pessoal, elaboração de material bibliográfico, aquisição de equipamentos, realização de estudos e pesquisas” (MILANI. 2017, p. 8).

Ainda em 1949, ganhou destaque no campo da assistência técnica o Ponto IV do presidente Harry Truman, definido como o primeiro programa de assistência técnica bilateral dos EUA para os países subdesenvolvidos (MILANI. 2017, p. 8). Em seu pronunciamento junto ao Congresso, Truman destacou a necessidade de criação de um programa que colocasse os avanços científicos e os resultados do progresso industrial à disposição do crescimento econômico dos países *subdesenvolvidos*, que mediante a assistência técnica, avançariam sobre sua condição *primitiva* quanto ao desenvolvimento econômico (MILANI. 2017, p. 9).

Ponto importante a ser destacado são as transformações quanto aos objetivos da assistência técnica e da cooperação internacional, representadas por categorias como *ajuda* ao longo da segunda metade do século XX.

Como aponta Cervo (1994), sob condições favoráveis no sistema internacional do pós-guerra, temos a implementação da cooperação técnica sob a configuração de *ajuda* aos países subdesenvolvidos, bem como para a reconstrução da Europa. Nesse cenário, além dos aspectos econômicos que permeavam a assistência técnica, um importante elemento presente neste processo era sua dimensão ideológica, na qual a *ajuda* funcionava como instrumento de demarcação de zonas de influência. Como destacou Cervo (1994, p. 38):

2. Analisando o processo de evolução da cooperação técnica internacional no Brasil, Milani (2017), didaticamente, aborda três períodos fundamentais: o “antecedente”, que vai de 1940 até 1969, quando da criação do Sistema Nacional de Cooperação Técnica (SNCT). O segundo período perdurou até 1987, ano de criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), definida como marco do amadurecimento institucional da cooperação técnica internacional e início da terceira etapa.

A inserção da CTI no sistema internacional ocorreu com as modificações introduzidas no imediato pós-guerra, entre 1945 e 1949. Falava-se então em “ajuda” para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento, porém as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, tinham em vista, antes de tudo, a montagem de seus sistemas de aliança (Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN e Pacto de Varsóvia), bem como a preservação das zonas de influência com que haviam organizado o espaço terrestre.

Pelo exposto, assistência e cooperação técnica funcionaram, nos anos iniciais, como importante elemento estratégico de consolidação de espaços político-ideológicos na geopolítica da Guerra Fria, sendo instrumentalizadas mediante a transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos entre os países prestadores e receptores, bem como pela execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (CERVO, 1994, p. 39).

Portanto, a primeira etapa da história da cooperação técnica teve na *ajuda*, orientada por elementos econômicos e ideológicos, e não na cooperação entre as partes, seu perfil predominante, no qual o combate à pobreza assumiu dimensão privilegiada no campo da cooperação técnica.

Na mesma direção Valler Filho (2007, p. 36) destaca que o termo *assistência técnica* estava ligado à ideia de ajuda. Para o autor, o emprego da expressão *assistência técnica* correspondia às noções de *atraso* e *subdesenvolvimento*, e ainda à consolidação da relação de dependência entre países centrais e periféricos do capitalismo.

Porém, como expõe Cervo (1994, p. 39), a ordem internacional da Guerra Fria sofria, na década de 1950, diversas críticas que permeavam o tecido do sistema bipolar e de suas respectivas zonas de influência. Os diversos movimentos que eclodiram no transcorrer da Guerra Fria, tais como os processos de descolonização, o movimento dos países não-alinhados, a Conferência de Bandung de 1955, bem como a crítica histórico-estrutural das relações de dependência e subdesenvolvimento dos países periféricos elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), foram fatores determinantes na reconfiguração não apenas das relações internacionais de forma mais ampla, mas de suas dimensões mais restritas, tais como a assistência técnica e a cooperação internacional.

Nesse contexto de transformações, a expressão *assistência técnica* foi substituída por *cooperação técnica*, como expõe a Resolução 1.383 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1959 (ONU, 1959).

Mais do que uma mera alteração vocabular ou do campo da retórica, a cooperação técnica representava uma mudança de conteúdo, pois como afirma Valler Filho (2007, p. 36), a *cooperação técnica* contemplava a ideia de direito ao desenvolvimento, conjugando-o ao dever de cooperar por parte dos países industrializados, tornando mais efetivos os princípios descritos na Carta das Nações Unidas.

É a partir desse movimento global da cooperação técnica, ou no bojo da implementação da assistência técnica do pós-segunda guerra, que podemos compreender os passos iniciais da política nacional para o setor. Nesse contexto é que temos o envolvimento inicial do Brasil com a cooperação técnica, mediante a “recepção da cooperação originária de países

desenvolvidos e de organismos internacionais, principalmente das agências ou programas da ONU e do Banco Mundial” (MILANI, 2017, p. 11).

Quanto ao envolvimento do Brasil no campo da assistência e cooperação técnica, torna-se fundamental abordar o papel da política externa brasileira nesse processo.

Uma vez mais, empregando as análises de Milani (2017) sobre o histórico da cooperação técnica no Brasil, afirma o autor que já na década de 1930, concomitante a algumas ações esparsas de recepção de assistência técnica no país, a política externa passava a ser cada vez mais associada ao projeto de desenvolvimento nacional.

Na década seguinte, o relacionamento do Brasil com os EUA foi pautado, dentre outros mecanismos, pela concessão de empréstimos financeiros e pela oferta de assistência técnica. Tais programas e empréstimos visavam, como destaca Milani (2017, p. 11), “garantir a industrialização nacional, sendo a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda é o exemplo mais emblemático dos resultados desse processo”.

Em 1949, na gestão do presidente Dutra, foi constituída importante missão de cooperação econômica entre Brasil e EUA, a Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (CMBAEE), conhecida como Missão Abbink, cujos principais objetivos eram avaliar os fatores, as oportunidades e os principais cenários do desenvolvimento econômico brasileiro, bem como estabelecer diretrizes para o crescimento econômico brasileiro (RIBEIRO, 2012).

Em 1951, foi criada a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico* (CMBEU), que deveria analisar projetos passíveis de financiamento e a criação de condições para incremento do fluxo de investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, assim como a eliminação de obstáculos a tais investimentos. Cabia ainda à CMBEU a preparação de projetos para inversões de capitais em setores básicos direcionados ao crescimento da economia brasileira, tendo a assistência técnica papel fundamental nesse processo (CMBEU, 1954, p. 21).

Como resultado dos estudos da Comissão, foi criado em 1952, o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE), um dos mais importantes aparelhos econômicos do Estado desde então.

Nesse cenário, Ribeiro (2012, p. 16) destaca um ponto fundamental que vai contornar as análises feitas até agora: o papel da CMBEU na construção do desenvolvimento como projeto. Embora avance sobre tal análise, incorporando ao desenvolvimento uma dimensão ideológica, dada a importância da temática do crescimento econômico nos estudos da Comissão, o autor aborda o desenvolvimento enquanto projeto, dado o conjunto coordenado de investimentos que possibilitaram e estimularam a acumulação de capital através da “primeira abordagem à técnica de planejamento econômico feita no Brasil”.

Como exposto, a política externa brasileira, pautada na *barganha nacionalista* do segundo governo Vargas, foi um importante instrumental para que possamos compreender o papel da cooperação técnica no processo de desenvolvimento como projeto político.

Embora frustrantes, ou não tão efetivas para a consolidação dos interesses nacionais, as negociações em torno da CMBEU não ofuscaram a

contribuição mais ampla e geral dessa experiência de cooperação bilateral para o desenvolvimento econômico brasileiro.

É a partir do conjunto de fatores internos e da política externa brasileira, que Cervo (1994, p. 41) destaca as transformações qualitativas do desenvolvimento histórico da cooperação técnica no Brasil. Para o autor, embora quantitativamente os investimentos em cooperação técnica no Brasil tenham sido pouco expressivos, as condições internas, com destaque para o modelo desenvolvimentista implementado como projeto político, intensificaram os resultados da política de cooperação no Brasil ao longo do tempo. Nesse contexto de condições internas favoráveis, a cooperação assumiu importante conotação como elemento da política externa, moldando uma interface entre ambos. A cooperação avançou de um conceito no qual a *ajuda* ganhava contornos determinantes, para uma prática política. Na linguagem diplomática e política, o termo *cooperação* instrumentalizava, via política externa, a filosofia desenvolvimentista que carregava, cabendo-lhe ainda “preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política exterior para o esforço interno de desenvolvimento” (1994, p. 41).

Foi nesse quadro de interfaces entre desenvolvimento como projeto político, cooperação técnica e política externa, que o governo brasileiro criou, junto ao Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional da Assistência Técnica (CNAT), de acordo com o decreto 28.799 de 27 de outubro de 1950.

Composta por onze membros nomeados pelo Presidente da República mediante indicação do Ministro das Relações Exteriores, que exercia a presidência da Comissão, cabia à CNAT, dentre outros objetivos, estudar problemas relativos à participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas e, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos (OEA), além do levantamento das necessidades brasileiras em matéria de assistência técnica, culminando nos primeiros passos para a construção de uma rede de aparatos administrativos e normativos referentes à cooperação técnica (BRASIL, 1950).

De forma a sistematizar o exposto sobre o período *antecedente* da cooperação técnica no Brasil, podemos observá-la sob prismas variados, tais como sua inserção nos projetos de desenvolvimento, sua conotação política ou demarcadora de *áreas de influência*, suas transformações retóricas e de conteúdo, bem como sua instrumentalidade para a política externa brasileira. Além disso, cabe ressaltar seu gradativo processo de institucionalização, mediante a estruturação de agências, órgãos e comissões especializadas em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

É nesse contexto que, em 1953, mediante um acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA, foi implementado o ETA, cujos princípios giravam em torno da formação de especialistas integrados ao *desenvolvimento* e iniciativas destinadas à maximização da produtividade agrícola.

Vamos observar como a cooperação técnica para a modernização agrícola operacionalizada pelo ETA, presentes as variantes dos recursos de poder de Brasil e EUA, ao impulsionar as transformações da agricultura *tradicional* para a *racional* e *produtiva*, agregava os interesses de desenvolvimento presentes na *barganha nacionalista* do governo Vargas.

“ETA – três letras que estão mudando o panorama agrícola do Brasil”
.....

Antes de adentrarmos de forma detalhada no acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA que culminou na criação do ETA, devemos destacar que tal medida não representou uma novidade no campo da cooperação para a modernização agrícola no país, mas um traço de continuidade no qual podem ser citados outros acordos referentes à primeira metade da década de 1940.

Nesse sentido, podemos destacar o acordo firmado entre Brasil e EUA em 13 de setembro de 1942 para a execução de um plano de incremento da produção de alimentos no Brasil que, tendo em vista os *esforços da guerra* e as dificuldades de transporte, era direcionado à produção de gêneros de primeira necessidade. O acordo contemplava itens como assistência técnica para aumento e melhoria da produção destes, provimento de meios, ferramentas, equipamentos, inseticidas, ampliação dos recursos das divisões de fomento da produção vegetal e animal, tomando-se como modelo as técnicas agropecuárias executadas nos Estados Unidos, sendo para tal fim constituída uma comissão especial denominada *Comissão Brasileiro-Americana de Produção de Gêneros Alimentícios* (UNITED STATES OF AMERICA, 1942).

Os acordos de cooperação técnica direcionados à modernização da produção agrícola, fundamentais para o projeto de desenvolvimento nacional conduzido por Getúlio Vargas, tinham na transformação do homem via educação um elemento norteador daquele processo. O desenvolvimento requeria não apenas a industrialização ou a modernização das atividades produtivas consideradas arcaicas, mas a transformação do homem mediante processos educativos.

Nessa direção, temos o acordo firmado entre os dois países em 20 de outubro de 1945, direcionado à educação rural e à modernização agrícola.

Tendo como representante do governo dos Estados Unidos a *Inter-American Educational Foundation*, subordinada à *Inter-American Affairs*, o acordo era destinado à realização de um programa de cooperação educacional mediante intercâmbio intensivo de educadores, ideias e métodos pedagógicos entre os dois países (UNITED STATES OF AMERICA, 1945).

Segundo o acordo, como parte integrante do Ministério da Agricultura, criou-se uma comissão especial denominada *Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais* (CBAR), que atuaria como órgão executivo na realização do programa de cooperação educacional, com o objetivo principal de desenvolver relações mais amplas entre professores do ensino profissional agrícola do Brasil e dos Estados Unidos, facilitando o intercâmbio e o treinamento de brasileiros e americanos especializados em ensino profissional agrícola.

O acordo previa também que poderia ser adotado o fornecimento, por parte da Fundação, de um pequeno corpo de especialistas em ensino agrícola para colaborar na realização do programa cooperativo, definindo ainda o intercâmbio entre administradores, educadores e técnicos brasileiros e norte-americanos, com o fim de estudar, proferir conferências, lecionar e permutar ideias e experiências. Previa ainda o acordo a realização de programas de treinamento de professores no ramo do ensino pro-

fissional agrícola; a aquisição de equipamentos, preparação de material de ensino, utilização de recursos tais como rádio, cinema, missões rurais, bibliotecas e museus circulares, além da utilização de quaisquer outros meios que possam ser considerados, por ambas as partes, convenientes à realização do programa (UNITED STATES OF AMERICA, 1945).

Portanto, o acordo firmado em 1953 seguiu a lógica de uma trajetória desenvolvimentista, na qual a modernização via cooperação técnica entrelaçava política externa e a efetivação, em menor ou maior grau, dos interesses nacionais.

Passemos à exposição dos principais pontos do acordo e, posteriormente, à análise de como os feitos do ETA eram apresentados por órgãos do Estado, como o Ministério da Agricultura, no sentido de sua instrumentalidade desenvolvimentista.

Firmado em 26 de junho de 1953, o acordo que criou o ETA era direcionado à execução de um programa de cooperação agrícola, cujos objetivos eram: facilitar o desenvolvimento da agricultura e dos recursos naturais do Brasil, mediante ação conjunta dos governos brasileiro e norte-americano; estimular e aumentar o intercâmbio entre os dois países, em matéria de conhecimentos, eficiência profissional e processos técnicos no domínio da agricultura e dos recursos naturais, além de promover e fortalecer o entendimento e a boa vontade entre os povos do Brasil e dos EUA, bem como o desenvolvimento das normas de vida democrática (UNITED STATES OF AMERICA, 1953).

Firmado entre governos, mas aberto à participação de instituições privadas, o acordo previa que os principais campos de atuação da cooperação técnica seriam: estudos das necessidades do Brasil no setor da agricultura e dos recursos naturais e dos meios existentes para satisfazê-las; formulação e constante adaptação de qualquer tipo de projeto, no campo da agricultura, dos recursos naturais e de pesca, que as Partes pudessem acordar, além de atividades correlatas de treinamento, tanto no Brasil quanto no exterior.

Como órgão administrador do programa de cooperação técnica, o acordo criava uma “entidade especializada”, o ETA, sob a direção de dois co-diretores, um brasileiro e outro norte-americano.

Um dos pontos fundamentais do acordo, e que representa de forma mais transparente a *barganha nacionalista* da política externa do segundo governo Vargas, foi o artigo VI, referente à contribuição dos dois governos para a efetividade do programa. Previa o acordo que o governo norte-americano forneceria os fundos necessários para o pagamento dos salários e outras despesas dos membros do corpo técnico dos EUA, bem como das demais despesas administrativas referentes ao programa de cooperação, além de uma contribuição de cento e setenta e cinco mil dólares distribuída entre a data de entrada de vigência do acordo e 31 de dezembro de 1953.

Antes de apresentarmos como o Ministério da Agricultura reconhecia as benesses da cooperação técnica para a modernização da agricultura e para o desenvolvimento nacional, cabe ressaltarmos um importante elemento descrito no acordo no qual cooperação e política externa se entrelaçam de forma efetiva.

Previo o artigo VI o reconhecimento da *imunidade soberana* às Partes contratantes do acordo. Estas reconheciam que a *administração*, que integrava o corpo técnico norte-americano, bem como seu co-diretor, teria direito aos privilégios e imunidades, inclusive em processos judiciais de competência dos tribunais brasileiros.

Expostos alguns dos principais pontos do acordo, com destaque para a constituição do ETA, como podemos compreender sua efetividade no desenvolvimento, pensado como política de Estado?

A atuação do escritório ganhou destaque nos *Relatórios do Ministério da Agricultura*, publicação oficial que externava as atividades do órgão. Dentre seus diversos assuntos, a cooperação agrícola entre Brasil e EUA via atuação do ETA ganhou grande relevância, tendo no ensino profissional importante elemento para o desenvolvimento. Ao enfatizar as atividades do Ministério da Agricultura entre os anos de 1954 e 1955, o Relatório deu ênfase à atuação do ETA da seguinte forma:

Dedicando especial interesse ao desenvolvimento do ensino profissional para as atividades rurais – agronomia e veterinária associadas à experimentação e com prática de extensão, economia doméstica, mecanização – o ETA não somente tem estimulado várias iniciativas nesses setores, como realiza um estudo objetivo das condições vigentes naquele ensino, sob todos os aspectos, já havendo publicado um relatório sobre as escolas superiores de agronomia e veterinária. Vem atuando também na realização do programa de visitas e treinamento, nos Estados Unidos, de líderes rurais, educadores técnicos. O número de bolsas proporcionadas de acordo com esse programa, que data de 1951, chega a 168, beneficiando agrônomos, veterinários, economistas domésticos, agricultores e jovens recém-formados (BRASIL, 1954 e 1955. p. 173).

No informativo *Informação Agrícola* do Ministério da Agricultura, publicado em março de 1955 (BRASIL, 1955, p. 15), foi divulgado que o ETA, através de sua divisão de Economia Doméstica, havia implementado vários serviços de extensão agrícola, destacando-se o financiamento para a implantação de escritórios da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) em diversos estados do Brasil, considerados “indispensáveis ao desenvolvimento do meio rural”.

Na mesma publicação oficial, datada de agosto de 1959 (BRASIL, 1959, p.1), foi abordada a colaboração do ETA com 11 órgãos do Ministério da Agricultura, além de Secretarias de Agricultura estaduais e Universidades Rurais do país, influenciando diretamente em atividades supostamente ligadas ao *bem-estar* das populações do campo em mais de 220 municípios, com ênfase para os processos de modernização das atividades produtivas.

Atuando em diversas áreas da produção agrícola, a cooperação bilateral era um instrumento fundamental na consolidação de determinados valores pertinentes à modernização do mundo rural, tais como educação, qualificação da força de trabalho e mecanização da produção, conferindo-lhe aspectos de projeto político e ideológico. Destacavam os técnicos do Ministério da Agricultura em 1956 que o ETA havia promovido “assistência técnica à cultura do cacau; trabalhos de economia doméstica e treinamento de técnicos em cooperação com o Ministério da Agricultura”.

Além deste, o ETA também realizou “outros trabalhos objetivando o desenvolvimento do nível profissional e vem executando um programa de visitas e treinamento, nos Estados Unidos, de líderes rurais, educadores e técnicos brasileiros”. Quantitativamente, de “1953 a 1956 foram

contempladas 210 pessoas que receberam bolsas de estudos nos Estados Unidos” por meio do ETA (BRASIL. 1956, p. 81-82).

No periódico *Informação Agrícola*, publicada em 1958, em comemoração aos 5 anos do acordo e atuação do ETA no Brasil, o Ministério da Agricultura enfatizou as “Três letras que estão mudando o panorama agrícola do Brasil”. De acordo com o periódico:

Em junho último completou o seu primeiro lustro o Escritório Técnico de Agricultura, órgão executor do acordo firmado dentre os governos do Brasil e dos Estados Unidos para um programa de desenvolvimento da agricultura e recursos naturais do nosso país, comumente conhecido por sua sigla – ETA. Seus objetivos estão sendo plenamente alcançados e disso nos dá testemunho o volume das realizações nesses cinco primeiros anos de existência do acordo, nas mais diversas iniciativas em prol do progresso rural do Brasil. Sua história se resume numa palavra: cooperação (...). A ação do ETA se desenvolve através da assistência técnica e financeira a trabalhos em benefício da agricultura e do agricultor, realizados pelos órgãos do governo e outras entidades públicas ou privadas, principalmente nos setores do treinamento e da extensão rural, através de convênios que recebem o nome de Projeto, seguido de um número de ordem. Até fins de 1957, o ETA assinara, com mais de 70 órgãos diferentes, 46 projetos relativos a trabalhos de educação, pesquisa, conservação de recursos naturais, solo, água, fomento da produção de leite e derivados, cacau, batata-semente, assistência educativa (BRASIL, 1958, p. 1).

Por fim, cabe uma última citação acerca das atividades de cooperação técnica implementadas pelo ETA no Brasil. Expondo a dimensão da cooperação técnica direcionada à modernização da agricultura e ao desenvolvimento nacional, a referência, datada de 1960, contempla parte do histórico das ações do ETA no campo da cooperação técnica. Vejamos:

O Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos, órgão inter-governamental com um programa de melhoria agrícola, há perto de seis anos vem operando proveitosamente como instrumento do Ministério da Agricultura. Canalizando a ajuda técnica e financeira prestada através do Ponto IV, seu objetivo é colaborar com departamentos do M.A., assim como de outros órgãos da administração pública, e assistir a programas de educação das massas rurais e à orientação no sentido de uma agricultura mais racional e produtiva. O ETA, desde 1954, assinou 58 convênios com parte de 80 entidades, de que sobressaem 11 departamentos do Ministério da Agricultura, Secretarias de Agricultura de mais da metade dos Estados e as Associações de Crédito e Assistência Rural de 12 Estados. Os acordos destes acordos incluem fomento à produção agropecuária, conservação do solo, pesquisa e, principalmente, o treinamento de técnicos em vários níveis e a assistência direta ao agricultor e sua família, através de serviços de extensão agrícola (...). O ETA presta assistência às especialistas do Ministério e de outros órgãos, empenhados em promover o *desenvolvimento* (BRASIL, 1960, p.108-110, grifo meu).

Podemos concluir como a cooperação técnica de forma geral, e o ETA de forma mais específica, fomentou a construção de uma rede de desenvolvimento, mediante a ação conjunta de agências, órgãos e instituições públicas e privadas. Tal processo, todavia, não poderia ter sido efetivado sem que cooperação técnica e política externa se tornassem elementos impulsionadores do desenvolvimento nacional, arquitetado e implementado como política de Estado.

Conclusão

Nas análises sobre política externa brasileira e cooperação técnica para a modernização agrícola no pós-segunda guerra, alguns pontos devem ser retomados para que possamos compreender a dinâmica e a dimensão da importância da cooperação técnica para o Brasil.

O primeiro ponto é a construção do tabuleiro geopolítico do pós-guerra e da Guerra Fria, seguido da inserção internacional do Brasil nesse cenário. Vimos como a *ajuda* precedeu à cooperação e como tal, teve como elemento orientador a demarcação de *zonas de influência* no sistema bipolar.

Embora a política internacional assumisse naquele cenário a posição dominante para a análise das relações internacionais, cabe-nos, para que possamos analisar a complexidade da cooperação técnica no período, abrir a *caixa preta* da política externa e entender que, embora presentes relações assimétricas de poder na cena internacional, podemos identificar que muitas destas não são impostas de *cima para baixo*, mas por diversas vezes negociadas e reinterpretadas de acordo com interesses locais.

Quanto aos interesses locais, destacamos o projeto desenvolvimentista levado adiante por Getúlio Vargas, no qual, ultrapassada a *equidistância pragmática* de tempos da segunda guerra, teve que se adaptar à geopolítica do pós-guerra, mediante a troca de apoio político-estratégico por cooperação técnica e financeira para levar adiante o projeto nacional. Nesse contexto, a *barganha nacionalista* procurou conciliar americanismo e desenvolvimento, tendo em mente as contradições, disputas e assimetria de tal relação.

Para a pavimentação do projeto desenvolvimentista, política externa e cooperação, mais do que elementos que se colocavam na geopolítica mundial, foram conjugadas como instrumentos do desenvolvimento nacional.

Como elemento empírico dessas premissas, apresentamos o acordo de cooperação técnica entre Brasil e EUA, que criou o ETA, órgão intergovernamental de execução de um programa voltado para a modernização da produtividade agrícola no país.

Através deste caso, foi possível demonstrar como política externa e cooperação funcionaram como elementos que possibilitaram, mesmo em um cenário de assimetria de recursos de poder entre os dois países, criar uma rede de desenvolvimento de acordo com as realidades e estratégias possíveis, mas que buscavam o atendimento dos objetivos nacionais.

Fontes e bibliografia

BRASIL. Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950. **Cria no Ministério das Relações Exteriores a Comissão Nacional de Assistência Técnica**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28799-27-outubro-1950-330369-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 24 jun 2020.

_____. Ministério da Agricultura. **Serviço de Informação Agrícola**. Atividades do Ministério da Agricultura em 1954 e 1955. (1954-1955)

_____. Ministério da Agricultura. **Informação Agrícola**: Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, mar. - abr., 1955.

_____. Ministério da Agricultura. **Serviço de Informação Agrícola**, Atividades do Ministério da Agricultura em 1956. (1956)

_____. Ministério da Agricultura. **Informação Agrícola**, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, 1958 (1958)

_____. Ministério da Agricultura. **Informação Agrícola**, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, ago - out., 1959. (1959)

_____. Ministério da Agricultura, **Informação Agrícola**, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, 1960. (1960)

BURNS, Bradford. **A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EMC, 2003

CERVO, Amado. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 37 (1): 37-63, 1994

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UNB, 2002.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CMBEU). **Relatório Geral**, vol.1. Rio de Janeiro, 1954

HIRST, Mônica. **O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1990.

LANCASTER, C. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007

MILANI, Carlos R. S. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010

RIBEIRO, Thiago Reis Marques. **Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da comissão mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012

UNITED NATIONS (ONU). Resolution nº 1383. General Assembly – Fourteenth Session. **Expanded Programme of Technical Assistance**. 1959

UNITED STATES OF AMERICA. **Agreement between the governants of the Unites States of Brazil And The Unites States of América, for the development of food stuffs production in Brazil, especially in the states situated in the amazon region, the north and northeast, Including the state of Baia**. Washington D. C. 1942

_____. **Agreement on rural education between the ministry of agriculture of the United States of Brazil and the Inter-American Educational Foundation, Inc**. Washington D. C. 1945

_____. **Agreement for a cooperative program of agriculture between the government of the United States of Brazil and the government of the United States of America (26/03/1953)**. Washington: TIAS, 1953.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília, FUNAG, 2007

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais no Brasil: de Vargas à Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

Perfil das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: um estudo exploratório do caso brasileiro



Perfil de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un estudio exploratorio del caso brasileño

Profile of the judgments of the Inter-American Court of Human Rights: an exploratory study of the brazilian case

Natalia Diniz Schwether¹
Renata Oliveira²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p41

Recebido em: 21 de novembro de 2020
Aprovado em: 04 de outubro de 2021

1. Doutoranda do Programa da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: natidiniz@gmail.com

2. Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: renata.b.oliveira@hotmail.com.br

RESUMO

A proteção internacional dos Direitos Humanos foi regionalizada a partir do estabelecimento de órgãos e mecanismos que asseguram sua efetividade; no continente americano, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) detém essa função. O SIDH é composto por dois órgãos independentes e complementares: a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O presente artigo analisa a importância da atuação da Corte na promoção, proteção e garantia dos Direitos Humanos no Brasil, a partir de um estudo exploratório das sentenças condenatórias emitidas ao país, observando a natureza das medidas reparatórias empregadas bem como o seu cumprimento. Em suma, depreende-se que a Corte Interamericana, como mecanismo de monitoramento, cumpre o seu objetivo agindo na proteção dos Direitos Humanos e intimando os Estados a prestar esclarecimentos acerca do cumprimento das sentenças em que foram condenados. Dessa forma, as condenações ao Estado brasileiro catalisam ações e causam repercussões internamente, mesmo quando não cumpridas em sua integridade.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Corte Interamericana; Brasil.

RESUMEN

La protección internacional de los Derechos Humanos se regionalizó mediante el establecimiento de órganos y mecanismos que aseguran su efectividad; en el continente americano, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) tiene esta función. El SIDH está integrado por dos órganos independientes y complementarios: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este artículo analiza la importancia de la acción de la Corte en la pro-

moción, protección y garantía de los Derechos Humanos en Brasil, a partir de un estudio exploratorio de las sentencias dictadas en el país, observando la naturaleza de las medidas reparatorias empleadas y su cumplimiento. En definitiva, parece que la Corte Interamericana, como mecanismo de seguimiento, cumple su objetivo al actuar en la protección de los Derechos Humanos y al llamar a los Estados a brindar aclaraciones sobre el cumplimiento de las sentencias. De esta manera, las condenas al Estado brasileño catalizan acciones y provocan repercusiones internas, incluso cuando no se cumplen en su integridad.

Palabras clave: Derechos Humanos; Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Corte Interamericana; Brasil.

ABSTRACT

The international protection of human rights was regionalized through the establishment of agencies and mechanisms that ensure its effectiveness; on the American continent, the Inter-American Human Rights System (IAHRS) has this function. The IAHRS includes two independent and complementary agencies: the Commission and the Inter-American Court of Human Rights. This article analyzes the importance of the Court's work in promoting, protecting and guaranteeing Human Rights in Brazil, based on an exploratory study of the sentences given to the country, observing the nature of the reparation measures applied as well as its fulfillment. In short, we observe that the Inter-American Court, as a monitoring mechanism, fulfills its final purpose acting in the protection of Human Rights and commanding the States to provide clarifications about the fulfillment of the sentences in which they were condemned. As such, the condemnations to the Brazilian State catalyze actions and cause repercussions internally, even when they are not fully complied.

Keywords: Human Rights; Inter-American Human Rights System; Inter-American Court; Brazil.

INTRODUÇÃO

Os direitos humanos são o tema deste artigo, entendidos como direitos e garantias institucionalizados e inerentes ao ser humano, que visam o respeito à dignidade, proteção contra arbitrariedades do poder estatal e estabelecimento de condições mínimas para o desenvolvimento da vida (MORAES, 2003). Em constante evolução e aprimoramento, esses direitos são uma questão de alta complexidade aos Estados, que são obrigados a promover os direitos fundamentais expressos em suas constituições e respeitar acordos e convenções.

A proteção aos direitos humanos foi expressa pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Anos mais tarde foram estabelecidos órgãos regionais como forma de garantir a sua efetividade. Nas Américas, a regionalização foi feita por meio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), formado por dois órgãos: a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O SIDH é capaz de influenciar diretamente na maneira como um país procede em relação às diretrizes internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, ao emitir relatórios, pareceres e sentenças, os quais permitem o acompanhamento do comportamento de cada Estado-parte. Tem, portanto, importância fundamental na tutela dos direitos, influenciando não somente a relação dos países com as organizações internacionais como, também, as relações dos países entre si.

Este artigo concentra-se na Corte Interamericana, uma instituição jurídica autônoma que emite decisões com efeitos vinculantes aos Estados que reconhecem sua jurisdição, para verificar: como o Estado brasileiro agiu diante das sentenças emitidas pela Corte?

Para tanto, as sentenças condenatórias e os relatórios de cumprimento são o principal insumo da pesquisa exploratória. Após essa introdução, a primeira seção descreve o processo de institucionalização, internacionalização e regionalização dos direitos. A seguir, na análise, são apresentadas e classificadas as medidas de reparação, conforme categorização definida pela Corte, para nove casos, dentre onze contenciosos contra o Brasil na Corte.

O estudo detalhado das sentenças e respostas do Brasil compila informações de forma inédita e atualizada. Além de identificar reflexos jurídicos e políticos em âmbito interno, bem como desafios para o cumprimento das decisões.

Contexto

O Estado é um agente possuidor de interesses, que interage no sistema internacional atendendo a um conjunto de normas de boa convivência, as quais restringem, proíbem ou permitem determinadas ações. Essas normas agem influenciando a tomada de decisão e são produto de discussões políticas; isto é, os próprios atores do sistema internacional criam as normas as quais se submeterão. Porém, mesmo ao se conformarem às normas, os atores podem divergir quanto a interpretação, por essa razão a importância de órgãos fiscalizadores e consultivos (SHANNON, 2017).

No que diz respeito ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, esse campo abrange as normas do Direito Internacional que asseguram aos indivíduos meios de defesa contra os abusos e desvios de poder praticados por um Estado, bem como a reparação dos danos (ABRANCHES, 1964). A origem dessa proteção data do fim da Segunda Guerra Mundial (1945) quando a comunidade internacional, pressionada por atores sociais, percebeu que as atrocidades da guerra não poderiam se repetir, como também poderiam ter sido mitigadas caso houvesse um sistema internacional de proteção (CASTRO, 2013).

A urgência por proteção dos direitos humanos impulsionou a internacionalização do tema³ (MAGALHÃES, 1992). Assim, a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) surgiram como os principais documentos normativos nessa área. Mais tarde, em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais vieram para vincular o conteúdo das declarações aos Estados-parte.

Os pactos e a Declaração Universal são os três instrumentos referenciais na proteção internacional dos direitos humanos e formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos. Ao aderir a Carta, o Estado reconhece que os direitos humanos são objeto de preocupação internacional e não de sua exclusiva jurisdição (BORGES, 2006).

Com o intuito de assegurar que os Estados cumpram as suas obrigações e de avaliar as violações e petições encaminhadas pelas vítimas foram

3. De acordo com Piovesan (2000) a internacionalização permite a revitalização do processo, pois são admitidas formas de monitoramento e responsabilização internacional, e a compreensão de que os indivíduos são sujeitos de direito.

criados órgãos de monitoramento internacionais (BUERGENTHAL, 1988). Os órgãos de monitoramento são estabelecidos por convenções específicas e possuem competência para analisar os relatórios e petições individuais dos Estados. No quadro abaixo (Quadro 1) estão listados alguns dos principais tratados de direitos humanos e seus respectivos órgãos de monitoramento:

Quadro 1. Principais instrumentos internacionais de Direitos Humanos e seus mecanismos convencionais

Tratado	Mecanismo de monitoramento
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	Comitê de Direitos Humanos da ONU
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais	Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Convenção Americana de Direitos Humanos	Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos
Convenção Europeia de Direitos Humanos	Corte Europeia de Direitos Humanos
Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e Corte Africana de direitos humanos e dos povos

Fonte: elaborado pelas autoras.

Nota-se que os três últimos tratados expostos no quadro mencionam regiões geográficas, o que confere uma particularidade à proteção dos direitos humanos. Ao serem regionalizados os sistemas podem se ater às especificidades das violações em países com características históricas, culturais, sociais e econômicas semelhantes (CASTRO, 2013). Dessa forma, o aparato jurídico desenvolvido por cada um deles adequa-se à realidade da região e ganha em agilidade (SMITH, 2003).

Além disso, os sistemas regionais auxiliam nos casos em que os Estados precisam exercer pressões em seus vizinhos (HEYNS; VIJOEN, 1999) e, ainda, complementam o sistema internacional, por exemplo ao facultar à vítima a escolha entre recorrer ao sistema internacional ou ao sistema regional.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi estabelecido, em 1969, por meio da Convenção Americana, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual orientou os Estados a se comprometerem com o estabelecimento de um regime de liberdade pessoal e justiça social (OEA, 1969), de igual maneira estabeleceu mecanismos de monitoramento das diretrizes, são eles: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte).

Os dois órgãos atuam em conjunto cada qual com suas atribuições, sendo que ambos podem se pronunciar nos casos em que os agentes do Estado agem ou se omitem violando os direitos humanos (PIOVESAN, 2013). No que diz respeito à CIDH sua principal função é promover a observância e a defesa dos direitos humanos mediante recomendações aos governos dos Estados-parte, para além de produzir estudos e relatórios. Seu alcance abrange todos os Estados-parte da Convenção (OEA, 1969; PIOVESAN, 2013).

Igualmente, é tarefa da CIDH examinar as petições apresentadas por indivíduos, grupos ou entidades não governamentais com denúncias de violação a direitos consagrados pela Convenção. Ao recebê-las, a CIDH realiza uma revisão, quando decide se a denúncia reúne os requisitos para ser aberta à trâmite. Em caso positivo, a petição passa pela admissibilidade, nessa etapa o órgão estuda a informação apresentada pelas partes do processo para decidir se é admissível. Reconhecendo a admissibilidade, a petição torna-se um caso e são solicitadas informações ao governo denun-

ciado para verificar os motivos elencados na petição, se não existirem, ela é arquivada. Existindo, o órgão realiza, com o conhecimento das partes, uma análise cuidadosa do assunto e, se necessário, a investigação, conforme especifica o artigo 48 da Convenção Americana.⁴

Após essa etapa, a CIDH busca uma solução amistosa, mas se o consenso não é possível redige-se um relatório de caráter mandatório. O relatório é encaminhado ao Estado-parte, que tem até três meses para conferir cumprimento às recomendações ou demonstrar iniciativa em fazê-lo. Findado esse período, a CIDH pode encaminhar o caso à Corte (OEA, s.d.). O fluxograma abaixo (Figura 1) ilustra as etapas:

Figura 1. Fluxo das denúncias enviadas à CIDH



Fonte: Elaborado pelas autoras, baseado no Regulamento da CIDH art.23 ao 50

A Corte, por sua vez, objetiva a aplicabilidade da Convenção na ordem jurídica dos Estados-parte e se traduz como um órgão consultivo e contencioso. Sua função consultiva prevê a prestação de esclarecimentos (quando solicitada) acerca da interpretação da Convenção ou de outros tratados referentes à proteção dos direitos humanos. Cabe a ela emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer lei interna e os instrumentos jurídicos internacionais (OEA, 1969).

A função contenciosa do órgão limita-se aos Estados-parte que tenham reconhecido sua competência para tal; assim, apenas a CIDH e os Estados-parte podem submeter um caso à Corte. Tal função prevê o julgamento de casos pelo órgão, com desfechos e consequências que podem

4. “[...] d. se o expediente não houver sido arquivado, e com o fim de comprovar os fatos, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação. Se for necessário e conveniente, a Comissão procederá a uma investigação para cuja eficaz realização solicitará, e os Estados interessados lhes proporcionarão todas as facilidades necessárias.”

influenciar os entendimentos jurisprudenciais dos ordenamentos jurídicos internos dos Estados (BRANDÃO, 2016).

Ao entender que houve uma violação a um direito previsto na Convenção, a Corte profere uma sentença definitiva, inapelável e de caráter obrigatório, que objetiva garantir à vítima seus direitos violados e reparar as consequências ou danos causados. Quando um Estado condenado não cumpre sua sentença, a Corte divulga o fato em seu informe anual, dirigido à Assembleia Geral da OEA, onde se materializa uma sanção moral e política (CORREIA, 2008). Ressalta-se, ainda, que a Corte não é um tribunal penal e não substitui as ações penais, ela apenas julga o Estado como responsável ou não por uma violação à Convenção (BELLI, 1998).

Nesse sentido, a possibilidade de acionamento da Corte por Estados-parte altera significativamente as relações internacionais, ao permitir que atores outros comportem-se como árbitros internacionais em assuntos que, tradicionalmente, eram de domínio exclusivo do Estado, acrescentando mais um elemento na modelagem dos interesses estatais⁵ (ALTER et. al., 2019).

O Brasil, ao assinar, em 1992⁶, o Tratado que deu origem à CIDH e, em 1998⁷, aceitar a competência da Corte passou a ter seu ordenamento jurídico interno influenciado pelos relatórios e sentenças emitidas por esses órgãos, operando “na estrutura judiciária brasileira a introdução de nova instância judicial com poderes próprios sob a égide do regime internacional” (RAMIRES, 2006, p. 171).

Até outubro de 2020 foram contabilizados onze casos contenciosos contra o Estado brasileiro na Corte (tramitados e em processamento), são eles:

Quadro 2. Casos contenciosos contra o Estado brasileiro

CASO	SUBMISSÃO À CORTE	PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA
Ximenes Lopes Vs. Brasil	1 de outubro de 2004	4 de julho de 2006
Nogueira de Carvalho e outros Vs. Brasil	13 de janeiro de 2005	28 de novembro de 2006
Escher e outros Vs. Brasil	20 de dezembro de 2007	6 de julho de 2009
Garibaldi Vs. Brasil	24 de dezembro de 2007	23 de setembro de 2009
Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil	26 de março de 2009	24 de novembro de 2010
Trabalhadores da fazenda Brasil Verde Vs. Brasil	6 de março de 2015	20 de outubro de 2016
Favela Nova Brasília Vs. Brasil	19 de maio de 2015	16 de fevereiro de 2017
Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil	16 de março de 2016	5 de fevereiro de 2018
Herzog e outros Vs. Brasil	22 de abril de 2016	15 de março de 2018
Empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil	19 de setembro de 2018	15 de julho de 2020 ⁸
Marcia Barbosa de Souza e família Vs. Brasil	11 de julho de 2019	Sem sentença

Fonte: Elaborado pelas autoras.

8. A sessão da Corte ocorreu entre 1 de junho e 1 de julho de 2020, porém a publicação da sentença final se deu apenas em 26 de outubro; nem sempre a publicação da sentença ocorre de maneira imediata, há tramites judiciais, deliberação dos juizes, audiência de instrução, tradução das sentenças, formatação, etc.

Estratégia Empírica

Neste artigo conforme anunciado na introdução analisaremos oito casos contenciosos, dentre os onze, abertos contra o Brasil. O critério de seleção decorre da pretensão de analisar as reações do país frente as sentenças conferidas pela Corte; assim, três deles não se enquadram - *Nogueira de Carvalho e Outro Vs. Brasil* (o Brasil foi absolvido e o expediente foi arquivado por insuficiência de provas), *Empregados*

da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil (em virtude de possuir sentença recente, ainda não foi apresentado relatório sobre as medidas adotadas para dar cumprimento às decisões pelo Brasil; o prazo, para tanto, é de um ano) e *Marcia Barbosa de Souza e família Vs. Brasil* (ainda se encontra em julgamento, não contando com uma sentença final).

Esta análise preocupa-se, especialmente, com a responsabilidade internacional do Estado diante da violação de um direito previamente estabelecido e o seu consequente direito à reparação.⁹ As reparações são medidas destinadas a corrigir as sequelas das violações e sua natureza depende do dano causado. São seis formas de reparação definidas pela Corte (OEA, 2018) e utilizadas por esse artigo, as quais estão usualmente presentes na literatura da área (RAMANZINI, 2010; FRANCO, 2014; SIQUEIRA, 2017), são elas:

- (1) Restituição - restabelecer, até onde possível, a situação anterior à violação;
- (2) Reabilitação - conceder atendimento médico e psicológico gratuito e imediato;
- (3) Satisfação - reparar danos imateriais causados pela violação e alterações nas condições de existência das vítimas. Implica em atos como: o reconhecimento público de responsabilidade, a publicação da sentença em veículos oficiais etc.;
- (4) Garantia de não repetição - prevenir a ocorrência de atos iguais aos ocorridos, mediante capacitações em direitos humanos e adoção de medidas de direito interno;
- (5) Indenizações e Reembolso de Custas e Gastos - determinar o pagamento pecuniário de valores estabelecidos na sentença;
- (6) Obrigação de Investigar, Julgar e, se for pertinente, Sancionar - demandar investigação eficaz dos fatos que levaram à violação dos direitos.

Tais medidas são ordenadas por sentenças, as quais são continuamente supervisionadas até o cumprimento total. Dessa forma, “não é incomum que alguns casos em etapa de supervisão de cumprimento de sentença tenham pendente o cumprimento de somente uma medida de reparação, enquanto outros têm pendente o cumprimento de múltiplas reparações” (OEA, 2018, p. 71).

No relatório de supervisão, a Corte expõe a situação de cada recomendação feita:

- (1) Cumprida, quando o Estado inicia e conclui satisfatoriamente a medida;
- (2) Com cumprimento parcial, quando o Estado dá cumprimento a apenas algumas medidas ou as cumpre de maneira incompleta;
- (3) Pendentes de cumprimento, quando o Estado não dá início a nenhuma ação, quando as gestões iniciadas ainda não produziram resultados ou quando o Estado indica explicitamente que não cumprirá as recomendações.

Este artigo foca nos casos que se encontram em etapa de supervisão; ou seja, ainda há uma ou mais resoluções que não foram cumpridas

9. Artigo 8º da Declaração Universal “Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei” (ONU 1948). Artigo 63º, §1 da Convenção Americana “Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada” (OEA 1969)

10. Visitas de funcionários do órgão ao local onde ocorreu a violação.

e permanecem sob a atenção da Corte. A supervisão ocorre por meio da emissão de resoluções e da realização de audiências e diligências *in situ*.¹⁰ Além disso, é solicitado ao Estado acusado a produção de um relatório de cumprimento, que deve ser apresentado até um ano após a emissão da sentença.

Em continuidade, serão apresentados os casos ordenados a partir da data de submissão à Corte. Para cada um deles será desenvolvido um quadro com os dados obtidos *on-line*. Para cada medida foi atribuída a forma de reparação condizente e o seu status de cumprimento. Em seguida, uma análise de frequências os reúne para uma compreensão da totalidade do fenômeno.

Diferentemente do realizado por grande parte da literatura que utiliza as categorias sem, no entanto, analisá-las descritivamente, o principal contributo dessa pesquisa é a descrição e apresentação de uma estatística do cumprimento das sentenças. Já, dentre os estudos quantitativos há, em geral, uma tendência por análises que compreendam todos os países sob jurisdição da Corte; o recorte espacial é, portanto, mais amplo (McCLENDON, 2009; RAMANZINI, 2014), não conferindo profundidade e especificidade à análise do caso brasileiro. Este trabalho, ao focar na atuação da Corte em um Estado, analisa a sentença de cada caso e a frequência com que são cumpridas ou não, o que fornece insumos para reflexões e possíveis explicações sobre a conduta adotada.

As sentenças analisadas abrangem desde a primeira, de 2006, até a mais recente, de 2020. Já os relatórios de supervisão de cumprimento de sentença analisados datam de 2008 (primeiro caso) até 2019 (casos mais recentes), totalizando onze relatórios; o Caso Ximenes Lopes possui três relatórios, o Caso Escher e o Caso Garibaldi possuem dois cada, os casos mais recentes (Herzog e Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus) ainda não possuem relatório e os demais possuem um cada.

Apresentação do Casos.....

Ximenes Lopes Vs. Brasil

O caso trata da violação dos direitos humanos de um portador de transtorno mental, Damião Ximenes Lopes. A vítima foi internada na Casa de Repouso Guararapes, no Ceará, devido a crises psiquiátricas. Contudo, as condições degradantes de sua hospitalização e os ataques contra a sua integridade pessoal, por parte dos funcionários do hospital, levaram-no a óbito três dias após a internação.

Diante de tais circunstâncias, o Brasil foi apontado como responsável pelas condições precárias do atendimento, uma vez que a vítima estava sob os cuidados de uma clínica mantida pelo Sistema Único de Saúde (SUS), responsabilidade do Estado, bem como pela falta de investigação e garantias judiciais posteriores ao ocorrido. A Corte dispôs seis medidas de reparação a serem cumpridas (Quadro 3):

Quadro 3. Análise das medidas no caso Ximenes Lopes

Medida resolutiva disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deve [...] investigar e sancionar os responsáveis [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deve publicar [...] os fatos provados desta Sentença [...]	Satisfação	Cumprida
O Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação [...] para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental [...]	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deve pagar em dinheiro [...] a título de indenização por dano material, a quantia fixada [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida
O Estado deve pagar em dinheiro [...] a título de indenização por dano imaterial, a quantia fixada [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida
O Estado deve pagar em dinheiro [...] a título de custas e gastos gerados no âmbito interno e no processo internacional [...] a quantia fixada [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Verifica-se que o Estado deu cumprimento integral a quatro medidas, por meio de três ações distintas alocadas em duas formas de reparação: satisfação e indenizações e reembolso de custas e gastos. Ainda estão pendentes: a obrigação de investigar, julgar e sancionar e a garantia de não repetição.

Escher e outros Vs. Brasil

A violação de direitos humanos ocorreu em decorrência do monitoramento ilegal de linhas telefônicas de membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e vazamento de trechos do diálogo. O pedido para interceptação e monitoramento da linha foi feito sob a justificativa de que ela estaria sendo utilizada para práticas delituosas.

Tendo sido declarado culpado por violação ao direito à vida privada, à honra, à reputação e ao direito à liberdade de associação, a Corte sentenciou o Estado a cumprir as seguintes medidas (Quadro 4):

Quadro 4. Análise das medidas no caso Escher e Outros

Medida resolutiva disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deve pagar [...] o montante fixado [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida
O Estado deve publicar [...] a parte resolutiva da presente Sentença [...]	Satisfação	Cumprida
O Estado deve investigar os fatos que geraram as violações do presente caso [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Cumprida
O Estado deve pagar o montante fixado no parágrafo 259 da presente Sentença por restituição de custas e gastos [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida

Fonte: Elaborado pelas autoras

O Estado cumpriu todas as medidas, com isso a Corte, em seu relatório de supervisão, de julho de 2012, arquivou e encerrou o caso, tornando esse, até o momento, o único caso arquivado por cumprimento.

Garibaldi Vs. Brasil

O caso trata da execução sumária de Sétimo Garibaldi, durante uma operação extrajudicial de despejo de famílias do MST, que ocupavam uma fazenda no interior do Paraná. O crime ocorreu em novembro de 1998, um mês antes do Brasil reconhecer a competência contenciosa da Corte, logo o órgão não detinha jurisprudência para julgar o assassinato *per se*. Entretanto, o Estado foi réu pelas violações em decorrência da não averiguação e punição dos responsáveis pela morte de Garibaldi. A Corte determinou o cumprimento de quatro medidas (Quadro 5):

Quadro 5. Análise das medidas no caso Garibaldi

Medida resolutive disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deve publicar [...] a parte resolutive da presente Sentença, bem como deve publicar de forma íntegra a presente Decisão [...] em uma página web oficial	Satisfação	Cumprida
O Estado deve conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o Inquérito [...] Da mesma maneira, o Estado deve investigar e, se for o caso, sancionar as eventuais faltas funcionais nas quais poderiam ter incorrido os funcionários públicos a cargo do Inquérito [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Com cumprimento parcial
O Estado deve pagar [...] os montantes fixados [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida
O Estado deve pagar [...] o montante fixado no parágrafo 199 da presente Sentença por restituição de custas e gastos [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida

Fonte: Elaborado pelas autoras.

As quatro determinações contemplam três formas de reparação: satisfação; obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar; e indenizações e reembolso de custas e gastos. No último relatório de supervisão, de fevereiro de 2012, todas as medidas foram declaradas cumpridas, com exceção daquela que recomenda a investigação. Embora, a Corte considere que o Brasil realizou com sucesso as investigações administrativas, as investigações penais não puniram os responsáveis, tampouco elucidaram os fatos. Nesse sentido, a Corte solicitou ao Estado que continue a adotar ações para o total cumprimento da medida, mantendo em aberto o caso.

Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil

A Guerrilha do Araguaia foi posta termo, em 1974, após todos os seus integrantes terem sido mortos de forma brutal por órgãos de repressão do governo, porém dado os fatos terem ocorrido antes de o Brasil reconhecer a competência da Corte, o órgão **não pôde** julgar as detenções e atos de tortura. O Brasil foi julgado pelas violações continuadas ou permanentes e por omissões na investigação, julgamento e sanção dos responsáveis, pelas restrições ao direito de acesso à informação e pelo sofrimento dos familiares.

Com o intuito de reparar as famílias e a memória das vítimas, a Corte determinou nove medidas (Quadro 6):

Quadro 6. Análise das medidas no caso Gomes Lund e outros

Medida resolutiva disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deve conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deve realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares	Satisfação	Pendente de cumprimento
O Estado deve oferecer o tratamento médico e psicológico ou psiquiátrico que as vítimas requeiram e, se for o caso, pagar o montante estabelecido [...]	Reabilitação	Pendente de cumprimento
O Estado deve realizar as publicações ordenadas [...]	Satisfação	Cumprida
O Estado deve realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional [...]	Satisfação	Pendente de cumprimento
O Estado deve continuar com as ações desenvolvidas em matéria de capacitação e implementar [...] um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas [...]	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deve adotar [...] as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos [...] Enquanto cumpre com esta medida, o Estado deve adotar todas aquelas ações que garantam o efetivo julgamento [...]	Garantia de não repetição e Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deve continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso à mesma [...]	Satisfação	Com cumprimento parcial
O Estado deve pagar as quantias fixadas [...] a título de indenização por dano material, por dano imaterial e por restituição de custas e gastos [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Com cumprimento parcial

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O relatório publicado em 2014 apontou que o Brasil agiu integralmente em apenas uma das medidas e parcialmente nas demais. Embora tenham decorrido quatro anos entre a condenação e o relatório, nota-se que para a maioria das medidas a Corte considerou que as ações tomadas não foram suficientes (tem cumprimento parcial) ou não foram apresentadas provas ou informações específicas sobre a implementação de quaisquer ações.

Para além disso, a Corte destacou a incompatibilidade da Lei de Anistia¹¹, vigente no país, com a Convenção Americana e com as obrigações jurídicas internacionais do Estado, a referida Lei agiria como um impeditivo para as investigações e punições dos responsáveis.

Trabalhadores da fazenda Brasil Verde Vs. Brasil

O caso aborda a situação de escravidão e o tráfico de pessoas ocorrido na Fazenda Brasil Verde, no Pará, nesse local as vítimas foram submetidas a condições insalubres de trabalho, jornadas excessivas e impedidas de deixarem a fazenda em virtude de dívidas contraídas com o empregador.

Dos fatos, a CIDH concluiu que o Brasil violou a Declaração Americana ao se manter inerte diante de situação de trabalho análoga à escravidão e encaminhou à Corte um pedido para que o país fosse responsabi-

11. "As disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil" (Corte 2010).

lizado internacionalmente. Pelas responsabilizações atribuídas ao Brasil a Corte determinou a adoção de cinco medidas (Quadro 7):

Quadro 7. Análise das medidas no caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde

Medida resolutive disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deve reiniciar, com a devida diligência, as investigações e/ou processos penais [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deve realizar, no prazo de seis meses a partir da notificação da presente Sentença, as publicações [...]	Satisfação	Cumprida
O Estado deve [...] adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de escravidão e suas formas análogas [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deve pagar os montantes fixados [...], a título de indenizações por dano imaterial.	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Com cumprimento parcial
O Estado deve pagar os montantes fixados pelo reembolso de custas e gastos [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A Corte considerou, em novembro de 2019, que o país cumpriu integralmente a medida de reparação e parcialmente o pagamento das indenizações e reembolsos, uma vez que permanece pendente a localização de cinquenta e seis vítimas. As demais medidas foram classificadas como não cumpridas.

Favela Nova Brasília Vs. Brasil

O caso remete a duas chacinas ocorridas na comunidade Nova Brasília, no Rio de Janeiro, durante operações policiais, em 1994 e 1995. Essas incursões resultaram no homicídio de vinte e seis jovens e em três vítimas de violência sexual. O Brasil foi considerado réu pela demora na investigação e punição dos responsáveis pelas execuções. Visando reparar as vítimas, responsabilizar as autoridades e impedir que a violação se repita, a Corte dispôs treze medidas (Quadro 8):

Quadro 8. Análise das medidas no caso Favela Nova Brasília

Medida resolutive disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deverá conduzir eficazmente a investigação em curso [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deverá iniciar uma investigação eficaz a respeito dos fatos de violência sexual [...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deverá oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas [...] tratamento psicológico e psiquiátrico [...] inclusive o fornecimento gratuito de medicamentos [...]	Reabilitação	Pendente de cumprimento
O Estado deverá proceder às publicações mencionadas no parágrafo 300 da Sentença.	Satisfação	Com cumprimento parcial
O Estado deverá realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional [...] durante o qual deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas [...]	Satisfação	Pendente de cumprimento
O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país [...]	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado [...] deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial [...] se delegue a investigação a um órgão independente [...]	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento

Medida resolutiva disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deverá implementar, em prazo razoável, um programa [...] sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde [...]	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público [...]	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios [...] em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido.	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deverá pagar as quantias fixadas [...], a título de indenização por dano imaterial, e pelo reembolso de custas e gastos.	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Pendente de cumprimento
O Estado deverá restituir ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a quantia desembolsada durante a tramitação do presente caso.	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Cumprida

Fonte: Elaborado pelas autoras

Com essas medidas, a Corte exigiu algumas ações que demandam mais tempo para serem cumpridas, tais como: mudanças legislativas e administrativas. Dessa forma, no relatório de supervisão, de outubro de 2019, o órgão manteve em aberto a supervisão de doze delas e exigiu que o Estado apresentasse um novo informe até 6 de março de 2020. Até setembro de 2020, o documento ainda não se encontrava no site da Corte, o que pode significar que o país não apresentou o que foi pedido ou que o órgão ainda não disponibilizou. Em relação à medida com cumprimento parcial, a Corte considerou que o Brasil publicou os documentos requisitados, mas permanece pendente a publicação da sentença e do resumo do caso em página oficial do governo do Rio de Janeiro.

Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil

O caso trata da violação dos direitos de garantia judicial, proteção judicial, propriedade coletiva e integridade pessoal. Destaca-se por ser o primeiro caso que o Brasil foi condenado por violações à comunidade indígena. O país foi acusado por ter tardado dezesseis anos para demarcar e reconhecer as terras indígenas e remover os indivíduos não-indígenas do território. Resultando em violentos conflitos pela terra, que vitimaram muitos membros da comunidade.

A Corte estabeleceu como forma de reparação as medidas abaixo (Quadro 9):

Quadro 9. Análise das medidas no caso Povo Indígena Xucuru

Medida resolutive disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deve garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território [...]	Restituição e garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deve concluir o processo de desintrusão do território indígena Xucuru, com extrema diligência, efetuar os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território [...]	Restituição, indenizações e reembolso de custas e gastos e garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deve proceder às publicações indicadas no parágrafo 199 da Sentença.	Satisfação	Cumprida
O Estado deve pagar as quantias fixadas [...], a título de custas e indenizações por dano imaterial.	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Pendente de cumprimento

Fonte: Elaborado pelas autoras.

No relatório de supervisão de cumprimento de sentença, de novembro de 2019, a Corte considerou cumprido o ponto resolutive da satisfação - o país publicou e divulgou a sentença e seu resumo oficial nos meios de comunicação. O procedimento de supervisão foi mantido em aberto em todas as demais medidas, uma vez que o Estado não demonstrou nenhuma iniciativa de cumprimento. Com isso, a Corte requisitou que o Brasil apresente, até 21 de fevereiro de 2020, um novo relatório acerca das medidas pendentes (ainda não disponível).

Herzog e outros Vs. Brasil

Vladimir Herzog foi um jornalista que, em outubro de 1975, ao ser convocado para prestar depoimento em um dos Centros de Operação do governo, foi preso, torturado e morto. Esse é o segundo caso a tramitar na Corte por violações cometidas durante a ditadura militar brasileira (1964-1985) e, em cumprimento a Lei de Anistia, os responsáveis pelos crimes nunca foram julgados.

À semelhança do Caso Guerrilha do Araguaia, a Corte não pôde exercer sua competência contenciosa, com isso o Brasil não foi condenado pela prisão arbitrária, tortura e morte do jornalista, mas sim pela omissão do Estado e ausência de investigação, julgamento e punição dos responsáveis. As seguintes medidas devem ser cumpridas em reparo à família da vítima e sua memória (Quadro 10):

Quadro 10. Análise das medidas no caso Herzog e Outros

Medida resolutive disposta na sentença	Forma de reparação condizente	Status de cumprimento
O Estado deve reiniciar, com a devida diligência, a investigação e o processo penal cabíveis, pelos fatos ocorridos[...]	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar	Pendente de cumprimento
O Estado deve adotar as medidas mais idôneas [...] para que se reconheça, sem exceção, a imprescritibilidade das ações emergentes de crimes contra a humanidade e internacionais [...]	Garantia de não repetição	Pendente de cumprimento
O Estado deve realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelos fatos do presente caso.	Satisfação	Pendente de cumprimento
O Estado deve providenciar as publicações estabelecidas na Sentença	Satisfação	Pendente de cumprimento
O Estado deve pagar os montantes fixados [...], a título de danos materiais e imateriais, e de reembolso de custas e gastos [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Pendente de cumprimento
O Estado deve reembolsar ao Fundo de Assistência Jurídica a Vítimas, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a quantia despendida durante a tramitação do presente caso [...]	Indenizações e reembolso de custas e gastos	Pendente de cumprimento

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Até outubro de 2020 a Corte não disponibilizou o relatório de supervisão de cumprimento da sentença, por esse motivo o status de todas permanece como pendente. Dessa maneira, não se sabe se o Estado não mostrou iniciativa em cumprir as recomendações ou se já foram efetuadas, mas a Corte ainda não as supervisionou.

Análise

Entre dezembro de 1998, ano em que o Brasil reconheceu a competência contenciosa da Corte e outubro de 2020, o órgão proferiu nove condenações ao Estado brasileiro. Ao total, somam-se sessenta e duas medidas que visaram satisfazer as diferentes formas de reparação. Ao analisar o grau de cumprimento das medidas ordenadas nas decisões, dezesseis delas foram cumpridas integralmente, cinco têm cumprimento parcial, trinta estão pendentes de cumprimento e onze estão no prazo de processo de monitoramento.

O quadro abaixo (Quadro 11) dispõe, na vertical, os casos contenciosos contra o Estado brasileiro aqui analisados. Na horizontal encontram-se as formas totais de reparação empregadas pela Corte. Os marcadores referem-se o status de cada medida de reparação em seu respectivo caso. Dessa forma, os pontos cinza indicam que a medida não foi aplicada naquele caso; os pontos verdes indicam que aquela medida foi cumprida; os amarelos sinalizam que se encontram com cumprimento parcial; e, os vermelhos mostram que a medida está classificada como pendente de cumprimento.

Há casos que possuem mais de uma marcação em um mesmo quadrado, isto expressa que a Corte ordenou ao Estado mais de uma iniciativa àquela forma reparação.

Quadro 11. Casos contenciosos contra o Brasil X reparações empregadas e seu status de cumprimento

	Restituição	Reabilitação	Satisfação	Garantia de não repetição	Indenizações e reembolso de custos e gastos	Obrigação de investigar, julgar e, se for pertinente, sancionar
Ximenes Lopes Vs. Brasil	●	●	●	●	● ● ●	●
Escher e outros Vs. Brasil	●	●	●	●	● ●	●
Garibaldi Vs. Brasil	●	●	●	●	● ●	●
Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil	●	●	● ●	● ●	●	● ●
Trabalhadores da fazenda Brasil Verde Vs. Brasil	●	●	●	●	● ●	● ●
Favela Nova Brasília Vs. Brasil	●	●	● ●	● ● ●	● ●	● ●
Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil	● ●	●	●	●	● ●	●
Herzog e outros Vs. Brasil	●	●	● ●	●	● ●	●
Marcia Barbosa de Souza e família Vs. Brasil	●	●	● ● ●	● ●	● ●	● ●

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A organização dos dados conquistada com o quadro acima permite identificar que as medidas ordenadas com maior frequência são as de indenização das vítimas e satisfação; ambas aplicadas em todos os casos. Em oposição, aquelas com menor incidência são as de restituição e reabilitação, aplicadas em apenas um e três casos, respectivamente.

Quanto ao grau de cumprimento, as medidas referentes ao último caso e que ainda não possuem um status de cumprimento não entraram na estatística. Uma vez que o objetivo é observar quais formas de reparação são mais cumpridas, inclui-se apenas as que já passaram pela supervisão da Corte.

Percebe-se, dessa forma, que as medidas que demandam o pagamento de indenizações são as mais cumpridas pelo Estado, com 9 cumpridas de um total de 16 (retirando-se as duas que ainda não possuem status), contabilizando 56,25%. As medidas destinadas à satisfação possuem a segunda maior taxa de cumprimento (46,15%). Para Zaverucha e Leite (2016) a maior taxa de cumprimento decorre do fato de que a execução dessas medidas depende, exclusivamente, do poder Executivo Federal, sem a interação com os demais poderes. Por outro lado, medidas de restituição, reabilitação e garantia de não repetição estão, em sua totalidade, pendentes de cumprimento.

De maneira geral, das 54 medidas que já possuem um status definido pela supervisão da Corte, 16 foram cumpridas integralmente, 4 encontram-se parcialmente cumpridas e 34 ainda estão pendentes de cumprimento.

A análise das respostas do Brasil implica observar características do país que podem fazer com que o cumprimento de uma medida seja mais ou menos possível (BASCH et. al, 2010). Medidas como as de garantia de não repetição, restituição e obrigação de julgar podem apresentar menor cumprimento por requererem ações burocráticas, como: a reabertura de um processo arquivado, a tramitação de documentos por diferentes órgãos, a promulgação de leis ou mudanças no ordenamento jurídico interno; medidas que demandam tempo, interesse e a tramitação nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Dessa forma, o Estado ao ser condenado a medidas que visam assegurar direitos garantidos ou a agir de maneira a reverter ou cessar violações de direitos necessita criar ou rever medidas, diferente quando se trata de indenizações monetárias, que podem ser prontamente cumpridas, haja vista a previsão orçamentária para pagamento de indenizações às vítimas dado a adesão ao tratado de proteção de direitos humanos.

Outrossim, a Corte ao emitir sentenças com medidas de reparação de natureza diversa promove que as decisões mantenham o status de parcialmente cumpridas por um longo período, pois, em geral, os Estados acatam cada medida em separado (LEITE; NETO, 2020).

Paralelamente a isso, é possível depreender implicações, também, no plano interno, seja por meio de transformações jurídicas, políticas ou culturais; ao passo que, possibilitam maior eficácia no cumprimento de decisões em casos subsequentes e evitam a ocorrência de episódios semelhantes. Cita-se, por exemplo, as sentenças dos Casos Escher (2009) e Garibaldi (2009), tidas hoje como referências nas questões de conflitos sociais e reforma agrária. Elas impulsionaram ações de organizações e movimentos sociais na luta por terras e na denúncia de estruturas que obstruem a reforma agrária (AMORETTI; CARLET, 2012).

Igualmente, os casos Guerrilha do Araguaia (2010) e Herzog (2018) têm em comum a ocorrência durante a ditadura militar. O caso Araguaia, precursor na abordagem da temática, foi citado na sentença do caso Herzog, a qual reiterou a já manifesta posição sobre a incompatibilidade da Lei de Anistia com a Convenção Americana. Ambos fomentaram importantes debates para a justiça de transição¹² e impulsionaram diversos grupos e operações, com destaque para o Grupo de Trabalho de Justiça de Transição, que coordena a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no seu dever de realizar as devidas investigações penais (JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO, s.d).

No tocante à Corte, ao separarmos as medidas em categorias, podemos analisar com maior rigor o que elas objetivam. Percebe-se como o órgão, frequentemente, procura garantir uma satisfação às vítimas, bem como indenizá-las monetariamente, possivelmente por serem ações que demandam menos tempo e procedimentos burocráticos mais simples. Além disso, nos casos em análise, restituir o direito tomado das vítimas é pouco factível, uma vez que elas, em sua maioria, faleceram.

Nota-se, no caso brasileiro, uma heterogeneidade quanto ao cumprimento das medidas; embora haja obrigações não cumpridas ou demora na iniciativa de fazê-lo, há, também, um esforço na implementação de melhorias internas após as condenações. Embora a morosidade para o

12. Medidas tomadas nos processos de transição de regimes totalitários ou autoritários para regimes democráticos (Quinalha 2013).

cumprimento, o direito interno do país não obsta a atuação da Corte, haja visto que o Brasil aceitou voluntariamente, por meio de tratado, a função contenciosa do órgão. E, dessa forma, não pode invocar normas internas para justificar o não cumprimento de obrigações adquiridas.

Não obstante, salienta-se que no ordenamento jurídico brasileiro não há uma norma ou dispositivo específico que obrigue a execução imediata das sentenças internacionais; elas são executadas de acordo com os mesmos procedimentos vigentes relativos à execução de sentenças contra o Estado. Logo, não podemos afirmar que o fato de ainda estarem pendentes de cumprimento significa, necessariamente, que o Estado tenha descumprido as sentenças.

Por fim, Ribeiro, Ramanzini e Santos (2020) ao analisarem as medidas de não repetição, embora com escopo e classificação distintos chegam em resultados semelhantes, ao identificarem maior índice de cumprimento das medidas de compensação monetária e dificuldade no cumprimento de medidas que envolvem modificação ou criação de políticas/leis e que demandem a participação de mais de um órgão do Estado. Para mais, assentimos na importância das decisões da Corte, mesmo que não integralmente cumpridas, na medida que “atuam como orientação das políticas governamentais a favor dos direitos humanos” (RIBEIRO, RAMANZINI e SANTOS, 2020, p. 14).

Conclusão

O artigo abordou a proteção internacional e regional dos direitos humanos, relatando sua importância, órgãos e mecanismos. Nas Américas, o SIDH ao responsabilizar internacionalmente os Estados-partes e reforçar o valor das normas, promove maior efetividade dos direitos. A responsabilização dos Estados por suas ações e/ou omissões provoca mudanças no próprio ordenamento jurídico dos Estados na medida que se submetem à jurisdição da Corte, nesse sentido, a análise das sentenças revela a importância de mecanismos que reforcem os direitos assegurados nos tratados e monitorem sua prática.

Paralelamente, os relatórios brasileiros mostram a falta de instrumentos nacionais permanentes que executem as sentenças. Contudo, mesmo que o Brasil não tenha cumprido na totalidade as medidas impostas, verifica-se que o órgão tem servido à finalidade a qual foi desenvolvido, agindo quando provocado nos casos de violação aos direitos humanos e aplicado aos Estados que aceitaram sua jurisdição. Fica evidente, portanto, que apesar da proteção dos direitos humanos sofrer com oscilações do ambiente e de seus entes, as ações para reparação das violações criam precedentes e atuam de forma a impedir retrocessos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Carlos Alberto Dunshee de. **Proteção internacional dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964.
- ALTER, Karen *et al.* Theorizing the Judicialization of International Relations. **International Studies Quarterly**, v.63, n. 144, p. 449-463, 2019.

AMORETTI, Juliana; CARLET, Flávia. Conflitos agrários e demandas do sistema interamericano de direitos humanos ao Brasil. **ANDHEP**, 2012. Disponível em: < <http://www.andhep.org.br/anais/arquivos/VIIencontro/gt11-01.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2020.

BASCH, Fernando *et al.* A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: Uma Abordagem Quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões. **Revista Internacional de Direito Humanos**, v. 7, n. 12, p. 9-35, 2010.

BELLI, Benoni. **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos**. In: SILVA, Reynaldo Pereira. (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo: LTr, 1998.

BORGES, Alci Marcus Ribeiro. Breve Introdução ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1257, 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9228/breve-introducao-ao-direitointernacional-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BRANDÃO, Maria Luísa Pacífico. Decisões da corte interamericana de direitos humanos na ordem jurídica brasileira. **TCCendo Saberes**, p. 261-313, 2016.

BUERGENTHAL, Thomas. **International human rights**. Minnesota: West Publishing, 1988.

CASTRO, Giovane Michelon de. **Direitos Humanos e a política externa brasileira: um diálogo com o sistema interamericano**. 2013. 142f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. **Corte interamericana de direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2008.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, 2009. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/u.regulamento.cidh.htm>

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Sentença de 4 de julho de 2006. CrIDH, 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Escher e outros vs. Brasil**, jun. 2009. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher_19_06_12.pdf

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. set. 2009. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garibaldi_20_02_12.pdf

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil**, nov. 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gomes_17_10_14.pdf

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**, out. 2016. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/trab_fazBras_22_11_19.pdf

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**, fev. 2017. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/favela_07_10_19.pdf

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil**, fev. 2017. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/xucuru_22_11_19.pdf

CrIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Herzog e outros vs. Brasil** mar. 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf

FRANCO, Thalita Leme. Efetividade das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: identificação dos marcos teóricos e análise da conduta do Estado brasileiro. 2014. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HEYNS, Christof; VILJOEN, Frans. An overview of human rights protection in Africa, **South African Journal on Human Rights**, v. 11, n. 3, 1999.

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO. Atuação da PGR em Justiça de Transição buscou articulação institucional e balizou atuação de procuradores em todo o país. Disponível em: <http://www.justica-detransicao.mpf.mp.br/atuacao-da-pgr>. Acesso em: fev. 2020.

LEITE, Rodrigo de Almeida; NETO, Ricardo Borges Gama. O enfrentamento às decisões da corte interamericana de direitos humanos por cortes supremas nacionais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 120, p. 369-409, 2020.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Direitos humanos: evolução histórica. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária, n. 74/75, p. 91-121, 1992.

McCLENDON, Gwyneth. "Commitment without compliance: settlements and referrals of human right cases in the Inter-American System". **International Studies Association Annual Conference**, New York, feb. 9, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 3.ed Ed. Atlas: São Paulo, 2003.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana de Direitos Humanos**, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Estadísticas**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Relatório Anual dos Trabalhos da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2018/portugues.pdf>

PIOVESAN, Flávia. Introdução ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: a convenção americana de direitos humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia Cristina (Coords.). **O Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PIOVESAN, Flávia. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Direitos Humanos: perfil sul-americano de cumprimento das decisões da Corte Interamericana. 2010. Tese (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. O prometido é devido: compliance no sistema interamericano de direitos humanos. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RAMIRES, Rosana Laura de Castro. Jurisdição Constitucional Internacional: O Acesso à Corte Interamericana como Garantia Constitucional. Dissertação (Mestrado em Direito -PUC/SP), São Paulo, 2006.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini L.A.; I. RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin; SANTOS, Alana Soares. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a judicialização internacional da política doméstica. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 21, p. 1-1, 2020.

SHANNON, Vaughn P. **International Norms and Foreign Policy**. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2017.

SIQUEIRA, Adriana Souza de. As medidas reparatórias na Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2017. Tese (Mestrado em Ciências Jurídico-internacionais) - Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017.

SMITH, Rhona K. M. **Textbook on international human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ZAVERUCHA, J.; LEITE, R. A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 88-107, mar. 2016.

Existe Uma Sociologia Das Relações Internacionais?



Is There A Sociology Of International Relations?

¿Existe Una Sociología De Las Relaciones Internacionales?

Nildo Viana¹

1. Doutor, Universidade Federal de Goiás. E-mail: nildosviana@gmail.com.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p61

Recebido em: 17 de setembro de 2020

Aprovado em: 06 de dezembro de 2021

RESUMO

O presente artigo apresenta uma reflexão sobre a existência e consolidação de uma sociologia especial, a voltada para o campo fenomenal das relações internacionais. Para tanto, realiza uma reflexão sobre as condições de possibilidade para a existência de uma sociologia especial e para sua consolidação. O caminho percorrido foi analisar as contribuições involuntárias e voluntárias para a constituição de uma sociologia das relações internacionais. A conclusão final do artigo é a de que existe uma sociologia das relações internacionais, mas incipiente e em formação. Para que ela se consolide é necessário desenvolver suas tradições analíticas, reflexões sobre relações internacionais e reconhecimento social. Por fim, as publicações mais recentes apontam para a tendência desses elementos se desenvolverem.

Palavras-Chave: Sociologias especiais, sociologia das relações internacionais, tradições analíticas, campo fenomenal, reconhecimento social.

ABSTRACT

This article presents a reflection on the existence and consolidation of a special sociology, the one focused on the phenomenal field of international relations. Therefore, it conducts a reflection on the conditions of possibility for the existence of a special sociology and for its consolidation. The path taken was to analyze the involuntary and voluntary contributions to the constitution of a sociology of international relations. The final conclusion of the article is that there is a sociology of international relations, but incipient and in formation. For it to become consolidated, it is necessary to develop its analytical traditions, reflections on international relations and social recognition. Finally, the most recent publications point to the tendency of these elements to develop.

Keywords: Special sociologies, sociology of international relations, analytical traditions, phenomenal field, social recognition.

RESUMEN

Este artículo presenta una reflexión sobre la existencia y consolidación de una sociología especial, la enfocada en el campo fenomenal de las relaciones internacio-

2. O processo de especialização e sua ampliação é um fenômeno social analisado pela própria sociologia. Esse foi o caso de Max Weber e sua análise da racionalização do ocidente e da especialização que é parte dela e de Karl Marx e sua crítica da divisão social do trabalho e do que denominou “idiotismo da especialização”. Ambos eram grandes eruditos e Weber acabou sendo precursor de várias sociologias especiais, mas, ele mesmo, não desenvolveu nenhuma, por pensar num sentido sociológico mais amplo. Marx, por sua vez, nem se considerava sociólogo e nunca buscou produzir uma ciência particular, o que o deixa bem distante das subdivisões da sociologia, tais como são as sociologias especiais. Porém, concorde-se ou não, a especialização acabou se intensificando e gerando as sociologias especiais e o nosso objetivo aqui é analisar esse processo no caso específico da sociologia das relações internacionais, o que não significa concordância e falta de percepção dos problemas que isso gera tanto no âmbito social quanto intelectual. O nosso foco analítico é a situação dessa sociologia especial e por isso nos limitamos a abordar o seu processo de constituição e seu estado atual.

3. A distinção entre “sociologia geral” e “sociologias especiais” já é tradicional no interior do pensamento sociológico e pode ser vista desde a análise clássica de Durkheim até os manuais de sociologia. A chamada “sociologia geral” é, fundamentalmente, a parte da sociologia considerada mais “teórica” e “geral”, a que trata da sociedade em seu conjunto, dos conceitos básicos, das bases teóricas e metodológicas dessa ciência. As obras dos clássicos Marx, Durkheim e Weber, apontam para essa discussão mais ampla e geral da sociologia, tratando de questões como o surgimento e as características da sociedade moderna, bem como seus elementos teóricos e metodológicos básicos. As sociologias especiais, por sua vez, são subdivisões da sociologia que efetivam análises e pesquisas sobre fenômenos sociais mais específicos no interior da sociedade global, como a educação, a religião, a política, a economia, a cultura, a arte, etc. Isso gera diversas sociologias especiais, como, por exemplo, a sociologia da educação, a sociologia da religião, a sociologia política, a sociológica econômica, a sociologia da cultura. Essas sociologias especiais, por sua vez, podem ainda gerar subdivisões internas e apenas um exemplo, o da sociologia da cultura, é suficiente para mostrar isso: sociologia da arte, sociologia da ciência, entre outras. E outra subdivisão ainda pode ocorrer, tal como na sociologia da arte, que engloba a sociologia do cinema, a sociologia da literatura, a sociologia da música, etc.

nales. Por tanto, realiza una reflexión sobre las condiciones de posibilidad para la existencia de una sociología especial y para su consolidación. El camino recorrido fue analizar los aportes involuntarios y voluntarios a la constitución de una sociología de las relaciones internacionales. La conclusión final del artículo es que existe una sociología de las relaciones internacionales, pero incipiente y en formación. Para que se consolide, es necesario desarrollar sus tradiciones analíticas, reflexiones sobre las relaciones internacionales y el reconocimiento social. Finalmente, las publicaciones más recientes apuntan a la tendencia a desarrollarse de estos elementos.

Palabras clave: sociologías especiales, sociología de las relaciones internacionales, tradiciones analíticas, campo fenomenal, reconocimiento social.

Introdução

Já há algum tempo se questiona se existe uma sociologia das relações internacionais. Com o passar do tempo, novas obras sobre essa temática apareceram e isso poderia dar a impressão de que é uma discussão ultrapassada e que não há dúvida sobre a existência, efetiva, de uma sociologia das relações internacionais. Porém, o questionamento permanece existindo e o fato de terem sido publicadas mais obras sociológicas no mercado sobre relações internacionais não significa a consolidação desta sociologia especial. O fato de algumas grades curriculares utilizarem o nome “sociologia e relações internacionais” ao invés de “sociologia das relações internacionais”, reforçam a dúvida sobre sua existência ou, pelo menos, consolidação como sociologia especial. Isso traz a necessidade de uma reflexão sobre as condições de possibilidade de uma sociologia especial², bem como sobre as questões relativas à sua consolidação.

Para a consolidação de uma sociologia especial³, faz-se necessário não apenas quantidades de obras, mas que algumas delas consigam dar respostas a algumas questões fundamentais que podem consolidá-la acadêmica e intelectualmente. Sem dúvida, o inverso também é verdadeiro: a solidificação analítica através de uma ampla reflexão que responda às questões fundamentais de uma sociologia não é suficiente para sua consolidação, pois é necessário que isso seja reconhecido socialmente, o que ocorre por meio da quantidade de publicações⁴, inserção nas grades curriculares, tradição analítica, formação de grupos de pesquisa e eventos, agenda de pesquisa, etc. Isso tudo justifica as duas questões que buscaremos responder no presente artigo: existe uma sociologia das relações internacionais?⁵ Se existe, ela está consolidada?

Nesse sentido, é necessário colocar em que contexto podemos considerar que uma determinada sociologia especial existe e em qual situação ela pode ser considerada consolidada. Para uma sociologia especial existir ela precisa ter bases intelectuais desenvolvidas, tal como um conjunto de teses (que alguns denominam “teorias”) basilares que servem de referencial explicativo dos aspectos mais amplos do fenômeno social específico, uma delimitação da especificidade do fenômeno social que constitui seu campo de pesquisa, uma tradição analítica (existência de teses basilares que são referências e oferecem bases explicativas para os temas pesquisados), reconhecimento social (grades curriculares, grupos de pesquisa, quantidade de pesquisas e publicações em sua área, etc.). Em síntese, possuir bases intelec-

tuais significa ter um arcabouço explicativo mais geral do fenômeno social específico, uma tese geral que pode se desdobrar em diversas teses complementares, e uma delimitação do campo fenomenal a ser pesquisado, o que alguns denominam “objeto de pesquisa” (VIANA, 2020).

Para que ocorra uma consolidação de uma sociologia especial existente são necessários ainda mais dois elementos: uma tradição analítica (ou seja, diversas abordagens sociológicas que em um certo período de tempo realize pesquisas e publicações sobre ela e seu tema que são referências na área) desenvolvida ao ponto de gerar uma agenda de pesquisa (um conjunto de temas e problemas relacionados ao campo fenomenal de pesquisa que justifique novas pesquisas e reflexões) e o reconhecimento social amplo no interior da sociologia e outros espaços sociais (o que ocorre com sua inserção em grades curriculares, criação de grupos de pesquisa, quantidade de pesquisa e publicações na área, entre outros processos que mostram o reconhecimento na esfera científica e, no caso, na subesfera sociológica, bem como impacto para além dela). Assim, para uma sociologia especial existente se consolidar, necessita do desenvolvimento de sua tradição analítica e uma ampliação do seu reconhecimento social.

Assim, a sociologia da religião teve as contribuições originais de Marx, Durkheim e Weber e, portanto, já teve suas bases intelectuais lançadas pela sociologia clássica. Os escritos de Marx sobre *A Questão Judaica* (1978) e várias passagens em diversas obras possibilitaram a publicação de coletâneas de textos de Marx sobre o fenômeno religioso (MARX; ENGELS, 1972), bem como surgiram autores comentando sua concepção de religião ou buscando desenvolvê-las. Durkheim em sua obra *As Formas Elementares da Vida Religiosa* (1996), bem como Max Weber em seu livro *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1987) e seus outros textos sobre religião (WEBER, 2006) também contribuíram com essa consolidação da reflexão sociológica sobre o fenômeno religioso. É por isso que em obra sobre sociologia da religião essas contribuições, junto com as posteriores, geralmente aparecem.

Porém, a contribuição da sociologia clássica⁶ é uma contribuição involuntária. Ela teve impacto na sociologia da religião que emerge posteriormente, tal como se vê na influência de Marx (HOUTART, 1994; HOUTART, 1992). Após essas contribuições, diversas outras emergiram. Algumas obras se apresentando como uma “sociologia da religião” e discutindo o significado e tema dessa sociologia especial (DESROCHE, 1984; HOUTART, 1994), como uma infinidade de obras de sociologia da religião, tanto as que tratam do tema em geral (BERGER, 1985), quanto as que tratam de fenômenos religiosos específicos e seus derivados.

Isso vale para a sociologia da educação, sociologia política, entre outras. Mesmo que as contribuições dos clássicos em alguns casos sejam bem sintéticas, ao lado de toda a produção intelectual de amplo desenvolvimento desses autores, com seus métodos e análises, elas se tornam sólidas após eles, em grande parte devido às suas contribuições involuntárias. Esse não foi o caso de outras sociologias especiais, que só emergiram após os clássicos. A sociologia do cinema, por exemplo, não poderia receber a contribuição involuntária dos clássicos, pois o cinema nem sequer existia na época de Marx e, embora já existisse quando Durkheim e Weber ainda estavam vivos, ainda dava os seus primeiros passos e começava a se tornar um fe-

4. A questão de quantas obras varia, pois algumas poucas obras podem ser tornar “clássicas” e referências que suprem a necessidade de um grande número e também há a questão do tempo, pois com o passar dos anos, a tendência é aumentar a quantidade de obras e abordagens, mas para a consolidação, bem como de traduções. Por outro lado, pode haver um certo número de obras, mas sem grande importância ou originalidade. Assim, a questão da quantidade é relativa, mas dificilmente se pode considerar uma sociologia especial consolidada com apenas uma, duas ou cinco obras. A exceção seria apenas no primeiro caso, ou seja, pela excepcionalidade e reconhecimento de poucas obras.

5. Entenda-se por sociologia das relações internacionais, numa definição sintética, uma sociologia especial, logo, uma subdivisão da sociologia, que elege como domínio temático de pesquisa as relações internacionais, ou seja, as relações entre os diversos países existentes na sociedade moderna.

6. A sociologia clássica é a que foi desenvolvida por Marx, Durkheim e Weber, embora alguns tentem acrescentar outros a tal lista, o que não tem sentido por serem mais “preferências individuais” do que importância teórica e reconhecimento social, elementos fundamentais para que se considere determinado autor um clássico. As grades curriculares da disciplina “sociologia clássica” (ou “teoria sociológica clássica”) tratam desses autores, bem como obras, manuais etc. (VIANA, 2013).

7. Aqui não trabalhamos com a concepção comum de cinema e sim de uma conceituação mais elaborada. Nesse sentido, não se trata da invenção do cinematógrafo ou das primeiras filmagens, e sim da produção de filmes. O primeiro filme, nesse sentido, é produzido em 1912, *O Estudante de Praga*. A consolidação da produção fílmica, começa a ocorrer no final da década de 1910 e Durkheim morre em 1917 e Max Weber em 1920. Sobre a história do cinema, cf. Viana, 2009 e sobre o conceito de filme: Viana, 2012.

8. O mais comum é que as contribuições involuntárias surjam primeiro e depois da formação e consolidação de uma sociologia especial, elas tendem a escassear (no caso de alguns fenômenos, pois em outros, isso não ocorre, havendo uma competição entre análise sociológica e análises “nativas” dos indivíduos envolvidos diretamente com o campo fenomenal de análise), pois essa última tende a se tornar a grande referência sobre o fenômeno (ou as demais ciências particulares, dependendo de qual domínio temático se trata). Porém, não deixam de existir os “livres pensadores”, os filósofos, os militantes, os envolvidos diretos, os cientistas de áreas afins e, por conseguinte, muitas vezes após a sociologia especial já estar consolidada, haver contribuições involuntárias, embora a tendência seja sua desconsideração ou pouco reconhecimento no interior da sociologia, sendo integradas na análise sociológica geralmente se tiver um reconhecimento social mais amplo (seja para realizar efetivamente sua integração como contribuição, seja para realizar a sua refutação).

nômeno cultural mais popular e um fenômeno social mais consolidado no final da vida desses autores⁷. Esse é o caso também da sociologia das histórias em quadrinhos, embora este fenômeno só tenha recebido análises sociológicas muito tempo depois de sua existência e impacto social, devido, em parte, a pouca seriedade que era atribuída a esse produto cultural. Mas existem outros fenômenos de grande ressonância social que emerge mais de um século depois dos clássicos, como é o caso da internet, condição de possibilidade para o surgimento de uma sociologia da internet.

Podemos, nesse sentido, dizer que existe um período de formação de uma sociologia especial. Esse período de formação é caracterizado pelo processo de efetivação de contribuições involuntárias, no sentido de quem não busca, voluntariamente, constituir uma análise sociológica sobre um fenômeno social específico. Isso se deve ao fato de que nem sempre são sociólogos que efetivam tais contribuições iniciais ou mesmo posteriormente. Além dos sociólogos, análises relativamente “sociológicas” ou próximas são realizadas por um conjunto de livres pensadores, cientistas de áreas afins, militantes políticos, indivíduos envolvidos com o fenômeno analisado (arte, religião, política, etc.), entre outros.

A sociologia política, por exemplo, retoma várias contribuições de cientistas políticos, bem como a sociologia da cultura recebe contribuições de antropólogos. A sociologia do cinema recebeu uma primeira contribuição involuntária de alto nível quando Bertolt Brecht (2005) resolveu publicar uma obra em que comentava o processo jurídico em torno do filme *A Ópera dos Três Vinténs*, realizando uma análise do capital cinematográfico nascente e suas relações internas, bem como sobre a recepção pela imprensa do processo e as questões jurídicas envolvidas. Seria necessário esperar muitos anos depois para que os primeiros ensaios de uma sociologia do cinema surgissem. A sociologia em geral, por sua vez, recebeu, desde o seu nascimento, a contribuição de livres pensadores, filósofos, socialistas utópicos, filantropos, que se preocuparam com a chamada “questão social”. Claro que, nesse caso, não são contribuições sociológicas, mas que podem ser integradas em alguns de seus aspectos numa análise sociológica.

Porém, também existem contribuições sociológicas involuntárias quando um sociólogo não pretende desenvolver uma sociologia especial, mas aborda temática que outros sociólogos buscam sistematizar como tal. Esse é o caso dos clássicos da sociologia que, ao lado de uma teoria da sociedade e reflexão metodológica, entre outras contribuições que seriam consideradas para a sociologia geral, abordaram aspectos específicos da sociedade, tal como no caso da religião, como citamos anteriormente, bem como no caso da educação, economia etc.

As contribuições involuntárias são aquelas que abordam o fenômeno, e, no máximo, apresentam sua definição ou conceituação, bem como algumas reflexões e teses iniciais sobre ele. As contribuições voluntárias são geralmente posteriores⁸ e não apresentam apenas uma abordagem do fenômeno e sua definição ou conceituação e teses iniciais, como também busca a autodefinição da própria sociologia especial e a sistematização de análise global do fenômeno. Quando Max Weber escreveu *Os Fundamentos Racionais e Sociológicos da Música* (1996), iniciou uma reflexão que hoje seria incorporada à sociologia da música, mas ele não apresentou nenhu-

ma discussão específica sobre esta sociologia especial e nem um esboço de uma sociologia da música.

Há também um processo de colaboração recíproca – nem sempre amistosa, pois também ocorrem conflitos e competição – entre as sociologias especiais e outras ciências ou técnicas particulares que abordam o mesmo campo fenomenal, ou os agentes envolvidos no fenômeno pesquisado (o que varia de acordo com a tradição analítica e o campo fenomenal pesquisado)⁹. Assim, há uma colaboração recíproca entre pedagogia e sociologia da educação, bem como entre economia e sociologia econômica, ou, ainda, entre quadrinistas e sociólogos das histórias em quadrinhos. Os cursos de pedagogia geralmente possuem a disciplina de sociologia geral e a de sociologia da educação em sua matriz curricular e os autores especialistas desta área lançam mão, frequentemente, das contribuições sociológicas (bem como psicológicas e filosóficas). Por outro lado, os sociólogos que se dedicam ao fenômeno educacional também usam, muitas vezes, o saber especializado da Pedagogia. Inclusive, o que ocorre muitas vezes, o próprio saber especializado se torna tema do sociólogo especial, tal como as análises sociológicas do discurso pedagógico (BERNSTEIN, 1996). Da mesma forma, quando Eisner faz reflexões sobre as histórias em quadrinhos – “arte sequencial” – ele pode se tornar fonte de inspiração ou ponto de partida para reflexões sociológicas sobre esse fenômeno, assim como muitos quadrinistas leem obras sociológicas sobre histórias em quadrinhos e assimilam alguns de seus elementos.

Nesse sentido, é importante identificar algumas das contribuições involuntárias para a sociologia das relações internacionais, pois esse é um elemento do seu processo de formação. Sem as contribuições involuntárias, a formação e desenvolvimento de uma sociologia especial é mais lenta e as dificuldades maiores, bem como sua consolidação, pois tais contribuições ampliam o reconhecimento social de uma sociologia especial, o que vale também para a sociologia das relações internacionais.

..... Contribuições involuntárias para uma sociologia das relações internacionais

Existiram contribuições involuntárias para uma sociologia das relações internacionais? A resposta é positiva. É preciso, no entanto, demonstrar isso e apresentar, mesmo que sumariamente, quais são essas contribuições. Sem dúvida, é possível iniciar com as contribuições de filósofos, juristas e historiadores, como alguns fazem (MERLE, 1981). Contudo, esse procedimento pode ser útil para o pesquisador analisar o fenômeno ou suas primeiras abordagens, mas é equivocada se queremos realizar uma análise histórica da gênese de uma sociologia especial. Heródoto narrou acontecimentos históricos, verdadeiros ou falsos, reais ou ficcionais, e isso em nada contribui para sabermos da formação da sociologia histórica como sociologia especial, embora seja citado por historiadores para tratar da gênese da historiografia.

Logo, as contribuições involuntárias para a constituição de uma sociologia especial são aquelas que surgem a partir de sociólogos ou autores que exercem influência na sociologia e que trabalham temas considerados sociológicos, ou, mais especificamente sobre o fenômeno social que é o domínio temático de uma das sociologias especiais. Entre os últimos,

9. E há também o problema do “imperialismo sociológico” que alguns especialistas de outras áreas apontam (BOTTOMORE, 1970).

muitos são considerados “sociólogos” e o caso exemplar é o de Marx, considerado um clássico da sociologia, embora nunca tenha se autodeclarado sociólogo como ou tido qualquer vínculo institucional com essa ciência.

Entre as contribuições involuntárias para a sociologia das relações internacionais podemos citar dois clássicos da sociologia: Marx e Weber. Marx, obviamente, nunca discutiu sociologia das relações internacionais e nem mesmo algo como uma “sociologia geral”. Porém, ele fez análises das relações internacionais. Dentre suas análises, podemos citar o capítulo, em *O Capital* (MARX, 1988), sobre a acumulação primitiva de capital e o colonialismo, ou seus diversos escritos sobre colonialismo (MARX; ENGELS, 1970), bem como sua obra sobre “diplomacia europeia” (MARX, 2020) e diversas passagens em várias obras, a começar pelo *Manifesto Comunista*, citado extensivamente por Merle (1981). Sem dúvida, é uma análise substancial, pois os termos “relações internacionais”, “sociologia das relações internacionais”, entre outros, não aparecem, mas o campo fenomenal dessa sociologia especial é contemplado em tais análises.

Uma outra contribuição involuntária é a de Max Weber. Embora sintéticas, as suas reflexões sobre “o prestígio e o poder das grandes potências”, “as bases econômicas do imperialismo”, a ideia de nação, “as origens da disciplina na guerra” (WEBER, 1971) apontam para análises de temáticas que compõem o campo perceptivo da sociologia das relações internacionais. E aqui temos, como em Marx, uma análise substancial e fundamentada em método, bem como análise sociológica, mas não uma referência formal a uma sociologia especial ou, mais especificamente, das relações internacionais.

No caso de Durkheim não há nenhuma reflexão mais profunda sobre o campo fenomenal das relações internacionais. Ele escreveu alguns pequenos artigos a respeito de temas próximos das relações internacionais, tal como patriotismo, bem como analisou a “mentalidade alemã” após o início da Primeira Guerra Mundial. Dos três clássicos foi o que menos contribuiu para discutir o campo fenomenal das relações internacionais.

Depois de Marx e Weber existiram outras contribuições involuntárias. Na esteira de Marx, surgiram as chamadas “teorias do imperialismo”, tais como a de Rudolf Hilferding (1985), Rosa Luxemburgo (1985); Lênin (1987), entre inúmeros outros autores até a Segunda Guerra Mundial¹⁰. Após esta, a teoria do capitalismo de Marx serve de fonte de inspiração para outras tantas concepções de imperialismo que também lançavam mão dos autores citados anteriormente e assim podemos ver uma concepção luxemburguista de imperialismo (BARRATT BROWN, 1976), os comentaristas e adeptos da concepção leninista, bem como as concepções posteriores, como a chamada “teoria da troca desigual” (EMMANUEL, 1973) ou a “teoria da dependência” (GUNDER FRANK, 1980)¹¹, entre diversas outras, além das análises das várias concepções de imperialismo (COHEN, 1976; VILA, 1976; OSÓRIO, 2018).

Nesse caso, as “teorias do imperialismo” são, em sua maioria, contribuições involuntárias por não serem de sociólogos ou são de sociólogos que não visam trabalhar com a delimitação temática e subdisciplinar¹² das “relações internacionais”. Sem dúvida, isso requer uma explicação. As “teorias do imperialismo”, obviamente, tratam de relações internacionais. Porém, essas abordagens tratam, geralmente, dos aspectos econômicos e políticos, em

10. Seria possível acrescentar a “sociologia do imperialismo” de Joseph Schumpeter (1961), que, no entanto, era um economista que tentou refutar a concepção marxista e leninista de imperialismo ao mostrá-lo como uma possibilidade no interior do capitalismo, mas não um derivado dele. A força das análises do imperialismo era tão forte que tiveram impacto sobre Weber e Schumpeter (1961). Schumpeter escreveu um ensaio intitulado “Sociologias do Imperialismo”. Sweezy (1961) explica o interesse de Schumpeter pelo problema do imperialismo a partir de sua relação com o austromarxismo (Otto Bauer) e a obra de Rodolfo Hilferding e Primeira Guerra Mundial. Sem dúvida, as ressonâncias da guerra e as concepções de imperialismo tiveram influência não somente em Schumpeter, mas em toda uma geração e elas estavam entrelaçadas.

11. Existe uma extensa lista de adeptos da chamada “teoria da troca desigual” e da “teoria da dependência”, e por isso optamos por citar apenas um representante de cada uma dessas concepções.

12. No sentido de subdisciplina, ou seja, uma divisão no interior de uma disciplina, tal como são as sociologias especiais no interior da sociologia como ciência.

detrimento de outros elementos. É por isso que a maioria dos autores que abordaram o fenômeno eram economistas, ativistas e militantes políticos. A sociologia das relações internacionais tem como um de seus temas o imperialismo, concorde-se ou não com esse termo e seus significados, e, por conseguinte, as “teorias do imperialismo”, que são explicações das relações internacionais no âmbito fundamentalmente econômico e, secundariamente, político (alguns autores extrapolam essa limitação, seja de forma superficial e periférica, seja de forma mais ampla e profunda). Nesse sentido, o estudo da sociologia das relações internacionais pressupõe o estudo das análises do imperialismo, abarcando a contribuição de sociólogos e não-sociólogos.

Assim, o conjunto de contribuições involuntárias para uma sociologia das relações internacionais é bastante amplo e poderia contar com diversas outras, embora algumas sem grande reconhecimento por parte dos sociólogos e outras com elementos mais restritos da perspectiva mais analítica, tal como alguns cientistas de áreas afins. E algumas contribuições involuntárias acabam se confundindo com as contribuições voluntárias, tal como o caso da ciência política norte-americana. Porém, quanto mais desenvolvida é uma sociologia especial, mais especializada ela fica e mais robusta, o que tem como consequência sua maior autonomia e menor apelo às contribuições involuntárias. Claro que isso varia de acordo com o campo fenomenal da sociologia especial ou da tradição analítica. Certos fenômenos sociais atraem maior atenção de um conjunto de cientistas, militantes etc., e assim, em alguns casos, as contribuições involuntárias tendem a ter grande volume e assim ser relativamente incorporada nas discussões da sociologia especial. Por outro lado, se a sociologia especial já está consolidada, depende menos de tais contribuições, mas algumas tradições analíticas no seu interior (tal como, por exemplo, as que valoram a interdisciplinaridade ou o marxismo, que é adisciplinar) podem lançar mão frequentemente delas devido suas características próprias¹³.

No caso específico das relações internacionais, algumas contribuições involuntárias continuarão existindo e caberá às tradições analíticas lançarem mão ou não delas. A geopolítica, enquanto subdivisão da geografia, as produções intelectuais e pesquisas da área específica das relações internacionais¹⁴, as concepções do imperialismo, entre outras, que continuam existindo e avançando, são exemplos desse processo de permanência das contribuições involuntárias e de sua assimilação pela sociologia das relações internacionais. Algumas tendências da sociologia das relações internacionais, incluindo aquelas mais contrafeitas às contribuições de outras disciplinas, acabam lançando mão de suas teses, pois ela ainda é uma sociologia especial que, devido ao seu estágio de desenvolvimento, necessita de um “apoio externo”.

As tentativas de uma sociologia das relações internacionais.....

A sociologia das relações internacionais, enquanto sociologia especial, emerge a partir das contribuições involuntárias que são fundamentais para a sua formação e a partir das tentativas de determinados sociólogos no sentido de constituir essa nova especialidade dentro do pensamento sociológico. Sem dúvida, isso ocorre, como em qualquer ciência

13. Existem casos fronteiriços, como o da Revista International Political Sociology, que busca ser “transversal” e “interdisciplinar”, reunindo cientistas políticos, sociólogos e pesquisadores de outras áreas, cuja delimitação é difícil, entre outras contribuições que compõem um amplo leque de produção intelectual e que não poderão ser analisadas aqui, pois enfatizamos as concepções estritamente sociológicas e de maior ressonância internacional.

14 As diversas abordagens no interior das relações internacionais constituem contribuições involuntárias para uma sociologia das relações internacionais, com suas divisões e diferenças, que são retomadas (ou não) pelas concepções sociológicas a partir das suas bases semelhantes (por exemplo, o construtivismo tem maior facilidade de ser resgatado por sociólogos de orientação pós-estruturalista e semelhantes). Não seria possível aqui sintetizar tais contribuições involuntárias, mas vale a pena ressaltar sua existência e que trazem elementos importantes para o desenvolvimento de uma sociologia das relações internacionais.

15. Sem dúvida, trata-se aqui do espectro das contribuições que conseguiram ressonância social e que realizou um desenvolvimento efetivo da discussão. Não é possível conhecer todas as obras em todos os idiomas que tratam dessa questão, mas apenas aquelas que tiveram ressonância o suficiente para serem traduzidas, citadas e reconhecidas pelos demais sociólogos. Assim, seria possível, por exemplo, colocar aqui a contribuição do pequeno artigo de quatro páginas de Jacques Vernant, escrito em 1952, *Por uma Sociologia das Relações Internacionais*. O texto curto e sintético, no entanto, avança mais em alguns elementos do que obras mais extensas. Vernant (1952) afirma que as relações internacionais são “fatos sociais”, e constata que as tentativas de análises sociológicas das relações internacionais são mais descritivas e que é necessário ir além do descritivismo. Vernant também aponta a “sociedade internacional” (que é, segundo ele, uma forma de sociedade *sui generis*, que é uma ideia de inspiração durkheimiana) como campo fenomenal de pesquisa da sociologia das relações internacionais, bem como questiona que não se pode reduzi-lo (como faz Aron) às relações intergovernamentais, pois engloba também as relações econômicas e culturais, além das especificamente políticas. O problema da ressonância remete para as relações internacionais no plano da produção sociológica, pois a subordinação na divisão internacional do trabalho e o processo de concentração e centralização no capitalismo mundial gera um efeito tanto sobre o processo de produção intelectual no capitalismo subordinado quanto sobre sua ressonância externa. Tickner (2011) abordou elementos desta relação ao abordar as relações entre “centro-periferia” nas “relações de conhecimento”, bem como se reconhece que a dicotomia “centro-periferia” governa o “aparato da produção intelectual” (TICKNER; BLANEY, 2013). Assim, é possível perceber que há uma divisão internacional do trabalho intelectual, que remete para as relações internacionais estabelecidas no capitalismo mundial.

particular ou subdivisão desta, através da formação de tradições analíticas distintas, formando diferentes teses ou mesmo escolas.

É quase consenso que as primeiras tentativas voluntárias de constituir uma sociologia das relações internacionais ganharam maior força no período posterior à Segunda Guerra Mundial (DEVIN, 2009; MERLE, 1981). A razão disso remete tanto ao problema da guerra e suas consequências e traumas, quanto às inovações que ocorrem posteriormente, tal como a expansão do capital transnacional e a formação de organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, etc.). Antes disso, apontam-se algumas poucas obras, mas cujo caráter sociológico é questionável. Se seguirmos a concepção de Merle (1981), nos Estados Unidos emergiram as primeiras tentativas especificamente sociológicas no sentido de abordar as relações internacionais. Merle (1981) Ele aponta a existência de duas concepções sociológicas sobre as relações internacionais: a behaviorista e a funcionalista. Porém, nesse caso também se trata de cientistas políticos e análises interdisciplinares, tais como as de Deutsch e outros (DEUTSCH; 1978; MORGENTHAU, 2003) e não de análises de sociólogos.

A abordagem funcionalista é mais próxima de uma sociologia das relações internacionais, pois foi desenvolvida por cientistas políticos, que são especialistas bastante próximos da sociologia política, além da proximidade das duas ciências (sociologia e ciência política). Além disso, a concepção funcionalista, que também ficou conhecida como “estrutural-funcionalismo”, se desenvolveu e foi hegemônica simultaneamente na sociologia e na ciência política nos Estados Unidos. David Easton e outros, na Ciência Política, e Parsons e Merton, entre outros, na Sociologia, desenvolveram essa concepção hegemônica desse período, que estava de acordo com o paradigma hegemônico da época, o reprodutivismo (VIANA, 2019). Porém, essas contribuições são, no entanto, mais involuntárias do que voluntárias e, assim, contribuem com análises do fenômeno das relações internacionais, mas não com o desenvolvimento da abordagem especificamente sociológica ao seu respeito, embora realizem discussões metodológicas que podem ser englobadas pela pesquisa sociológica posterior.

Uma das primeiras tentativas sistemáticas de desenvolver uma sociologia das relações internacionais foi a obra do sociólogo francês Raymond Aron¹⁵. Aron publicou algumas obras dedicadas às questões internacionais e dedicou uma especificamente para sistematizar uma análise sociológica das relações internacionais, intitulada *“Paz e Guerra entre as Nações”*, escrita entre 1960 e 1961 e publicada em 1962 (PAIM, 2002). Essa volumosa obra, que na tradução portuguesa tem mais de 900 páginas (ARON, 2002), aponta para vários elementos que se exige de uma sociologia especial, tal como a definição de relações internacionais, a apresentação do seu domínio temático, os seus principais problemas, uma agenda de pesquisa.

A definição de relações internacionais de Aron abre espaço para se pensar uma agenda de pesquisa que seria própria da sociologia das relações internacionais:

Não há dúvida de que o centro das relações internacionais está situado no que chamamos de “relações interestatais”, as que engajam as unidades políticas. Essas relações se manifestam por meio de canais especiais, personagens que chamarei, simbolicamente, de *diplomata* e de *soldado*. Os dois e somente eles – agem plenamente não como membros mas como *representantes* das coletividades a que pertencem: o *diplomata*,

no exercício das suas funções, *é* a unidade política em nome da qual fala; no campo de batalha, o *soldado é* a unidade política em nome da qual mata o seu semelhante. O golpe de leque do soberano de Argel teve o valor de um acontecimento histórico porque atingiu um Embaixador. Uniformizado, e agindo por dever, o cidadão de um Estado civilizado mata sem problema de consciência. O diplomata e o soldado *vivem e simbolizam* as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. Como cada Estado tende a reservar para si o monopólio da violência, no curso da história, todos os Estados, reconhecendo-se reciprocamente, reconheceram a legitimidade das guerras que faziam entre si (ARON, 2002, p. 52).

Aron desenvolve reflexões sobre a teoria e sobre o conteúdo das relações internacionais, destacando a questão da guerra e da paz, da diplomacia e da estratégia, e o diplomata e o soldado como “atores”. A busca de regularidades, a análise dos tipos de guerra, do sistema internacional, aponta tanto para uma reflexão “teórica” quanto para análise de processos sociais e históricos. Sem dúvida, a concepção de Aron pode ser considerada limitada e problemática, além de carregar em si o “espírito da época”, tal como elementos do paradigma reprodutivista ao lado de elementos weberianos (o uso dos tipos ideais em sua tipologia das guerras)¹⁶. Porém, apesar de possuir elementos problemáticos e limitações, ele apontou para colocar vários elementos necessários para uma sociologia das relações internacionais e abriu caminho para novas contribuições no sentido de desenvolver tal sociologia especial.

Alguns anos depois, mais precisamente em 1974, é publicada outra obra na França cujo título é exatamente “*Sociologia das Relações Internacionais*”, de Marcel Merle (1981). Merle aponta as contribuições involuntárias, sem utilizar essas palavras, para a sociologia das relações internacionais advindas dos filósofos, juristas e historiadores, para depois apontar as contribuições especificamente sociológicas, embora não fique claro tal caráter sociológico de algumas das concepções que ele expõe. Merle aponta as contribuições de Marx e “marxistas” posteriores, bem como “behavioristas” e “funcionalistas”. Além disso, ele realiza uma discussão conceitual e sobre a possibilidade de uma teoria das relações internacionais. Na segunda parte de sua obra, já aponta os termos fundamentais de sua análise, como os fatores que atuam no meio internacional, os atores e o sistema internacional. A obra de Merle, ao contrário da de Aron, pode ser considerada uma verdadeira introdução à sociologia das relações internacionais, pois ela apresenta um balanço das contribuições involuntárias e algumas contribuições que ele considera sociológicas, aponta os termos-chave e desenvolve uma análise mais geral do campo fenomenal da sociologia das relações internacionais.

Merle aponta para o reconhecimento que as relações internacionais “constituem uma massa enorme de fenômenos” (1981, p. 112). Ele avança no sentido de considerar que as relações internacionais são relações interestatais, mas vai além de Aron e outros e coloca que ela engloba também relações privadas.

Qualquer que seja a importância do papel dos Estados na sociedade internacional, não se poderia, portanto, reduzir as relações internacionais aos intercâmbios de todos os tipos operados entre governos. As relações internacionais comportam o conjunto dos intercâmbios, públicos ou privados, que se desenvolvem acima das fronteiras (MERLE, 1981, p. 110-11).

16. Colocamos isso no sentido limitado de sua contribuição para uma sociologia das relações internacionais, ou seja, não em relação ao conteúdo de sua obra nos mais variados aspectos, pois, nesse caso, o volume da crítica e os elementos a serem criticados aumentam drasticamente. Basta lembrar a crítica de Chatelet e Touraine para sua ideia de centralidade do Estado (HOLEINDRE, 2012).

Assim, nessa ampliação do campo fenomenal das relações internacionais, há uma diversidade de questões que envolve os Estados (diplomacia, guerra, comércio, etc.) e outras organizações e indivíduos. Merle cita, por exemplo, os grupos de interesses, partidos políticos, organizações profissionais ou corporativas, etc.

Além de contribuir com a definição de relações internacionais, Merle propõe uma abordagem sistêmica desse campo fenomenal e por isso o construto de “sistema internacional” assume grande importância. Sem dúvida, trata-se de uma abordagem totalizante e que aponta para um termo hegemônico da época do paradigma reprodutivista, que, complementado com o estudo do “meio” e dos “atores”, promove uma percepção sociológica abrangente das relações internacionais, concorde-se ou não com sua concepção. Sem dúvida, assim como a contribuição de Aron, a obra de Merle pode ser considerada limitada e ser criticada, mas, no que se refere a uma contribuição para o desenvolvimento de elementos importantes para a constituição de uma sociologia das relações internacionais, é inquestionável que ele foi um dos pioneiros e forneceu subsídios significativos nesse sentido.

A partir das décadas seguintes proliferam novas pesquisas sociológicas sobre as relações internacionais, embora grande parte não se coloque como expressão desta sociologia especial e outra parte não se dedique a discussões terminológicas e metodológicas sobre este campo fenomenal. Emergem estudos que buscam trabalhar com a sociologia dos campos de Pierre Bourdieu (TARGA, 2017), com o gramscismo (COX, 2007), entre outras abordagens¹⁷, bem como se mantém as reflexões sociológicas e de ciências afins sobre imperialismo e, a partir dos anos 1990, globalização (IANNI; 1996; FARIAS, 2013; OSÓRIO, 2018)¹⁸.

Obras específicas sobre sociologia das relações internacionais apareceram, mas uma parte não ultrapassou os marcos nacionais, não tendo muita ressonância para além das fronteiras nacionais, não tendo tradução para outros idiomas. Outras não conseguiram avançar muito em relação ao que já havia sido reproduzido. Assim, a obra de Devin (2009) aponta para algumas discussões, mas não avança no sentido de uma sistematização ou estruturação mais profunda, tal como se observa também em artigos e outras publicações.

Uma Sociologia Especial em Formação

Esse breve apanhado das reflexões sociológicas sobre as relações internacionais nos permite discutir o atual estado dessa sociologia especial. A conclusão é a de que a sociologia das relações internacionais ainda está em processo de formação. As suas bases intelectuais ainda são relativamente frágeis, tanto pela quantidade quanto pela qualidade das teses basilares que foram desenvolvidas. A delimitação do campo fenomenal de pesquisa também não teve grandes avanços e a apontada por Aron é limitada e problemática enquanto que a de Merle é imprecisa e sem maior aprofundamento. A tradição analítica ainda é restrita quantitativa e qualitativamente, o que pode ser percebido a constante inclusão de abordagens de outras ciências particulares como se fosse parte da sociologia das relações internacionais. O reconhecimento social, por sua vez, é

17 Outras iniciativas, de menor alcance, também poderiam ser citadas, tal como a de Frédéric Ramel e seu artigo *As Relações Internacionais segundo Durkheim*, Um objeto de estudo como qualquer outro, que segue a linha de Vernant, sem citá-lo e talvez sem conhecê-lo.

18 Seria inviável citar o conjunto de obras a respeito da globalização e imperialismo, pois a quantidade é extremamente elevada. Os livros de Ianni (1996), um dos três que ele lançou sobre essa temática, aponta diversas concepções de globalização, bem como Farias (2013) aponta várias concepções de imperialismo, incluindo algumas mais recentes.

bem restrito, inclusive no interior da própria sociologia. Isto significa que é necessário avançar na delimitação do campo fenomenal, explicitando que conjunto de fenômenos constituem as relações internacionais, bem como desenvolver mais a reflexão teórica e analítica. Esses elementos, por sua vez, tendem a reforçar o reconhecimento social e vice-versa.

Contudo, apesar disso, é possível afirmar a existência de uma sociologia das relações internacionais, mas em processo de formação e que está num estágio ainda rudimentar. Isso significa que ainda é preciso avançar nos seus elementos constitutivos para aprofundar o seu processo de formação e um amplo desenvolvimento para se tornar uma sociologia especial consolidada. Assim, a sociologia das relações internacionais precisa avançar em suas teses basilares, ampliar e desenvolvimento suas tradições analíticas, delimitar com mais rigor o seu campo fenomenal de estudos, bem como alargar seu reconhecimento social.

É possível afirmar que esse processo está em andamento, embora esteja mais avançado em alguns aspectos do que em outros. As teses basilares ganharam algumas contribuições nas últimas décadas, mas de forma lenta e acanhada. A delimitação do campo fenomenal já existe desde Vernant e Aron¹⁹, mas precisa ser repensada e refinada, indo além de Merle, que já havia avançado em relação a essa definição inicial. As tradições analíticas, no entanto, vêm se desenvolvendo e não só o volume de contribuições involuntárias continua crescendo paulatinamente como reflexões específicas começam a se desenvolver, como as embasadas na sociologia dos campos de Bourdieu, na abordagem gramscista e na chamada “sociologia da globalização”.²⁰

A consolidação da sociologia das relações internacionais depende desse desenvolvimento e, mais especialmente, da consolidação das abordagens sociológicas, indo além das existentes, criando uma verdadeira tradição analítica geradora de uma agenda de pesquisa, e uma ampliação do reconhecimento social, ganhando mais espaço interno no interior da subesfera sociológica e a nível mais global. O desenvolvimento da tradição analítica aponta para um aprofundamento geral e desenvolvimento dos demais aspectos que permitem a consolidação de uma sociologia especial e criação de novas problemáticas e temas derivados, bem como incentiva, embora não garanta, o seu reconhecimento social.

Considerações finais

O nosso objetivo no presente texto foi questionar se existe uma sociologia das relações internacionais. Para tanto, assinalamos alguns elementos necessários para que se possa afirmar a existência de uma sociologia especial, bem como para considerá-la consolidada. Após isso, apontamos para algumas reflexões sobre as contribuições involuntárias e a produção sociológica sobre relações internacionais e a partir disso concluímos que a sociologia das relações internacionais ainda está em processo de formação, ou seja, ela existe, mas ainda se encontra no seu primeiro estágio. E concluímos que, para ela se consolidar, precisa de maior desenvolvimento, bem como que existem indícios de que ela caminha para a sua concretização.

19 Seria necessário ir além da concepção de relações internacionais como apenas “relações interestatais” (ARON, 2002) ou como “sistema internacional” (VERNANT, 1952), inclusive tendo em vista a sua complexidade crescente com o desenvolvimento histórico.

20. E, nesse aspecto, a crítica da ideia de globalização também se enquadra, especialmente as de caráter sociológico (BAUMANN, 1999; HIRST; THOMPSON, 1998; VIANA, 2009).

A reflexão aponta para a necessidade de compreender o processo de formação e consolidação das sociologias especiais como condição necessária para entender o atual estágio da sociologia das relações internacionais. As contribuições involuntárias de Marx e Weber, bem como de autores de outras áreas, ajudaram nesse processo de constituição. Por outro lado, obras especificamente sobre sociologia das relações internacionais surgiram, de Vernant, passando por Aron e Merle, até chegar a autores contemporâneos, com destaque para Devin. Porém, ainda é necessário maiores avanços e mais contribuições, bem como aprofundamento de diversas questões.

Nesse processo de consolidação, existem os aspectos institucionais e de reconhecimento, bem como os de caráter teórico-metodológico. Os aspectos institucionais e de reconhecimento podem ser, e geralmente são, cumulativos, o que significa que tendem a se ampliar com o passar do tempo. E isso tende a reforçar o aspecto teórico-metodológico e a formação e consolidação de tradições analíticas. Por outro lado, o desenvolvimento teórico-metodológico reforça a tendência de reconhecimento. Assim, embora esses elementos geralmente andem juntos e se reforcem reciprocamente, um avança mais rápido ou extraordinário de um tende a ter um impacto geral. Porém, não podemos prever o futuro. A reflexão que realizamos aqui apenas nos permite dizer que a sociologia das relações internacionais existe e que precisa avançar mais para se consolidar e podemos apontar a tendência para que isso ocorra com o passar do tempo.

Referências

- ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: Edunb, 2002.
- BARRATT-BROW, Michael. Después del Imperialismo. Buenos Aires: Siglo XXI, 1976.
- BAUMAN, Zygmunt. Globalização: As Consequências Humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BERGER, Peter. O Dossel Sagrado. Elementos para uma Teoria Sociológica da Religião. São Paulo: Edições Paulinas, 1984.
- BERNSTEIN, Brasil. A Estruturação do Discurso Pedagógico. Classe, Códigos e Controle. Petrópolis: Vozes, 1996.
- BOTTOMORE, Tom. Introdução à Sociologia. 3ª edição, Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- BRECHT, Bertolt. O Processo do Filme A Ópera dos Três Vinténs. Uma Experiência Sociológica. Porto: Campo das Letras, 2005.
- COHEN, Benjamin. A Questão do Imperialismo. A Economia Política da Dominação e Dependência. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (org.). Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.
- DESROCHE, Henri. Sociologias Religiosas. Lisboa: Rés, 1984.
- DEUTSCH, Karl. Análise das Relações Internacionais. Brasília: Edunb, 1978.
- DEVIN, Guillaume. Sociologia das Relações Internacionais. Salvador: Edufba, 2009.
- DURKHEIM, Emile. As Formas elementares da vida religiosa. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- EMMANUEL, Arghiri. A Troca Desigual. 2 vols. Lisboa: Estampa, 1973.
- FARIAS, Flávio B. O Imperialismo Global. Teorias e Consensos. São Paulo: Cortez, 2013.
- GUNDER FRANK, André. Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento. Repensando a Teoria da Dependência. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- HILFERDING, Rudolf. O Capital Financeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

- HIRST, Paul.; THOMPSON, Grahame. A Globalização em Questão. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOLEINDRE, Jean-Vincent. Raymond Aron e a Sociologia das Relações Internacionais. Relações Internacionais. Vol. 03, Num. 35, Setembro de 2012.
- HOUTART, Francois. Religião e Modos de Produção Pré-Capitalistas. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.
- HOUTART, Francois. Sociologia da Religião. São Paulo: Ática, 1994.
- IANNI, Octávio. Teorias da Globalização. 2ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- LÊNIN, W. Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo. 4ª edição, São Paulo: Global, 1987.
- LUXEMBURGO, Rosa. A Acumulação de Capital. 2ª edição, São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARX, Karl. A Questão Judaica. São Paulo: Moraes, 1978.
- MARX, Karl. História Secreta da Diplomacia Europeia. Goiânia: Edições Redelp, 2020.
- MARX, Karl. O Capital. 3ª edição, 5 vols. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Sobre o Colonialismo. 2 vols. Lisboa: Presença, 1970.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Sobre Religião. 2ª edição, Lisboa, Edições 70, 1972.
- MERLE, Marcel. Sociologia das Relações Internacionais. Brasília: Edunb, 1981.
- MORGENTHAU, Hans. A Política entre as Nações. A Luta pelo Poder e pela Paz. Brasília: Edunb, 2003.
- OSÓRIO, Luiz Felipe. Imperialismo, Estado e Relações internacionais. São Paulo: Ideias e Letras, 2018.
- PAIM, Antonio. Prefácio: Paz e Guerra entre as Nações: uma Apresentação. In: ARON, R. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: Edunb, 2002.
- RAMEL, Frédéric. Les relations internationales selon Durkheim: un objet sociologique comme les autres. *Études internationales*. Vol. 35, Num. 03, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph. A. Imperialismo e Classes Sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- SWEEZY, Paul. Introdução. In: SCHUMPETER, Joseph. A. Imperialismo e Classes Sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- TARGA, Leandro. Garcez. Elementos para uma Sociologia das Relações Internacionais: o campo dos diplomatas e o Estado como metacampo. *Plural. Revista do Programa de PósGraduação em Sociologia da USP, São Paulo*, vol. 24, num. 02, 2017.
- VERNANT, Jacques. Vers une Sociologie des Relations Internationales. *Politique étrangère*. Vol. 17, num. 04, 1952.
- VIANA, Nildo. A Concepção Materialista da História do Cinema. Porto Alegre: Asterisco, 2009.
- VIANA, Nildo. A Divisão da Sociologia. *Sociologia em Rede*. Goiânia, vol. 10, num. 10, 2020.
- VIANA, Nildo. Cinema e Mensagem. Porto Alegre: Asterisco, 2012.
- VIANA, Nildo. Hegemonia Burguesa e Renovações Hegemônicas. Curitiba: CRV, 2019.
- VIANA, Nildo. O Capitalismo na Era da Acumulação Integral. São Paulo: Ideias e Letras, 2009.
- VIANA, Nildo. Os Autores Clássicos da Sociologia no Ensino Superior. *Revista Contrapontos*. Vol. 13, num. 02, 2013.
- VILA, J. M. V. Teorias del Imperialismo. Barcelona: Anagrama, 1976.
- WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- WEBER, Max. Fundamentos Racionais e Sociológicos da Música. São Paulo: Unesp, 1996.
- WEBER, Max. Sociologia das Religiões. Lisboa: Relógio d'Água, 2006.
- TICKNER, A. B.; BLANEY, D. L. Pensar la diferencia: introducción. *Relaciones Internacionales*. Madrid, num. 22, fev./mai. de 2013.
- TICKNER, Arlene. Relaciones de Conocimiento Centro-Periferia: Hegemonía, contribuciones locales e hibridización. In: GODOY, Horário; ARANA, Roberto G.; RESTREPO, Gabriel. O. (orgs.). *Construyendo lo Global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales*. Barranquilla: Universidade del Norte, 2011.



Padrões de Cooperação Sul-Sul: Brasil e Países Africanos (2003-2010)¹

1. Este artigo foi produzido a partir da tese de doutorado de Pedro Andrade Matos, orientada por Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Junho Anastasia. Intitulada "Nunca antes na História deste País". A Cooperação Brasileira (2003-2010) com África do Sul, Nigéria, Angola e Cabo Verde.

Patterns of South-South Cooperation: Brazil and African Countries (2003-2010)

Patrones de Cooperación Sur-Sur: Brasil y Países Africanos (2003-2010)

2. E-mail: matooscv@hotmail.com

Pedro Andrade²

3. E-mail: fatima.anastasia@gmail.com

Fátima Anastasia³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p74

Recebido em: 29 de outubro de 2020

Aprovado em: 03 de novembro de 2021

RESUMO

Este artigo visa analisar os efeitos combinados de variáveis dos níveis internacional (inserção internacional) e doméstico (regime político) nos padrões de cooperação mantidos entre Brasil e África do Sul, Nigéria, Angola e Cabo Verde, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O recorte temporal escolhido se justifica pelo interesse em analisar a cooperação entre Brasil e países africanos em um contexto no qual o Brasil se constituiu como um global player. Diferentes padrões de cooperação são definidos por referência às combinações entre: a) maior ou menor propensão a cooperar; b) predominância de uma dada dimensão da cooperação (política; econômica; financeira; técnica ou científica e tecnológica) e c) determinada forma de articulação cooperativa (bloc-type, issue-based, and support). A análise do fenômeno segue orientações do método comparativo transversal. Conclui-se que a cooperação entre middle powers (Brasil-África do Sul/ e Brasil-Nigéria) é intensa em dimensões mais complexas, como ciência e tecnologia, assume a forma de articulação cooperativa bloc-type e, na presença de uma diáde democrática (Brasil-África do Sul), é ampliada para temas como direitos humanos e meio ambiente. A cooperação entre middle powers e small powers (Brasil-Cabo Verde/ e Brasil-Angola) se concentra em dimensões menos complexas (comércio, cooperação técnica), organiza-se nas formas issue-based e/ou support, mas pode ser ampliada na presença de uma diáde democrática (Brasil-Cabo Verde).

Palavras-chave: Brasil. Cooperação Sul-Sul. Governo Lula. Níveis de Análise. Países Africanos.

ABSTRACT

This article aims to analyze the combined effects of variables at the international (international insertion) and domestic (political regime) levels in the cooperation patterns sustained among Brazil and South Africa, Nigeria, Angola and Cape Verde, during the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010). The chosen time

frame is justified by the interest in analyzing cooperation between Brazil and each African country in which Brazil has become a global player. Different patterns of cooperation are defined according to: a) greater or lesser propensity to cooperate; b) predominance of a given dimension of cooperation (political; economic; financial; technical or scientific and technological) and c) certain forms of cooperative articulation (bloc-type, issue-based, and support). The analysis of the phenomenon follows the guidelines of the cross-sectional comparative method. It is concluded that the cooperation between middle powers (Brazil-South Africa / and Brazil-Nigeria) is intense in more complex dimensions, such as science and technology, takes the form of bloc-type cooperative articulation, and is extended to themes such as human rights and the environment in the presence of a democratic dyad (Brazil-South Africa). The cooperation between a middle power and a small power (Brazil-Cape Verde / and Brazil-Angola) is concentrated in less complex dimensions (trade, technical cooperation), is organized in the issue-based and/or support forms, but can be expanded in presence of a democratic dyad (Brazil-Cape Verde).

Keywords: Brazil. South-South Cooperation. Lula Government. Levels of Analysis. African Countries.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar los efectos combinados de variables a nivel internacional (inserción internacional) y doméstico (régimen político) en los patrones de cooperación mantenidos entre Brasil y Sudáfrica, Nigeria, Angola y Cabo Verde, durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). El período elegido se justifica por el interés de analizar la cooperación entre Brasil y los países africanos en un contexto en el que Brasil se ha convertido en un actor global. Los diferentes patrones de cooperación se definen por referencia a la combinación de: a) mayor o menor propensión a cooperar; b) predominio de una determinada dimensión de la cooperación (política; económica; financiera; técnica o científica y tecnológica) y c) determinadas formas de articulación cooperativa (tipo bloque, temática y de apoyo). El análisis del fenómeno se realiza mediante el método comparativo transversal. Se concluye que la cooperación entre potencias medias (Brasil-Sudáfrica / y Brasil-Nigeria) es intensa en dimensiones más complejas, como la ciencia y la tecnología, toma la forma de articulación cooperativa tipo bloque y se extiende a temas como los derechos humanos y el medio ambiente en presencia de una diada democrática (Brasil-Sudáfrica). La cooperación entre potencias medias y pequeñas (Brasil-Cabo Verde / y Brasil-Angola) se centra en dimensiones menos complejas (comercio, cooperación técnica), se organiza en las formas temáticas y/o de apoyo, pero se puede ampliar en presencia de una diada democrática (Brasil-Cabo Verde).

Palabras clave: Brasil. Cooperación Sur-Sur. Gobierno Lula. Niveles de análisis. Países africanos.

INTRODUÇÃO

Quais são os efeitos combinados de variáveis dos níveis internacional e doméstico de países africanos nos padrões de cooperação mantidos com o Brasil, durante o governo Lula da Silva (2003-2010)? Padrões de cooperação englobam três aspectos: 1) Propensão a cooperar, referida aos atributos credibilidade e flexibilidade (LEEDS, 1999); 2) Dimensão de cooperação predominante (se técnica, política, econômica, etc.); e 3) formas de articulação cooperativa: coalizão (bloc-type ou issue-base) e apoio.

Esta investigação refere-se aos ajustes realizados na política externa brasileira, durante o governo Lula, ao definir a Cooperação Sul - Sul (CSS) como uma nova perspectiva das relações externas brasileiras com os paí-

ses africanos. A literatura especializada analisa os resultados da política externa brasileira para os países africanos pelo prisma de variáveis domésticas brasileiras. Ou seja, poucos apontamentos são direcionados às condições específicas dos países africanos e seus impactos sobre a cooperação.

O objetivo deste trabalho é explorar e analisar a natureza da cooperação entre Brasil e quatro países africanos e suas variações, a depender da combinação de fatores domésticos e sistêmicos relativos aos países africanos sob exame: África do Sul, Nigéria, Angola e Cabo Verde, mobilizando o método comparativo transversal.

Os contextos da política externa brasileira e dos países africanos, no período sob análise (2002-2010) diferem bastante dos contextos atuais vigentes nesses mesmos países. Entretanto, o interesse nesse recorte temporal se justifica pelo intuito de entender aspectos da CSS quando o Brasil se constituiu como um global player.

O artigo encontra-se dividido em três seções, ademais desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta as variáveis explicativas deste estudo — regime político doméstico e posição do país no nível internacional — e caracteriza os países em tela relativamente a tais aspectos. A segunda seção apresenta e operacionaliza a variável a ser explicada — padrões de cooperação sul-sul (CSS) — considerando três parâmetros: propensão a cooperar; dimensão de cooperação predominante e formas de articulação cooperativa. A terceira seção analisa as variações observadas na cooperação entre as díades examinadas, a depender dos impactos produzidos sobre os padrões de CSS pela combinação dos regimes políticos domésticos e da inserção internacional dos países investigados.

A INFLUÊNCIA DE VARIÁVEIS DOS NÍVEIS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Nas relações internacionais, a cooperação se apresenta como instrumento importante de política externa (HILL, 2003), especialmente no ambiente atual, marcado por interdependência complexa (KEOHANE, 1984), em que o ganho de um Estado é resultado da coordenação entre suas escolhas e as escolhas de outros Estados. A cooperação acontece, portanto, quando os atores modelam suas condutas de acordo com as preferências dos demais, em um “processo de coordenação de políticas”. (KEOHANE, 1984, p. 51-52).

Em que pesem as complexas relações entre os países do Sul, objetos desta investigação, heterogêneos em termos econômicos, sociais, políticos e culturais (LEITE, 2012), esta definição contribui para examinar o processo cooperativo entre diferentes atores em qualquer ambiente. Elementos como “ajustes de preferência”, “interesses complementares” e “coordenação de políticas” revelam a complexidade da cooperação e a necessidade da consideração de diversos fatores e níveis de análise.

Em sentido amplo, a CSS corresponde ao processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento se unem para contribuir no desenvolvimento individual e coletivo (AYLLÓN, 2006). Ela pode ser apresentada como “um processo, instituições e acordos desenhados a promover a cooperação política, econômica e técnica, entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns” (UNCTAD, 2010).

A cooperação é um fenômeno multifacetado. Segundo Leeds (1999), a combinação de fatores políticos domésticos e internacionais, durante o processo de negociação, revela muito mais sobre a cooperação internacional do que o exame de um dos níveis isoladamente, o que fundamenta a escolha deste modelo de análise para informar a pesquisa em tela. Putnam (1988) propõe os jogos em dois níveis para estudar a diplomacia e as políticas domésticas. No nível doméstico, os grupos de interesses pressionam o governo a adotar políticas favoráveis e, no internacional, governos maximizam suas capacidades para satisfazer as pressões domésticas.

Outro conceito nuclear deste artigo é o de regime político doméstico, dados seus impactos sobre os padrões de cooperação entre os países estudados. As instituições políticas domésticas limitam as opções disponíveis aos tomadores de decisão e incidem sobre “os custos e os benefícios que os líderes obterão de diferentes ações da política externa” (LEEDS, 1999, p. 997). De fato, a ratificação doméstica é essencial para os acordos internacionais (MILNER, 1992), principalmente quando envolvem assuntos distributivos no âmbito de democracias representativas.

Regimes políticos domésticos podem ser democracias ou autocracias (SARTORI, 1994). A poliarquia refere-se às características de democracias *no mundo real* e engloba oito requisitos (DAHL, 2005, p. 27), que serão utilizados como parâmetros para a análise em tela. A autocracia pode ser definida por oposição à democracia: “a democracia é não autocracia” (SARTORI, 1994, p. 277).

Segundo Leeds (1999), democracias são mais propensas a cooperar entre si. (LEEDS, 1999; SIMMONS, 1998). Por este motivo, nesta investigação, foram selecionadas duas democracias (África do Sul e Cabo Verde) e duas autocracias (Angola e Nigéria), para analisar a cooperação com o Brasil, uma democracia. Os dados e os relatórios que informam a classificação dos regimes políticos dos países sob investigação são provenientes da literatura especializada e da *Freedom House*, que utiliza uma escala de 1 a 7, sendo que 1 representa o país mais livre e 7 o menos livre, por meio das categorias: Direitos Políticos (DP), Liberdades Cívicas (LC) e Liberdade de Imprensa (LI).

O exame da literatura e dos dados (ver banco de dados) permite afirmar que Cabo Verde e África do Sul são poliarquias que se destacam pela eleição democrática sucessiva de líderes políticos e criação de instituições políticas garantidoras dos direitos dos cidadãos. Nesses países, as liberdades e os direitos estão inscritos em suas Constituições (Cabo Verde, 1992 e África do Sul, 1996) e são respeitados pelos seus respectivos governos, embora persistam desafios para a consolidação da democracia. Nigéria e Angola, diferentemente de África do Sul e Cabo Verde, apresentam desempenhos autocráticos em todas as categorias.

Segundo Leeds (1999), uma díade composta de duas democracias (Brasil e África do Sul / Brasil e Cabo Verde) “é comparativamente mais propensa a cooperar (...) do que outros tipos de díade”. Ademais, uma “díade composta por duas autocracias exibe maior propensão a cooperar do que (outra) díade composta de uma autocracia e uma democracia. (Brasil e Angola/ Brasil e Nigéria)” (LEEDS, 1999, p. 997, tradução nossa). No âmbito desta investigação, espera-se, portanto, que os Estados com instituições políticas domésticas semelhantes sejam mais propensos a cooperar do que aqueles que integram díades mistas (LEEDS, 1999).

Interessa, ainda, a este trabalho, analisar as posições dos países no nível internacional, considerando que o tipo de regime político se combina com as variações em tais posições apresentadas pelos países. O regime político afeta, especialmente, o comportamento dos *middle powers*, potências que desempenham funções de intermediação, conciliação, criação de coalizões e de pontes entre países e influenciam a configuração das instituições multilaterais e das organizações internacionais (BURGES, 2013).

Middle powers são, também, propositores de novos princípios, como o Brasil, Índia e África do Sul, que apresentaram o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RWP) em adição ao conceito de Responsabilidade para Proteger (R2P), nas intervenções internacionais. Sua proeminência no sistema internacional é resultado de articulações políticas entre países com interesses similares. África do Sul e Nigéria são consideradas *middle powers* por serem as maiores economias do continente, em termos do Produto Interno Bruto: 365,2 bilhões e 369,1 bilhões, respectivamente (2010), e por apresentarem despesas militares altas, sendo que a Nigéria se sobressai comparativamente à África do Sul no tamanho da economia e no efetivo das forças armadas. A África do Sul, com o fim do apartheid (1994), passou a exercer uma liderança moral, em virtude da reconciliação nacional, promoção dos valores morais e democráticos e proteção dos direitos humanos (DARBON, 2009), como forma de o país reparar a dívida com a comunidade internacional, referente a abusos de direitos humanos cometidos pelo regime segregacionista. O país transformou-se em um ator relevante no processo de negociação política e na mediação de conflitos na região, exibindo comportamento de um *middle power* e um poder regional.

O regime político desses países impactou suas ações externas, desembocando em diferentes envolvimento no nível regional, continental e internacional. Na Nigéria, o regime ditatorial dificultou a obtenção de legitimidade regional e internacional do país (BROWN, 2013). No caso sul-africano, a transição do apartheid para uma democracia constitucional consubstanciou uma reintegração exitosa do país nos assuntos internacionais.

Cabo Verde possui menor gasto e efetivo militar e poucos recursos, comparativamente aos demais países investigados (WORLD BANK, 2016). O ambiente internacional se apresentou, portanto, como um espaço interessante para a obtenção de recursos financeiros e a realização de parcerias estratégicas ao desenvolvimento nacional (COSTA; PINTO, 2014). No caso angolano, as ajudas oficiais não constituíram fonte principal para o desenvolvimento, mas, sim, o petróleo, que passou a ser estratégico para a sustentação do poder político do governo de José Eduardo dos Santos (SOGGE, 2009).

Angola e Cabo Verde participam, em menor número, de grupos de países e fóruns internacionais e não participam de grupos influentes no nível sistêmico, embora desempenhem ações relevantes no âmbito regional. Angola tem uma presença regional maior que a de Cabo Verde, com destaques à participação na segurança e manutenção da paz na SADC, CEEAC, Comissão do Golfo da Guiné e na CPLP (FIALHO, 2014; SOGGE, 2009; COSTA; PINTO, 2014).

Para Cabo Verde, os esforços em criar e manter um governo democrático e as respectivas instituições políticas democráticas culminaram no aumento de ajudas externas e na diversificação da parceria, es-

pecialmente com a União Europeia, pois havia uma exigência aos países demandantes da cooperação, no sentido de “dar confiança aos parceiros de desenvolvimento, com uma gestão de rigor e transparência” (CABO VERDE, 2001, p. 43-44).

Em Angola, os recursos minerais e a presença de empresas estrangeiras próximas ao núcleo político decisório influenciaram a criação de uma “diplomacia privada” do regime do MPLA, que garante um sistema de favorecimento e distribuição de cargos às pessoas-chave do governo e do partido (ROQUE, 2013).

Argumenta-se, aqui, que o comportamento internacional de cada país é impactado por seu regime político doméstico. Países autocráticos buscam inserção internacional pela mobilização de suas *capabilities* militares e econômicas. Países democráticos procuram se inserir via combinação de *capabilities* e comportamento, no caso de *middle power* (África do Sul), ou exclusivamente pelo comportamento, no caso de *small power* (Cabo Verde). Na verdade, a inclusão de variáveis domésticas, como subsídio à interpretação da inserção internacional dos países, mostra-se relevante, na medida em que relaciona o comportamento no nível internacional ao regime político doméstico (MATOS, 2017).

Middle powers que possuem *capabilities* e são autocráticos enfrentam dificuldades para se posicionar via comportamento ante a comunidade internacional. Já detentores de *capabilities* e democracias encontram maiores margens de manobras no sistema e conseguem influenciar maior número de decisões no nível internacional. *Small powers* se ajustam à dinâmica desse sistema e às oportunidades dele advindas, em conformidade com o tipo de regime político doméstico. Ou seja, se é um país com recursos naturais e minerais abundantes, e que apresenta regime autocrático, a prioridade é a inserção internacional via exploração desses recursos.

Na falta dos recursos, a inserção internacional será pautada pela demonstração de um compromisso com as normas internacionais e o cumprimento dos critérios, para satisfazer os termos da ajuda e da cooperação internacional, sendo esse compromisso reflexo do regime político democrático. Por fim, países que não dispõem de recursos para o desenvolvimento nacional e possuem regimes políticos autocráticos, normalmente não contam com estruturas mínimas e instituições políticas capazes de operar as principais dimensões da cooperação.

OS PADRÕES DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

O que se quer explicar, neste artigo, são as variações nos padrões de cooperação sul-sul entre Brasil e 4 países africanos, escolhidos a partir de variações nos seus regimes políticos (2 democracias e duas autocracias) e em suas inserções internacionais (2 *middle powers* e 2 *small powers*).

Os padrões de CSS, variável a ser explicada, foram, aqui, operacionalizados por referência a três parâmetros: propensão a cooperar; dimensão da CSS e forma de articulação cooperativa. A escolha de tais parâmetros obedeceu a critérios referidos às capacidades (*capabilities* e comportamento) dos *middle powers* de estabelecerem entre si relações em dimensões complexas (cooperação política, científica e tecnológica) e for-

jar arranjos cooperativos no nível regional e internacional que possibilitem o desenvolvimento de capacidades nacionais dos *small powers*, através de cooperação bilateral na dimensão técnica, financeira e outras. Outro o critério relevante corresponde à coordenação de forças, no âmbito bilateral e multilateral, com o fito de aumentar a participação e a influência dos países nas negociações multilaterais e na agenda global (COOPER; MO, 2013; CARR, 2013; HURRELL; SENGUPTA, 2012; MAWDSLEY, 2012).

O primeiro parâmetro, a propensão a cooperar, já foi introduzido na seção anterior, dada a sua estreita relação com o tipo de regime político doméstico, como afirmado por Leeds (1999). Ademais das variações relativas à magnitude da disposição cooperativa, a autora apresenta, também, importantes variações a serem observadas, relacionadas à natureza da cooperação e de seus resultados: se compromissos mais críveis e *accountable*, na presença de díades formadas por países democráticos ou se mais flexíveis, em díades compostas por um ou dois países autocráticos.

Regimes políticos impactam a cooperação bilateral no que se refere à *accountability* (capacidade dos chefes de Estado em assumir compromissos críveis), à flexibilidade (relacionada aos custos de deserção unilateral) e aos *checks and balances*. Tais atributos afetam as capacidades dos Estados em realizar negociações internacionais. Nesse sentido, “os compromissos dos líderes democráticos são mais suscetíveis de serem críveis [...]. Enquanto Estados autocráticos tendem a ser caracterizados por maior flexibilidade na formulação política e por baixos níveis de restrições internas” (LEEDS, 1999, p. 980, tradução nossa).

O segundo parâmetro escolhido para operacionalizar os padrões de CSS refere-se às dimensões da Cooperação Sul-Sul (vide o quadro 1), que constituem aspectos relevantes para esta investigação, tendo em vista os ajustes que o governo Lula realizou na política externa brasileira, ao definir e explorar a CSS como uma nova perspectiva das relações internacionais do Brasil (HIRST, 2012; LEITE et al. 2015; BURGESS, 2013; ZIMMERMANN, SMITH, 2011).

A literatura especializada dedica-se, geralmente, a explorar alguma dimensão específica da CSS. Não foram encontrados estudos que apresentassem uma tipologia de tais dimensões, o que se buscou construir no âmbito desta investigação, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensões da Cooperação Sul-Sul elencadas pela literatura

Dimensões		Indicadores/critérios
Política		Coalizão e apoio (HIRST, 2012; CAMPOS 2011)
Econômica		Promoção comercial, liberalização do setor de exportação, integração econômica (RENGIFO, 1999; AYLLÓN, 2006)
Financeira	Reembolsável	Linhas de financiamento, empréstimos concessionais, crédito à exportação, apoio à balança de pagamentos (RENGIFO, 1999; AYLLÓN, 2006)
	Não reembolsável	Perdão de dívida, doações de crédito (RENGIFO, 1999; AYLLÓN, 2006)
Técnica		Ações formativas, assessoria, treinamento, consultoria técnica, capacitação humana e institucional, elaboração de material bibliográfico, aquisição de equipamentos (AYLLÓN, 2012; IGLESIAS PUENTE, 2010)
Científica e Tecnológica		Transferência e desenvolvimento de tecnologia, intercâmbio científico, bolsas de estudo, atividades formativas (AYLLÓN, 2012; IGLESIAS PUENTE, 2010)

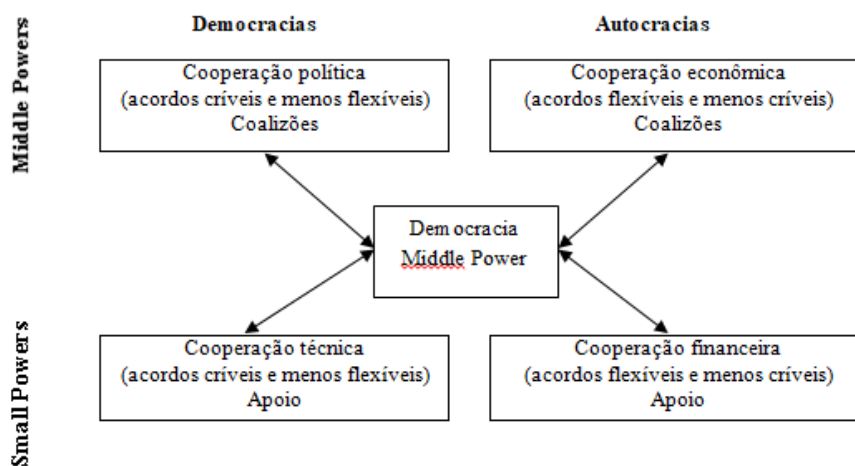
Fonte: Matos, 2017

A partir de tal tipologia, este artigo analisa as diferentes dimensões da Cooperação Sul-Sul empreendidas pelo Brasil e seus parceiros africanos. Pretende-se, principalmente, assinalar qual é a dimensão predominante para cada diáde estudada.

O terceiro parâmetro mobilizado para a operacionalização dos padrões de CSS refere-se à articulação política e à intensidade cooperativa. Além da dimensão política discutida anteriormente, a política externa do governo Lula priorizou articulações políticas com países africanos, de maneira geral, com os objetivos de ocupar espaços de negociações multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, e de auxiliar no crescimento econômico e no desenvolvimento nacional.

A Figura 1, abaixo, apresenta o modelo analítico da presente investigação.

Figura 1 - Modelo Analítico



Fonte: Matos, 2017

A partir do exame da literatura especializada, este trabalho hipotetiza que os efeitos combinados das posições dos países africanos no nível internacional e de seus regimes políticos impactam os padrões de cooperação entre tais países e o Brasil. Assim sendo, se cooperação entre:

1. *Middle powers* e democracias (Brasil-África do Sul): espera-se maior propensão a acordos mais críveis e menos flexíveis, o estabelecimento de cooperação política como dimensão predominante e articulação cooperativa tipo bloc-type .
2. *Middle power* e democracia com *middle power* e autocracia (Brasil-Nigéria): espera-se maior propensão a acordos menos críveis e mais flexíveis, o estabelecimento de cooperação econômica como dimensão predominante e articulação cooperativa tipo *issue-based*.
3. *Middle power* e democracia com *small power* e democracia (Brasil-Cabo Verde): espera-se maior propensão a acordos mais críveis e menos flexíveis, o estabelecimento de cooperação técnica como dimensão predominante, e articulação cooperativa tipo apoio político nos fóruns multilaterais e nas instituições internacionais.

4. *Middle power* e democracia com *small power* e autocracia (Brasil-Angola): espera-se maior propensão a acordos menos críveis e mais flexíveis, o estabelecimento de cooperação financeira como dimensão predominante e articulação cooperativa tipo apoio nos fóruns multilaterais e nas instituições internacionais.

III. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os diferentes padrões de cooperação encontrados resultam dos efeitos combinados de variáveis domésticas e internacionais. As hipóteses 1 e 3 apontam que acordos firmados entre duas democracias têm probabilidade de serem mais críveis e menos flexíveis. Seu teste empírico foi realizado por meio da análise da cooperação entre Brasil-África do Sul e Brasil-Cabo Verde (democracias). De igual modo, as hipóteses 2 e 4 afirmam que acordos firmados entre diádes mistas (democracia x autocracia) têm probabilidade de serem mais flexíveis e menos críveis; neste viés foram analisados acordos entre Brasil (democracia) e Nigéria e Angola (autocracias).

As hipóteses apontam que a relação entre *middle powers* e democracias desemboca em coalizões direcionadas a temas sensíveis, como os direitos humanos, e mais complexos, como ciência e tecnologia, enquanto a relação entre *middle power*/ democracia e *middle power*/autocracia resulta em coalizões mais flexíveis em torno de temas menos sensíveis, como comércio e finanças e *issue based*. Igualmente, a cooperação entre *middle power*/democracia e *small power* (democrático e autocrático) resulta em apoios relevantes em distintos temas.

III.1. Regime político, Inserção internacional e propensão a cooperar

A intensa cooperação entre Brasil e África do Sul, no período, as-sentou-se na semelhança de seus regimes políticos. Algumas redes de *advocacy* na política externa compartilham normas e valores (democracia e direitos humanos). Essas *advocacies* são capazes de gerar confiança e construir solidariedade entre os seus membros (FLEMES; SARAIVA, 2014; ISMAIL, 2012). Brasil e África do Sul envolveram-se em grandes questões mundiais, como as negociações sobre o clima e a intermediação de conflitos, e conseguiram desenvolver políticas sociais com resultados relevantes, influenciando a conjuntura política e econômica internacional. O Presidente Lula entendia que, com a África do Sul:

Vamos [Brasil e África do Sul] movendo o centro de gravidade da economia mundial [...] Na OMC atuamos lado a lado para corrigir distorções inadmissíveis do comércio agrícola mundial. [...] Iremos provar em Copenhague que preservação ambiental e desenvolvimento são compatíveis [...] O Fórum Índia-Brasil-África do Sul é a face mais visível de nossa cooperação. A ajuda trilateral a países carentes é nossa resposta ao desafio de aprofundar as relações Sul-Sul (SILVA, 2009).

A combinação de potência média com regime político democrático, aliada à influência regional, permite ao Brasil e à África do Sul “transitarem” entre os dois extremos da configuração de poder no sistema internacional: de um lado, o *super* e os *great powers* e do outro, os *small powers* (BURGES, 2013).

A posição intermediária lhes confere algumas vantagens. A África do Sul ganhou reconhecimento de grandes potências e ingressou em mais grupos de países influentes na ordem internacional, como o BRICS. O Brasil passou “a) a controlar o fluxo da interação política e ideacional entre o Norte e o Sul; b) a exigir um “pedágio” para o tráfico nos dois sentidos; e c) a ser indispensável ao sistema internacional, porque é visto como uma ponte entre as tradicionais e as atuais potências” (BURGES, 2013, p. 578).

Em virtude da promoção e da proteção dos direitos humanos, África do Sul e Brasil eram, à época, grandes contribuintes nos debates do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Os referidos países chamaram a atenção para a necessidade da cooperação da comunidade internacional, especificamente à proteção dos direitos humanos, e criticaram o excessivo uso da força física nas intervenções externas.

De acordo com Leeds (1999), nas democracias, por garantirem mais chances de acordos críveis, a probabilidade de comportamento oportunista é baixa, relativamente à cooperação em díade mista. Realmente, o mecanismo de *accountability* democrático pode travar a influência de interesses especiais no governo para a realização de cooperação internacional. Ademais, o efeito de *accountability* democrático, em díade composta por duas democracias, permite a internalização dos resultados da cooperação internacional, muito mais do que em díade composta por uma democracia e uma autocracia. Isso se verificava, no período analisado, na cooperação internacional entre Cabo Verde e o Brasil e com outros parceiros, o que contribuía para a melhoria de alguns setores do país. O aproveitamento relativamente eficiente dessa cooperação, por parte do país, permitia ao governo brasileiro demonstrar à sociedade brasileira como os recursos brasileiros estavam auxiliando o desenvolvimento de outros países.

Para as potências médias democráticas, como África do Sul, manter acordos mais críveis com seus pares confere robustez à sua imagem no ambiente internacional e legitimidade para demandar e observar cumprimentos de acordos nos espaços multilaterais. O papel de mediador, almejado por essas potências médias, exige credibilidade internacional que, por sua vez, é tributária da credibilidade interna, isto é, do regime político.

Cabo Verde é um *small power*, destituído de recursos minerais, economicamente limitado e com muitas irregularidades pluviométricas, o que não favorece a prática da agricultura. Desse modo, o ambiente internacional se constitui em um espaço por excelência para o país angariar recursos vitais e manter acordos críveis. Destarte, quanto mais instituições democráticas para a realização de compromissos críveis e mais transparência na cooperação, maior a diversificação das parcerias e dos projetos de cooperação

Países autocráticos, como a Nigéria e Angola, não possuem mecanismos de regulação independentes, de modo que os lucros advindos da cooperação se refletem mais no padrão de vida da elite, do que nos serviços e produtos ofertados à população.

Na Nigéria, o governo se apropriou de instituições formais visando o exercício do poder informal, acompanhado de corrupção em grande escala entre os políticos e militares. Em Angola, a dependência dos lucros

do petróleo e de recursos minerais garante maiores ganhos financeiros (SOGGE, 2009). A garantia de reservas de petróleo, combinada com a conta-petróleo e a influência do Presidente sobre as indústrias extrativas têm compensado o risco político que as empresas estrangeiras possam enfrentar nesses países, já que garante antecipadamente o pagamento dos empréstimos e investimentos realizados.

Os governos enfrentam maiores desafios quando os preços do petróleo diminuem no mercado internacional. Para a potência média autocrática, como Nigéria, isso limita o seu raio de influência, uma vez que não conseguirá assumir as responsabilidades financeiras de projetos estratégicos no nível regional e nos países que dependam de sua cooperação. Um *small power* autocrático como Angola enfrenta mais problemas do que a de um *small power* democrático.

III.2. Regime político, inserção internacional e dimensões da cooperação.....

A hierarquia entre as dimensões permite alegar que nem todos os países do Sul optam pela cooperação técnica e em áreas básicas em razão do grau de desenvolvimento em que se encontram. Como os *middle powers* já resolveram, de maneira relativa, vários problemas, comparados aos *small powers*, eles almejam a cooperação na sua dimensão mais complexa (científica e tecnológica). Ou optam por cooperar na dimensão política, aspirando à proeminência no nível regional e internacional, por meio de coalizões com outros países.

Não obstante, permanece válida a ideia de que a maioria dos países do Sul Global precisa de cooperação técnica e em áreas básicas ou de outras dimensões da cooperação. Vários desses países enfrentam fragilidade governamental e, como não dispõem de recursos e de suficientes capacidades internas face às adversidades, acionam a cooperação internacional com o objetivo de colmatar os desafios internos, ou de auxiliar na exploração de recursos naturais e minerais domésticos.

A *dimensão política* é vista “como um atributo que reforça laços políticos e sinergias Sul-Sul” (HIRST, 2012, p. 17). Ela “oferece interessantes potencialidades como espaço de concertação de políticas entre países em desenvolvimento” (CAMPOS, 2011, p. 11). Por meio das coalizões e apoios, os países almejam influenciar decisões, estruturas e as relações no sistema internacional, em defesa dos interesses de Estados-membros.

A relação entre Brasil e África do Sul se destaca nesta dimensão, plasmada em articulação bilateral e multilateral que produziu cooperação política, sobretudo nos espaços multilaterais. Exemplo disso é a criação do fórum trilateral IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), que objetiva discutir temas globais, como direitos humanos, comércio, alterações climáticas e mecanismos de auxílio a países do Sul. Além do pertencimento de ambos os países ao agrupamento BRICS.

Segundo seus criadores, a formulação do fórum IBAS é uma resposta a uma ordem internacional desigual e injusta. Nas palavras do Presidente Lula da Silva (2010): “uma ordem incapaz de resolver antigos problemas, como a pobreza extrema e a fome de milhões de seres humanos [...], a degradação ambiental e a insegurança alimentar e energética”.

Vale mencionar, também, o Fundo IBAS para alívio da fome e da pobreza, estabelecido em 2004. O Fundo destina-se aos países menos desenvolvidos, em reconstrução e em situação de pós-conflitos. De acordo com Jacob Zuma, é importante que os três países membros do IBAS “compartilhem expertise sobre os nossos vários programas nacionais”. Em breve, seremos capazes de compartilhar esses programas com as nossas respectivas regiões” (ZUMA, 2010).

A coordenação política do fórum se concentra na Organização Mundial do Comércio, Conselho de Direitos Humanos da ONU, Organização Mundial sobre Propriedade Intelectual e em propostas a reformas no CSNU. Essas ações coincidem com a ideia de que as potências médias zelam pela criação de regras e instituições multilaterais, contendo demandas dos países do Sul e objetivos de suas políticas externas.

A *cooperação econômica* visa patrocinar a capacidade produtiva do país demandante, ao corrigir a insuficiência estrutural das economias, propiciando a modernização das infraestruturas, estimulando a liberalização do setor de exportação, promovendo o comércio e desenvolvimento de serviços. Visa, também, fomentar a realização do comércio entre países parceiros e articulações para reforçar espaços de negociações econômicas (RENGIFO, 1999; AYLLÓN, 2006). Já a *cooperação financeira* engloba transferências de recursos financeiros para os países em desenvolvimento, em forma de crédito, doações, ou perdão da dívida externa (RENGIFO, 1999; AYLLÓN, 2006).

A relação do Brasil com a Nigéria enquadra-se nesta dimensão e se assenta em três vertentes principais, mutuamente relacionadas: 1) a ascensão do Brasil ao *status* de potência econômica global coincide com a mesma pretensão nigeriana de reformas nas instituições multilaterais de temáticas econômica e comercial; 2) o Brasil como colaborador no desenvolvimento econômico e social da Nigéria através dos projetos de cooperação técnica; e 3) o Brasil como dependente dos recursos minerais nigerianos, particularmente o petróleo (ALAO, 2011).

A Nigéria possui grandes reservas de petróleo e de gás natural, o que fez dela a principal economia africana e um dos principais parceiros comerciais do Brasil no continente africano. Entre 2003 e 2010, a Nigéria exportou para o Brasil US\$ 34.250.246.991, enquanto importou somente US\$ 8.278.766.246 (MDIC, 2010).

Brasil e Nigéria se aproximam no nível internacional por serem potências médias pelas *capabilities*. Durante a visita oficial do Presidente da Nigéria, Umaru Yar'Adua, ao Brasil, em 2009, a agenda e os discursos dos dois Presidentes contemplaram esforços nesse sentido. Na ocasião, os dois Presidentes expressaram a necessidade de alcançar maior representatividade de países em desenvolvimento nos espaços econômicos multilaterais e condenaram o tratamento desigual no comércio entre os países ricos e pobres e o acesso privilegiado das economias do Norte ao mercado internacional. Igualmente, pleitearam reformas nas instituições financeiras internacionais, especialmente em favor do alívio do débito das economias africanas junto ao FMI, nas situações em que os programas de ajustes estruturais não lograram progressos sociais e econômicos (MRE, 2009).

Em relação à dimensão financeira, Angola se destaca. Desde 1975, com o reconhecimento da independência política de Angola, o Brasil tem

realizado grandes investimentos financeiros nesse país. Durante o governo Lula, a maioria dos financiamentos às exportações brasileiras, pós-embarque do BNDES, destinou-se a Angola, totalizando US\$ 1.665.745.564. Salienta-se que a construtora Odebrecht obteve o maior financiamento, US\$ 1.109.679.874 (BNDES, 2016).

A intensificação dos investimentos financeiros brasileiros em Angola se deu em um período de competição entre bancos de vários países (China, França, Portugal, Espanha), que disputavam projetos rentáveis em Angola. O predomínio da cooperação financeira entre Brasil (*middle power*/democracia) e Angola (*small power*/autocracia) hipotetizado por este artigo foi corroborado, porém, o volume de recursos enviado ao país, comparado com os demais, e concentrado em uma única empresa, coloca desafios aos enunciados teóricos mobilizados neste trabalho. Tal questão será retomada adiante.

A *dimensão técnica* refere-se a “um processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, experiências tecnológicas, expertises tecnológicas, que se traduzem em projetos e programas de cooperação” (AYLLÓN, 2012, p. 239).

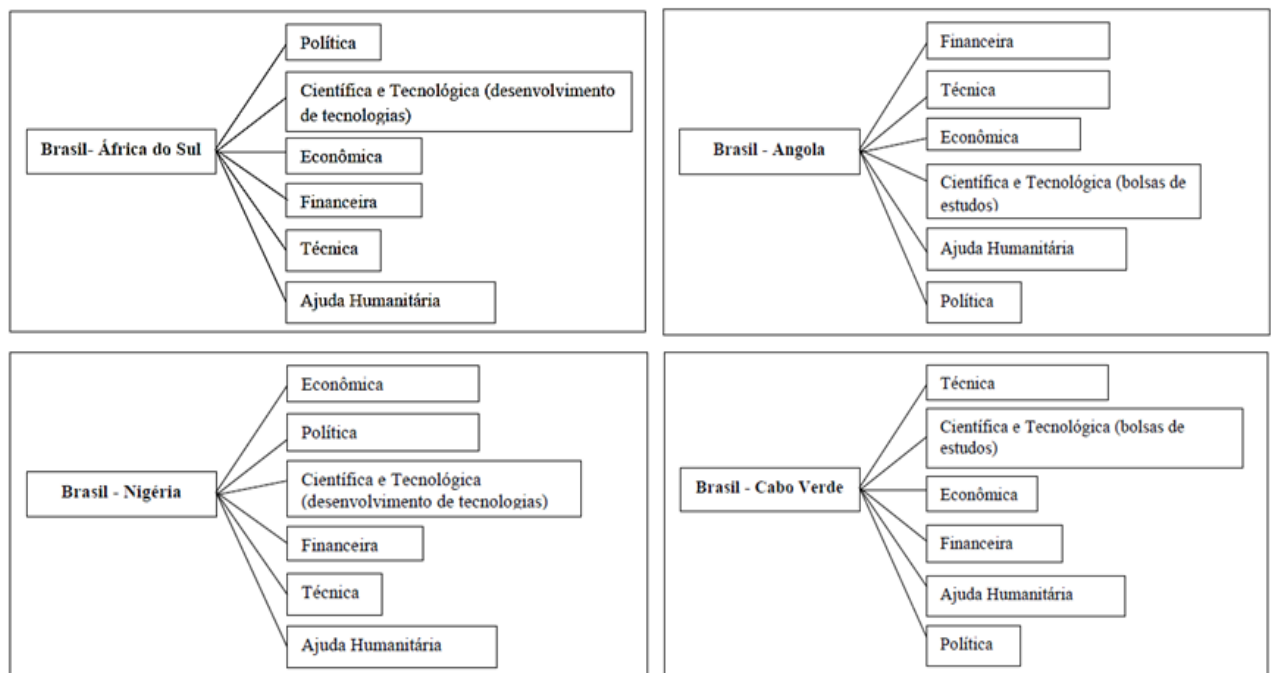
Os governos cabo-verdianos têm apostado no desenvolvimento do capital humano em parceria com o Brasil. Cabo Verde é o país africano com maior número de participantes no Programa de Estudantes-Convênio de Graduação e no Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação e em outros projetos (IPEA; ABC, 2010).

Na área de formação técnica e profissional, destaca-se o projeto Fortalecimento e a Capacitação Técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação Profissional de Cabo Verde fase I, II, 2008-2010. O projeto, em todas as suas fases, contribuiu para o ingresso de jovens no mercado formal de trabalho e para a instalação de um centro técnico e profissional no país (IPEA; ABC, 2010).

Na área da saúde destacam-se os seguintes programas: Apoio Técnico para a Implantação do Banco de Leite Humano em Cabo Verde (2008-2011), Apoio ao Programa de Prevenção e Controle de Malária em Cabo Verde (2008-2012), Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde em Cabo Verde (2008-2011) (IPEA; ABC, 2010).

Na área de habitação, vale mencionar o Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde (2010-2011). Esse projeto foi inspirado no “Minha Casa, Minha Vida”. O projeto cabo-verdiano pretendia reduzir o déficit quantitativo e qualitativo das habitações (IPEA; ABC, 2010).

Quadro 2 - hierarquia das dimensões cooperativas Brasil - Países Africanos (2003-2010)



Fonte: Matos, 2017

III. 3. Regimes políticos, inserção internacional e articulações cooperativas

As articulações entre Brasil e África do Sul, ambos *middle power* e democracia, resultaram em intensa cooperação, abrangendo dimensões complexas, como ciência e tecnologia, caracterizando-se como um tipo de coalizão que abarca diversidade e complexidade temática. Os dois países apresentam capacidades para forjar novos espaços de cooperação, juntamente com a Índia, no fórum IBAS, e demais articulações para influenciar o exercício de poder no sistema internacional e regional.

Com a Nigéria, o desafio é criar arranjos cooperativos que possam servir de referência para os demais países do Sul em termos democráticos. Maiores ganhos das coalizões entre Nigéria e Brasil se concentram em espaços organizados para contestar a ordem internacional, com pouca preocupação com o regime político dos países membros e tendo as capacidades econômicas como condições relevantes para afetar as negociações, de modo que a coalizão é tematicamente limitada.

Os *small powers* (Angola e Cabo Verde) possuem menos capacidades para criar bilateralmente espaços de articulação com o Brasil, que possam impactar o nível sistêmico ou regional. Eles fazem parte de um grupo multilateral heterogêneo (G77), que inclui grandes economias, como as atuais potências médias e as economias africanas, ou então, se aproximam em comunidades em que o idioma seja o ponto de combinação entre si, como retrata o caso da CPLP, mas subaproveitado pelos Estados-membros.

Em consonância às articulações políticas, importa também verificar a frequência da cooperação a partir do efeito do regime político nos acordos cooperativos. O quadro 4 apresenta o número de acordos, incluindo todas as dimensões da cooperação, firmados entre o Brasil e os quatro países africanos estudados no período de 2003 a 2010. Os dados foram obtidos a partir do Sistema de Atos Internacionais da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Quadro 3 - Tipos de articulação cooperativa entre o Brasil e os países africanos selecionados

Países	Categorias	Níveis da articulação política		
		Criação de arranjos	Presença multilateral	TIPOS
África do Sul	Middle power, democracia	MERCOSUL-SACU MERCOSUL-SADC	IBAS, BRICS, G20, G24, G77, ZOPACAS, OMC	Coalizão (bloc type)
Nigéria	Middle power Autocracia		G24, G77, ZOPACAS	Coalizão (issue-based)
Cabo Verde	Small power democracia		G77, ZOPACAS, CPLP	Apoio
Angola	Small power Autocracia		G77, ZOPACAS, CPLP	Apoio

Fonte: Matos, 2017

Os países democráticos (África do Sul e Cabo Verde) cumpriram a maioria dos acordos celebrados com o Brasil. No caso da África do Sul, sua posição de middle power favorece a celebração de acordos mais complexos (bloc-type). Nigéria, outro middle power, ressentido de seu regime político autocrático, que dificulta a diversificação de temas de cooperação. Portanto, não obstante o grande volume de cooperação comercial, o tipo de articulação cooperativa caracteriza-se como issue-based.

Angola é um caso à parte. O número de acordos vigentes (31) é o maior, considerados todos os países analisados, o que contraria a literatura, que supõe maior propensão a cooperar nas diádes democráticas (Leeds, 1999). Ademais, embora a predominância da cooperação se dê na dimensão esperada, a financeira, vale ressaltar que o volume de recursos financeiros aportado pelo Brasil para Angola expressa desafios analíticos de monta, considerando-se ser o país um *small power* e uma autocracia.

A literatura sugere que governos democráticos sejam mais atraentes para investimentos financeiros do que países autocráticos, conferindo maior segurança aos investidores (BUCHANAN et al. 2012). Angola, uma autocracia, não consegue apresentar instituições políticas capazes de garantir a segurança dos investimentos. Diante disso, o que pode explicar o alto volume de linhas de crédito para Angola?

Uma das explicações pode ser baseada na abundância de reservas de petróleo que permite ao país apresentar uma garantia aos investimentos e empréstimos realizados, por meio da “conta-petróleo”, advinda da Sonangol, a principal companhia de petróleo do país, que é controlada diretamente pelo Presidente (SCHUBERT, 2013). Com o Brasil, o governo angolano possui um saldo em conta corrente no Banco do Brasil, indexado a preço de barris petróleo/dia e em contrapartida, o Brasil atua na melhoria de infraestruturas de exportações do país.

Essa contrapartida aponta diretamente para a forte presença de empresas da construção civil, especialmente a Construtora Odebrecht que construiu uma “engenharia política” com ligação ao núcleo de poder tanto em Angola quanto no Brasil. Houve uma relação de interesse entre empresas e governo: as principais empresas que receberam recursos do BNDES, dentre elas as construtoras, foram as que mais “fizeram doações para a campanha eleitoral de reeleição do então Presidente [Lula]” (VALDEZ, 2011, p. 8). Portanto, ademais das garantias advindas da conta-petróleo, pode-se aventar a hipótese da interveniência da variável corrupção, decorrente dos padrões de interação existentes entre o público e o privado, em ambos os países.

A relação dos projetos de infraestrutura com os projetos técnicos brasileiros na África, destacadamente em Angola, ainda é obscura e sem transparência. Os dados são escassos e não elucidam a ligação das relações entre os agentes públicos e privados, inclusive pelo fato de as ações governamentais coexistirem com investimentos privados (GARCIA et al. 2012).

Há falta de transparência na condução do processo licitatório, visto que as propostas não são disponibilizadas ao público. Os prazos entre a publicação dos Editais e o encerramento das inscrições são curtos. Nesse sentido, empresas que dispõem de informações privilegiadas apresentam maior probabilidade de vencer os editais, pois são empresas que se encontram próximas às estruturas governamentais (MDIC, 2009).

A Odebrecht desenvolveu “relações diretas e sólidas com o governo angolano e políticos locais” (GARCIA et al. 2012, p. 23). De acordo com as entrevistas realizadas por Garcia et al (2012) com autoridades locais, “há ausência de transparência no processo licitatório de infraestrutura no país e nos contratos públicos”. Há obras que são feitas e refeitas várias vezes. “A pedido do próprio governo, elas [as construtoras] sobrecarregam o orçamento com coisas que não estavam previstas, aumentam o orçamento para facilitar o pagamento de comissões” (GARCIA et al. 2012).

Quadro 4 - Número e situação dos acordos entre Brasil e países africanos⁴

Países	Números de Acordos (2010)	Situação (2010)		
		Vigente	Não Vigente	Em tramitação
África do Sul	10	9	1	0
Cabo Verde	28	26	2	0
Nigéria	15	8	0	7
Angola	44	31	4	9

Fonte: Brasil, 2016

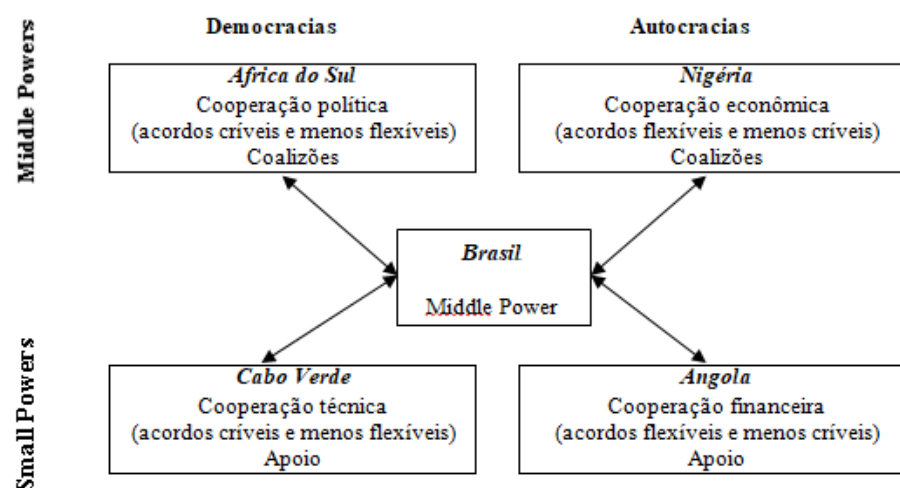
4. Foram considerados os memorandos de entendimentos, os programas executivos e os ajustes complementares celebrados entre Brasil e esses países durante a gestão do governo Lula.

Os *small powers* constituem parceiros estratégicos, em termos de votos, nos espaços multilaterais para as ações e interesses da política externa dos *middle powers*. Durante a visita ao Brasil, em 2005, o Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, reiterou o apoio de seu país à pretensão brasileira em disputar o assento permanente no CSNU. Cabo Verde fez o mesmo gesto, como forma de demonstrar o anseio da política externa do país em prol da democratização de espaços multilaterais e for-

talecimento da paz internacional. Nesse mesmo ano, o Presidente Pedro Pires mostrou satisfação em ter o Brasil como um parceiro influente nos principais fóruns multinacionais.

O apoio dos países africanos, na verdade, foi fundamental para a eleição de José Graziano, em 2011, como Diretor-geral da FAO. Vale lembrar que, antes, os países africanos aceitaram implementar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar do Brasil, o que contribuiu para a maior visibilidade do programa, suscitando sua designação como o novo modelo da FAO. O Brasil contou, igualmente, com os votos dos países africanos para a eleição de Roberto Azevêdo, como Diretor-geral da OMC, para a gestão de 2013 a 2017. Para Lula, o apoio dos países africanos foi determinante: “O Brasil ganhou a FAO [...] por conta da África, ganhou a OMC (ROSSI, p. 2015, p. 30).

Figura 2 - Resultados do estudo



Fonte: Matos, 2017

O continente africano, na sua complexidade, constituiu um espaço por excelência às pretensões da política externa brasileira durante o governo Lula. Naquele continente, o Brasil encontrou *middle powers* e *small powers*, com regimes políticos diferentes (democracias e autocracias), permitindo ao país dinamizar diversos padrões de cooperação e explorando as potencialidades que cada uma das configurações ofereceu ao desenvolvimento nacional e aos objetivos da política externa.

Considerações Finais

Este trabalho se concentrou na análise dos efeitos combinados das variáveis operantes no nível internacional (*middle* e *small power*) e no nível doméstico, (regime político: democracia e autocracia) da África do Sul, Nigéria, Angola e Cabo Verde, sobre os padrões da cooperação mantida com o Brasil, durante o governo Lula (2003-2010).

A primeira tarefa se concentrou em selecionar esses países pelas variáveis independentes e caracterizá-los nos dois níveis. Assim, a África do Sul e a Nigéria foram consideradas potências médias pelas *capabilities* de

que dispõem. Ademais, a África do Sul se destacou como *middle power* pela variável comportamento, informada pelo regime político democrático.

Cabo Verde e Angola foram classificados, no nível sistêmico, como *small powers*. Em Cabo Verde, a inserção internacional se dá mais pela variável comportamento, informada também pelo seu regime político democrático. Angola, por sua vez, abundante em recursos minerais, ascende ao sistema internacional via mobilização desses recursos.

As hipóteses formuladas neste artigo testaram a variação nos padrões de cooperação entre os países, considerados os seguintes aspectos: propensão a cooperar; dimensões da cooperação e tipos de articulação cooperativa. África do Sul e Cabo Verde, como esperado, demonstraram maior propensão a cooperar com o Brasil, de forma mais crível e menos flexível. Nigéria também se comportou como hipotetizado, cooperando de forma mais flexível e menos crível. Angola é o ponto fora da curva: foi o país, dentre os investigados, que apresentou o maior número de acordos em vigência com o Brasil e, além disso, obteve um montante de recursos destoante de sua caracterização como um *small power* e uma autocracia.

Relativamente à dimensão de cooperação predominante, todos os países se comportaram de acordo com as hipóteses deste trabalho: Brasil-África do Sul (dimensão política), Brasil-Nigéria (dimensão econômica), Brasil-Cabo Verde (dimensão técnica) e Brasil-Angola (dimensão financeira).

No que se refere aos tipos de articulações cooperativas, as hipóteses deste trabalho foram corroboradas. Entre as potências médias (Brasil-África do Sul/Brasil-Nigéria), identificou-se a criação de arranjos cooperativos e maiores articulações, com algumas reverberações para demandar reformas e participação na ordem internacional e com variações nos tipos de coalizão (*bloc type* ou *issue based*) decorrentes dos regimes políticos em presença. Entre potência média (Brasil) e *small powers* (Cabo Verde e Angola), predominou o apoio, vital para o Brasil pleitear e ocupar cargos multilaterais significativos (FAO, OMC) e, ademais, importante para a promoção do desenvolvimento de Cabo Verde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAO, Abiodun. Nigeria and the BRICs: diplomatic, trade, cultural and military relations. **South African Institute of International Affairs (SAIIA)**, occasional paper, n° 101, China in Africa project, 2011, p. 1-33.
- AYLLÓN, Bruno Pino. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n.º 97-98, 2012, 189-204.
- AYLLÓN, Bruno Pino. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 5, n. 8, 2006, p. 5-24.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES. **Desem-bolso anual na modalidade pós-embarque por destino das exportações**. 2016
- BRASIL. Ministério de Relações Exteriores/Divisão de Atos Internacionais. **Atos Bilaterais**. Brasília: Mre, 2016.
- BROWN, Grace Malachi. Nigerian political system: an analysis. **International Journal of Humanities and Social Science**, vol. 3, n° 10 (Special Issue), 2013, p. 172-179.
- BUCHANAN, Bonnie G.; QUAN, V. Le. RISHI, Meenakshi. Foreign direct investment and institutional quality: some empirical evidence. **International Review of Financial Analysis**, 21, 2012, 81-89.

- BURGES, Sean W. Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, 89: 3, 2013, p. 577–594.
- CABO VERDE. **As grandes opções do plano: uma agenda estratégica**. Praia: Conselho de Ministros, 2001.
- CAMPOS, Guillermo Santander. La cooperación Sur-Sur: una aproximación introductoria. In CAMPOS, Guillermo Santander (Coord.). **Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso**. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011.
- CARR, Andrew. Gravitating towards cooperation: middle powers and the structure of the international system. **Strategic and Defence Studies Centre**, Australian National University, 2013.
- COOPER, Andrew F; MO, Jongryn. Middle power leadership and the evolution of the G20. **Global Summitry Journal**, vol. 1, art.5, 2013.
- COSTA, Suzano; PINTO, Jorge Nobre. A política externa cabo-verdiana num mundo multipolar: entre a ambivalência e a prática e a retórica discursiva? In: DELGADO, José Pina; VARELA, Odair Barros; COSTA, Suzano (Orgs.). **As relações externas de Cabo Verde (re)leituras contemporâneas**. Praia: Editora ISCJS, 2014, 164-228.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- DARBON, D. South Africa: a power only in the eyes of others? In JAFFRELOT, Christophe. (Ed.). **Emerging States: the wellspring of a new world order**. New York: Columbia University Press, 2009.
- FIALHO, Djalita. Cabo Verde e a génese da categoria dos Países Menos Avançados (PMA). In: DELGADO, José Pina; VARELA, Odair Barros; COSTA, Suzano (Orgs.). **As relações externas de Cabo Verde (re)leituras contemporâneas**. Praia: Editora ISCJS, 2014, 292-319.
- FLEMES, Daniel; SARAIVA, Miriam Gomes. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 57 (2), 2014, p. 214-232.
- GARCIA, Ana Saggioro; KATO, Karina; FONTES, Camila. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. **Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS)**, 2012.
- HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HIRST, Mônica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau**, 2012, (texto para discussão).
- HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North–South relations and global climate politics. *International Affairs*, 88: 3, 2012, 463-484.
- IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005**. Brasília FUNAG, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPÊA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO-ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea/Abc, 2010.
- ISMAIL, Faizel. *Reflections on a new democratic South Africa's role in the multilateral trading system*. **Global Policy**, vol. 3, issue 3, 2012.
- KEOHANE, Robert. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University, 1984.
- LEEDS, Brett Ashley. *Domestic political institutions, credible commitments, and international cooperation*. **American Journal of Political Science**, vol. 43, n°. 4 (1999): 979-1002.
- LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, vol. 7, n° 03, 2012, p. 1-41.
- LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South development cooperation: the case of the ministry of social development in Africa. **Journal of International Development**, 27, 2015, p. 1446–1461.
- MATOS, Pedro Andrade. “Nunca Antes na História Deste País”. **A Cooperação Brasileira (2003-2010) com África do Sul, Nigéria, Angola e Cabo Verde**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2017.
- MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape**. London: Zed Books. 2012.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weakness. **World Politics**, vol.44, n° 3, 1992, p. 466-496.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES-MRE. Comunicado conjunto da visita ao Brasil do Presidente da Nigéria Umaru Yar'Adua-Brasília, 29 jul. 2009. In: **Resenha de política exterior do Brasil**, n° 105, 2° semestre de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR-MDIC. **Oportunidades de Negócios em Serviços Brasil e Angola**, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR-MDIC. **Balança países**: 2010.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, vol. 42, n° 3, 1988, p.427-460.

RENGIFO, Alvaro Abbad. Dimensión económica de la cooperación internacional al desarrollo. **Revista de Información Comercial Española**, n° 778, 1999, p. 81-101.

ROQUE, Paula Cristina. Angola's crucial foreign policy drive. **German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments**, 15, 2013, p. 1-8.

ROSSI, Amanda. **Moçambique, o Brasil é aqui** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUBERT, Jon. "Democratização" e consolidação do poder político em Angola no pós-guerra. **Relações Internacionais**, 37, 2013, p. 79-98.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante abertura da Sessão Plenária da 4ª Cúpula do Ibas**. 2010. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/President%20Brazil%20Speech_4.pdf>. Acesso em 20 Fev. 2021

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o Presidente da África do Sul, Jacob Zuma**. Brasília: Palácio Itamaraty, 2009.

SIMMONS, Beth A. Compliance with international agreements. **Annual Review Political Science**, 1 (1998): 75-93.

SOGGE, David. Angola: "Estado fracassado" bem-sucedido working paper, 81. **Fundación Para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior**, 2009.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **A guide to UNCTAD technical cooperation**. New York: United Nations, 2010.

VALDEZ, Robson Coelho Cordoch. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. In **Anais, III Encontro Nacional ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais**, São Paulo: USP, 20-22 de julho de 2011.

WORLD BANK. (2016). Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em 20 Fev.2021.

ZIMMERMANN, Felix e Smith, Kimberly. More actors, more money, more ideas for international development cooperation. **Journal of International Development**, 23 (2011): 722–738.

ZUMA, Jacob. **Opening statement by president J.G. Zuma to the 4th IBSA Summit**. Brasília, 2010.



Kubitschek, a revolução cubana e a competição Leste-Oeste, 1959-1961: o Brasil e a recomposição da Guerra Fria Latino-Americana

Kubitschek, the Cuban revolution and the East-West competition, 1959-1961: Brazil and the making of the Latin America's Cold War

Kubitschek, la revolución cubana y la competencia Este-Oeste, 1959-1961: Brasil y la recomposición de la Guerra Fría Latinoamericana

1. Doutor, Universidade de Brasília (UnB). E-mail: carlos.dominguez.avila@gmail.com.

Carlos Dominguez Avila¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p94

Recebido em: 08 de maio de 2021

Aprovado em: 14 de fevereiro de 2022

As revoluções sociais são transformações rápidas e radicais das estruturas de classe e de Estado de uma sociedade; e são acompanhadas e em parte levadas a cabo por revoltas das classes inferiores. As revoluções sociais distinguem-se de outras espécies de conflitos e de processos transformadores, sobretudo devido à combinação de dois aspectos coincidentes: a coincidência da mudança estrutural da sociedade com a sublevação de classe; e a coincidência entre a transformação política e a transformação social.

Theda Skocpol (1985, p. 16)

RESUMO

O artigo examina a documentação diplomática relacionada à política do governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira diante da fase inicial da revolução cubana. A documentação em apreço foi consultada no Arquivo do Ministério das Relações Exteriores. Essa documentação oferece pouco conhecidas informações sobre ações, percepções e interpretações de autoridades brasileiras encarregadas da política externa em relação àquele país, bem como a outros atores com vínculos e interesses na questão cubana.

Palavras-chave: Brasil; Cuba; Estados Unidos; Análise de Política Externa; História Global da Guerra Fria.

ABSTRACT

The paper examines the diplomatic documents about the Brazilian foreign policy under the Juscelino Kubitschek de Oliveira's administration face the Cuban revolution. The documentation was consulted in the archives of the Ministry of Foreign Affairs. The diplomatic sources offer new insights about actions, perceptions, and interpretations of Brazilian policy makers on Cuban, hemispheric and global affairs.

Keywords: Brazil; Cuba; United States; Foreign Policy Analysis; Global History of the Cold War.

RESUMEN

El artículo examina la documentación diplomática relacionada a la política del gobierno del presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira ante la fase inicial de la revolución cubana. La documentación en apreciación fue consultada en el archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esa documentación ofrece poco conocidas informaciones sobre acciones, percepciones e interpretaciones de autoridades brasileñas encargadas de la política externa hacia aquel país, bien como hacia otros actores con vínculos e intereses en la cuestión cubana.

Palabras-clave: Brasil; Cuba; Estados Unidos; Análisis de Política Externa; Historia Global de la Guerra Fría.

Introdução

A revolução cubana e eventos correlatos – inclusive a crise dos mísseis, em outubro de 1962 – é um dos fenômenos político-sociais mais estudados por especialistas interessados nas relações internacionais da América Latina, na história global da Guerra Fria ou na evolução da política externa brasileira. Após sessenta anos do triunfo e da estabilização daquela revolução social, o tema continua sendo pesquisado por historiadores, sociólogos, politólogos, internacionalistas e muitos outros profissionais das mais diversas orientações teórico-metodológicas e nacionalidades. Todavia, o assunto em questão ainda tem alguma relevância político-social na própria Cuba e na sua inserção internacional – especialmente nas relações bilaterais com os Estados Unidos, o Brasil e a Rússia pós-soviética (JENKINS, 2021; WESTAD, 2017).

Parece pertinente registrar que, nessa mesma época, o governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira impulsionava no Brasil um processo de modernização capitalista bastante ambicioso e dinâmico – eis o denominado Plano de Metas. No plano da política externa, o governo em questão participou do denominado período da coexistência pacífica da Guerra Fria, com destaque para a competição Leste-Oeste entre os Estados Unidos do presidente Dwight Eisenhower e a União Soviética do *premier* Nikita Khrushchev. Além disso, o período de Kubitschek coincidiu com as lutas anticolonialistas no mundo afro-asiático, e com o modelo nacional-desenvolvimentista, cepalino ou de industrialização por substituição de importações no continente latino-americano e caribenho (LOUREIRO, 2019).

Nesse contexto geral, o governo de Kubitschek apresentou como uma de suas principais iniciativas de política externa a denominada Ope-

ração Pan-Americana-OPA (SILVA, 1992). Fundamentalmente, a Operação Pan-Americana procurava deliberar e colocar na agenda hemisférica o tema do combate ao subdesenvolvimento latino-americano e caribenhos, inclusive no marco da competição Leste-Oeste. Sob uma perspectiva de reforço das capacidades econômicas e sócio-políticas dos países Ocidentais, o governo brasileiro entendia – sensata e corretamente – que a situação de subdesenvolvimento presente em muitos dos países do continente era um risco e uma vulnerabilidade diante de uma eventual penetração de ideias e doutrinas extra-continenciais. Assim, num documento diplomático brasileiro expressou-se, por exemplo, o seguinte:

Ao delinear as bases da Operação Pan-Americana, o Presidente Kubitschek teve como objetivo colocar perante a opinião pública continental o problema do subdesenvolvimento econômico da América Latina, que ainda constitui um dos mais fracos elos da coligação ocidental. Segundo o ponto-de-vista brasileiro, a valorização econômica da América Latina é, assim, antes de tudo um imperativo estratégico global do Ocidente, neste estágio da guerra fria.²

2. Ministério das Relações Exteriores – doravante MRE – a Embaixada na Guatemala, Telegrama 15 (Confidencial), Brasília, 10.8.1958, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores – doravante AMRE.

Alguns dias depois, em discurso à nação e aos representantes diplomáticos estrangeiros lotados no Rio de Janeiro, o próprio presidente Juscelino Kubitschek (2010, p. 27-31) ponderou que: “Não se poderá, em consequência, prestar maior serviço ao ideal panamericano do que o de tentar eliminar a sua grande chaga: o subdesenvolvimento”. Para além de uma fundamentação economicista do problema do subdesenvolvimento, existiam considerações éticas e políticas – inclusive de política hemisférica. “Difícil é difundir o ideal democrático e proclamar a excelência da iniciativa privada no mundo, quando no nosso Hemisfério predominam condições econômico-sociais, reflexos do subdesenvolvimento, conducentes ao estatismo”, argumentou-se. Outrossim, “não é justo nem concebível que nos intitulemos defensores e nos declaremos dispostos a lutar pela moral cristã, se não fizermos um esforço conjunto no sentido de erradicar o sofrimento que pesa sobre tantas vidas.” Já numa perspectiva analítica de competição Leste-Oeste, o presidente alertou o seguinte: “Consentir que se alastre o empobrecimento neste Hemisfério é enfraquecer a causa ocidental. Não recuperar, para um nível de vida compatível com os foros da dignidade humana, criaturas que englobamos na denominação de povos irmãos, é semear males em terreno propício para as mais perigosas germinações” (IBID). Cumpre sublinhar que, mesmo reconhecendo a relevância da referida iniciativa do governo de Kubitschek, este artigo não aborda ou reflete especificamente acerca daquela política externa. Sob uma perspectiva analítica abrangente e alicerçada nos estudos e pesquisas de política externa brasileira, bem como na história global da Guerra Fria, entende-se que o problema-objeto deste estudo é paralelo, convergente e provavelmente entrelaçado à OPA (CALDAS, 1996).

Com efeito, ao mesmo tempo em que Kubitschek deliberava acerca das virtudes e dos alicerces da Operação Pan-Americana, em Cuba, desde fins de 1956, uma insurreição político-militar encabeçada pelo advogado Fidel Castro e seu Movimento 26 de Julho lutava contra o regime autoritário do general Fulgêncio Batista. A insurreição que resultou na derrocada do governo de Batista acelerou-se nas zonas rurais e urban-

as daquele país, especialmente no segundo semestre de 1958. Destarte, em 30 de dezembro de 1958, o embaixador brasileiro em Havana, Vasco Tristão Leitão da Cunha, informou ao Ministério das Relações Exteriores que: “A situação é cada vez mais difícil. Aumentam os bombardeios aéreos, afetando a população civil das zonas ocupadas pelos revoltosos, os quais anunciam a constituição iminente de um governo provisório dentro da zona que chamam ‘livre’, presidido pelo Desembargador Manuel Urrutia.”³ Poucas horas depois, o regime desabou, e o próprio general Batista viajou para a República Dominicana – então governada pelo seu aliado e amigo Rafael Leónidas Trujillo Molina. Outros correligionários e clientes do agonizante governo cubano se refugiaram nos Estados Unidos e alhures. Consequentemente, após mais de dois anos de insurreição e de guerra popular, a queda do governo de Batista foi comemorada pela maioria da população da ilha e por boa parte da opinião pública do continente americano (BRENNER *ET AL.*, 2008).

3. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 172 (Confidencial), Havana, 30.12.1958, AMRE.

Alguns dias depois, em 7 de janeiro de 1959, Castro entrou em Havana, erigindo-se, assim, no principal expoente do processo revolucionário nesse país. Parece apropriado acrescentar que, na época dos fatos, para além das contradições entre os próprios cubanos, a presença de capitais de origem norte-americana era muito marcante na economia e na sociedade, principalmente no campo da indústria açucareira, comunicações, energia, intermediação financeira, e comércio exterior. Para muitos observadores, Cuba era um virtual protetorado de Washington no Caribe. Destarte, muitas das promessas revolucionárias – particularmente a reforma agrária e a reforma urbana – pretendiam modificar essa situação, bem como avançar decisivamente na reforma econômica, política e social da ilha, privilegiando os setores subalternos da sociedade e a constituição de uma moderna economia capitalista (GUERRA, 2014).

Assim, em pouco tempo tornou-se difícil o relacionamento do novo governo com a burguesia local e o empresariado estrangeiro – e por extensão, também com a administração republicana de Dwight Eisenhower (RABE, 1988). Daí que, fosse pela inabilidade e incompreensão da elite econômica, ou pela imaturidade política dos jovens dirigentes revolucionários, ou mesmo pela posição assumida pelos Estados Unidos da América ao tratar com o Governo revolucionário, tensões, divergências, conflitos e desarmonias domésticas e na inserção internacional do país ressurgiram, ainda no primeiro semestre de 1959.

Isto posto, o presente manuscrito é resultado de pesquisa no Arquivo do Ministério das Relações Exteriores – doravante AMRE. O objetivo geral do manuscrito procura documentar, refletir e analisar com base em evidência a formulação e implementação da política brasileira em relação ao regime revolucionário cubano, bem como as implicações daquele processo revolucionário sob a perspectiva da história global da Guerra Fria. A pergunta central que orienta o artigo é a seguinte: ao longo do governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, quais foram as percepções e interpretações dos diplomatas brasileiros mais diretamente envolvidos na formulação e implementação da política diante da revolução cubana? A hipótese a ser testada sugere que: durante o governo de Kubitschek, e mais especificamente entre 1959 e 1961, a política brasileira diante da

revolução cubana teria sido orientada pelo desejo e propósito de manter e/ou “recuperar a Revolução” ao convívio continental, nos dizeres do embaixador brasileiro em Havana, Vasco Leitão da Cunha.

2. Vasco Leitão da Cunha em Havana: vicissitudes no propósito de “recuperar a revolução cubana”... e de lutar contra o comunismo internacional.....

Vasco Tristão Leitão da Cunha (1994) foi embaixador brasileiro em Havana entre dezembro de 1956 e janeiro de 1961. De feitio conservador, profissional, bem entrosado e claramente Ocidentalista, o diplomata brasileiro acompanhou os dois últimos anos do governo de Fulgêncio Batista, e os dois primeiros anos do governo revolucionário. Ainda que o problema-objeto desta pesquisa seja basicamente o período pós-revolucionário, parece pertinente sublinhar que, na fase final do governo de Batista, o representante diplomático brasileiro contribuiu com uma postura compreensiva e solidária em relação às forças políticas insurgentes. Destarte, asilo diplomático foi concedido a numerosos cidadãos cubanos críticos do regime então vigente, inclusive a uma das irmãs mais novas do próprio Fidel Castro, a Juana de la Claridad Castro (2009), quem procurou proteção na legação brasileira, entre setembro de 1958 e janeiro de 1959. Destarte, após ingressar triunfalmente em Havana, a primeira embaixada que Fidel Castro visitou foi precisamente a brasileira, para agradecer o asilo diplomático concedido a sua irmã.

“A Revolução cubana é digna de encômios ao buscar a realização de um ideal democrático, de aspecto nitidamente nacional e ao procurar destruir a ditadura de Batista para fazer passar Cuba do retrógrado capitalismo semi-feudal ao estágio das conquistas do mundo moderno”, ponderou, o referido diplomata, em um de seus numerosos relatórios encaminhados ao Ministério das Relações Exteriores, entre janeiro de 1959 e janeiro de 1961.⁴ De fato, as fontes consultadas sugerem que, ao longo de 1959, o regime revolucionário cubano efetivamente tentou impulsionar reformas para modernizar as relações capitalistas de produção (BUSTAMANTE, 2021).

Ao mesmo tempo, em termos de inserção internacional, assunto particularmente relevante para os fins deste artigo, a tendência predominante nesse período foi a adesão do governo caribenho ao princípio de não-alinhamento e equidistância diante da competição Leste-Oeste, a cooperação e solidariedade com o sistema interamericano, um certo messianismo da elite revolucionária – destarte, em mais de uma oportunidade o governo de Havana foi acusado de tentar “exportar a revolução” para outros Estados –, e algumas tensões com governos conservadores de países vizinhos acusados de respaldar ações contrarrevolucionárias – especialmente a República Dominicana de Rafael Leónidas Trujillo, a Nicarágua de Anastasio Somoza e a Guatemala de José Manuel Ydígora Fuentes. Nessas circunstâncias, em 15 de setembro de 1959, o chanceler cubano Raul Roa afirmou, com alguma credibilidade, em discurso perante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas-ONU, que “A revolução cubana é essencialmente humanista e se inspira nas fontes do

4. Vasco T. Leitão da Cunha a Horácio Lafer, Memorando 211 (Secreto), Havana, 19.9.1960, AMRE.

pensamento de Martí, condenando com igual veemência o capitalismo que explora o homem através da economia e o comunismo que o priva da liberdade e não lhe reconhece os direitos individuais” (*apud* MONIZ BANDEIRA, 1998).

Todavia, um dos assuntos mais delicados dessa época tinha que ver com as orientações político-ideológicas da nova classe dirigente, particularmente da elite revolucionária encabeçada pelo próprio Fidel Castro e seu entorno mais imediato – inclusive pelo seu irmão Raúl Castro (SCHOULTZ, 2009). A esse respeito, em março de 1959, o embaixador Vasco Leitão da Cunha informou ao Itamaraty o seguinte, “Embora convencido de que Fidel Castro não é comunista e de que o movimento de 26 de Julho também não é, não há a menor dúvida de que elementos comunistas ou filo-comunistas, muito chegados ao líder da revolução, estão influenciando poderosamente no seu espírito”. Na opinião do referido diplomata, “tais elementos têm logrado levar Fidel Castro a fazer declarações públicas e o Governo a tomar medidas que, tanto na ordem interna quanto na internacional, contrariam os verdadeiros interesses do país e da revolução.”⁵ “A grande dificuldade da posição de Fidel Castro reside no fato de que tem dado mais ouvidos aos companheiros de armas, excelentes revolucionários mais inexperientes politicamente e na administração, do que aos homens mais maduros que fazem parte do Governo, por não confiar bastante no espírito revolucionário destes últimos”, elucubrou-se. Destarte: “Se Fidel Castro não souber distinguir entre os seus companheiros quais os de filiação comunista, corre o risco de ser absorvido pelos mesmos, levando a revolução a um desastre.”⁶

5. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 59 (confidencial), Havana, 23.3.1959, AMRE.

6. Ibid.

Ao longo de 1959 e 1960, o governo revolucionário tentou impulsionar pela via reformista e nacional-desenvolvimentista algumas modificações estruturais da economia. Em geral, tratava-se de modernizar o capitalismo existente no país. Em outras palavras, criar as condições para uma transformação produtiva dentro do modelo capitalista e Ocidental. Entretanto, o regime encontrou considerável resistência do empresariado local e do capital externo – especialmente dos monopólios norte-americanos nas comunicações, eletricidade, refino de combustíveis, indústria açucareira e o comércio exterior. Outrossim, em vista da considerável vulnerabilidade e dependência econômica cubana, os dirigentes do novo governo avançaram na expropriação e nacionalização de certas empresas privadas em setores estratégicos. Igualmente, houve um esforço para procurar outros parceiros comerciais e de segurança internacional no continente e no mundo – inclusive no contexto afro-asiático ou da cooperação Sul-Sul (RABE, 2012). Observe-se que, dentre essas iniciativas de Havana, destacou-se a tentativa de realizar uma Conferência de Países Subdesenvolvidos – isto é, uma precursora do Movimento dos Não-Alinhados. Ainda que tal iniciativa pudesse ser enxergada inclusive como um reforço da Operação Pan-Americana, a documentação consultada sugere que o governo brasileiro resistiu à proposta cubana. Em comunicação sobre o assunto, foi informado, por exemplo, o seguinte,

O Governo brasileiro considera estranhável tal iniciativa, porquanto ela redundará em trazer para o Continente americano problemas que lhe são alheios e que estão causando tensões políticas em outras partes do globo. Estamos persuadidos

7. MRE a Embaixada em Washington, Minuta de Telegrama 2 (Secreto), Brasília, 4.1.1960, AMRE.

de que ela só poderá concorrer para o enfraquecimento da unidade continental, sem trazer aos problemas específicos deste Hemisfério qual quer possibilidade de solução construtiva. Enfim, ela se inscreve no quadro de um esforço de proselitismo militante que consideramos perigoso para a harmonia das Américas. Nessas condições, o Governo brasileiro consulta o dos Estados Unidos da América sobre se lhe pareceria conveniente iniciar contatos com os demais países do Continente, com o objeto de representar aos mesmos as circunstâncias acima expostas, e de obter que se abstenham de comparecer à Conferência projetada.⁷

Num contexto analítico mais abrangente, as fontes consultadas ponderam que, entre janeiro e setembro de 1960, o embaixador Vasco Leitão da Cunha (1994) trabalhou para tentar recuperar a revolução cubana, evitar uma ruptura com o sistema interamericano, e/ou a incorporação do regime de Castro no campo soviético. Nesse sentido, destacou-se uma reunião informal na sede da embaixada da Argentina, em 11 de maio, do primeiro-ministro Fidel Castro, com 13 embaixadores do continente americano. Segundo o relato do diplomata brasileiro, na oportunidade, o líder cubano solicitou a “compreensão e solidariedade dos demais países do Continente” e reafirmou que “Cuba não pode nem quer divorciar-se do Continente americano”. Também, Castro teria afirmado que a revolução cubana “será útil a todos os povos”, que ela “não obedece a nenhuma influência estranha”, e que “procura realizar-se através de métodos exclusivamente nacionais.” Destarte, para o primeiro-ministro, “a hostilidade do Governo americano para com a Revolução cubana é oriunda especialmente da sua relutância em renunciar à tutela semi-secular sobre Cuba e da resistência ao conteúdo social da mesma.”⁸

8. Vasco Tristão Leitão da Cunha a Horácio Lafer, Memorando 110 (Confidencial), Havana, 12.5.1960, AMRE.

Nessa reunião informal, o próprio Vasco Leitão da Cunha teria assinalado a importância da reiteração de que Cuba não se “divorciaria do Continente americano”, quer dizer, uma “atitude que me parecia essencial para que este país contasse com aquela compreensão e solidariedade.” O embaixador da Colômbia teria alertado que a compreensão e solidariedade americanas poderiam ficar comprometidas “pelo receio de influências externas [leia-se soviéticas] sobre a política cubana” e o embaixador equatoriano teria feito um apelo “para procurar, por todos os meios, limar as arestas nas relações cubano-americanas.” Diante de um virtual consenso de seus interlocutores, Castro teria ficado “visivelmente abalado”. Ao final da reunião informal com diplomatas de 13 países do continente americano na sede da representação argentina, o primeiro-ministro cubano teria agradecido a oportunidade que se lhe oferecera, e sugerido “que se repetissem com possível frequência semelhantes reuniões.” Na parte resolutiva de seu relatório, o embaixador Vasco Leitão da Cunha considerou importante frisar aos superiores no Ministério das Relações Exteriores o seguinte,

No que tange às declarações reiteradas de Fidel Castro, teremos de aguardar os seus atos para julgar da sinceridade dos propósitos anunciados. Uma coisa porém parece certa: a impressão que lhe ficou da unidade de vistas de treze representantes do Continente, unânimes em repudiar qualquer influência extra-continental, unânimes no silêncio ante a excessiva acrimônia na apreciação das intenções dos Estados Unidos da América e unânimes no estabelecimento de um limite intransponível para a compreensão e solidariedade dos países do Continente com a Revolução cubana.⁹

9. Ibid.

Para além da questão da inserção hemisférica e global do regime revolucionário caribenho, as fontes sugerem que um outro tópico de

crescente preocupação do embaixador em Havana, em particular, e do governo de Kubitschek e da diplomacia brasileira, em geral, foi a crescente divergência diplomática bilateral brasileiro-cubana (BEZERRA, 2012). Do lado brasileiro, surgiram crescentes preocupações com as condutas e atividades diplomáticas do embaixador cubano no Rio de Janeiro, Rafael García Bárcenas, bem como de representantes do governo cubano que visitaram o Brasil, muitas vezes com intuito de realizar atividades propagandísticas, “inamistosas”, subversivas ou “nitidamente perigosas” contra o regime democrático encabeçado pelo presidente Juscelino Kubitschek – tudo isso, sem ignorar que, em outubro desse ano, estavam programadas eleições presidenciais que resultaram na vitória do Jânio Quadros.¹⁰ Destarte, desde o Itamaraty considerou-se apropriado que a embaixada em Havana passara a adotar as “maiores precauções [na] concessão de vistos quer permitam a entrada neste país de cidadãos cubanos.”¹¹ Nesse marco, o embaixador brasileiro em Havana concordou com a necessidade de restringir a concessão de vistos a cidadãos cubanos. Acrescentou que as “representações diplomáticas latino-americanas [em Havana] podem desempenhar importante papel, tanto pelo asilo, como pelo amparo psicológico que significa a presença amiga dos Governos do Continente”, e sublinhou o seguinte: “Parece-me que o objetivo principal da nossa política para com o Governo revolucionário cubano deveria ser o de recuperá-lo para o convívio continental.” Concluiu Vasco Leitão da Cunha ponderando o seguinte,

Não devemos esquecer das vantagens efetivas trazidas ao Continente pela Revolução cubana, ao despertar a atenção universal para um estado de espírito reinante nas Américas e do qual a Revolução cubana é, sem dúvida, a expressão mais exaltada. A iniciativa brasileira da Operação Pan-Americana deveria ter servido àquele fim, mas o complacente letargo do Governo de Washington só parece ter sido efetivamente perturbado pela ação drástica e temerária de Fidel Castro e seus seguidores. Muitos destes já se acham sublevados contra o vezo comunista que vai tomando a Revolução, mas não contra os seus ideais primeiros, pelos quais continuam a lutar. Assim, qualquer ação do Continente deve processar-se com o objetivo de lhe retificar o curso e nunca com de voltar ao “status quo ante”, cujo único beneficiário, por miopia, e a curto prazo, seriam somente os grandes interesses patrocinados pelo Governo americano, ficando prejudicados, a curto e longo prazo, os demais países do Continente.¹²

A luta pelo poder político em Cuba também foi um outro assunto constantemente abordado pelo diplomata brasileiro. Nesse sentido, parece pertinente ponderar que, entre setembro de 1960 e janeiro de 1961, muitos dos relatórios encaminhados pela embaixada em Havana ao Itamaraty passaram incluir uma exuberante retórica anticomunista, antissoviética e contrarrevolucionária. Infere-se do reposicionamento do autor que uma eventual invasão da ilha por uma força expedicionária anticastrista poderia ser positiva e construtiva numa segunda fase da revolução cubana, desde que conseguisse reconduzi-la pela via nacional-desenvolvimentista. “Convém ter presente que não se trata[ria] de uma contra-revolução que intenta restabelecer o status quo ante 1959, mas de um movimento para resgatar a revolução cubana das garras do comunismo”, informou-se ao Itamaraty, no final de outubro de 1960.¹³ Poucos dias depois, Vasco Leitão da Cunha comentou sobre o mesmo assunto nos seguintes termos: “Não é descabido afirmar que este país somente en-

10. Em dezembro de 1960, o Conselho de Segurança Nacional brasileiro teria sido informado que: “o Embaixador de Cuba em Moscou declarou que seu país distribuiu armas e munições a todas suas Embaixadas na América Latina”. Segundo o documento em apreço, a transferência clandestina de armas desde Havana a países vizinhos teria “o objetivo de passar esse material às mãos de grupos locais estudantis, nacionalistas e comunistas, para assumir a defesa da revolução cubana, caso necessário” (MRE a Embaixada em Washington, Minuta de Telegrama 395 (Secreto), Rio de Janeiro, 31.12.1960, AMRE). Cumpre acrescentar que as reuniões do Conselho de Segurança Nacional normalmente eram realizadas sob supervisão direta do próprio presidente da República.

11. M. Pio Corrêa Jr. a Vasco Leitão da Cunha, Memorando DPG/ 31 (Secreto), Rio de Janeiro, 30.7.1960, AMRE.

12. Vasco T. Leitão da Cunha a Horácio Lafer, Memorando 211 (Secreto), Havana, 19.9.1960, AMRE.

13. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 337 (Confidencial-urgente), Havana, 29.10.1960, AMRE.

14. Vasco T. Leitão da Cunha a Horácio Lafer, Memorando 250 (Confidencial), Havana, 14.11.1960, AMRE.

contrará tranquilidade e poderá progredir seguindo um programa semelhante que recupere a Revolução e lhe dê verdadeiro cunho nacional.”¹⁴

É importante acrescentar que, em suas memórias, Juana de la Claridad Castro (2009) comenta que, nessa turbulenta época, ela tinha passado a colaborar com os serviços de inteligência norte-americana dentro de Cuba, especialmente na coleta de informações sensíveis acerca da elite revolucionária – inclusive de seus dois irmãos mais velhos, o Fidel e o Raúl Castro. Segundo o relato da *Juanita* Castro, a aproximação dela com a inteligência norte-americana tinha sido auspiciada pela esposa do embaixador brasileiro em Havana, isto é, pela embaixatriz Virgínia Leitão da Cunha. A ser exata essa informação – algo que ainda não está totalmente confirmado e que merece ser corroborado –, tornar-se-ia necessário deliberar academicamente sobre seus desdobramentos em termos da política bilateral brasileiro-cubana, inclusive após a saída do embaixador Vasco Leitão da Cunha de seu posto em Havana. Observe-se que, em 1962, o referido diplomata foi transferido para a embaixada brasileira em Moscou (CATERINA, 2019; RUPPRECHT, 2011). Posteriormente, ele foi nomeado ministro na pasta das Relações Exteriores, durante o governo militar de Humberto de Alencar Castelo Branco (CARRIÈRES, 2021). E finalmente foi acreditado na embaixada em Washington, entre 1967 e 1969 (LEITÃO DA CUNHA, 1994).

Voltando ao problema-objeto desta pesquisa, é necessário insistir que Vasco Leitão da Cunha não se furtou de criticar comentários ofensivos e impertinências de diplomatas, empresários, militares e políticos norte-americanos excessivamente etnocentristas, reacionários ou imperialistas em relação a Cuba. Em julho de 1960, por exemplo, o referido diplomata recomendou ao chanceler brasileiro Horácio Lafer examinar a “conveniência de fazer sentir aos Estados Unidos de América a preocupação do Brasil ante a eventualidade de que uma ação mais radical do Governo norte-americano, em face da política cubana, ponha o continente e a opinião pública em campos irremediavelmente opostos”; hipótese que, em última instância, poderia acabar contribuindo para “facilitar a infiltração comunista na América.”¹⁵ Poucos meses depois, Vasco Leitão da Cunha insistiu no assunto e recomendou ao chanceler do governo de Kubitschek o seguinte: “devemos envidar todos os esforços no sentido de evitar que os Estados Unidos sejam levados, num gesto de impaciência, a procurar uma vitória esmagadora e fácil do ponto de vista puramente militar, mas que não passaria de uma vitória de Pirro”; acrescentando que, sob a perspectiva latino-americana, essa hipótese de invasão militar norte-americana de Cuba seria “uma derrota a curto e a longo prazo” e “somente uma vitória a curto prazo para os próprios Estados Unidos.”¹⁶

Concomitantemente, o pesquisador James Hershberg (2014), após consulta em arquivos diplomáticos estadunidenses, canadenses, ingleses e franceses, sugere, convincentemente, que Vasco Leitão da Cunha também acabou sendo até desdenhado por diplomatas ocidentais, principalmente pelo Roy R. Rubottom e pelo Philip Bonsal. Na opinião destes diplomatas da administração Eisenhower, era utópica ou excessivamente idealista o propósito de “recuperação da Revolução cubana, com ou sem Fidel Castro”, impulsionado pelo embaixador brasileiro em Havana.¹⁷

15. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 132 (Confidencial-urgente), Havana, 9.7.1960, AMRE.

16. Vasco Leitão da Cunha a Horácio Lafer, Relatório para o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores Política Exterior de Cuba (Segreto), s.l., 23.1.1961, AMRE.

17. Ibid.

Algum ceticismo diante do posicionamento de Vasco Leitão da Cunha também era compartilhado por certos diplomatas brasileiros. No final de janeiro de 1961, por exemplo, pouco antes de concluir o governo de Juscelino Kubitschek, foi informado ao Itamaraty por um outro diplomata lotado na embaixada em Havana, que eram “inúteis” os esforços político-diplomáticos tendentes a recuperar a revolução cubana para o “convívio ocidental”, e que dificilmente a nova administração de John F. Kennedy se conformaria em “admitir este país como parte integrante do bloco comunista” – eis a lógica e o contexto que resultou, poucas semanas depois, na polêmica e dramática batalha de baía dos Porcos (FREEDMAN, 2002).¹⁸

18. Marco Antônio de Salvo Coimbra ao MRE, Telegrama 6 Confidencial-urgente, Havana, 25.1.1961, AMRE.

3. Fidel Castro em Brasília, 1959: “cubanismo”, messianismo e anti-imperialismo

No contexto de um périplo desde o Canadá até a Argentina, o primeiro-ministro Fidel Castro visitou São Paulo, em 28 e 29 de abril de 1959. Na oportunidade, ele manifestou que a revolução cubana estava impulsionando uma importante reforma agrária, combatendo o desemprego, impulsionando a industrialização, e reprimindo as máfias ligadas à jogatina – muitas delas diretamente correlacionadas a interesses norte-americanos. E de forma otimista afirmou que “A revolução cubana constitui fato inédito na História moderna pois é a única que conta com o apoio de 90 por cento da população.”¹⁹ Todavia, em 30 de abril, a convite do presidente Kubitschek, o primeiro-ministro cubano visitou Brasília, então em construção. Acerca da futura capital brasileira, Castro comentou: “é bom ser jovem no Brasil, para se poder assistir ao progresso acelerado do Mundo.” Em seguida, o presidente brasileiro opinou que o “Fidel Castro é uma força nova, que está surgindo nestas Américas. Poderá fazer muita coisa, e será dentro de pouco tempo, um dos líderes mais poderosos.”²⁰

19. “São excelentes as relações entre Cuba e os EUA”, afirma Fidel Castro”, O Estado de São Paulo, São Paulo, 30.4.1959, p. 13.

Após visitar as capitais da Argentina e Uruguai, o líder cubano retornou ao Brasil. No Rio de Janeiro, em 5 de maio de 1959, aos jornalistas Castro disse que “Tão pronto existam condições razoáveis para a efetivação do pleito, tão logo se ultimem em Cuba os alicerces de uma justiça social, o povo será chamado às urnas para a escolha de seus novos dirigentes.” Negou veemente ser de ideologia comunista, ainda que tenha ponderado que “Cada povo tem o direito de escolher seu próprio caminho e o caminho que escolhemos em Cuba, tem características próprias cubanas, tal como nossa música e nossas tradições.” Na sua opinião, a revolução cubana era um “movimento de que participa todo o povo, unanimemente”, e que era “o primeiro movimento de massas da história do mundo que vitorioso não precisa censurar a imprensa, que aceita a opinião do povo e por isso conquista a simpatia do povo”. Todavia, com relação à Operação Pan-Americana, argumentou que “O Brasil deve prosseguir em seu esforço para defender e levar até o fim a ideia grandiosa do presidente Juscelino Kubitschek.”²¹

20. “De S. Paulo para Brasília”, O Estado de São Paulo, São Paulo, 1.5.1959, p. 48.

Poco depois, em evento patrocinado pela União Nacional dos Estudantes-UNE, o líder cubano discursou em praça pública. Ele manifestou, dentre outras questões, o seguinte: “O mais difícil de uma revolução não

21. “Promete Castro: Democracia Alicerçada na Justiça Social”, O Estado de São Paulo, São Paulo, 6.5.1959, p. 38.

22. "Fidel Castro falou duas horas em praça pública", O Estado de São Paulo, São Paulo, 7.5.1959, p. 56.

23. "Fidel Castro e sua comitiva voltaram ontem para Cuba", O Estado de São Paulo, São Paulo, 8.5.1959, p. 30.

é a guerra [senão] as tarefas criadoras que têm por objetivo mudar a situação social contra a qual lutávamos"; e reiterou seu apoio à Operação Pan-Americana, da qual Cuba tornar-se-ia numa defensora. Diante do presidente Kubitschek, o primeiro-ministro cubano reconheceu: "o papel relevante a ser desempenhado pelo Brasil no concerto das nações latino-americanas."²² E na despedida do Rio de Janeiro, em 7 de maio, Castro disse que levava "a mais grata lembrança do Brasil" e que tornar-se-ia um "propagandista das coisas brasileiras".²³ Eis o impacto e a relevância da política externa do governo de Kubitschek, especialmente da luta contra o subdesenvolvimento apregoada pela Operação Pan-Americana (ALMEIDA, 2009).

Simultaneamente, parece pertinente comentar que o triunfo da revolução cubana implicou, de forma quase imediata, o início da contrarrevolução (LEOGRANDE; KORNBLUH, 2014). Lembre-se que Batista conseguiu fugir e se refugiar na vizinha República Dominicana, então governada pelo general Rafael Leónidas Trujillo Molina. Com apoio do conservador aliado dominicano, o antigo governante cubano e seus mais leais colaboradores – então refugiados no sul da Flórida e em outros sítios da bacia do Caribe, especialmente na Nicarágua e na Guatemala – iniciaram um decidido esforço contrarrevolucionário que foi denunciado por Castro em março de 1959. Essas forças contrarrevolucionárias eram integradas fundamentalmente por ex-militares do antigo exército regular. Em geral, eles foram conclamados a retomar as armas para insurgir-se contra um regime inicialmente reformista e nacional-desenvolvimentista, porém deciso a impulsionar mudanças significativas e profundas em seu país.

Observe-se que, dentro da sociedade cubana, as promessas da revolução causaram não pouca resistência dos setores tradicionais e privilegiados – especialmente da burguesia e da classe média-alta. Algumas das reformas propostas pelo novo governo – principalmente a reforma agrária, a nacionalização de alguns setores estratégicos (comunicações, energia, petróleo) e a reforma urbana – passaram a ser denunciadas de possuir pretensa orientação comunista. Paradoxalmente, na época do triunfo da revolução, o Partido Socialista Popular-PSP, quer dizer, o verdadeiro partido comunista da ilha, era minúsculo e inexpressivo. Nessa linha, a pecha de comunista era utilizada fundamentalmente no sentido *lato* do termo (GUERRA, 2014; BUSTAMANTE; LAMBE, 2019).

Ainda que nominalmente o governo revolucionário fosse presidido pelo desembargador Manuel Urrutia e que, em seu gabinete ministerial, predominassem inicialmente personalidades de orientação liberal e conservadora, era bastante evidente que a principal figura do regime era mesmo o primeiro-ministro Fidel Castro (MONIZ BANDEIRA, 1998). E gradualmente, Castro e outros membros do antigo Movimento Revolucionário 26 de Julho passaram a ocupar cargos ministeriais, procurando impulsionar as principais políticas revolucionárias – que eram promessas e demandas dos setores subalternos da sociedade; porém consideradas comunistas, radicais ou ilegais pelo empresariado e o capital estrangeiro. Tal situação gerou considerável instabilidade e ingovernabilidade política, até que o próprio presidente Urrutia considerou apropriado renunciar

e se exilar. Ele foi substituído, em julho de 1959, pelo ministro das Leis Revolucionárias, o advogado Osvaldo Dorticós Torrado.

A nacionalização de algumas empresas vitais e, especialmente, a implementação da – segunda – Lei de Reforma Agrária, que atingiu em cheio grandes corporações açucareiras de propriedade cubana e estrangeira, provocaram as primeiras tensões realmente significativas entre o regime revolucionário e a administração Eisenhower (LOAYZA, 1999). Cumpre lembrar que na época dos fatos as políticas de nacionalização de ativos privados era relativamente frequente em muitos países do continente, no marco das políticas nacional-desenvolvimentistas (CERVO, 2001). Ao mesmo tempo, no caso cubano, a indústria açucareira era particularmente significativa, sendo que quase toda a produção era destinada à exportação, principalmente ao mercado dos Estados Unidos. Com efeito, em 1959, a quota açucareira cubana no mercado norte-americano superava as três milhões de toneladas. A ameaça de um eventual embargo norte-americano à importação de açúcar cubano tornou-se um elemento adicional das contradições entre os governos de Washington e Havana (SEWELL, 2015).

Paralelamente, sabe-se que o então major Ernesto Guevara, aliado dos irmãos Fidel e Raúl Castro, recomendou não somente criar um novo exército revolucionário – leal ao novo governo –, como também fomentou a organização de milícias populares que pudessem resistir a uma eventual investida contrarrevolucionária, que ele considerava iminente após a vitória de janeiro de 1959. Destacou-se também o agir do comandante das novas forças armadas, o Raúl Castro. Mesmo sem ser membro do PSP, o irmão mais novo do primeiro-ministro era o mais pró-soviético dos membros da elite revolucionária cubana.

No meio desse complexo debate ideológico e político, Vasco Leitão da Cunha informou ao Itamaraty que, para verdadeiros dirigentes de partidos comunistas procedentes do leste europeu que visitaram a ilha, em meados de 1960, era “difícil caracterizar a revolução cubana e entendê-la dentro do conceito marxista.”²⁴ Nessa linha, “A revolução cubana seria ainda estranha ao verdadeiro modelo comunista por não existir aqui operariado industrial ou campesinato capazes de servir de base a um movimento de revisão das instituições”. Consequentemente, por ser conduzida por um “grupo inexperiente, de formações ideológicas diversas e pouco definidas”, o que predominaria na ilha, na visão daqueles dirigentes, seria um “marxismo amador”, ou um “cubanismo.”²⁵

Parece evidente que foi a necessidade de apoio econômico, político-diplomático e de segurança, antes que considerações ideológicas, face ao crescente enfrentamento com os Estados Unidos, o que determinou a espetacular aproximação de Fidel Castro com a União Soviética, então comandada pelo *premier* Nikita Khrushchev (FURSENKO; NAF-TALI, 1998). Eis a assinatura do acordo Roa-Mikoyan, de 13 de fevereiro de 1960 (RUPPRECHT, 2015). Resumidamente, o acordo em referência garantia aos cubanos a exportação de seu açúcar para a União Soviética em troca de petróleo, armas, técnicos e recursos financeiros para impulsionar a almejada industrialização da ilha. Para o embaixador Vasco Leitão da Cunha,

24. Marcos Antônio de Salvo Coimbra ao MRE, Telegrama (confidencial) 226, Havana, 16.8.1960, AMRE.

25. Ibid.

o acordo que acaba de ser firmado entre Cuba e a URSS foi motivado sobretudo pelo desejo de demonstrar aos Estados Unidos da América as possibilidades deste Governo de fazer entendimentos fora da órbita americana e deixar patente sua capacidade de escolher livremente, e segundo suas preferências, a melhor cooperação para o desenvolvimento do país. Tal posição, agora assumida, aliada às anteriores atitudes do Governo cubano perante os interesses americanos poderá ser efetivamente interpretada como demonstrativa das intensões deste Governo de não agir conforme a orientação americana. [...] Aceitando como boas as informações colhidas, teremos que o recém assinado acordo com a URSS não representa mudança fundamental da política cubana mas, sim, uma valorização de Cuba para buscar o entendimento indispensável com os Estados Unidos em bases favoráveis para este país. A outra hipótese seria a de que o acordo firmado representasse, de fato, uma orientação política pró-soviética, significando, assim, uma mudança real de rumo.²⁶

26. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama (confidencial) 15, Havana, 15.3.1960, AMRE.

Como quer que seja, no marco da competição Leste-Oeste e da história global da Guerra Fria, a aproximação entre Havana e Moscou gerou bastante preocupação em Washington, Rio de Janeiro, e outras capitais do continente americano (BLASIER, 1989). Destarte, alguns dias depois da assinatura do acordo cubano-soviético, Eisenhower concedeu autorização para que os serviços de inteligência de seu país organizassem uma operação encoberta destinada a derrubar o governo revolucionário, inclusive com o alistamento dos membros da Brigada 2506 (HUSAIN, 2005). Paralelamente, um virtual conflito econômico resultou na nacionalização de numerosas empresas de origem norte-americana – refinarias de combustíveis, usinas açucareiras, comunicações, bancos – e na imposição de um embargo comercial e financeiro que ainda vigora.

4. Dwight Eisenhower em Brasília, 1960: os prolegômenos da operação Zapata – ou um ‘pequeno porrete’.....

Entre 22 e 24 de janeiro de 1960, o presidente Dwight Eisenhower visitou Brasília – então em construção – e o Rio de Janeiro. Para além de deliberar sobre assuntos estritamente bilaterais, os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos abordaram a questão cubana (PONTES, 2019; HITCHCOCK, 2018; STREETER, 1994). “Posso declarar, com toda a consciência, que nas horas que passei com o Presidente Eisenhower, não pude sentir senão um desejo vivo, veemente e sincero de fazer com que a compressão se restabelecesse”, manifestou, *ex-post-facto*, o líder brasileiro.²⁷ Como desdobramento dessa visita presidencial, bem como da persistência das divergências bilaterais entre Washington e Havana, o presidente Kubitschek chegou a oferecer publicamente seus bons ofícios tanto a estadunidenses quanto a cubanos para tentar resolver as divergências entre as partes. Assim, em meados de março de 1960, o mandatário brasileiro afirmou que estaria disposto a colaborar para desfazer “conceitos errados”, “mal-entendidos” e “tentar desarmar os espíritos”.

Na oportunidade, o governante brasileiro também recomendou publicamente a realização de um encontro direto dos dirigentes de Washington e Havana para esclarecer as incompreensões e as queixas recíprocas. Nessa hipótese, Kubitschek manifestou que o “Brasil se sentiria honrado de ser sede de tal reunião”. Finalmente, o presidente assegurou que, diante da possibilidade de uma provável redistribuição da

27. “Juscelino dispõe-se a servir de mediador entre Cuba e EUA”, Folha de São Paulo, São Paulo, 17.3.1960, p. 1.

quota do açúcar cubano até então importada pelos Estados Unidos, medida de pressão econômica determinada pela administração Eisenhower e que poderia beneficiar os exportadores brasileiros, era importante deixar claro que, mesmo reconhecendo a “grande necessidade de mercados para seus produtos”, o Brasil “não deseja obtê-los aproveitando-se de ocasionais divergências entre países amigos.”²⁸

Agora se sabe que os bons ofícios oferecidos pelo presidente Kubitschek aos estadunidenses e aos cubanos para dirimir com apoio brasileiro as divergências bilaterais pela via da mediação – isto é, com apoio de uma terceira parte – foram claramente rejeitados. No caso norte-americano, em 25 de janeiro, isto é, logo após o retorno de Eisenhower a Washington, se anunciou uma chamada para consultas do embaixador em Havana, Philip Bonsal. No dia seguinte, o mandatário norte-americano retrucou publicamente algumas acusações cubanas – especialmente de auxiliar atividades contrarrevolucionárias realizadas desde território estadunidense, particularmente de voos clandestinos efetivamente realizados desde a Flórida, que provocavam bombardeios e incêndios nas plantações da ilha, bem como a divulgação de propaganda antigovernamental nas cidades. A esse respeito, o presidente Eisenhower afirmou que mantinha estrita aderência ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos cubanos, demandou de uma justa compensação pelas propriedades de cidadãos norte-americanos nacionalizadas pelo regime de Havana, e pronunciou sua confiança “na habilidade do povo cubano para reconhecer e derrotar as intrigas do Comunismo internacional que estão orientadas para a destruição das instituições democráticas em Cuba e a tradicional e mutuamente benéfica amizade entre os povos cubano e estadunidense.”²⁹

Nesse contexto de altas e crescentes tensões bilaterais, em 17 de março de 1960, Eisenhower concedeu autorização aos serviços de inteligência norte-americanos para financiar uma operação encoberta destinada a derrocar a Castro e instalar em Havana um regime mais amigável aos interesses econômicos, políticos e estratégicos da principal potência de Ocidente – isto é, a assim chamada operação Zapata (SEWELL, 2008). Segundo Piero Gleijeses (1995), o presidente Eisenhower dirigiu no mínimo três encontros do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos relacionados com a operação Zapata destinada a derrocar o governo revolucionário cubano – quer dizer, o mencionado encontro de 17 de março, e também em 18 de agosto e 28 de novembro de 1960. Entre março de 1960 e abril de 1961, os serviços de inteligência dos Estados Unidos gastaram mais de US\$ 40 milhões de dólares com o alistamento, fornecimento de armas, logística, guerra psicológica, e outras atividades vinculadas com a mencionada operação encoberta (HUSEIN, 2005).

Nos meses subsequentes, o planejamento da operação Zapata mudou de conceito. Três fases mais ou menos importantes e interdependentes podem ser identificadas: a) a mudança de governo desde dentro, b) a infiltração de guerrilhas (comandos), e c) a invasão anfíbia. Eis um ‘pequeno porrete’ que incluía o apoio a atividades de sabotagem, sublevação, distúrbios, assassinatos seletivos, atentados, guerra psicológica, espionagem, e pressão diplomática multilateral para isolar o regime revolucionário. Cumpre constatar que alguns atores se insurgiram contra o

28. Cumpre acrescentar que as relações econômicas internacionais do Brasil durante a administração de Kubitschek foram bastante turbulentas, principalmente no campo financeiro e comercial. Tal situação gerou certa dependência e vulnerabilidade do Brasil em relação aos Estados Unidos e aos organismos multilaterais – particularmente em relação ao Fundo Monetário Internacional (OLIVEIRA, 2019; FARIAS, 2015; SEWELL, 2010).

29. “Statement by President Eisenhower”, The Department of State Bulletin, v. XLII, n. 1071, pp. 237-238, 1960.

governo revolucionário e colaboraram com a operação Zapata por convicções pessoais e comunitárias – especialmente no caso da insurreição camponesa na serra do Escambray. Mesmo assim, a maioria dos milicianos vinculados à contrarrevolução, principalmente no caso da Brigada 2506, era mesmo integrada com assalariados da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos-CIA (KORNBLUH, 1998).

Inicialmente, o propósito predominante era fomentar deserções e um massivo alçamento interno de elementos anticomunistas dirigidos por lideranças anticastristas do próprio governo – em outras palavras, uma mudança de regime desde dentro. Nesse sentido, certos dirigentes políticos e militares tentaram moderar e denunciar as políticas impulsivadas pela elite revolucionária. Muitos desses dirigentes – Manuel Urrutia, José Miró Cardoso, Ángel Aparício –, após fracassar na tentativa de tomar o poder desde dentro, acabaram exilando-se e quase sempre participando como lideranças civis da operação encoberta. Algo semelhante aconteceu com certos militares de orientação anticomunista, eis o caso do ex-comandante da força aérea Pedro Luis Díaz Lanz ou o comandante Huber Matos.

Em um segundo momento, sem abandonar o propósito de estimular deserções, a operação Zapata passou a trabalhar sob o conceito de infiltração de pequenos grupos de guerrilhas – comandos –, destinados a apoiar ações de sabotagem urbana, especialmente em Havana, e de resistência rural, com destaque aos episódios na serra do Escambray. No caso das ações de sabotagem em áreas urbanas é importante mencionar as intervenções de atores vinculados a movimentos sociais e núcleos sindicais de orientação católica. A documentação examinada realmente relata a ocorrência de numerosos atos de sabotagem – nas redes elétricas, nas unidades industriais e o enigmático caso da explosão do navio francês *Le Coubre* (em 4 de março de 1960) – que quase sempre acabavam com a solicitação de asilo dos insurgentes em alguma representação diplomática latino-americana. Observe-se que algumas lideranças sediciosas tinham sido aliadas de Castro na época da luta contra Batista. Porém, desiludidos ou cooptados, certos dirigentes resolveram continuar sua luta, doravante contra o regime castrista. Eis o caso de Manuel Ray, chefe do Movimento Revolucionário do Povo-MRP.

O terceiro conceito utilizado pelo planejamento norte-americano – e que veio a vigorar em abril de 1961 – foi da invasão anfíbia. Resumidamente, uma força expedicionária integrada por 1500 homens deveria desembarcar e assegurar uma praia durante uma semana. Nessa localidade seria instaurado um governo provisório – ou “governo em armas” –, que seria reconhecido pelos Estados Unidos, e forçando posteriormente a queda do governo de Castro. Vale acrescentar que esse governo provisório deveria ser organizado a partir da unificação dos diferentes núcleos políticos do exílio cubano e interlocutores dentro da ilha.

Assim, em agosto de 1960, a embaixada brasileira em Havana corroborou a existência da operação Zapata nos seguintes termos: “Estou informado de que se prepara, em um campo de treinamento dos Estados Unidos da América, Força Expedicionária para invadir este país, composta de cubanos, antigos partidários de Fidel Castro e, agora, de separação.”

A referida força expedicionária seria comandada pelo ex-coronel Ramón Barquín. As ações militares procedentes do exterior seriam apoiadas por pilotos exilados da força aérea, bem como por insurgentes sublevados nas regiões de Sierra Maestra e Escambray – “todos convencidos revolucionários, mas decididos opositores do Comunismo”, acrescentou-se. Nesse cenário, “poderá o Governo de Fidel Castro ver-se diante de uma situação extremamente difícil.” Como quer que seja, o embaixador Vasco Leitão da Cunha também ponderou o seguinte: “É certo, entretanto, a disposição inegável dos homens deste Governo de não entregar o mando sem uma reação violenta que poderá atingir as culminâncias da brutalidade, com derramamento de sangue.”³⁰

Parte integrante da estratégia contrarrevolucionária era isolar o governo cubano, tanto em termos bilaterais quanto multilaterais – especialmente no contexto da Organização dos Estados Americanos-OEA. No campo bilateral, em 3 de janeiro de 1961, a administração Eisenhower anunciou o rompimento das relações diplomáticas com Havana. Relativamente a esse assunto, o embaixador brasileiro em Washington, Carlos Alfredo Bernardes, informou a Rio de Janeiro o seguinte: “A minha impressão é de que o Governo americano foi colhido de surpresa pela atitude cubana e, em momento de irritação e em vista da inutilidade de manter a representação diplomática com onze funcionários, incluindo serviços e subalternos, resolveu romper relações”; acrescentando, seguidamente, que “Não se trata, por tanto, a meu ver de um ato premeditado de antecede a outros igualmente planejados. Antes, creio em um impulso de momento em revide à forte provocação.”³¹ Na realidade, o governo de Castro aparentemente tinha em seu poder provas convincentes de realização de atividades incompatíveis com o exercício da diplomacia no caso de numerosos servidores da referida representação estrangeira em Havana.

No terreno multilateral, a estratégia de gradual isolamento do regime cubano do sistema interamericano resultou, por exemplo, na VII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas na cidade de São José, Costa Rica, entre 22 e 29 de agosto de 1960. Ainda que não seja possível incluir neste espaço uma avaliação detalhada das resoluções dessa reunião de consulta, é evidente que a denominada Declaração de São José questionou a intervenção de uma potência extracontinental – isto é, da União Soviética – nos assuntos das repúblicas americanas. Igualmente, se manifestou a necessidade de reivindicar a democracia representativa. E se reiterou a confiança dos governos americanos no sistema hemisférico, no pan-americanismo e na OEA. Agora se sabe que a Declaração de São José teve continuidade e desdobramentos importantes na conferência de Punta del Este, em janeiro de 1962, inclusive com a exclusão do regime revolucionário cubano do principal foro político-diplomático hemisférico.

Em suma, parece evidente que a administração Eisenhower teve inicialmente algumas ambiguidades e reservas diante do regime revolucionário cubano. Entretanto, a partir da assinatura do acordo Roas-Mikoyan, bem como de certas ações ou omissões dentro do próprio território norte-americano – especialmente certa tolerância diante de atividades contrarrevolucionárias realizadas desde a Flórida –, o governo de Wash-

30. MRE a Embaixada em Washington, Minuta de Telegrama 376 (Secreto), Rio de Janeiro, 11.8.1960, AMRE.

31. Carlos Alfredo Bernardes ao MRE, Telegrama (confidencial) 24, Washington, 6.1.1961, AMRE.

ington adotou uma postura muito mais enérgica em relação à revolução cubana, resultando na aprovação da denominada operação Zapata. No contexto de competição e confrontação Leste-Oeste e da história global da Guerra Fria, houve um retorno à política do porrete – neste caso, do ‘pequeno porrete’. Eis evidência de uma significativa mudança nas relações hemisféricas e na recomposição da Guerra Fria latino-americana. Todavia, a eleição de John F. Kennedy, em novembro de 1960, colocou desafios adicionais nas relações bilaterais entre Estados Unidos e Cuba, em particular, e hemisféricas e até globais, em geral (GREENSTEIN, 1994).

5. Nikita Khrushchev no Caribe: coexistência pacífica, defesa da revolução e competição Leste-Oeste.....

Em 21 de janeiro de 1961, o embaixador Vasco T. Leitão da Cunha encaminhou ao chanceler brasileiro um relatório sobre uma última missão de consulta a Cuba, antes de deixar o posto em Havana, que ocupou desde dezembro de 1956 – isto é, desde a época do governo de Fulgêncio Batista. O documento em apreço merece uma análise específica pela riqueza de informações nele contidas. Segundo o autor do relatório, a partir de maio de 1960, “toda a orientação da política externa e todas as medidas tomadas no interior do país conduziram fatalmente a uma integração efetiva de Cuba no sistema de interesses das Repúblicas socialistas.”³² “Fidel Castro foi incontestavelmente um trunfo para a política do Kremlin, mas este agora se preocupa com a possibilidade de que Fidel se torne um embaraço”, acrescentou. Ponderou que a União Soviética,

exerce um domínio efetivo sobre a economia cubana, pela compra política a preço inferior do mercado norte-americano de açúcar, de que não precisa a través do fornecimento do petróleo a longa distância e a muito maior custo. Um corte nas aquisições ou vendas de um desses dois produtos pode produzir a paralização do país. Por isso, o Comandante Ernesto Guevara, depois de sua viagem a Moscou e Pequim [em dezembro de 1960] achou-se na posição ideal para poder enfrentar publicamente Fidel Castro, recomendando uma política internacional de moderação e uma política interna realista, de disciplina e produtividade.³³

33. Ibid.

Com efeito, os soviéticos gradualmente assumiram responsabilidades e relevância na política doméstica e na inserção internacional cubana, principalmente após acordo Roa-Mikoyan, em fevereiro de 1960. Além do fornecimento de petróleo e da compra do açúcar cubano – anteriormente exportado para os Estados Unidos –, os soviéticos ofereceram apoio político-diplomático, acesso a informação de inteligência, assessores militares e armamentos sofisticados para defender a revolução. Esses assessores e armamentos acabaram sendo absolutamente cruciais no momento de enfrentar as ameaças contrarrevolucionárias. Consequentemente, Nikita Khrushchev estava realmente satisfeito de ter conseguido um novo aliado, mesmo tão longe de Moscou (SEWELL, 2008; RUPPRECHT, 2015).

Mutatis mutandis, os soviéticos exigiram disciplina, moderação, produtividade, racionalização, e convergência de visões e interesses de Havana. Observe-se que diplomatas soviéticos lotados na capital cubana não deixaram de queixar-se da “completa desordem reinante nos quadros governamentais do país”.³⁴ O chanceler Andrei Gromiko teria dito ao pri-

32. Vasco T. Leitão da Cunha, “Relatório para o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores. Política Exterior de Cuba”, Ofício (secreto), Rio de Janeiro, 23.1.1961, AMRE.

34. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 302 (Confidencial), Havana, 6.10.1960, AMRE.

meiro-ministro cubano que “desaprovava os excessos nos discursos por este pronunciados”, alertando-o de que o governo soviético não poderia acompanhar o regime cubano “nesse aqodamento” – constatação que teria influído no adiamento de uma esperada visita de Khrushchev a Cuba.³⁵ Eis uma crescente pressão de Moscou para conseguir uma sovietação do “cubanismo” então predominante na ilha caribenha.

O comunicado conjunto soviético-cubano, de fevereiro de 1960, assinado por Roa e Mikoyan, é frequentemente citado como a oficialização da incorporação cubana no mundo socialista – e, em certo sentido, também do alinhamento com as visões e prioridades soviéticas no mundo. Gradualmente, os quadros do minúsculo PSP – isto é, o partido dos velhos comunistas cubanos – passaram a ocupar cargos cada vez mais importantes no aparato administrativo da ilha. Todavia, no final de julho do mesmo ano, no marco do 1º congresso da Juventude, o ministro Ernesto Guevara teria admitido “sem reboços” o vazo marxista da revolução, agradecido o apoio que lhe davam os países socialistas – considerados como “únicos amigos com os quais ela [Cuba] poderia contar” –, e ponderado que, mesmo no caso de um “eclipse da revolução”, a juventude presente no referido evento poderia “fazer brotar a liberdade em todos os rincões da América”.³⁶ Alguns meses depois, por motivos táticos, na véspera da batalha da baía dos Porcos, o próprio primeiro-ministro Castro teve que anunciar uma orientação socialista para a revolução, especialmente para garantir o compromisso soviético com a supervivência do regime (FURSENKO; NAFTALI, 1998).

Em janeiro de 1961, pouco antes da sucessão presidencial brasileira do Juscelino Kubitschek ao Jânio Quadros – bem como do Dwight Eisenhower ao John F. Kennedy –, o exército revolucionário cubano contava com 20 mil soldados rigorosamente treinados por soviéticos e tchecos, 100 mil milicianos com treinamento básico, e 6 mil policiais. Obviamente, essas forças tinham que estar presentes em todo o território da ilha, inclusive em zonas afastadas e montanhosas, o que representava uma dispersão de poderio militar – em benefício da força expedicionária invasora, que poderia decidir o melhor local para desembarcar. Simultaneamente, a aeronáutica e a marinha de guerra ainda utilizavam equipamentos herdados da era Batista. Na opinião da embaixada brasileira em Havana, os preparativos do governo cubano diante da iminente invasão eram bastante sofisticados. Cinco navios soviéticos teriam desembarcado, no início de outubro de 1960, considerável quantidade de material de emprego militar: artilharia, tanques, caminhões, dentre outros. Essa massiva e oportuna transferência de armas soviéticas teria motivado uma primeira tentativa de desembarque da Brigada 2506 (THOMAS, 2006).

Com efeito, o embaixador Vasco Leitão da Cunha chegou a informar, em 29 de outubro de 1960, que “a invasão terá início dentro de 48 horas ou, no máximo nos próximos 10 dias.”³⁷ O documento em apreço comentava que essa opinião era compartilhada por outras fontes diplomáticas sediadas em Havana e pelo governo revolucionário. Destarte, “A invasão parece precipitar-se, em vista da certeza de que ora teriam os Estados Unidos da América de que o armamento [soviético recém chegado a Cuba] representa verdadeira ameaça à segurança continental.”³⁸

35. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 314 (Confidencial), Havana, 18.10.1960, AMRE.

36. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 180 (Confidencial-urgente), Havana, 29.7.1960, AMRE.

37. Vasco T. Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama (confidencial-urgente) 337, Havana, 29.10.1960, AMRE.

38. Ibid.

39. Vasco T. Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama (confidencial-urgente) 324, Havana, 21.10.1960, AMRE.

40. Ibid.

41. Vasco Tristão Leitão da Cunha ao MRE, Telegrama 338 (Confidencial-urgente), Havana, 31.10.1960, AMRE.

42. Ibid.

Poucos dias antes, Vasco Leitão da Cunha relatava que até uma guerra civil era iminente. Mesmo nessa hipótese, “as autoridades cubanas [estavam] convencidas de que triunfarão na luta”, informou-se ao Itamaraty.³⁹ Em última instância, o governo revolucionário estaria disposto a aceitar o “martírio”. Nesse cenário, elucubrou aquela fonte, “embora aos comunistas interesse mais o triunfo e a consolidação da revolução cubana, [eles] estariam dispostos, em caso de ataque, a obrigarem seus adversários a transformar Cuba em uma Hungria de Ocidente.” E, assim, “estimular o antiamericanismo na América Latina.” Inversamente, “Os Estados Unidos da América se empenhariam, por sua vez, em que a operação, fulminante e bem sucedida, seja levada a efeito, sem um massacre.”⁴⁰

O alerta de invasão iminente, em outubro-novembro de 1960, acabou sendo cancelado. Segundo confidenciaram diplomatas estadunidenses ao seu interlocutor, aparentemente a Brigada 2506 ainda não estava “suficientemente preparada”. Consequentemente, essa invasão deveria “tardar alguns meses” – eis a operação Zapata, herdada pela administração Kennedy e executada em abril de 1961.⁴¹ Outrossim, um desembarque de forças militares norte-americanas poderia ser excluído, “por entender que semelhante ação dos Estados Unidos alienaria a opinião pública latino-americana.”⁴² Todavia, é importante lembrar que uma invasão a Cuba não somente seria questionada no contexto latino-americano, como também poderia provocar reações dos soviéticos, particularmente em Berlim, Irã, Laos ou Coreia. Eis as relações de interdependência e competição Leste-Oeste, próprias da história global da Guerra Fria (JENKINS, 2021; WESTAD, 2017; GADDIS, 2005).

Em suma, mesmo não sendo um satélite dócil ou subserviente, a partir de meados de 1960 o regime revolucionário cubano se aproximou de forma ostensível ao governo comandado pelo *premier* Nikita Khrushchev. Essa convergência bilateral teve consequências e desdobramentos bastante significativos nas três décadas subsequentes, particularmente na competição Leste-Oeste, no diálogo Norte-Sul, na recomposição do sistema interamericano, e inclusive no conflito ideológico Leste-Leste – ou sino-soviético da época. Cumpre acrescentar que, pouco depois de servir na embaixada em Havana, e no contexto do reatamento das relações diplomáticas brasileiro-soviéticas, o embaixador Vasco Leitão da Cunha acabou sendo transferido, precisamente, para a representação diplomática brasileira em Moscou (CATERINA, 2019). E lá estava, na época da dramática crise dos mísseis soviéticos em Cuba, de outubro de 1962, que quase provocou a terceira guerra mundial – quer dizer, o temido holocausto nuclear.

Considerações finais

A documentação diplomática consultada certamente abre oportunidades para pesquisas fundamentadas em evidência acerca da formulação e implementação da política externa brasileira diante de uma revolução social que acabou tendo considerável impacto e transcendência dentro do próprio país, nas relações bilaterais brasileiro-cubanas e na competição Leste-Oeste. A pesquisa documental forneceu um considerável conjunto

de dados de grande relevância, especialmente para os estudos de política externa brasileira, das relações internacionais da América Latina e também de história global da Guerra Fria (JENKINS, 2021; WESTAD, 2017). Igualmente, a documentação auscultada poderia acabar sendo de interesse de pesquisadores de inspiração realista, crítica, marxista, ou neoinstitucionalista (HALLIDAY, 1999).

Com relação especificamente ao problema-objeto, é pertinente verificar o impacto da revolução cubana durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, principalmente na formulação e implementação de sua política bilateral, hemisférica e global (VIZENTINI, 2004). As preocupações do mandatário brasileiro em torno à questão do subdesenvolvimento econômico e sociopolítico certamente têm muito a ver com as origens da própria revolução cubana. Nessa linha, parecem existir algumas afinidades eletivas entre o reformismo moderado e ocidentalista próprio da Operação Pan-Americana, e o não alinhamento, equidistância e solidariedade Sul-Sul manifestada inicialmente pelos dirigentes cubanos. A precoce visita do primeiro-ministro Fidel Castro ao Brasil – inclusive a Brasília, então em construção –, no final de abril e começo de maio de 1959, destacou as convergências, ao menos retóricas, entre as partes.

A partir do aprofundamento das divergências bilaterais cubano-estadunidenses e da convergência cubano-soviética, especialmente no primeiro semestre de 1960, o governo de Kubitschek ofereceu aos governos de Havana e Washington seus bons ofícios para tentar uma mediação susceptível de ajudar a encontrar soluções para as tensões Norte-Sul e Leste-Oeste. A documentação consultada também sugere que Kubitschek acompanhou pessoalmente os debates, as resoluções e o posicionamento da delegação brasileira na VII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, na cidade de São José, Costa Rica, em agosto de 1960. De fato, nesse encontro pan-americano houve fortes divergências entre as delegações do Brasil e de Cuba – especificamente entre o chanceler cubano Raúl Roa, de um lado, e o chanceler brasileiro Horácio Lafer, de outro.

Destaca-se nesta pesquisa a personalidade e o trabalho realizado pelo embaixador brasileiro em Havana, entre 1956 e 1961. As ações, percepções e interpretações de Vasco Leitão da Cunha (1994) são, realmente, significativas e transcendentais. Mesmo de feitio conservador, a documentação trocada entre o Ministério das Relações Exteriores e a embaixada em Havana sugere que Leitão da Cunha manteve-se numa linha de razoável isenção, profissionalismo e sensatez. A sua proposta básica de tentar “recuperar a Revolução cubana ao convívio continental”, mesmo que isso fosse questionado por outros atores com vínculos e interesses na questão cubana, merece ser apontada como uma contribuição aos estudos de política externa brasileira e da história global da Guerra Fria. Igualmente, é irretocável seu trabalho no que diz respeito à concessão do asilo diplomático em favor de cidadãos perseguidos tanto pelo regime de Fulgêncio Batista quanto pelo regime revolucionário. Seu senso crítico, capacidade de interlocução, e um sincero interesse pela superação do subdesenvolvimento em Cuba e noutros países da região também merecem ser valorizados e reconhecidos. Evidentemente, ainda está por ter-

minar de se esclarecer os alegados vínculos de sua esposa, a embaixatriz Virgínia Leitão de Cunha, com a inteligência estadunidense atuante dentro do território cubano na época dos fatos, conforme reconheceu Juanita Castro (2009), irmã mais nova de Fidel e Raúl Castro.

Sob uma perspectiva acadêmica mais abrangente, entende-se que a pesquisa realizada abre alternativas para futuros estudos ainda mais ambiciosos, sofisticados e transcendentais. Dentre essas alternativas para futuras pesquisas destaca-se, por exemplo, a necessidade de aprofundar e complementar conhecimentos acerca do impacto da questão cubana na inserção internacional brasileira mesmo antes da denominada Política Externa Independente, impulsionada durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart (LOUREIRO, 2020). Também é plausível ampliar e complementar os estudos acerca dos processos de tomada de decisões, bem como deliberar acerca do entrelaçamento da análise documental com os grandes paradigmas da política externa brasileira.

Outrossim, a evidência de origem brasileira efetivamente contribui a documentar, examinar e refletir acerca do problema-objeto. Com efeito, entende-se que a evidência em referência é significativa tanto sob a perspectiva da política externa do Brasil, quanto da história global da Guerra Fria. Essa perspectiva teórico-metodológica é cada vez mais importante na historiografia das relações internacionais contemporâneas. Em consequência, entende-se que, alicerçados numa base empírica relativamente consistente, é plausível avançar com inferências causais, explicativas e correlacionais mais convincentes, legítimas, objetivas e verificáveis (TRACHTENBERG, 2009).

Por último, mas não menos importante, um outro tema para futuras pesquisas poderia ser a reação de outras potências – e até de atores não-estatais – com vínculos e interesses tanto no Brasil, quanto em relação à questão cubana. Eis o caso dos governos de Washington, Moscou, México, Paris, Londres, dentre outros. Nesse diapasão, a abertura de novos arquivos brasileiros e a reavaliação das fontes já conhecidas poderiam ajudar e contribuir na compreensão de um problema-objeto relevante e significativo, seja em termos brasileiros, continentais ou mesmo globais (JENKINS, 2021; WESTAD, 2017). Isto posto, e voltando à pergunta-orientadora apresentada na Introdução do manuscrito, infere-se que existe um lastro documental suficientemente consistente para considerar corroborada, ao menos provisoriamente, a hipótese desta pesquisa.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. **Miguel Ozorio de Almeida**: um depoimento. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- BEZERRA, G. **Da Revolução ao Reatamento**: a Política Externa Brasileira e a Questão Cubana. Brasília: Funag, 2012.
- BLASIER, C. **The Giant's Rival**: The USSR and Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.
- BRENNER, P.; ET AL. **A Contemporary Cuban Reader**: Reinventing the Revolution. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2008.
- BUSTAMANTE, M. **Cuban Memory Wars**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2021.

BUSTAMANTE, M; LAMBE, J. **The Revolution from Within: Cuba, 1959-1980**. Durham: Duke University Press Books, 2019.

CALDAS, R. **A Política Externa do Governo Kubitschek**. Brasília: Thesaurus, 1996.

CARRIÈRES, H. **Gestão de Vasco Leitão da Cunha no Itamaraty e a política externa brasileira**: seleção de documentos diplomáticos (1964-1965). Volumes I e II. Brasília: Funag, 2021.

CASTRO, J. **Fidel y Raul, Mis Hermanos**. Doral: Aguilar, 2009.

CATERINA, G. **Um grande oceano**: Brasil e União Soviética atravessando a Guerra Fria (1947-1985). Rio de Janeiro, 2019. 426 f. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 2019.

CERVO, A. **Relações Internacionais da América Latina**. Brasília: Funag e Ibri, 2001.

FARIAS, R. Brazil and the Origins of the Multilateral Trading System. **The International History Review**, Londres, v. 37, n. 2, p. 303-323, 2015.

FREEDMAN, L. **Kennedy's Wars**: Berlin, Cuba, Laos, and Vietnam. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FURSENKO, A; NAFTALI, T. **One hell of a gamble**. Khrushchev, Castro and Kennedy, 1958-1964. Nova York: W. W. Norton & Co., 1998.

GADDIS, J. **The Cold War**: a new history. Londres: Penguin Books, 2005.

GLEIJESES, P. Ships in the Night: The CIA, the White House and the Bay of Pigs. **Journal of Latin American Studies**, Miami, v. 27, n. 1, pp. 1-42, 1995.

GREENSTEIN, F. **The Hidden-Hand Presidency**: Eisenhower as Leader. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

GUERRA, L. **Vision of Power in Cuba**: Revolution, Redemption, and Resistance, 1959-1971. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2014.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HERSHBERG, J. A “Friend of the Revolution” or a “Traitor”? Vasco Tristão Leitão da Cunha, Fidel Castro (and his Sister), and Brazilian-Cuban Relations, 1956- 1964. New Perspectives on Latin America’s Cold War. International Studies Association/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (ISA/FLACSO) Conference. Buenos Aires, Julho de 2014. Disponível em: < <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/755c1dff-d-df7-41fc-a8d7-dce3ccd6cd16.pdf>>. Acesso em 5 nov. 2021.

HITCHCOCK, W. **The Age of Eisenhower**: America and the World in the 1950s. New York: Simon and Schuster, 2018.

HUSAIN, A. Covert Actions and US Cold War Strategy in Cuba, 1961-62. **Cold War History**, Londres, v. 5, n. 1, pp. 23-53, 2005.

JENKINS, P. **A Global History of the Cold War, 1945-1991**. Nova York: Springer, 2021.

KORNBLUH, P. **Bay of Pigs Declassified**: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba. Nova York: New Press, 1998.

KUBITSCHKEK, J. **Discursos Seleccionados do Presidente Juscelino Kubitschek**. Brasília: Funag, 2010.

LEITÃO DA CUNHA, V. **Diplomacia em Alto-mar**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

LEOGRANDE, W.; KORNBLUH, P. **Back Channel to Cuba**: The Hidden History of Negotiation Between Washington and Havana. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2014.

LOAYZA, H. **Dollar diplomacy with a new look**: President Eisenhower’s inter-American policies, 1953-1961. West Lafayette, 1999. 259 f. Tese (Doutorado em Filosofia), Purdue University.

[LOUREIRO, F. P.](#) **A Aliança para o Progresso e o governo João Goulart (1961-1964)**: Ajuda econômica norte-americana a estados brasileiros e a desestabilização da democracia no Brasil pós-guerra. 1. ed. São Paulo: UNESP/FAPESP, 2020.

LOUREIRO, F. [P.](#) A política externa brasileira do pós-guerra ao golpe de 1964: construindo as bases da diplomacia brasileira contemporânea. In: Ferreira, J., Delgado, L. **O Brasil Republicano**. O Tempo da Experiência Democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964 (1945-1964). 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. Cap. 6, p. 179-206.

MONIZ BANDEIRA, L. **De Martí a Fidel**: A Revolução Cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

- OLIVEIRA, F. **Negociações Financeiras Internacionais e Atores Políticos**: a Suspensão das Negociações entre Brasil e FMI na Administração Juscelino Kubitschek (1957-1959). São Paulo, 2019. 225 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de São Paulo.
- PONTES, K. **A parceria frustrada**: JK e os Estados Unidos. Brasília, 2019. 342 f. Dissertação (Mestrado em História), Universidade de Brasília.
- RABE, S. **The Killing Zone**: The United States Wages Cold War in Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- RABE, S. **Eisenhower and Latin America**: The foreign policy of anticommunism. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1988.
- RUPPRECHT, T. **Soviet internationalism after Stalin**: interaction and exchange between the USSR and Latin America during the cold war. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- RUPPRECHT, T. Socialist high modernity and global stagnation: a shared history of Brazil and the Soviet Union during the Cold War. **Journal of Global History**, Cambridge, v. 6, n. 3, p. 505-28, 2011.
- SCHOULTZ, L. **That Infernal Little Cuban Republic**: The United States and the Cuban Revolution. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2009.
- SEWELL, B. **The US and Latin America**: Eisenhower, Kennedy and Economic Diplomacy in the Cold War. Londres: Bloomsbury, 2015.
- SEWELL Bevan. Early Modernisation Theory? The Eisenhower Administration and the Foreign Policy of Development in Brazil. **The English Historical Review**, Oxford, v. CXXV, n. 517, p. 1449-1480, 2010.
- SEWELL Bevan, A Perfect (Free-Market) World? Economics, the Eisenhower Administration, and the Soviet Economic Offensive in Latin America. **Diplomatic History**, Oxford, v. 32, n. 5, p. 841-868, 2008.
- SILVA, A. **A política externa de JK**: operação pan-americana. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.
- SKOCPOL, T. **Estados e revoluções sociais**: análise comparativa da França, Rússia e China. Lisboa: Presença, 1985.
- STREETER, S. Campaigning Against Latin American Nationalism: U.S. Ambassador John Moors Cabot in Brazil, 1959-1961. **The Americas**, Cambridge, v. 51, n. 2, p. 193-218, 1994.
- THOMAS, E. **The Very Best Men**: The Daring Early Years of the CIA. Nova York: Simon & Schuster, 2006.
- TRACHTENBERG, M. **The craft of international history**: A guide to method. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- VIZENTINI, P. F. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964)**: o nacionalismo e a política externa independente. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- WESTAD, O. **The Cold War**: A World History. Londres: Penguin, 2017.

Brics as a Dynamic and in Process Phenomenon of Global Planning: An Analysis Based on the 2009-2020 Annual Summit Declarations



Brics como Fenómeno Dinámico y en Proceso de la Coyuntura Global: un análisis basado en las Declaraciones anuales de la Cumbre 2009-2020

Brics como Fenômeno Dinâmico e Processual da Conjuntura Global: uma análise baseada nas Declarações das Cúpulas anuais de 2009-2020

William Daldegan¹
Carlos Eduardo Carvalho²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n1.p117

Recebido em: 17 de março de 2021
Aprovado em: 14 de fevereiro de 2022

ABSTRACT

Brazil, Russia, India, China, and South Africa are very heterogeneous countries and the BRICS is a very original arrangement. This paper asserts that the BRICS is a dynamic and in process phenomenon: dynamic because it is developed according to the member's perceptions about world scenario, without establishing limitations on strategies and initiatives of each member country; in process because it is developed through specific processes, in which members do not point any destination or institutionalization to be achieved. At the annual summit meetings held regularly since 2009, the BRICS issues a Declaration. The most prominent topics on the international framework are punctuated and criticized, with generic proposals to handle or to solve them. The declarations do not show any progressive stages on approaching these topics, neither consolidation of commitments among the members on them. Such documents represent the main primary source for the characterization of the group and its behavior. The innovation of this paper is to deepen the use of primary sources to move forward in the effort for the BRICS conceptualization and to analyze its performance throughout the years. The documentary analysis of Summit Declarations is developed by using two text analysis software packages, AntConc and VOSviewer.

Key Words: BRICS Countries; BRICS Summit Declarations; Governance Instruments; Documentary Sources; Documentary Analysis.

1. PhD in International Relations (San Tiago Dantas – Unesp/ Unicamp/ PUC SP), Professor at the Institute of Philosophy, Sociology and Politics of Federal University of Pelotas (UFPel). E-mail: william.daldegan@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5806-0557>.

2. PhD in Economics (Unicamp), Professor at Economics Department at PUCSP and Post-Graduate Program in International Relations San Tiago Dantas (Unesp/ Unicamp/PUCSP). E-mail: cecarv@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2962-9422>.

RESUMEN

Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica son países muy heterogéneos y los BRICS son un arreglo muy original. Este trabajo afirma que el BRICS es un fenómeno dinámico y en proceso: dinámico porque se desarrolla de acuerdo a las percepciones de los miembros sobre el escenario mundial, sin establecer limitaciones en las estrategias e iniciativas de cada país miembro; en proceso porque se desarrolla a través de procesos específicos, en los que los miembros no señalan ningún destino o institucionalización a alcanzar. En las cumbres anuales que se celebran periódicamente desde 2009, los BRICS emiten una Declaración. Se puntúan y critican los temas más destacados del marco internacional, con propuestas genéricas para manejarlos y resolverlos. Las declaraciones no muestran etapas progresivas en el abordaje de estos temas, ni consolidación de compromisos entre los miembros sobre ellos. Dichos documentos representan la principal fuente primaria para la caracterización del grupo y su comportamiento. La innovación de este trabajo es profundizar en el uso de fuentes primarias para avanzar en el esfuerzo de conceptualización de los BRICS y analizar su desempeño a lo largo de los años. El análisis documental de las Declaraciones de Cumbres se desarrolla utilizando los softwares de análisis de texto, AntConc y VOSviewer.

Palabras clave: BRICS; Declaraciones de la Cumbre BRICS; Instrumentos de Gobernanza; Fuentes Documentales; Análisis documental.

RESUMO

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul são países muito heterogêneos e o BRICS é um arranjo muito original. Este artigo afirma que o BRICS é um fenômeno dinâmico e processual: dinâmico porque se desenvolve de acordo com as percepções dos membros sobre o cenário mundial, sem estabelecer limitações nas estratégias e iniciativas de cada país membro; processual porque se desenvolve por meio de processos específicos, nos quais os membros não apontam qualquer destino ou institucionalização a ser alcançada. Nas cúpulas anuais realizadas regularmente desde 2009, o BRICS emite uma declaração. Os tópicos de maior destaque da conjuntura internacional são pontuados e criticados, com propostas genéricas para tratá-los ou resolvê-los. As declarações não mostram etapas progressivas na abordagem desses temas, nem consolidação de compromissos entre os membros sobre eles. Tais documentos representam a principal fonte primária para a caracterização do grupo e seu comportamento. A inovação deste artigo é aprofundar o uso de fontes primárias para avançar no esforço de conceituação do BRICS e analisar seu desempenho ao longo dos anos. A análise documental das Declarações de Cúpulas é desenvolvida usando dois softwares de análise de texto, AntConc e VOSviewer.

Palavras-chave: BRICS; Declarações de Cúpula do BRICS; Instrumentos de Governança; Fontes Documentais; Análise Documental.

Introduction

Brazil, Russia, India, China, and South Africa are very heterogeneous countries, and the BRICS is a very original arrangement. Conceptualizing the BRICS is a challenge that justifies the term “phenomenon” used in the title. This paper asserts that the BRICS is a dynamic and in process phenomenon: dynamic because it is developed according to the member’s perceptions about world scenario, without establishing limitations on strategies and initiatives of each member country; in process

because it is developed through specific processes, in which members do not point any destination or institutionalization to be achieved.

The five countries use the group to enlarge the international order, occupying vacant spaces in the governance structures, but do not put such initiatives as embryos nor initial steps for a new international order. The BRICS do not seek to put itself as an alternative to the current order. As the major powers do not meet the demands for governance bodies reforms and democratization, the BRICS has decided to play its own role in these processes. In doing so, they created a new space to stress their common claims, year by year, and to present opinions and critics about relevant issues in each one.

The G-7's difficulty in containing the 2008 crisis gradually opened to the G-20 an opportunity to create its own international economic agenda. In this context, the five countries articulated themselves with the main claim to reform multilateral organisms, with emphasis on the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB), indicating a process of modernization and not replacement of the system by the G-20. However, in 2020 demands for multilateralism reform and global governance were summarized in the acknowledge "international cooperation in the interest of both nations and peoples through reinvigorated and reformed multilateral system, including the UN, the WTO, the WHO, the IMF and other international organizations". (BRICS, 2020, 6).

At the annual summit meetings held regularly since 2009, the BRICS issues a Declaration on the international order. The most prominent topics on the international framework are punctuated and criticized, with generic proposals to handle or to solve them. The declarations do not show any progressive stages on approaching these topics, neither consolidation of commitments among the members on them.

Such documents represent the main primary source for the characterization of the group and its behavior since it was created. They express the consensus and the composition of interests among the members at each moment, avoiding themes that may cause discomfort and emphasizing the ones that do not bring any limiting aspects to the individual action by each one of them. The Declarations has been the main intervention instrument of the BRICS in the world scenario in these twelve years.

The innovation of this paper is to deepen the use of primary sources to move forward in the effort for the BRICS conceptualization and to analyze its performance throughout the years. The article allows moving forward in this effort by adopting a methodological procedure to treat systematically the BRICS main primary source, the Annual Declarations, since its first Summit. Joints Communiques issued in parallel with the Summits were not considered in the analysis because they presented little detailed ideas from the discussions and because of the risk of duplicating the content of the Summit Declarations.

The documentary analysis of Summit Declarations is developed by using two text analysis software packages, AntConc and VOSviewer. Two goals are pursued: (i) exploring the content of the documents based on the collected and organized data with the aid of the software; and (ii)

identifying how themes are treated and the Brics' behavior in these first 12 annual Summits Declarations.

The combined use of the two software packages has an innovative character in International Relations and more specifically in understanding the BRICS. The counting by AntConc shows the frequency with which words appear or stop appearing along the Summits, which allows a quantitative approach to the BRICS emphases each year. The network-formatted figures generated by VOSviewer organize the relationships between words and how they change each year, providing the basis for qualitative analysis of the documents, and allows verifying the dynamics and the in process character of the evolution of the BRICS.

After this short introduction, the second section discusses the BRICS nature and demonstrates the innovative character here proposed; the third section presents the methodological tools adopted; the fourth shows the analysis of each Declaration and of the twelve Declarations altogether; and the fifth brings the general analysis of the period and some conclusions.

The innovative and peculiar nature of the BRICS.....

The difficulty in defining the BRICS reflects the absence of plans or even indications on organizational structures development. Considering existing typologies, the BRICS does not fit within the categories of group, block, alliance, or international institution, regime, or organization. (CARVALHO et al, 2015).

The BRICS as a dynamic and in progress instrument of the international positioning of its members implies the perception that none of the five countries takes it as the main stage of debates or dialogues. They have articulated themselves in different ways. Brazil since 2018 has adopted a foreign policy of approaching the USA and keeping distance from China. In 2020, China along with the ASEAN countries, Japan, South Korea, Australia, and New Zealand, signed the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). India withdrew from the RCEP negotiations in 2019, Russia works together with China at Shanghai Cooperation Organization (SCO), South Africa adopted a coordinated strategy in the formation of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA).

However, the BRICS has shown great resilience. The original format has been able to resist even in face of complex challenges, such as moments of great tension between China and India, as well as the anti-China aggressiveness of Bolsonaro's Government in Brazil. This resilience has not given rise to paralysis or dynamism loss. In 2014, the group created the New Development Bank (NDB) and established the Contingent Reserve Arrangement (CRA), in addition to several working groups.

These initiatives did not change the mentioned characteristics, dynamic and in process. The working groups focus on strategic themes - health, education, trade, energy - as well as the meeting of Think Thanks that reinforce members' ties, support their discussions in the Summits and the approval of cooperation plans such as the BRICS Partnership on New Industrial Revolution (PartNIR) established in 2018. In the case of

NDB and CRA, a structure of competences and responsibilities was formally instituted through agreements signed in 2014.

These two institutions are cooperation instruments that do not limit each country's performance in other financial organizations, neither do they contest the existing international financial order.

The NDB is always presented as one more financial instrument for the five countries, with no preferential treatment or privileges, but oriented only by the members themselves. The CRA intend to offer a kind of insurance in case of exchange distresses, allowing access for money from the members' reserves.

Muhr treats the BRICS as a group trying to build itself as a relevant actor in the International System based on rhetoric and that achieves materiality in the establishment of a bank and a fund. (MUHR, 2016). Ban and Blyth (2013, p. 242) argue that the group served as "one of the few beacons of the global economy" during the 2008 crisis and reinforced, in its own way and without consensus on the *modus operandi*, the role of the State in development. Kornegay (2013) defines the BRICS as a coalition of developing countries with a view to strengthening their influence in different international forums, with the potential to balance the aspirations of these countries in other initiatives.

Cooper and Farooq (2015) and Stuenkel (2014, 2015) analyze the BRICS as a club. Cooper and Farooq (2015, p. 07) assert that the informal club culture allows the accommodation of possible existing differences and tensions and the cooperation "to work without any pressure of rigid institutional hurdles such as organizational problems, deadlines, influence from fragmented bureaucratic interest groups and turf fighting as witnessed within formal institutions". Despite the regular summit meeting and a set of "stable constitutive, regulatory and procedural norms", the maintenance of the informal club model ensures self-selective exclusivity: the restriction to a small number of members allows the operationalization of joint actions in common themes and interests, facilitates coordination and cooperation and reinforces the status of each one of the members, both domestically and internationally to create "an image of a new and loose form of multilateralism". (COOPER; FAROOQ, 2015, p. 07, 10). The NDB, as a formal institution and the result of this informal club culture, suggests "the political resilience of the BRICS as an informal club". (COOPER; FAROOQ, 2015, p. 05).

The exclusive club dynamics initially allowed the BRICS to reinforce their performance as emerging powers, especially in the G-20. (STUENKEL, 2014). However, without a common and clear agenda, the club format has helped to balance skills and dissonant interests among members. The annual summits and declarations take place without constraints and binding decisions and allowing members to gain international prominence. (STUENKEL, 2015).

The international status is attributed in view of self-selective exclusivity, making participation restricted to members both in defining the agenda and in the exclusive goods achieved reinforce the image of emerging powers and leaders of South-South cooperation. The greater flexibility to themes of common interest and the abandonment of those of grea-

ter tension indicates a loose alliance that uses informality to achieve cooperation without constraints beyond these. A smaller number of members reduces the costs associated with accessing information and negotiating procedures by facilitating the identification of mutually common or divergent interests and the distribution of benefits. (COOPER; FAROOQ, 2015).

However, Cooper and Farooq (2015, p.03) argue that the conflicting and diverging interests and aspirations of the BRICS generate a trust deficit challenging “any cooperation and coordination that could be sustained in the long term”. The characterization of the BRICS as a club helps, according to the authors, to understand the resilience and maintenance of the group and the format of multilateralism creates “an image of a new and loose form of multilateralism”. (COOPER; FAROOQ, 2015, p.10). However, it is a multilateralism that, contrary to the Ruggie’s (1992) assertion, does not generalize modes of conduct, since there are no institutionalized rules and the constraints, when they exist, tend to be accommodated or avoided at the Summits and do not appear in the Declarations.

Cooper’s and Farooq’s (2015) proposal to understand the BRICS from the perspective of informal clubs is quite illuminating though insufficient. The reason is that it exposes a dynamic that reinforces the attributes of gaining international status added to the BRICS. However, it does not clearly demonstrate the motives for resilience and how long this dynamic of peculiar formality – or lack of it – will be perpetuated based on this gain of international status with NDB’s full activity.

This formality appears in the regularity of the Summits, in the initiatives for the creation and development of working groups and the NDB and CRA, as well as proposals to attract other partners. From 2013 to 2018 neighboring countries were invited to the country that hosted the annual Summit. In 2017, the possibility of joining new members was signaled the BRICS Plus proposal. 2019 and 2020 had no participation from other countries.

The NDB, in turn, announced the process of admitting new members at Moscow Summit in 2020. It is a formal extension of the BRICS but by itself does not guarantee the resilience of the group. This occurs, in addition to the NDB, by the signaling of new members’ adherence indicating the reinforcement of each BRICS country status in its region and the BRICS as a relevant actor in the International System. The working groups have been meeting since the interval between the first two Summits, between 2009 and 2010, and as of 2011, action plans are established with a schedule of joint activities between these groups and national authorities. This set of elements shows the complexity and capillarity of the group’s action, making the characterization of an informal club based on a specific type of multilateralism insufficient. Too much attention to form, as Cooper and Farooq do, may overlook important elements of the content being treated. (COOPER; FAROOQ, 2015). Analysis of the Summit Declarations indicates it.

These elements suggest the adequacy of the “dynamic and in process” qualifiers for the BRICS. Absent of formal character, after all, it does not have constitutive treaties and agreements. The BRICS bases its articulation through the Summits and has in the Declarations resulting from

them its main instrument of action. The analysis of these Declarations indicates in process advances, as there are no intentions as to some form of institutionalization, and dynamic while reflecting the members' perception of the moment and does not prevent other strategies and initiatives. It is true that the NDB was formed based on constitutive and signed agreements between members. It has international legal personality. But as Cooper and Farroq warn, it is the result of this articulation, an institutional extension "in many ways at odds with the informal club culture of the BRICS" that they defend, and which are intended to be improved in this research. (COOPER; FAROOQ, 2015, p.10).

..... Methodological tools for quantitative and qualitative analysis of texts

This paper employs documentary analysis research since it offers "the search for information in documents that had no scientific treatment", an appropriate form for a study that seeks originality, since it allows the researcher to avert or to contest any influence from previous readings. (OLIVEIRA, 2007, p.69). For Laver, Benoit and Garry (2013, p. 311), "an alternative way to locate the policy positions of political actors is to analyze the texts they generate [...] they can be analyzed, reanalyzed, and reanalyzed again without becoming jaded or uncooperative".

The analysis of the Summit Declarations uses two free software, AntConc (ANTHONY, 2018) and VOSviewer (ECK, 2018). Both allow: (i) textual data compilation by listing words according to the frequency they appear; (ii) contextualization of words and expressions through associations among them.

The two software were used in text analysis and bibliometric studies involving textual data produced by real speakers, such as speeches, debates, and interviews transcriptions, named corpus. (IBPAD, 2018). Its employment in the Social Sciences has increased due to the possibility of systematizing large volumes of data and texts, to go beyond treatment exclusively by qualitative methods. Organizing these data in quantitative way, using the software's resources, can improve qualitative analysis reach, allowing more robust results achievement.

AntConc has been used in studies on authority statements, official documents and transcriptions of preliminary debates (MARAKHOVSKAIIA; PARTINGTON, 2019; GARCIA, 2018; YEON, 2017, DUPITS, 2015), as well as the treatment they receive on the media (YA; YUE; JIE, 2019; ZHANG; WU, 2019). VOSviewer has been applied in bibliometric network construction (BAHOO; ALON; PALTRINIERI, 2020; GEHE; HU; HOU, 2018) and in its analysis (SHAHRIAR, 2019).

AntConc generates frames with the frequency of words in the text. VOSviewer, using bibliometric analysis and a specific algorithm, generates graphic representations, in a network format, associating words identified as relevant, being defined a minimum frequency of three times in the text, and exposing the relationships among them, called strength link. For Soares (et al, 2016, p. 175), bibliometric analysis "is a method of quantitative analysis for scientific research. The data elaborated through bibliometric studies measure the contribution of scientific knowledge de-

rived from publications in certain areas.” According to Ness Jan van Eck (2018, p. 03), “although VOSviewer is primarily intended for the analysis of bibliometric networks, it can in fact be used to create, visualize and explore maps based on any type of network data”.

The use of the two software as methodological tools results from the complementarity of the generated results. The quantitative survey on the frequency of words in documents carried out by AntConc is complemented and contrasted by the association of words in VOSviewer graphic illustrations. The joint use of each software allows greater interpretative reach of the results.

The ranking of words demonstrates their use in the course of the text, especially if verified in relation to the context in which they were used – by clipping the text or through the context of the time. Nevertheless, the appearance of a word in the ranking and its permanence or absence throughout the summits are relevant to indicate the kind of context created, reinforced or even forgotten in the conduct of the negotiations, a reflection of the dynamism of contemporary international relations.

The graphic representation shows these words arranged and connected in different ways, with greater or lesser prominence, highlighted by colors suggesting clusters by proximity, and related by coupling links. The layout illustrates in which environment the word or group of words is inserted in a document, using colors indicating clusters by proximity and association. Colors delimit contexts, indicate their relative position within the document, and reinforce the coupling links.

The highlighting or not of words derives from the relationship between frequency, context and relative position in the formation of the association force. The complexity of the figures reflects the density of the discussions and allows interpretations about the research subject, based on the criteria and assumptions exposed below.

Table 1 Analyzed BRICS Annual Declarations, 2009-2020

Year	Date	Country	City	Final document	Action Plan	Paragraphs	Total words	Different words	Total words (without stopwords)	Different words (without stopwords)
2009	16 Jun	Russia	Yekaterinburg	BRIC Leaders Joint Statement	No	16	956	397	555	349
2010	10 Apr	Brazil	Brasília	BRIC Grouping, II Heads of State/ Government Summit	No	33	2387	777	1384	710
2011	14 Apr	China	Sanya	Sanya Statement	Yes	32	2221	690	1310	635
2012	29 Mar	India	New Delhi	New Delhi Statement	Yes	50	4111	1125	2384	1045
2013	27 Mar	South Africa	Durban	Thekwini Statement	Yes	47	4047	1052	2343	981
2014	15 Jul	Brazil	Fortaleza	Fortaleza Statement	Yes	72	8015	1622	4662	1540
2015	09 Jul	Russia	Ufa	Ufa Statement	No	77	11953	2017	6921	1934
2016	16 Oct	India	Goa	Goa Statement	Yes	110	7289	1553	4374	1553
2017	04 Sept	China	Xiamen	Xiamen Statement	Yes	71	7373	1491	4504	1421
2018	26 Jul	South Africa	Johannesburgh	Johannesburgh Statement	Yes	102	7042	1470	4193	1399
2019	14 Nov	Brazil	Brasília	Brasília Statement	Yes	73	6277	1357	3689	1291
2020	17 Nov	Russia	Moscow	Moscow Statement	Yes	97	8821	1707	5200	1624
<i>All the documents</i>							70492	4195	41519	4089

Own elaborated.

A stopword list establishes a statistical filter to reduce the “noise” or “pollution” of results with terms that add little to documentary analysis. According to Chartier and Meunier (2011, p. 19), “the statistical meaning of a word can be based on its amount of information” which is defined by its representativeness and by discrimination in a text (or corpus). They

may be infrequent (i.e. idiosyncratic terms, that is, specific to the speech) or highly frequent (e.g. articles, prepositions, pronouns) and that do not contribute to the analysis of the meanings of the speech. An additional generic list of words³ the authors identified as irrelevant or devoid of impact for the intended analysis was used, such names of countries excessively repeated. (CHARTIER; MEUNIER, 2011; DENNY; SPIRLING, 2018). Table 1 presents the quantitative indicators of the analyzed statements.

3. Available on <http://www.ranks.nl/resources/stopwords.html>.

For the execution of the research and the organization of the data, six parameters (Table 2) and nine presumptions (presented below) were established, based on the software use tutorials, to be used jointly in the analysis. Parameters are variables that assume analytical value for the search. Presumptions are previous guidelines that aid the interpretation of the results. The combined use of the two instruments is suitable for an analytical model that merges quantitative and qualitative methods in the document handling.

The six parameters and the presumptions of the proposed model allow establishing documentary analyses based on the results generated by AntConc and VOSviewer and require evaluation by the researcher.

Table 2 Analysis Parameter

Analysis parameter	Definition
Frequency	number of times a given term appears
Environment	scenario derived from a discourse identified from one or more terms selected throughout the texts.
Clusters	recurring and commonly connected terms throughout documents that may have discursive power or not
Coupling link	those establishing a direct relationship among groups established by frequency/recurrence and proximity
Relative position	indicates the arrangement of word and term groups in the textual organization, resulting from the context in which the terms were processed
Strength link	relationship among different terms found throughout the text, resulting from a ratio between frequency, proximity and environment. Its graphical representation, in network format, highlights the relative position between recurring word groups that are connected by coupling links

Own elaborated.

The model adopted here pays special attention to the criteria “frequency” and “strength link”. The “clusters” criterion indicates the occurrence of common terms used in the same context or throughout the text. Linkage is independent from clusters and indicates how textual constructions and ideas are associated by dialogues with each other. In order to identify how strong these associations are in the cluster formation, the “strength link” criterion is established. The “frequency” criterion relates: the absolute number of repetitions of the same term alone, as a semantic instrument.

The frequency the terms appear throughout the documents can be taken as the first element to aid the researcher in the documental analysis of the object – BRICS. In the construction of the analysis, it was noticed that the frequency of terms did not necessarily indicate key words in the document, nor in the evolutionary history of BRICS, especially when confronted with the strength link figure derived from both the individual and collective analyses of the summits. The terms found in the frequency and ranking lists generated by AntConc are not necessarily seen in the figures that indicate association generated by VOSviewer.

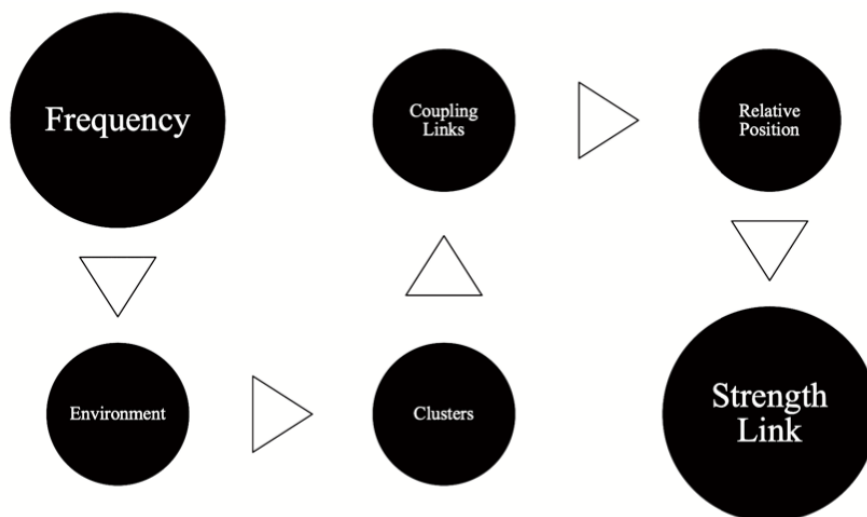
The presumptions are listed and commented below.

- 1 – In the process of interpreting the texts of the documents, even with the aid of stopword list, certain terms such as articles, prepositions, pronouns are part of the common vocabulary or vices of the language and not denoting anything relevant to the analysis.
- 2 – The context and proximity with which words appear in the text may indicate a direct relationship between the attributes and perceptions that members have of different variables in International System – due to the international conjuncture of a certain moment and the current political ideas.
- 3 – The proximity of some terms varies according to the contexts in which they are observed. This stems from the flexibilization of the themes and subjects approached, either by changes in perception of the international context, or by the direct influence of decision-making groups who act more assertively throughout the negotiations.
- 4 – The coupling links are considered as important elements in the analysis, mainly because they allow interaction between groups of seemingly different words. However, this connection may, in some cases, be too fragile and built based on a software systematization without sufficient solidity and not noticeable to the researcher's careful eye during the qualitative evaluation of the documents.
- 5 – The linking terms and the relative position of clusters are fundamental to understand how the different terms and subjects are treated throughout the text and show how, even semantically distant, the groups dialogue with each other either by the actors' perception, or by the way they are treated, referring to previously discussed subjects.
- 6 – The relative position of clusters is a fundamental and enlightening element both in situations in which few themes are addressed, and when diffusion by different themes is present. In situations in which extremes are present – scarcity or excess of themes – it is, at times, difficult to identify the impact of the relative position, but with greater care, it is noticed that the correlation of groups becomes clearer, or sometimes confused, when observed as a group based on the strength link figures.
- 7 – The figures of strength links are enlightening as they can trace clear pictures of the discussed groups and topics. This affirmation is relevant when certain Summits are observed where, despite the numerous discussions and themes, it was possible to build graphically ordered figures. In summits in which there was an excessive number of topics treated devoid of focus, confusing and somehow unclear figures are observed, though still keeping their explanatory power – in these cases, there is a loss of focus and/or relevance of many topics.
- 8 – The linking figures contrast the information brought by the frequency and ranking indexes. This reinforces the idea that,

throughout the process of generating such figures, and based on the analysis of groups of information, the terms that appear the most do not always reflect the themes of greater importance in the discussions.

- 9 – The analysis model proposed handle the dynamic character of BRICS in the International System and it is summarized in Figure 1.

Figure 1 Indicative chain of dynamism



Own elaborated.

Analysis of the annual Summit Statements

For each Statement, the section presents and analyzes a word frequency frame, generated by AntConc, and a figure with the term strength link, generated by VOSviewer. The criteria and assumptions for the analysis are in previous section.

To reinforce the analysis, selected excerpts from the Statements and comments on the context of the moment are also presented.

The Statement texts are in BRICS INFORMATION CENTRE (2020). .

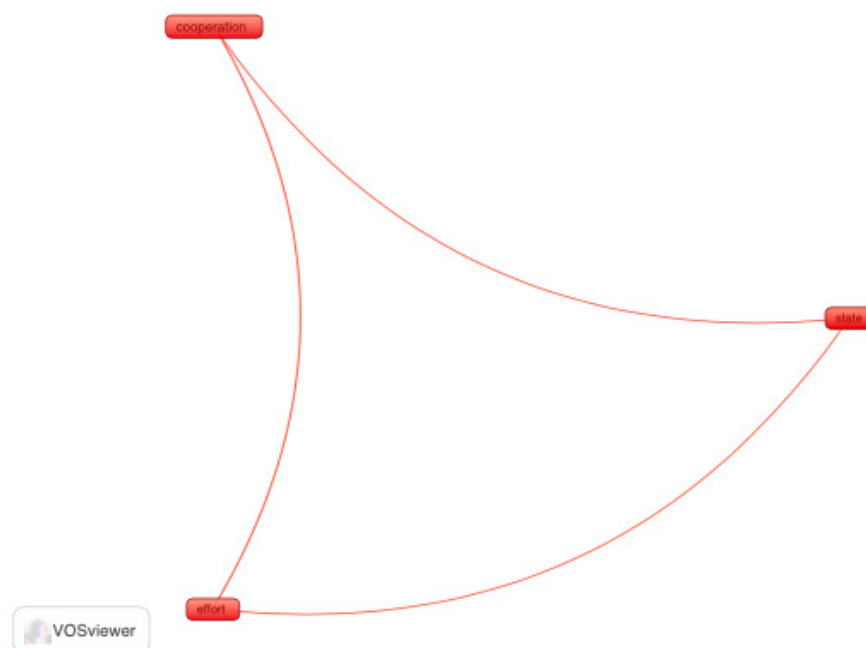
Yekaterinburg - June 2009

The first BRICS Summit took place amid the unfolding of the serious financial crisis triggered in September 2008. “Financial”, “economic” and “crises” are in the most cited words (Table 3). “Development” indicates the BRICS’s self-announced mission: “promoting dialogue and cooperation among our countries in a growing, proactive, pragmatic, open and transparent way” and stimulating the “construction of a harmonious world of lasting peace and common prosperity.”

“Cooperation”, fourth word in Table 3, is one of the coupling links in Figure 2, alongside “efforts” and “states”. The relative position suggests discussions around them with low strength link. Given the incipience of

the grouping, this may reflect BRICS's self-designation efforts in the face of the crisis, in addition to criticism of multilateral governance institutions. The G-20 was recalled as an important forum in which BRIC had gained relevance.

Figure 2 Strength link at 2009 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Table 3 Ranking and frequency of words at the 2009 - 2012 BRIC Summit

	2009		2010		2011		2012	
Rank	Frequency	Words	Frequency	Words	Frequency	Words	Frequency	Words
1	18	international	24	countries	28	cooperation	43	development
2	10	countries	23	international	28	international	33	global
3	10	development	19	cooperation	26	development	25	brics
4	8	cooperation	17	world	21	brics	24	countries
5	7	energy	16	development	19	support	24	international
6	7	financial	15	economic	16	africa	19	cooperation
7	6	economic	13	energy	16	countries	17	africa
8	5	among	12	bric	14	brazil	17	support
9	5	efforts	10	developing	14	world	17	will
10	5	global	10	financial	13	china	16	energy
11	5	support	10	global	13	economic	16	sustainable
12	5	world	10	need	13	south	15	developing
13	4	also	9	brazil	12	global	15	economic
14	4	based	9	support	12	india	15	world
15	4	bric	9	will	11	ruissia	14	growth
16	4	crisis	8	g	10	financial	12	financial
17	4	dialogue	8	importance	10	growth	12	including
18	4	multilateral	8	trade	10	meeting	12	trade
19	4	role	7	efforts	10	will	11	community
20	4	states	7	first	9	security	11	conference

Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

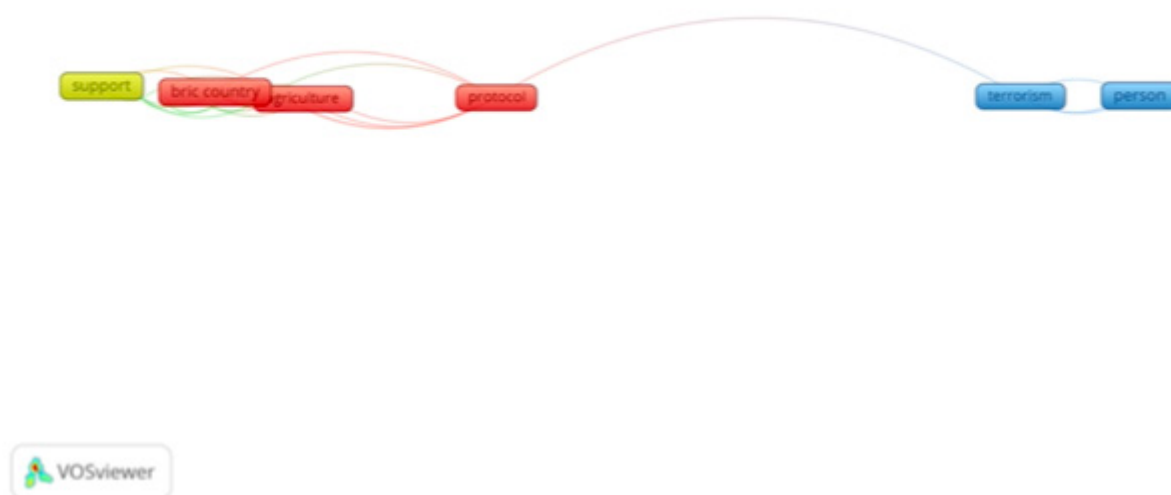
Brasília – April 2010

The theme “Global Governance and Common Vision” directed deeper and diverse debates, including the defense of “a multipolar, equitable and democratic order based on international law, equality, mutual respect, cooperation, coordinated action and decision-making of all States.” The statement is twice as large and twice the number of discussed points compared to 2009.

“Development”, “economic”, “financial”, “efforts” appear in Table 3 and are absent in Figure 3, possibly for the reasons indicated in presumption 8 (section 2). “Coordination”, although present in the preamble and in the course of discussions, does not appear in Table 3 or Figure 3.

The variety of themes compared to the 2009 Summit suggests: (i) effort to participate in more diverse debates - economy, finance, development; (ii) different action fronts for consolidation of the BRICS; (iii) expansion of themes, without solid and joint actions; (iv) attention to world transformations and the conjuncture of the time. The dynamism appears in the incorporation of environments such as “terrorism” and “agriculture”, positioned at extremes, but united by the coupling link “protocol”. The term indicates effort for the construction of arrangements and rules, as in the also debated Kyoto Protocol.

Figure 3 Strength link at 2010 BRIC Summit

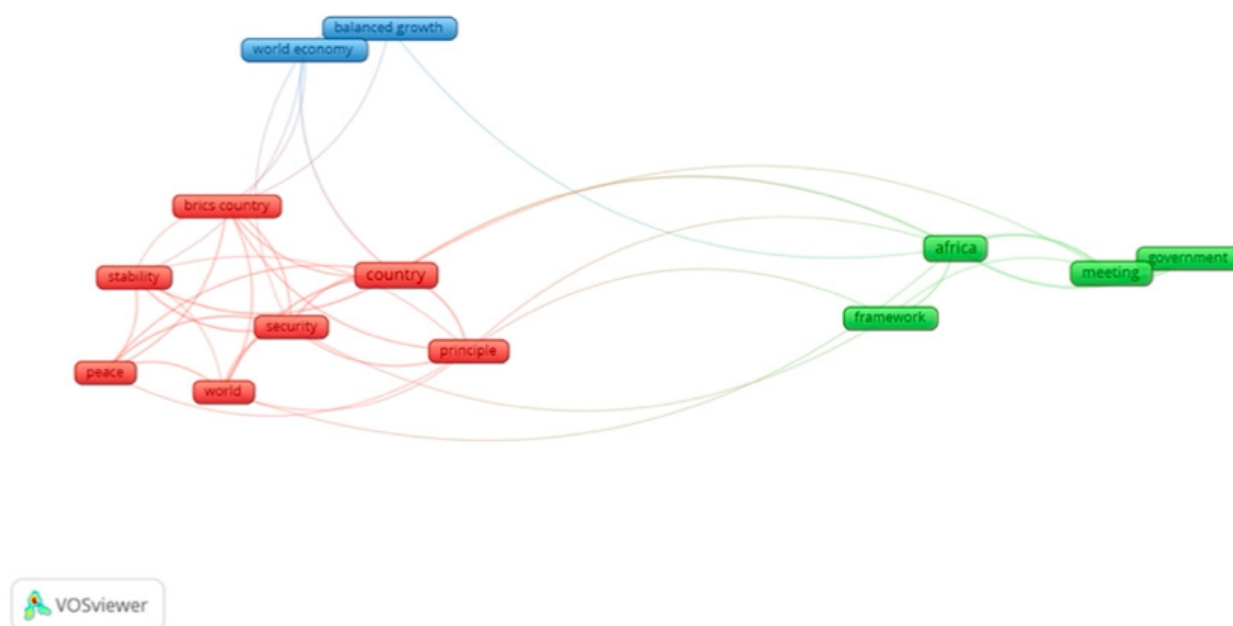


Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Sanya – April 2011

The greater complexity of the 2011 Summit discussions appears in the clearest definition of three clusters in Figure 4, populated by greater numbers of terms.

Figure 4 Strength link at 2011 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Under the theme “Broad Vision, Shared Prosperity”, and after South Africa’s entry, the Summit discussed the “strengthening of cooperation in BRICS” and “coordination in international and regional issues of common interest”. BRICS was placed as an “important platform for dialogue and cooperation [...] and with no confrontational element”, open both to the participation of other countries and international and regional organizations.

In Figure 4, “brics country”, “stability”, “principle” form a cluster (red) by proximity and link to “meeting”, “framework” and “africa” (green). “Security”, which appears both in Figure 4 and in Table 3, permeated many discussed agendas: (i) economic and financial system; (ii) terrorism containment; (iii) fluctuations in commodity prices; (iv) use of nuclear energy.

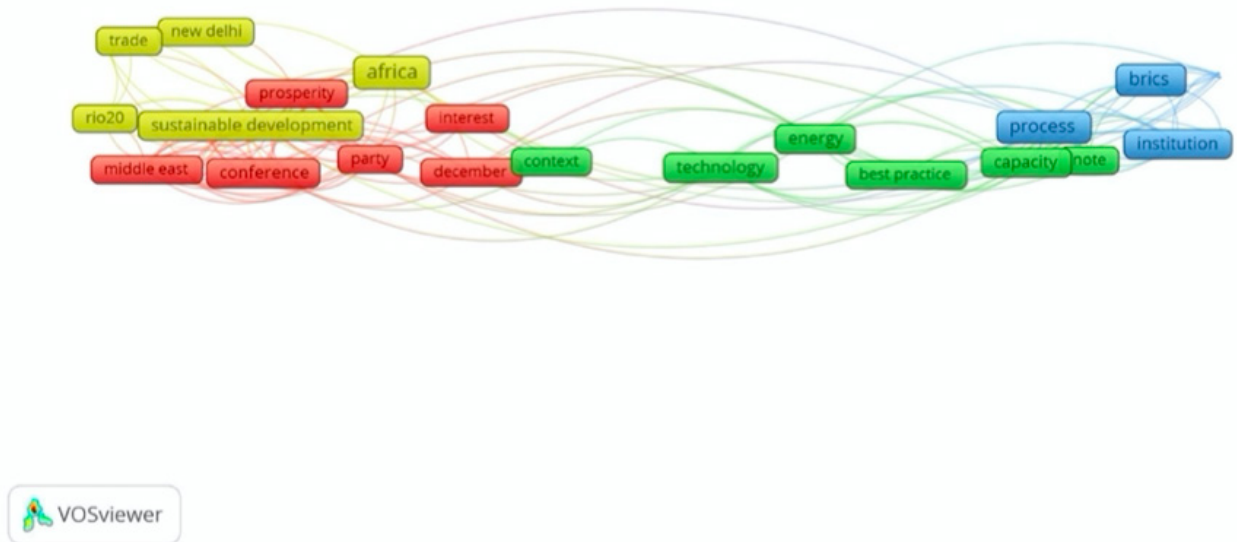
New Delhi – March 2012

The increasing density of discussions is reflected in Table 3, in which “development” and “developing” appear 58 times. The discussions highlighted the recovery of the 2008 crisis, environmental sustainability (Rio +20), global trade and WTO multilateralism. Clusters are more complex, defined more consistently, and closer to each other (Figure 5).

Under the theme “BRICS Partnership for Stability, Security and Prosperity”, the Statement warned about liquidity expansion policies in developed countries, generating volatility in emerging economies’ markets. In addition to the reform of the IMF and the WB, the idea of the BRICS Development Bank was born, highlighting synergies and complementarities. Meetings of the BRICS Business Forum and Financial Forum

took place, and the proposed common stock exchange came up, maintained until 2018. Cooperation among BRICS on sustainability, trade, energy, and their structure advanced - Figure 5.

Figure 5 Strength link at 2012 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Table 4 Ranking and frequency of words at the 2013 - 2016 BRIC Summit

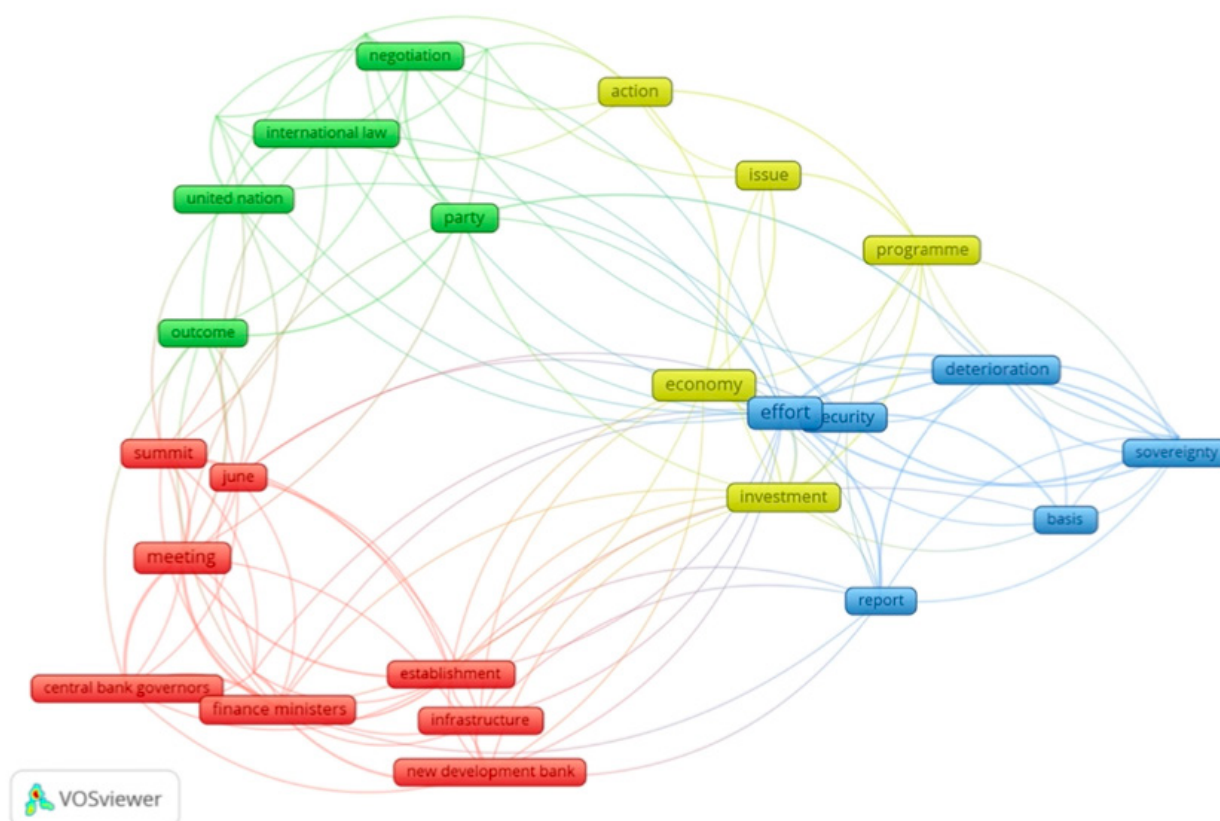
	2013		2014		2015		2016	
Rank	Frequency	Words	Frequency	Words	Frequency	Words	Frequency	Words
1	59	development	72	development	119	brics	109	brics
2	31	international	66	brics	114	international	56	cooperation
3	24	brics	57	cooperation	103	cooperation	56	development
4	23	countries	53	international	100	countries	54	international
5	22	africa	46	un	95	development	51	countries
6	21	support	36	sustainable	52	efforts	48	welcome
7	20	global	34	economic	47	un	41	including
8	19	cooperation	32	support	44	security	36	sustainable
9	19	un	29	will	42	welcome	32	economic
10	15	infrastructure	28	welcome	42	well	31	security
11	15	peace	27	security	41	economic	30	global
12	15	sustainable	24	global	39	will	29	importance
13	14	security	24	peace	38	support	27	note
14	13	developing	23	call	36	including	27	support
15	13	growth	22	efforts	34	global	24	terrorism
16	13	new	21	also	31	states	23	un
17	12	towards	20	countries	30	sustainable	22	growth
18	12	will	20	importance	28	national	22	regard
19	11	african	20	world	27	call	21	implementation
20	11	bank	19	financial	26	importance	20	agenda

Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Durban – March 2013

The theme in this Summit was “BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialization”, emphasizing investments, infrastructure, security and international law areas, axes observed in Figure 6.

Figure 6 Strength link at 2013 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Figure 6 indicates a clearer definition of theme axes, relative position and coupling links. “Effort”, in the blue cluster, referring to security, performs the coupling link function when connecting “investment”, “establishment” and “international law”, in their respective clusters.

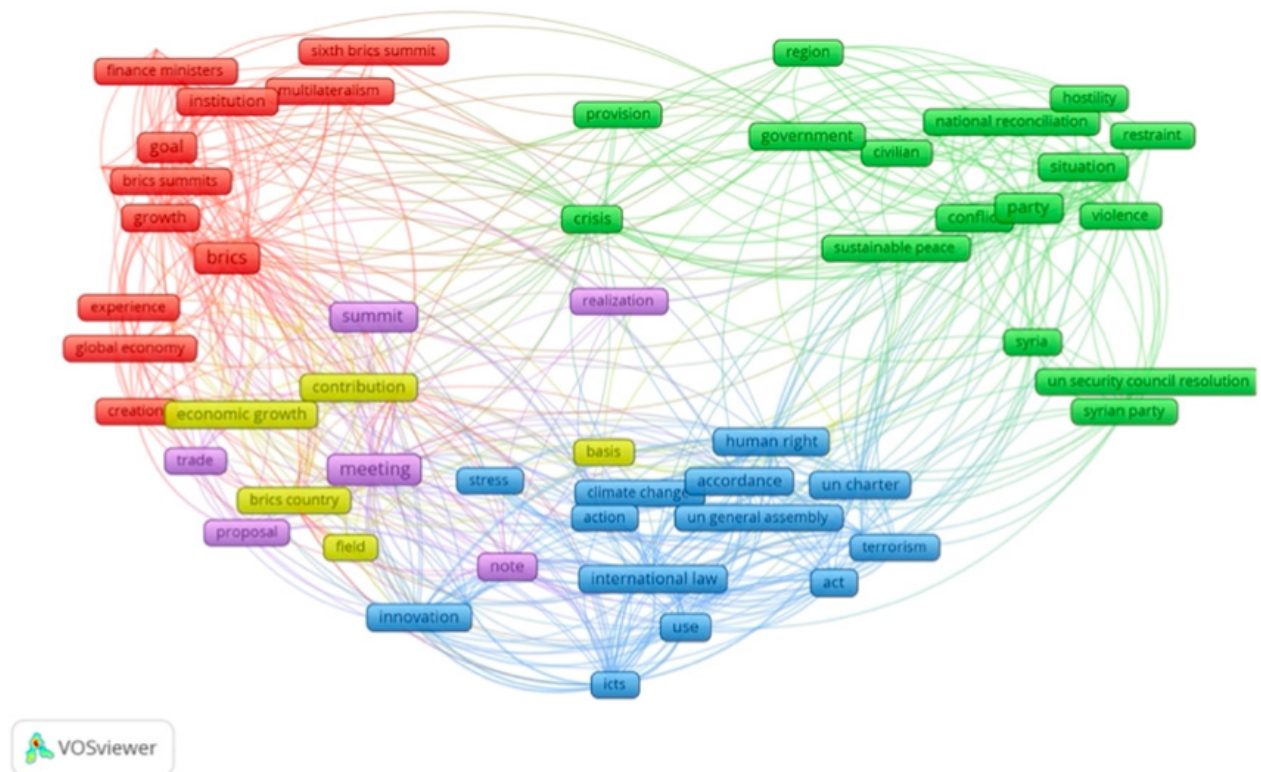
Fortaleza – July 2014

With the theme “Inclusive Growth: Sustainable Solutions”, the second cycle of BRICS summits began, after each country having hosted the event once. BRICS expanded intra-group cooperation, with emphasis on the creation of the NDB and the CRA.

“Development”, “cooperation”, “economic” and “financial” highlight these aspects in Table 4. In Figure 7, three well-defined and complex clusters indicate proximity and interrelationship among BRICS economy, structure, and internal articulation, positioned in relation to other major topics such as security and international environment.

The environmental theme had lost strength while other themes ascended – the blue cluster in Figure 7 illustrates this. The concern about global stability in the attributes of security and peace are associated with the conflicts at the time (green cluster), highlighting the role of the BRICS in the stability and maintenance of peace. “BRICS” in the red cluster serves as a coupling link with other clusters reinforced by the density of the graphic connection lines shown in the figure.

Figure 7 Strength link at 2014 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Ufa – July 2015

A significant change in the most frequent terms was the rise of “cooperation” and the retreat of “development”. The new initiatives - NDB and CRA - would expand intragroup cooperation efforts - the theme was “BRICS Partnership - A Thriving Factor for Global Development”.

Figure 8 Strength link at 2015 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

The main discussions on development, established in the first cycle, were atomized. In Figure 8, it is difficult to identify any criteria from Table 2 in view of the number of associated terms. The discussions were dense yet presenting unclear foci.

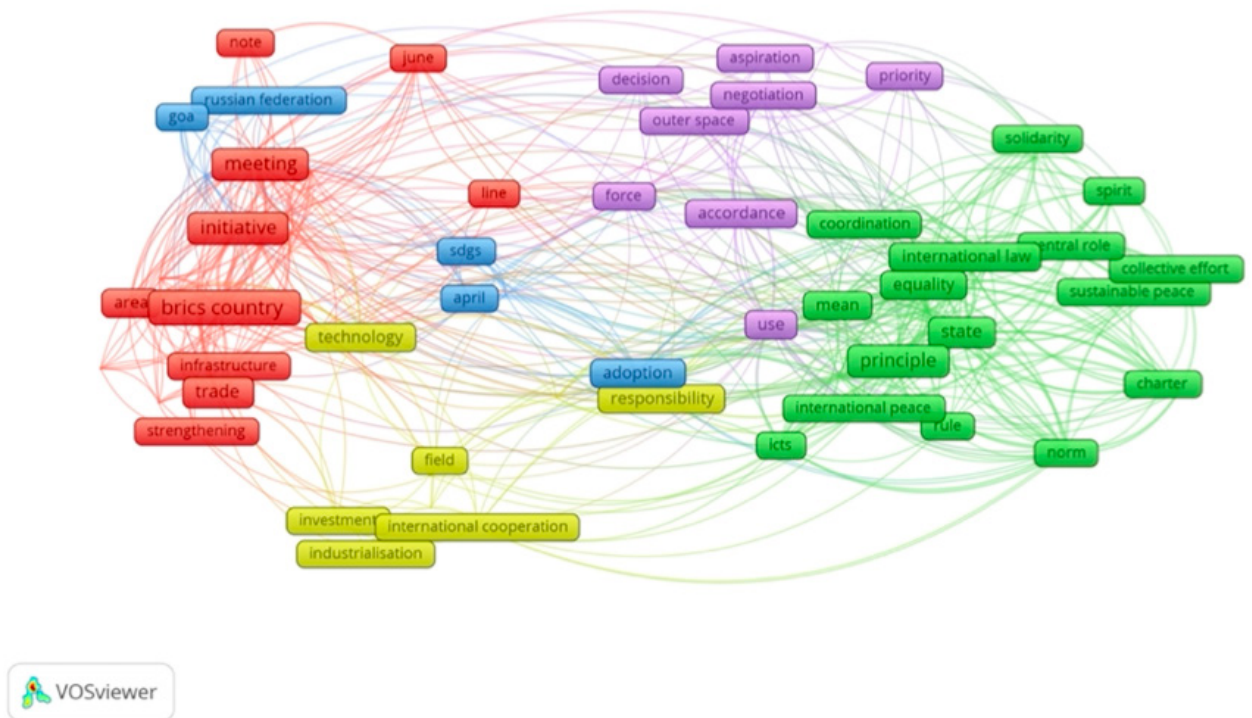
The arrangement of theme groups in Figure 8 indicates little strength link, due to the absence of coupling links and relative position not clearly defined between the matters. Even so, the figure throughout the discussions, though graphically disorderly, suggests great enthusiasm for the agreements settled in 2014.

Goa – October 2016

With the theme “Building Responsive, Inclusive and Collective Solutions” the 2016 Summit was the most extensive to date. The Statement seems confusing yet generating a graphically organized figure with high explanatory power (Figure 9). The document randomly deals with several themes: multilateralism, the role of the UN, WTO, G-20 and IMF, Agenda 2030, initiatives for sustainable development, coordinated actions and cooperation for economic recovery. The beginning of the NDB operation is highlighted. Table 4 illustrates this variety of agendas.

In Figure 9, the association between themes is dense. Five clusters are highlighted. “Coordination” appears in one of them, pointing to international efforts to ensure peace and sustainability. Decision structures (in lilac) connect to other clusters through “accordance” as a coupling link. The others complete the figure under a strong discourse of BRICS initiatives for investment in technology, trade, and infrastructure. Regardless, the focus on development cooperation was maintained.

Figure 9 Strength link at 2016 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Table 5 Ranking and frequency of words at the 2017 - 2020 BRIC Summit

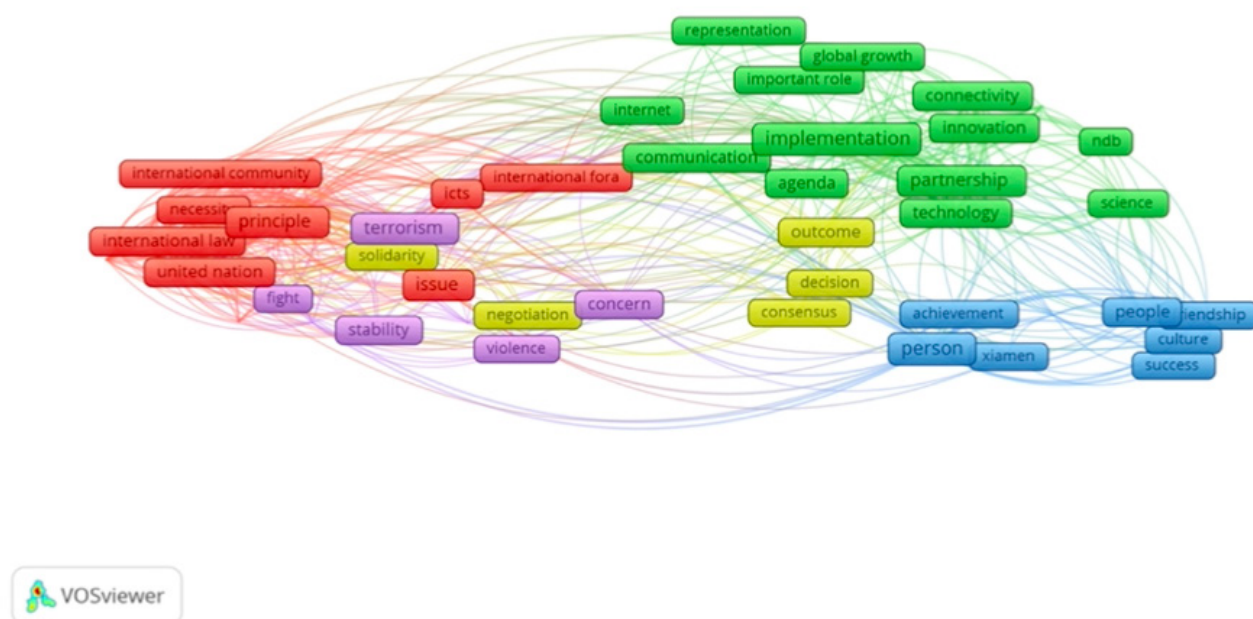
	2017		2018		2019		2020	
Rank	Frequency	Words	Frequency	Words	Frequency	Words	Frequency	Words
1	132	brics	119	brics	98	brics	148	brics
2	119	cooperation	62	cooperation	48	cooperation	69	cooperation
3	72	development	55	development	36	welcome	67	international
4	51	international	46	international	35	including	56	countries
5	47	countries	36	security	34	countries	48	including
6	42	including	35	countries	33	international	43	development
7	39	security	34	economic	27	importance	40	welcome
8	33	economic	34	including	26	development	38	importance
9	30	global	31	support	26	security	38	security
10	30	support	29	welcome	26	trade	33	economic
11	30	will	28	importance	23	will	29	note
12	25	sustainable	27	sustainable	22	meeting	28	support
13	24	nations	25	global	21	efforts	27	efforts
14	23	promote	25	reaffirm	21	reaffirm	25	reaffirm
15	23	united	24	peace	21	un	25	un
16	22	welcome	23	un	19	economic	24	acknowledge
17	21	enhance	21	commitment	18	also	24	global
18	20	agree	21	nations	18	th	24	sustainable
19	20	among	21	trade	17	among	23	covid
20	20	peace	20	africa	17	sustainable	23	nations

Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Xiamen – September 2017

“Cooperation”, “development”, “support” and “promotion” (Table 5) indicate the environment of the debates and reinforce the theme, “BRICS: Stronger Partnership for a Brighter Future” (...). Figure 10 shows great density. Clusters can be interpreted as follows: the “international community” concerned about “stability” and the risk of “terrorism” (lilac) calls for “consensus” in the “negotiations” (yellow) to ensure “global growth” (green) with respect to culture and peoples (blue).

Figure 10 Strength link at 2017 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

In 2017 there were parallel dealings with other countries who were interested in the dynamics and interaction with BRICS. The term “BRICS Plus” could establish an image of a platform for dialogue with other emerging and developing countries. It may have been a reaction to the emptying of the G-20, a space used as an instrument for articulating countries outside the G-7, and a way to regain the enthusiasm that marked the group until the creation of NDB and CRA.

In the sphere of security, discourses remain focused on conflicts, regional sources of instability and the establishment of strategies for the use of information and communication technologies (ICTs) by countries (red cluster). On economic issues, the focus was on critical proposals about global financial architecture and the proposition of arrangements among the BRICS (the green cluster, to a large extent). The centrality of these two axes has been present in every meeting.

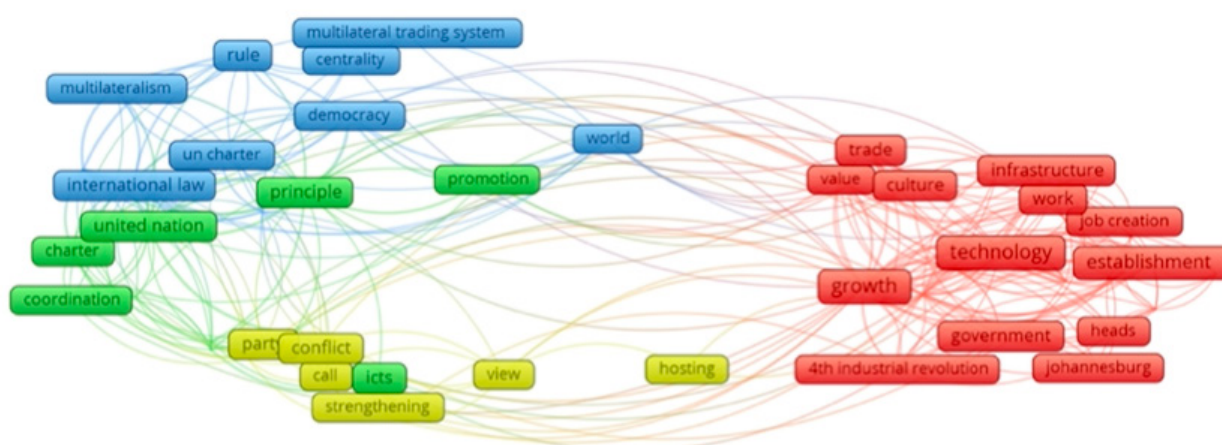
Johannesburg – July 2018

The tenth BRICS Summit celebrated the theme “BRICS in Africa: Collaboration for Inclusive Growth and Shared Prosperity in the 4th Industrial Revolution”. “Cooperation”, “development”, “security” and “Peace” are highlighted words in Table 5.

Figure 11 shows the proximity of terms such as “growth”, “trade”, “infrastructure” and “4th industrial revolution” - red cluster - reflection of that year’s theme. This cluster links to the other three and it is difficult to identify the coupling link due to the connection density illustrated by the graphic linking lines. Perhaps “growth” could function as the coupling

link for “strengthening”, “principle” (green), and “world”, with a primary role in connecting with all clusters in the figure. The BRICS Partnership on New Industrial Revolution (PartNIR) was established in this environment, related to the Summit theme. The progress on “establishing the local currency of the BRICS Bond Fund”, even though without details, is an innovation.

Figure 11 Strength link at 2018 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Brasília – November 2019

The theme “BRICS: economic growth for an innovative future” highlighted the creation of the BRICS Innovation Network (iBRICS) and formed a cluster (green) in Figure 12. In the summarized Statement, the BRICS emphasized cooperation among them – in one year, more than one hundred meetings in several areas were held.

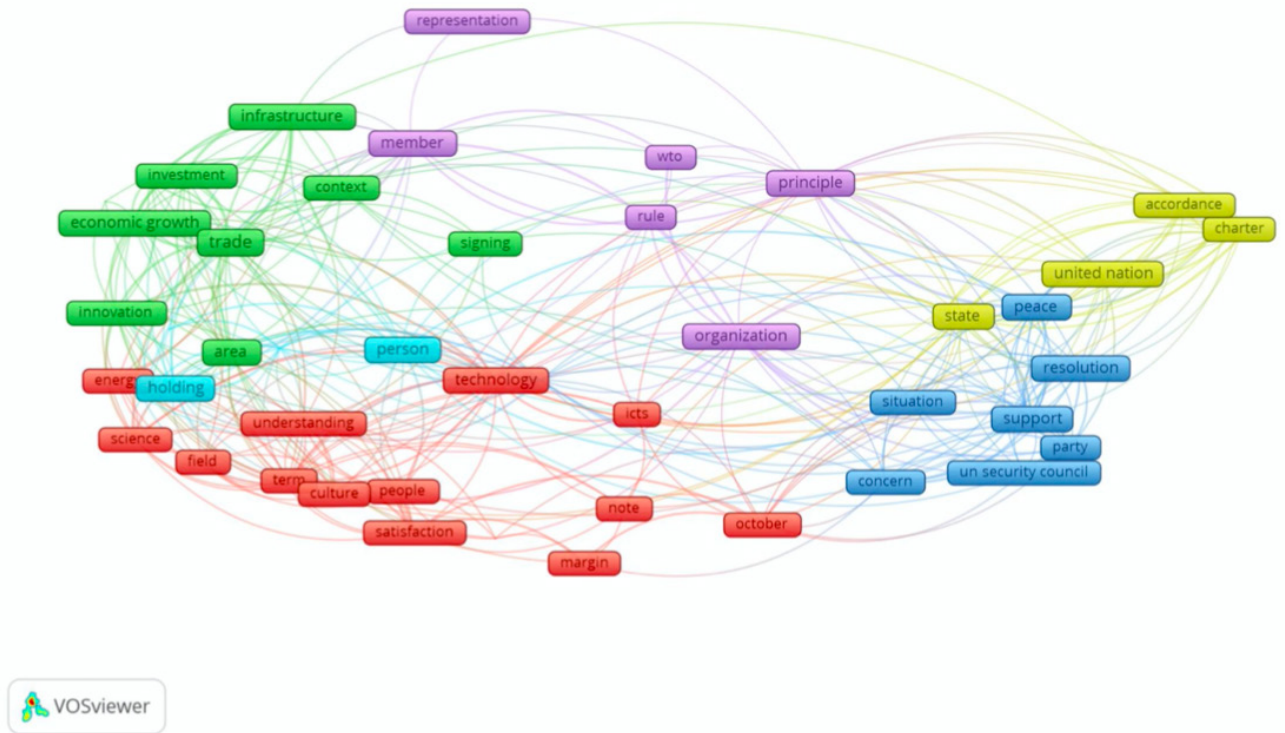
In table 5 “cooperation” appears in second place and in Figure 12 “development”, “security”, “trade”, “sustainable”, are associated with it.

The defense of multilateralism and reform of the UN, WTO and IMF remained on the agenda. The role of organizations as instruments to achieve global objectives had been strengthened in the sustainability agenda – Agenda 2030, COP25, ODA – and international security agenda– OPCW, BTWC. The relevance attributed to the organizations appears in the lilac cluster and in their links to others. “Organization” is a coupling link of the different contexts in the document and its relative position favors such connection. The security agenda close to the UN and the

Security Council, as legitimate maintainers of international peace and security, forms the context illustrated by the blue, yellow and lilac clusters.

Intra-BRICS trade was highlighted by the advances to the BRICS Customs Cooperation Agreement planned for 2022. “Trade” illustrates the ranking of words - table 5 -positioned relatively in the green cluster as a coupling link composing a commercial context next to the cluster of “rules” and “organization” (lilacs) and “technology” and “icts” (red).

Figure 12 Strength link at 2019 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Regional leaders were absent at the 2019 Summit for the first time since 2011, when the members defended BRICS as a “platform for dialogue and inclusiveness” open to the participation of other states and organizations. In 2017 the term “BRICS Plus” highlighted an image of an international articulation platform sensitive to changes in global ordering.

Despite such absences and the less complex discussions, Figure 12 allows the affirmation that there was no dispersion as in 2015, but a rather slightly less assertive pattern than in 2017 and 2018. This results in a greater care for the conflicting interests of the BRICS that diplomacy cannot overcome, so as an international environment marked by trade disputes intensification (green cluster).

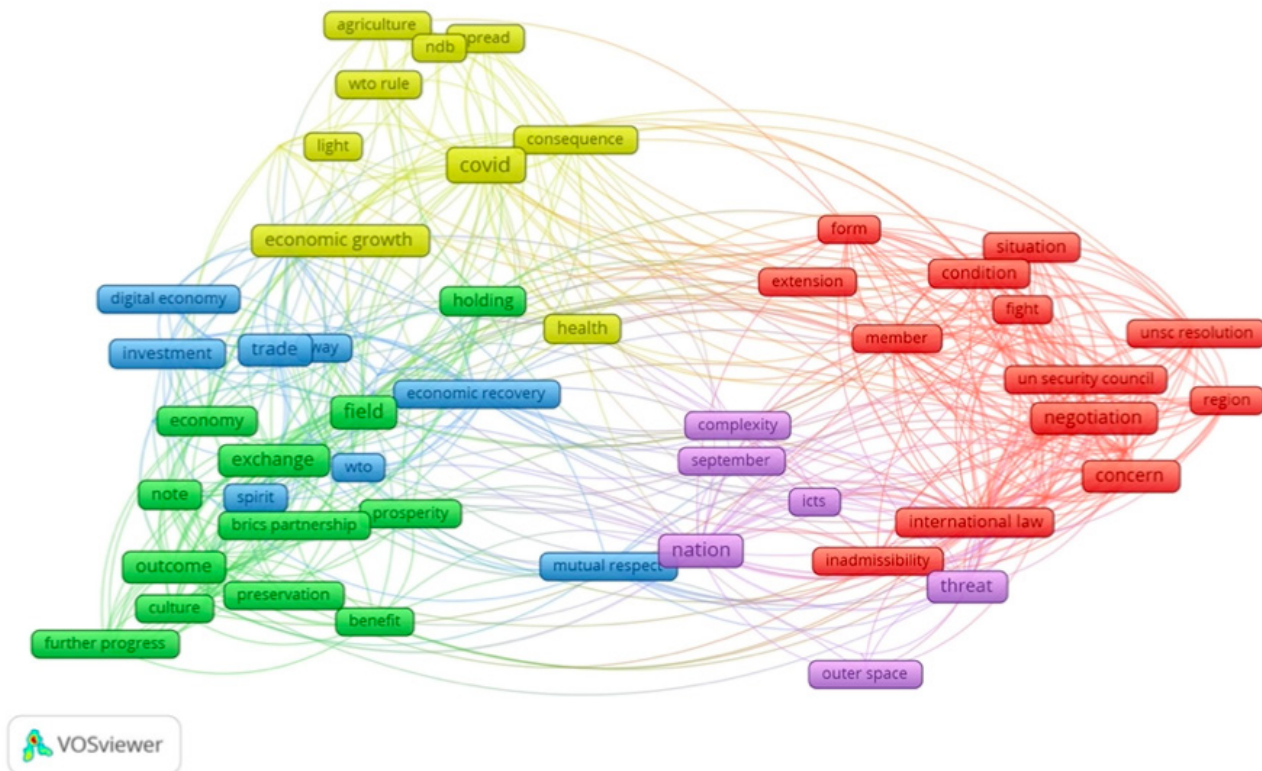
Moscow - November 2020

Under Russian presidency, and remotely for the first time, due to the COVID-19 pandemic, 2020 Summit had the theme “BRICS Partnership for Global Stability, Shared Security and Innovative Growth”. Three

strategic pillars - policy and security, economy and finance, culture and people-to-people exchanges – can be identified on the figure 13, respectively in red, blue, and green.

The containment of the COVID-19 pandemic, while environment and cluster can be identified in yellow at figure 13 and in 5 being the 19th most frequent word. In its cluster (yellow), in figure 13, there is concern about the consequences on “health”, “economic growth” and “wto trade”. “COVID” acting as a coupling link with the other clusters: in green, the concern is in the “preservation” of the “brics partnership” for “further progress”. For this, “economic recovery” through “investment” and “trade” with “mutual respect”, in blue, are fundamental to prevent “threat” (in lilac) to “international law” guaranteed by “negotiation” under the auspices of the UN (in red). “UN” appear in table 5 reinforced by “efforts” and “importance”.

Figure 13 Strength link at 2020 BRIC Summit



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

The “NDB” (yellow) was exalted for its program of emergency loans to its members for actions to combat COVID-19 as well as being recognized as the new president, the Brazilian Marcos Troyjo, and the opening of the new regional office in Moscow. The formal “negotiation” process for the adhesion of new members was initiated, while the CRA had its documents updated while the central banks of the BRICS expanded channels of communication and expertise through BRICS Rapid Information Security Channel (BRISC).

“Cooperation” remains the most frequent term at the Summits – the second most frequent word in table 5. The “digital economy” (blue), “brics partnership” (green) “reaffirm” the plans for advances in the use of technologies for industrial production (PartNIR), on the agenda since the 2018 Summit. Energy, intellectual property, urbanization, food security and health, in general, science and technology, environment, with emphasis on the reaffirmed commitment to the Paris Agreement, were discussed at the Moscow Summit.

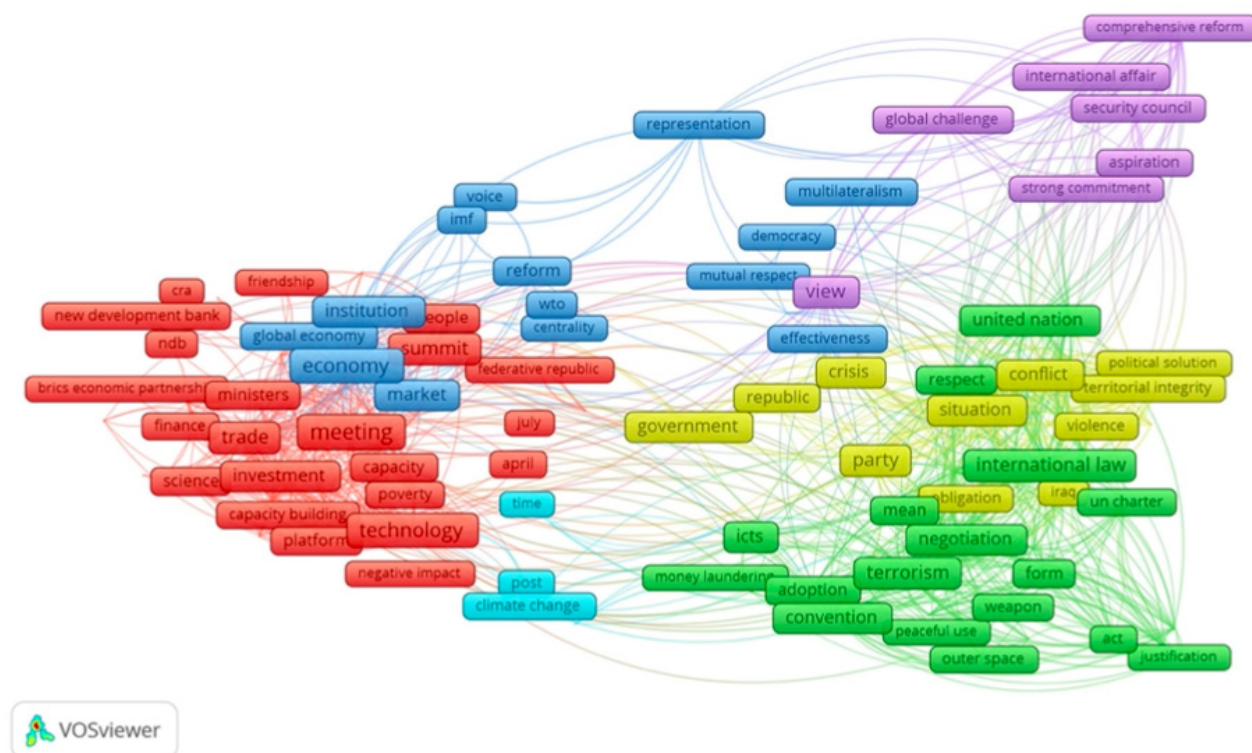
Consolidated analysis of Summit Statements from 2009 to 2020

A collective analysis of the Summit Declarations compiles this information and allows a macro view of BRICS. It is possible to evaluate how the density of the approached subjects and the involvement of the BRICS allowed the emergence and consolidation of an international phenomenon that is difficult to categorize.

The network-shaped map of Figure 14 highlights six clusters, indicative of environments and densely connected by coupling links, in which discussions and relative positions concentrated: BRICS and priority themes (red), critical to the global economy (dark blue), views of international affairs (lilac), security and conflicts (yellow), international rules (green) and climate change (light blue).

The red cluster synthesizes an environment with relative position within the interesting figure. In it, couple links such as “trade”, “capacity building”, “brics economic partnership”, “new development bank”, with emphasis on “meeting” ensure the strength link of the cluster and acts as a coupling link to other clusters. Very close, the dark blue cluster is the cornerstone element of BRICS: the criticism of international financial governance. “IMF”, “reform”, “economy”, “institution” and “representation” that, as a coupling link, deepens criticism by connecting “comprehensive reform” and “international affair” in the lilac cluster. In the latter, “security council” and “strong commitment” are close and linked, under related environments, to the yellow cluster that gathers concerns about “conflict” and international security. “Crisis” and “territorial integrity” coupling link with “united nations”, “international law” and “negotiation” in a clear demonstration that, despite criticism, BRICS reiterates the United Nations’ prerogative to guarantee international security and peace, in green cluster. Those guaranteed by the “negotiation”, “respect”, “negotiation” of the “international law” in the green cluster and attentive to the themes of the international agenda present in the light blue cluster and discussed by the BRICS: “climate change”.

Figure 14 Strength link at BRICS Summits (2009-2020)



Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

Table 6 reinvigorates the individually compiled dataset at the Summits and contrasts the result of Figure 14.

Figure 14 and Table 6 present a consolidated view of the Summits from the creation of BRICS in 2009 until 2020. In a graphic animation of the annual figures is possible to identify the in process and dynamic movement of the BRICS phenomenon in the period.⁴ As indicated in the assumptions, although the terms found in Table 6 do not necessarily appear in Figure 14, the analysis of frequent terms complements and reinforces the interpretation of the strength link.

4. Graphic animation available in <https://bit.ly/3rGjKL3>

Table 6 Ranking and frequency of words at the BRICS Summit Declarations - 2009 to 2020

Rank	2009 -2020	
	Frequency	Words
1	861	brics
2	607	cooperation
3	573	development
4	542	international
5	440	countries
6	287	including
7	281	economic
8	280	security
9	273	support
10	273	welcome
11	261	global
12	244	un
13	239	sustainable
14	221	will
15	212	importance
16	207	efforts
17	166	growth
18	166	peace
19	166	reaffirm
20	158	trade

Own elaborated. Source of data: BRICS INFORMATION CENTRE (2020).

General analysis and conclusions

The contribution of this paper is to analyze the BRICS throughout the Declarations issued at the first 12 Summits, BRICS's main intervention instrument and main primary source. The results obtained enable us to move forward in the characterization of the BRICS especially by giving great attention to the content as a way of complementing the informal club form: continuous adaptations to changes in the world scenario and in the members' domestic problems and challenges, its dynamic character; and low formality, what allows advances and setbacks, without organizational goals, its in process character.

The indicative chain of dynamism (figure 1) is efficient in assisting the construction of this analysis, when listed, in a chain mode, the six established criteria. Above all, the two extremes, graphically reproduced on a larger scale in Figure 1, demonstrate the relevance of the criteria "frequency" and "strength link". Both were found as fundamental result of data modeling by AntConc and VOSviewer software and consolidated based on the evaluation, verification, and interpretation by the authors of the other four criteria.

The scope of the topics treated expanded from 2009 to 2020, but not in a linear way. The Summits took place without indicating any destination or goals for its institutionalization. Advances and setbacks appear in the interpretation of linking figures, which become very complex at

times, indicating density of debates, as in 2014, 2017 and 2020, or very rarefied, as in 2015.

The world scenario influences the discussion agenda, as in 2009, 2010, after financial crisis, and 2020, with COVID-19. Some new terms appeared progressively, such as “Peace”, “UN”, “security”, while others became little expressive in the ranking and frequency tables – “G-20”, “multilateralism”, “IMF” - but not necessarily in the strength link figures. In other words, even if not frequent in discourse, they still concentrate power in the debate environments. The linking figures portray such oscillations regarding the use of terms and the density of discussions.

Except for 2009, 2010 and 2015, all the Summits produced Action Plans, an agenda of commitments for the interval between Summits. In the last few years, Action Plans were no longer created, but the schedule of post-meeting activities was reported at the end of the Summit documents.

While the defense of reforms and greater representativeness in international organizations has been present in all the Summits, there was a wide variety of terms and words along them. It should be highlighted “development, cooperation, economic, security”, recurrent in virtually all the Summits, but not always in the same order of precedence and prominence.

“Development” and “cooperation” guided the debates in BRICS, not always as beacons: they reinforced energy and security agendas as part of concerns about ensuring peace and growth sustainability, justifications for the establishment of BRICS’s own financial instruments. The NDB has been a good instrument for financing projects in the Brics: energy and transport are perhaps the main ones. In 2020, the NDB offered an emergency line of credit for its members to act in containing the global health crisis.

While BRICS was occasionally regarded as an arrangement that would foster the cooperation and coordination of their countries, what remained was solely the concept of cooperation. “Coordination” was hardly used in the first years of grouping formation and was later abandoned. It can be argued that the concept of coordination could suggest the progressive establishment of rules and norms, contrary to the “in process” character suggested here. Until 2014 there is a focus on development of a strong articulation but without a clear format, rules or norms. The promotion of cooperation is highlighted especially in 2017 with the idea of BRICS Plus, which does not advance, and with PartNIR (in 2018) which stimulates industrial growth through trade and investment cooperation with establish a BRICS Partnership on New Industrial Revolution Innovation Center in 2020.

The NDB and CRA were created as cooperation instruments establishing each member’s competences and contributions, though without suggesting coordination of common policies or strategies. Without questioning the IFIs or the Dollar prominence both were presented as initiatives to complement the global financial architecture. Its innovative character lies in the dissatisfaction with the functioning of existing institutions, mitigated by the words “supplementary” and “complementary”. In both cases, the participation of each country does not require changes in their national laws and financial practices, nor are there restrictions on the performance in other international institutions.

The NDB is a formally established organization, with its own regulations and bureaucracies, but not dependent on any BRICS committee. As the CRA too, they depend directly for a group of officials representing the five governments, not the BRICS itself.

The resilience appears in the Summits regularity and the recurrence of topics such as cooperation, security, development. However, none of these elements contradict the in process character, given the absence of formal rules for the BRICS itself or goals to be achieved. The limitation of BRICS positions on issues that may constrain the diplomatic orientations of each member can be exemplified in two points of the 2014 Declaration. Russia had announced the incorporation of Crimea, under protests from Ukraine backed by Western Europe and the US. The Declaration expressed concerns and advocated “a comprehensive dialogue, the de-escalation of the conflict and restraint from all the actors involved” (§44, 2014). The same Declaration met both Brazil and India’s claims for a seat at the United Nations Security Council with generic formulations: “support their aspiration to play a greater role in the UN” however, without advocating expansion of permanent members. (§25, 2014). In both cases, they are protocol statements that do not imply commitments, neither do they place restrictions on each one’s performance.

Adapting discourses to the situations that affected International System was a strategy implicitly and explicitly adopted by the BRICS. In addition to the two aspects mentioned above: (i) conflicts in Africa and the Middle East: discourse for dialogue mediated by international bodies such as the UN; (ii) international governance: defense of adjustments and reforms in financial and political systems, but acting within the systems; (iii) sustainable development as an agenda, especially after the operationalization of the NDB; (iv) the possibility of countries associating with the NDB and CRA, both in the contribution and access to resources; (v) meetings with regional leaders of summit headquarters, except 2019 e 2020, to expand political and economic relationships and opportunities.

The 2017 and 2018 Summits were marked by the vigor and commitment of the involved parties, possibly due to the hosts’ efforts in seeking greater commitment by members. The 2018 Summit marked ten years of annual BRICS meetings and the expansion of the issues dealt with. Despite criticism of a BRICS and G-20 emptying, the Johannesburg Summit Declaration shows that the BRICS remains persistent in the pursue for cooperative actions in the most different fields of international activity in their countries. Examples of that are the debates about the 4th industrial revolution and the announcement of the opening of the NDB headquarters in São Paulo, Brazil. The NDB Eurasian Regional Center in Moscow, Russia, was inaugurated in 2020. And the Brasilia (2019) and Moscow (2020) Summits demonstrated continuity in the BRICS behavior. The 2020’s Summit Declaration reinforce the strength of the group: based on the common interest of countries in meeting in a space of debate, without commitments.

The term “brics” is present in all the Summits Declarations from 2011 on the most frequent words. From 2015 onwards, it becomes the most frequent term in ranking and frequency of words. While the tables

bring together the most cited words in each Summit, the Figures show the forces of association of the words indicating contexts, how they connect and relative positions in the Summits. It establishes the term “brics”, a reflection of the consolidation of the group as a platform for dialogue and “cooperation” among the members. “Efforts” for “growth” “including” “development” “sustainable” and with attention to the “economic”, “security” and “peace” agendas, indicative of the maturing and consolidation of the grouping as a relevant actor, while a vision of themselves, in international relations.

Figure 14 shows the dynamicity of the topics dealt with: initially formed as an instrument for defending a global economic and financial governance reform, BRICS has progressively become a space for debate on themes about the international agenda that are of interest of the member countries. In both dynamics there were advances and setbacks, devoid of manifestations and initiatives of the group restricting each member’s foreign policy.

In 2021, 20 years after the emergence of the acronym, at its 13th Summit the BRICS discussed “Intra-BRICS Cooperation for Continuity, Consolidation and Consensus”, reinforcing members’ interest in it. They established Counter-Terrorism Action Plan, which was a particularly relevant issue for India, given the changes in Afghanistan and welcomed the adhesion of Bangladesh, the UAE and Uruguay to the NDB. The create a disease alert center and vaccine development followed as a proposal since 2018.

The dynamicity and the way issues are treated demonstrate a flexible interaction behavior. It can be presented as a specific multilateralism experiment, lacking in institutional framework and rules, but perceived as advantageous by the members. Even in situations in which some of the five countries had different or opposite positions, the regularity of BRICS activities has been maintained without incidents. The potential gains in domestic and international influence are more difficult to identify. In recent years Brazil and South Africa international influence seems to have weakened, with their alignment to the USA and some moving away from the BRICS partners. The creation and the participation in other initiatives, sometimes arising from the world scenario evolution, such as RCEP, AfCFTA, SCO, demonstrate that there are more room for maneuvering for action by the five countries beyond the BRICS. Therefore, these potential gains could not be seen in the Summit declarations, except for what the Declarations analysis reveals about the relevance the members attribute to the BRICS.

REFERENCES

- ANTHONY, Laurence. **AntConc** (Version 3.5.7). Software. Tokio, Japan: Waseda University. Available at <<http://www.laurenceanthony.net/software.html>>. Accessed 12 March 2018.
- BAHOO, Salman; ALON, Ilan; PALTRINIERI, Andrea. Sovereign wealth funds: Past, present and future. **International Review of Financial Analysis** 67:1–17, 2020.
- BAN, Cornel; BLYTH, Mark. The BRICs and the Washington Consensus: An introduction. **Review of International Political Economy** 20 (2):241–255, 2013.
- BRICS. Moscow Declaration. **Summit Declaration**. 2020. Available at <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/201117-moscow-declaration.html>>. Accessed 2 March 2021.
- BRICS Information Centre, **BRICS Official Documents and Meetings**. University of Toronto. 2020. Available at <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html>>. Accessed 12 February 2020.

- CARVALHO, Carlos E.; DALDEGAN, William; GODOY, Luciene P. C.; GOMES, Nathália F. The Brics development bank and contingent reserve arrangement relevant initiatives for international monetary and financial order enlargement. **Estudos Internacionais** 3 (1):45–70, 2015.
- CHARTIER, Jean-François; MEUNIER, Jean-Guy. Text Mining Methods for Social Representation Analysis in Large Corpora. **Peer Reviewed Online Journal** 20 (2):37.1–37.47, 2011.
- COOPER, Andrew F.; FAROOQ, Asif B. Testing the club dynamics of the BRICS: The New Development Bank from conception to establishment. **International Organizations Research Journal** 10 (2):32–44, 2015.
- DENNY, Matthew J.; SPIRLING, Arthur. Text Preprocessing For Unsupervised Learning: Why It Matters, When It Misleads, And What To Do About It. **Political Analysis** 26 (2):168–189, 2018.
- DUPUITS, Emilie. **Transnational networks and community forestry in Mesoamerica**: scalar dynamics in the transformation of global norms. 2016. Available at <<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:48076>>. Accessed 3 February 2020.
- ECK, Ludo Waltman Ness Jan van. **VOSviewer** (Version 1.6.9). Software. Centre for Science and Technology Studies – CWTS Meaningful Metrics. Leiden, Holanda: Universiteit Leiden. 2018. Available at <<http://www.vosviewer.com/download>>. Accessed 12 March 2018.
- GARCIA, Lermie S. The Philippine president's rhetoric on Japan-China rivalry and independent foreign policy. **Journal of Nusantara Studies (JONUS)** 3 (2):1–16. 2018.
- GEHE, Lin; HU, Zhigang; HOU, Haiyan. Research preferences of the G20 countries: a bibliometrics and visualization analysis. **Current Science** 115 (8):1477–1485. 2018.
- IBPAD. O que é Linguística de Corpus? Technical report. **Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados**. 2018. Available at <<https://www.ibpad.com.br/blog/comunicacao-digital/o-que-e-linguistica-de-corpus-veja-5-aplicacoes/>>. Accessed 12 March 2018.
- KORNEGAY, Francis A. Laying the BRICS of a New Global Order: A conceptual Scenario. Paper presented at the **Laying the BRICS of a New Global Order: From Yekaterinburg 2009 to eThekwin 2013**, edited by Narnia Bohler-Muller, 1–32. Oxford: African Books Collective. 2013.
- LAVER, Michael; BENOIT, Kenneth; GARRY, John. Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data. **American Political Science Review** 97 (2):311–331, 2003.
- MARAKHOVSKAIA, Maria; PARTINGTON, Alan. National Face and Facework in China's Foreign Policy: A Corpus-Assisted Case Study of Chinese Foreign Affairs Press Conferences. **Bandung** 6 (1):105–131. 2019.
- MUHR, Thomas. Beyond 'BRICS': ten theses on South–South cooperation in the twenty-first century. **Third World Quarterly** 37 (4):630–648, 2016.
- OLIVEIRA, Maria M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Vozes. 2007.
- RUGGIE, John G. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization** 46 (3):561–598. 1992.
- SHAHRIAR, Saleh. **Literature Survey on the “Belt and Road” Initiative**: A Bibliometric Analysis. Pennsylvania: IGI Global. 2019.
- SOARES, Patrícia; CARNEIRO, Teresa C.; CALMON, João; CASTRO, Luiz. Análise bibliométrica da produção científica brasileira sobre Tecnologia de Construção e Edificações na base de dados Web of Science. **Ambiente Construído** 16:175–185. 2016.
- STUENKEL, Oliver. Emerging Power and status: The case of the first BRICS Summit. **Asian Perspective** 38 (01):89–109. 2014.
- STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lexington Books. 2015.
- YEON, Kyung-Sim. Pursuing Effective and Sustainable Impact of Global Governance in the Asia-Pacific Region: Focusing on the Achievements and Future Direction of Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Paper presented at the **ISA International Conference**. Hong Kong, June, 2017. Available at <<http://web.isanet.org/Web/Conferences/HKU2017-s/Archive/d4cbfd2d-64ce-488c-90f3-cfbb4de2104a.pdf>>. Accessed 3 February 2020.
- ZHANG, Lejin; WU, Doreen. Media Representations of China: A Comparison of China Daily and Financial Times in Reporting on the Belt and Road Initiative. **Critical Arts** 31 (6):29–43. 2019.