

# **FRoNteiRA**

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

## PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

*Grão-chanceler:* Dom Walmor Oliveira de Azevedo

*Reitor:* Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

*Vice-reitora:* Patrícia Bernardes

*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 Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



### EDITORA PUC MINAS

*Diretor:* Paulo Agostinho Nogueira Baptista

*Coordenação editorial:* Cláudia Teles de Menezes Teixeira

*Assistente editorial:* Maria Cristina Araújo Rabelo

*Revisão:* Virgínia Mata Machado

*Divulgação:* Danielle de Freitas Mourão

*Comercial:* Maria Aparecida dos Santos Mitraud

*Conselho editorial:* Paulo Agostinho Nogueira Baptista (Diretor); Ângela Vaz Leão (PUC Minas); Caio César Boschi (PUC Minas); João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Ferreira Cury (UFMG); Mário Neto Borges (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Otávio Dulci (PUC Minas); Sérgio de Moraes Hanriot (PUC Minas)

**EDITORA PUC MINAS** • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: [editora@pucminas.br](mailto:editora@pucminas.br)

ISSN: 1679-5377

# FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais

Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte  
v. 11 n. 21  
p. 01 -90  
1º sem. 2012

# **FRoNteIRA**

## **Conselho executivo**

Prof. Javier Alberto Vadell  
Prof. Júlio César Buére  
Prof. Leonardo César Souza Ramos  
Bárbara Lopes Campos  
Bruna de Castro Prates Renault  
Guilherme di Lorenzo Pires  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Vinícius Tavares de Oliveira

## **Conselho editorial**

Alexandre César Cunha Leite, UEPB  
Amado Luiz Cervo, UnB  
André Luiz Reis da Silva, UFRGS  
Antônio Carlos Lessa, UnB  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha, UnB  
Carlos Augusto Canedo, PUC Minas  
Carlos Aurélio Pimenta Faria, PUC Minas  
Clóvis Brigagão, Ucam  
Domício Proença Júnior, UFRJ  
Eduardo José Viola, UnB  
Eugênio Diniz, PUC Minas  
Flávia de Campos Mello, PUC SP  
Henrique Altemani, UEPB  
João Pontes Nogueira, PUC Rio  
José Flávio Sombra Saraiva, UnB  
Léa Guimarães Souki, PUC Minas  
Leonardo Nemer Caldeira Brant, PUC Minas  
Marcelo Galuppo, PUC Minas  
Maria Elizabeth Marques, PUC Minas  
Maria Izabel Valladão de Carvalho, UnB  
Miriam Gomes Saraiva, Uerj  
Mônica Herz, PUC Rio  
Nizar Messari, Al Akhawayn University  
Onofre dos Santos Filho, PUC Minas  
Oswaldo Bueno Amorim Filho, PUC Minas  
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, PUC Rio  
Paulo José dos Reis Pereira, PUC São Paulo  
Ricardo Seitenfus, UFSM  
Sônia de Camargo, PUC Rio  
Taiane Las Casas Campos, PUC Minas  
Tullo Vigevani, Unesp

## **Apoio**

Departamento de Relações Internacionais  
Chefe: Rodrigo Corrêa Teixeira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica  
de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.10, n.20  
(2015). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- 2015.

v.

ISSN 1679-5377

Semestral

1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações  
Internacionais.

CDU: 327(05)

# Sumário

Síria: um Estado falido? _____	6
<i>Syria: a failed State?</i>	
Ana Paula Sampaio Pedro Henrique Malheiros Oliveira Renata Santos Costa Yasmin Moulin	
O oriental enquanto ameaça: uma análise da percepção dos estados unidos sobre o oriente médio a partir de filmes selecionados _____	23
<i>The oriental as threat: An analysis of the perception of the United States on the Middle East based on selected films.</i>	
Clara Aires	
As crianças invisíveis: O regime de proteção à utilização de crianças nas forças armadas do <i>Lord's Resistance Army</i> _____	43
<i>The Invisible Children: The regime of protection for the use of children in armed forces of the Lord's Resistance Army</i>	
Lucas de Medeiros Diniz	
A reutilização de políticas pelo mundo: _____	66
compreendendo os processos e a literatura sobre difusão/transferência de políticas públicas	
<i>The reuse of policies around the world: understanding the processes and literature about dissemination / transfer of public policies</i>	
Thales Leonardo de Carvalho	
<i>Sobre os autores</i> _____	86
<i>Chamada de artigos</i> _____	87

# Síria: um Estado falido?

*Syria: a failed State?*

Ana Paula Sampaio  
Pedro Henrique Malheiros Oliveira  
Renata Santos Costa  
Yasmin Moulin

## Resumo

Após iniciadas as manifestações em março de 2011, a situação na Síria evoluiu rapidamente a um conflito interno que opõe governo e grande parte da sociedade. O grande número de mortos, e a tomada de grande parte do território do país pelos insurgentes levam a uma análise que procura apontar, desde a ascensão do partido Baath ao poder, as causas da crise, como elas evoluíram, e a atual situação da Síria. Com isso em mão e com base nas ideias de Rotberg e outros teóricos, poderemos entender se a atual situação da Síria a caracteriza como um Estado falido.

## Palavras-chave:

## Abstract

After initiated the uprisings in March 2011 the situation in Syria rapidly grew into an internal conflict that opposes government and a big part of the society. The great number of deaths and the takeover of large pieces of the Syrian territory, by the insurgents, conducts us to an analysis with the main goal of discovering the causes of the crisis, how and why it got this big and the current situation in Syria. Once this discussed, the theories of Rotberg and other great authors in the Failed State Theory will help us define whether Syria can be characterized as a Failed State in its current situation.

**Key-words:** Brazil. International Migration. Demographic Changes. Development. International Migratory Balance.

## O conceito e a teoria de Estado falido

A literatura não possui um consenso quanto à conceptualização de estado falido. Vários autores colocam pesos diferentes em pontos específicos que creem creditar um Estado mais ou menos à condição de falência. É mais certo que o conceito seja atribuído àqueles Estados que cumpram alguns pontos, que divergem de autor para autor, mas sempre perpassam pela incapacidade das instituições estatais de prover os bens políticos necessários, assim como o controle sobre o território e a população.

Rotberg (2004) coloca que o Estado deve ser capaz de garantir a segurança, especialmente a segurança humana, formas previsíveis de conduzir disputas e regular normas num sistema judicial coerente, a participação popular na política, a existência de cuidados médicos difundidos à população e a existência de uma infraestrutura que permita o funcionamento fluido da economia. A maioria dos Estados falidos apresenta índices insuficientes em todos os pontos supracitados, mas para serem considerados como falidos não necessariamente precisam fazê-lo, podem ser extremamente precários em alguns desses pontos e, por isso, falidos. Estados com altos índices de violência interna e que sob alguma medida ainda sejam capazes de prover os outros pontos, já podem, na visão de Rotberg (2004), ser considerados como Estados falidos.

Em comparação com Estados fortes, Estados falidos não têm controle sobre suas fronteiras, eles perdem a autoridade sobre grandes partes de seus territórios e, frequentemente, o poder oficial só tem domínio sobre a capital e uma ou mais zonas étnicas específicas. De fato, uma das formas de se medir a extensão da falência de um Estado é verificar quanto do território o governo ainda genuinamente controla, o quanto de influência o governo ainda tem sobre cidades rurais, estradas, hidrovias e territórios distantes (ROTBERG, 2004). Portanto, o grau de controle efetivo do Estado sobre seu território e sua população é sugerido como um instrumento válido de se medir a falência do mesmo. Estados falidos têm dificuldade de garantir a segurança de suas fronteiras, exercem pouco ou nenhum controle sobre áreas uma vez comandadas por eles, delegando cada vez mais aos líderes insurgentes a função de prover bens políticos. O processo de falência estatal se torna assim claro quando grupos internos recorrem à violência e, principalmente, quando estes recorrem ao conflito armado na busca de seus in-

teresses, instaurando uma situação de anarquia dentro do Estado (ROTBURG, 2004).

A anarquia pode ser considerada então condição na classificação de um Estado na situação de falência. Assim também crê Nelson Kasfir, (2004):

Uma forte definição de estado falido se centra na anarquia, a ameaça desta durante o processo de falência do Estado e sua existência fatual depois. Em outras palavras, falência estatal significa que a autoridade pública colapsou completamente e que suas normas sociais não preenchem o espaço adequadamente. (KASFIR,2004: 70)

A gradativa perda de reconhecimento do Estado pela população como uma autoridade neutra a que se pode recorrer na procura de segurança gera a necessidade por parte dos indivíduos de recorrer a meios próprios de assegurar sua sobrevivência. Na ausência desta, os grupos regionais tem de garantir que estão seguros, se vendo assim em um dilema de segurança que instaura internamente anarquia semelhante à vivida no sistema internacional, onde na falta de um ordenamento claro, Estados tendem a entrar em conflitos quando se sentem ameaçados. Assim, Kasfir (2004) acredita que a forma mais extrema de falência estatal ocorre quando desaparecem a autoridade pública e suas normas sociais, criando anarquia doméstica que significa se não a ocorrência factual de violência, a ameaça constante desta.

Porém, uma vez que se recorreu à guerra civil a reconciliação da população e a reestruturação de uma paz positiva, no sentido de não haver conflitos inerentes na sociedade, é muito difícil. Uma vez em conflitos internos passam a imperar as lógicas étnicas, culturais ou religiosas. Estas podem colocar em lados opostos antigos vizinhos que viviam harmoniosamente, sob as mesmas regras sociais, mas que dificilmente irão se compreender numa mesma sociedade novamente.

Fica claro, portanto, que ao falhar na garantia da segurança de seu território e de seus cidadãos o governo local tende a caminhar para a falência. Seja pelo surgimento de grupos insurgentes que podem instaurar a anarquia internamente, seja pela gradual substituição das lógicas regionais às normas da autoridade estatal.

## **Histórico e causas da guerra civil**

Por meio de um golpe militar em 1963, o partido Baath assume o poder do Estado sírio. Posteriormente, em 1966, com movimen-

to político interno ao partido, Hafez al-Assad mobilizou membros aliados de modo a se garantir como governante de poderes totais, mantendo-se como líder do partido, chefe de Estado e comandante do exército, assumindo o poder em 1970. Hafez, por intermédio do partido Baath que se mantém no poder até hoje, colocou em vigência uma forma de governo que procurava manter o Estado laico, ligada ao socialismo soviético, se aproximando da União Soviética e recebendo dessa apoio, inclusive econômico.

As primeiras mudanças realizadas no país envolviam o estabelecimento de controle mais rígido sobre a população e sobre o território. Foram criadas instituições, principalmente militares, como um grupo de oficiais de segurança que pertenciam ao mesmo grupo étnico-religioso de al-Assad e ocorreu o aperfeiçoamento das forças armadas (CLEVELAND; BUNTON,2009). A distribuição de cargos para família e para aqueles próximos do partido Baath, no governo de Hafez, gerou altos índices de corrupção interna, (CLEVELAND; BUNTON,2009), o que se manteve posteriormente no governo de seu filho Bashar, assim como impediu que outros grupos sociais exercessem influência real no cenário político e social (SHARP 2013).

Quando al-Assad assumiu o poder, a economia do país era baseada principalmente na agricultura, especificamente na exportação de algodão, e a maioria das empresas eram estatais. Desenvolvendo a área industrial, propondo uma abertura econômica, realizando reconciliações com comerciantes da etnia sunita e fortalecendo a produção de petróleo, a administração de al-Assad funcionou por pouco mais de uma década. Mas a dependência externa da economia, principalmente no mercado de petróleo, como a falta de técnicos nas diversas áreas que estavam em ascensão, levaram a Síria a uma séria situação de corrupção e desgaste econômico (CLEVELAND; BUNTON, 2009).

A população síria é majoritariamente árabe, cerca de 90% da população. No entanto o país possui também minorias étnicas, especialmente os curdos, a maior minoria étnica e linguística do país, que correspondem a cerca de 10% da população total, se concentrando no norte do país. Ainda existem as diferenças sectárias religiosas, além da maioria muçulmana sunita, que compreendem mais de 70% da população, a Síria contém várias minorais sectárias religiosas, incluindo três seitas muçulmanas menores (alauítas, drusos e osmaelitas) e várias denominações cristãs. A família Assad

é membro da seita minoritária alauita (cerca de 12% da população), que tem raízes no Islã xiita (SHARP, 2013).

Na década de 1970, após a intervenção no Líbano em apoio ao Irã, grupos conservadores sunitas se organizaram na Frente Islã como forma institucionalizada de reivindicar. Até este momento, percebem-se principalmente ações estatais que promoviam a força e legitimidade do Estado sírio. Porém, com a insatisfação popular provocada pela intervenção da Síria no Líbano e no Irã em 1976, o agravamento das condições econômicas e o descontentamento de grupos opositores – principalmente sunitas e muçulmanos – a situação começou a se inverter. Visando a implementação de um Estado islâmico, o principal conjunto de rebeldes, a Frente Islã, intensificaram suas ações contra o governo de al-Assad. A partir daí Hafez al-Assad se vê obrigado a utilizar cada vez mais da força, marcando um período de forte opressão popular (CLEVELAND; BUNTON, 2009). Em meados de 1980 a Irmandade Muçulmana<sup>1</sup> liderou revolta armada, com participação da Frente Islã, que visava tirar o partido Baath do poder. A revolta foi fortemente reprimida pelo Estado, causando a morte de centenas de pessoas e dissipando os movimentos contestatórios (HINNEBUSCH, 2012).

A economia síria viveu períodos de instabilidade com picos positivos e negativos de crescimento econômico até a década de 1980 quando, por consequência da crise dos países socialistas, e das constantes ameaças da Irmandade Muçulmana, o país passa por longo período de recessão. A aproximação dos países socialistas garantiu uma gama de parceiros comerciais fixos, porém, com a crise destes, a demanda externa diminuiu fortemente, assim como o preço dos produtos importados aumentaram expressivamente (EL-ERIAN, 1996), forçando políticas protecionistas por parte do governo sírio, como a emissão de moeda e aumento das tarifas de importação causando, assim, grande inflação. (LIBRARY OF CONGRESS, 2005).

Em seus últimos não de governo Hafez procurou gerar estabilidade política e econômica no Estado. Bashar al-Assad não era o primeiro na “linha de sucessão” ao poder. Seu irmão mais velho, Bassel al-Assad, era o sucessor natural, tendo sido treinado para

1. A Irmandade Muçulmana é um grupo religioso e político que acredita que o Islã não é apenas uma religião, mas um estilo de vida. Acredita que as leis do mesmo, a sharia, deveriam ser aplicadas às famílias, comunidades e estados. Ainda que se autoproclame pacífica a organização é vinculada com uma série de atentados e é vista por muitos como a principal organização militar islâmica moderna (JONES, 2013).

governar. Enquanto isso, Bashar se formava médico, tendo se especializado em oftalmologia pelo *Western Eye Hospital* em Londres (LEVERETT, 2005). Porém, com a morte de seu irmão em um acidente automotivo fatal em 1994, Bashar se torna o sucessor lógico ao poder e começa a ser treinado para tal função. A morte de Hafez al-Assad em 2000 consoma esse destino.

A esperança da população era de que com a ascensão de Bashar, que tinha como discurso a necessidade de transparência, ampliação da democracia e abertura econômica concreta e construtiva, alterasse a grave situação síria perante a proteção dos direitos humanos. O tempo provou que o discurso não se traduziu em ações e o ambiente tenso se manteve no Estado sírio (HRW, 2012).

Com a ascensão de Bashar e a realização de suas reformas econômicas havia a esperança de melhora, porém, ainda que a economia síria não tenha sido afetada como outras tantas pelas crises de 2005 – causada por grave seca e conseqüente alta dos preços dos alimentos – e a crise mundial de 2008, a economia não apresentou melhora substancial em seus índices. O PIB sírio cresceu média de 5,7% entre 1970 e 2010. Porém, esse crescimento foi acompanhado pelo crescimento da população que, em 1970 era algo em torno de 6 milhões de pessoas e em 2011 representava quase 23 milhões (ZISSER, 2011). As implicações práticas desse fato são que ainda que o PIB do país tenha crescido, este não foi suficiente para aumentar significativamente o poder de compra<sup>2</sup> ou a qualidade de vida dos sírios, apresentando crescimento do PIB *per capita*<sup>3</sup> agregado de 2,3% no mesmo período.

Apesar desses fatores estruturais de longo prazo, a eclosão da revolta não era inevitável e vários fatores de curto prazo tiveram um papel fundamental. O gatilho mais óbvio foi a derrubada de regimes ditatoriais na Tunísia e no Egito. Antes de 2011, manifestações públicas não autorizadas de qualquer tipo na Síria eram extremamente raras – com exceção da revolta curda no norte da Síria, e em 2004, os opositores do governo de Assad tinham um campo de ação muito restrito e declarações tímidas.

Em janeiro de 2013 o *Syrian Center for Policy Research* explicita as condições que crê ter sido a causa da crise vivida hoje na Síria:

2. Poder de Compra: capacidade de adquirir bens e serviços com determinada unidade monetária.

3. PIB per Capta: divisão do produto interno bruto pelo número de habitantes.

Os fatores que causaram a atual crise na Síria são baseados principalmente em “*institutional bottlenecks*”<sup>4</sup> que refletem as deficiências na natureza das instituições formais e divergências nas instituições de fato. Isso levou à marginalização de grandes segmentos da sociedade, e as impediram relativamente de serem efetivas e contribuírem ao desenvolvimento político, econômico e social. O estado de “*institutional bottlenecks*” na Síria é refletido na perda de habilidade econômica e política de mudar com o tempo e responder aos interesses e expectativas da sociedade (*Syrian Center for Policy Research 2013*).

Na visão do relatório, as causas da atual crise estão conectadas pela ineficiência das instituições que, historicamente dirigidas por pessoas nomeadas devido a sua proximidade política aos líderes e recorrentes focos de corrupção, não conseguem prover à sociedade tudo aquilo que lhes é proposto. Tais dificuldades de fazer as adaptações necessárias para manter as instituições funcionais e coerentes ao contexto histórico no qual estão inseridas faz com que grande parcela da população seja privada de seus direitos básicos. Portanto, o baixo desenvolvimento econômico e os problemas ligados aos direitos humanos seriam consequências do mau funcionamento das organizações estatais, e o reflexo dos anos de perpetuação dessa lógica de funcionamento equivocada é a revolta da população.

A crise implica em rápido deterioramento das condições econômicas do país. As ações na tentativa de contornar a crise e reestabelecer a ordem fizeram pouco efeito, e os índices econômicos e sociais pioram a cada dia. O índice de desemprego aumenta, assim como a inflação. A dívida externa vai a patamares superiores a 100% do PIB, adicionalmente, “a falta de transparência, baixa contabilidade e baixo comprometimento a políticas declaradas criou baixa confiança nas instituições públicas” (SCPR, 2013 p. 29 Tradução Livre).

O conflito causa também sérias consequências nas condições de vida dos sírios:

Em termos de impactos sociais, a diminuição do desempenho no IDH levou o país a um retrocesso de 35 anos em termos de seu próprio progresso passado devido à deterioração nos índices de saúde, educação e renda. Metade dos cidadãos é considerada pobre e a população foi devassada em 9 por cento devido a fuga de 1,3 milhão de

---

4. *Institutional bottlenecks* em original, ou gargalos institucionais em tradução livre, são entraves internos às instituições, nesse caso estatais, que dificultam o funcionamento ideal das mesmas.

refugiados e a partida de outros 1,33 milhão de migrantes “temporários”. Além disso, o padrão de organização das comunidades fixas sofreu ruptura pelo deslocamento de quase 4 milhões de pessoas de suas casas e vizinhanças pela violência, desabrigo, medo e intimidação. O sistema educacional está em estado de crise com a danificação e destruição de 2.963 escolas a um custo de 6,1 bilhões de libras sírias, enquanto outras 1.992 escolas estão recebendo deslocados internos (SCPR, The Syrian Catastrophe: socioeconomic monitoring report – first quartel report january – march 2013)

O relatório demonstra claramente que o conflito reduziu expressivamente a qualidade de vida no país, danificando não só a infraestrutura do país – com a destruição de escolas e hospitais – como a estrutura social do mesmo. As diminuições dos índices econômicos, sociais e da educação demonstram que a crise atingiu todos os aspectos da organização social.

Com o início das revoltas de 2011 o governo utiliza desmedidamente da opressão pela força contra a população. Os relatórios internacionais elaborados apresentam muitas violações aos direitos humanos, prisões arbitrárias, torturas, recusa de cuidados médicos a população, abuso de força, destruição de propriedades, repressão da liberdade de expressão e alto número de morte de civis, escalando a condição que é observada hoje - uma situação de guerra civil que já contabiliza mais de 190 mil mortos (NEBEHAY, 2014).

Segundo Sharp (2013), essa resposta violenta claramente tentou repetir o “sucesso” que o Governo de Hafez al-Assad conquistara ao esmagar brutalmente rebeliões da Irmandade Muçulmana nos anos 1970 e final dos anos 1980, que levaram ao massacre de mais de 10 mil combatentes e civis em Hama, em 1982, o que levou a uma radicalização da oposição. Em suma, em sua busca pela consolidação do poder do regime que herdou, Bashar al-Assad involuntariamente enfraqueceu sua capacidade de sustentar seu controle sobre a população (SHARP; BLANCHARD, 2013).

Em novembro de 2012 forma-se a Coalizão Nacional Síria, com o intuito de criar um corpo abrangente de maneira a representar maior diversidade de grupos insurgentes, além de um Conselho Militar Supremo (SMC). A organização foi orientada de maneira a acolher os membros do Conselho Nacional Sírio<sup>5</sup> – tendo esse 22

---

5. Organização anterior ao Conselho Supremo Militar, criada na Turquia com o objetivo de organizar politicamente do exílio planos de reestruturação política. Procurou representar a insurgência síria, porém por não abarcar todos os ideais da população e não ter representação prática no conflito teve pouco êxito.

dos 60 assentos da organização –, e aumentar seu escopo de membros de diferentes princípios étnicos – inclusive partidos e organizações de representação curda e a Irmandade Muçulmana<sup>6</sup> – sob o ideal de organizar oposição formal ao governo de al-Assad, política e militarmente. (AL JAZEERA, 2013).

Segundo Sofer (2013), estes dois órgãos interconexos, mas independentes, visam coordenar uma oposição coesa, nacional e democrática que poderia preencher o vácuo de poder após a queda potencial do presidente Assad. Com a gradativa organização da oposição no conflito, gabinetes foram organizados em cinco regiões do país: Homs, Hama, Idlib, Deraa e Damasco. Tais conselhos oriundos de batalhões do Exército Livre Sírio (FSA) – maior grupo de rebeldes combatentes que engloba grande maioria dos grupos envolvidos no conflito –, e coordenados pelo SMC, criam ambiente de coordenação regional com grupos insurgentes menores, ainda que não se possa afirmar que seja total (HOLIDAY, 2012)

Há uma discrepância considerável, no entanto, entre a estrutura que esses corpos tentam impor ao movimento de oposição e a natureza caótica, desorganizada dos vários grupos rebeldes. A coalizão de oposição da Síria e SMC é projetada para impor uma estratégia nacional de cima para baixo e uma estrutura de governo para os braços políticos e militares da oposição síria, usando o apoio político, financeiro e militar internacional como alavanca para os grupos rebeldes no país (SOFER, 2013).

Na prática, a coalizão de oposição da Síria e o SMC são os rostos internacionais da oposição Síria e agem para assegurar recursos para a rebelião, mas até agora têm sido incapazes de proporcionar a coesão interna ou estratégica que eles foram projetados para criar (O'BAGY, 2013). O grande número de grupos filiados com interesses e ideais diferentes dificulta a chegada em qualquer tipo de consenso. Além disso, a existência de fortes grupos de insurgentes extremistas filiados à Al-Qaeda – principalmente o ISIS (Estado Islâmico do Iraque e do Levante) – preocupa os próprios rebeldes do FSA, e a comunidade internacional, fazendo com que os conflitos

---

6. Após a retaliação do governo aos movimentos sociais organizados pela Irmandade Muçulmana essa passou a exercer pouca influencia na Síria, perdendo a confiança de grande parte da população – principalmente as minorias – que a via como extremista e sectário sunita, mesmo com o a iniciativa da organização após 2000 de procurar clamar por democracia e tolerância religiosa. Porém, a organização se manteve forte externamente, e com o início dos conflitos passou a operar na Síria provendo recursos e facilidades aos militantes (LUND, 2012).

sejam pensados não apenas contra o governo, mas também entre os insurgentes.

O contexto de fato hoje é que os insurgentes, por meio de conflitos armados desde 2011, conseguiram assegurar controle sobre grande parte do território sírio - seja por meio da força organizada pelo SMC, seja por milícias menores organizadas regionalmente. A figura abaixo demonstra que grande parte do território norte e nordeste do país já está sob seu controle, enquanto isso, o exército sírio se limita cada vez mais às grandes cidades, principalmente Damasco. Isso faz com que o interior do país se torne uma área sem grande controle efetivo de nenhuma das partes, acarretando na criação de diversos outros grupos que procuram garantir e expandir sua influência. (O'BAGY, 2013).

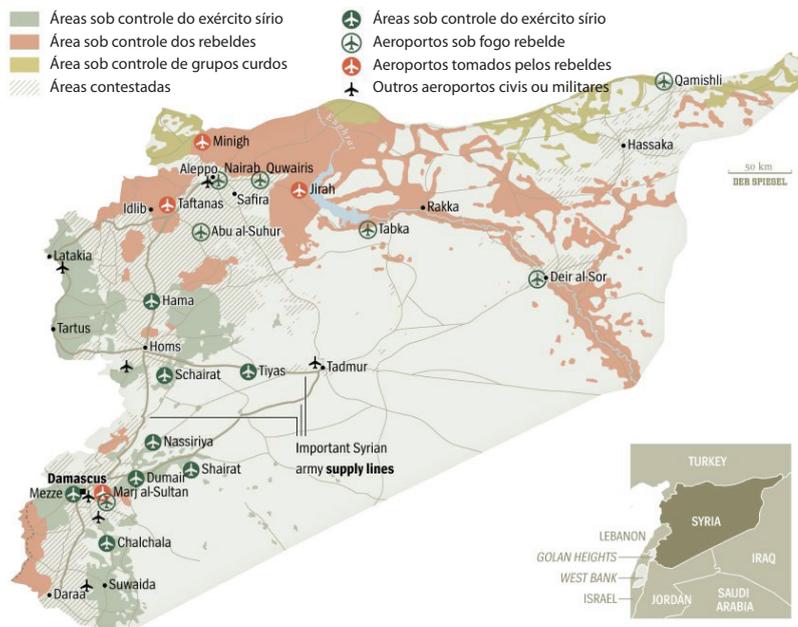


FIGURA 1 – Síria: mapeando o conflito

Fonte: Der Spiegel, adaptado de BBC e “Syria Needs Analysis Project”, originalmente baseado em informações do governo americano apud Jeremy M. Sharp e Christofer M. Blanchard em: *Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response 2013:7*

No âmbito internacional vemos clara divisão entre opositores e aliados ao governo de Bashar al-Assad. No início de

2011, os Estados Unidos impuseram uma série de sanções ao governo sírio e insistiam na formulação de reformas que fossem ao encontro do apelo dos insurgentes. No entanto, tais medidas de *enforcement* não obtiveram o fim esperado e Assad, que tem apoio claro da Rússia<sup>7</sup>, continuou a reagir com extrema força e violência contra seus opositores, o que obrigou os Estados Unidos a requererem a renúncia do mesmo em agosto de 2011 (SHARP; BLANCHARD, 2013).

Em junho de 2012, os EUA tentaram formular um acordo multilateral, dentro da Organização das Nações Unidas (ONU), que pudesse impor sanções ao regime de al-Assad, levando a um cessar fogo e a uma transição de governo, pedindo um governo de transição de unidade nacional na Síria que poderia incluir membros da oposição e do regime atual. No entanto, ao propor esse acordo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), Rússia e China usaram de seu poder de veto para bloquear qualquer esforço norte-americano de acabar com a violência armada (SHARP; BLANCHARD, 2013).

No âmbito regional, a Liga Árabe suspendeu a adesão da Síria e impôs sanções econômicas a Damasco em novembro de 2011. No mês de janeiro seguinte, a Liga pediu a retirada de Assad do cargo e solicitou uma resolução em apoio por parte do Conselho de Segurança da ONU, que foi então vetada pela Rússia e pela China. Em março de 2013, a Liga convidou Khatib, o então presidente da Coalizão Nacional Síria, a tomar o assento da Síria na sua reunião em Dubai (LAUB, 2013).

Os governos árabes, incluindo os Estados do Golfo Pérsico e a Jordânia, forneceram armas e apoio financeiro e diplomático à oposição. Na insistência dos Estados Unidos, tanto a Arábia Saudita quanto o Qatar concordaram em suspender o apoio a grupos extremistas, canalizando seus esforços através do Conselho Militar

---

7. O interesse russo em apoiar o regime de sírio advém de quatro principais razões principais: a primeira se deve ao fato de haver uma instalação naval russa na cidade de Tartus, o que é de extrema importância, sendo a última base militar russa fora do território da ex-União Soviética. A segunda razão está ligada a primeira, na medida em que a Rússia ainda possui uma mentalidade da época da Guerra Fria, bem como uma insegurança nacional, o que faz com que ela não queira abrir mão de uma das suas últimas alianças militares – no caso a Síria. Outro fator se deve pela posição russa contrária ao conceito de Intervenção, uma vez que o considera como uma maneira de exercer o imperialismo ocidental no estilo da Guerra Fria, se constituindo em uma ameaça à Rússia. O quarto e último é o fato de que a Síria importa muitos produtos militares russos, sendo uma ligação econômica muito importante (FISHER, 2013).

Supremo. A Turquia, disputando influência, tem fornecido alguns dos equipamentos militares pagos pelos Estados árabes apesar de manter seus laços estreitos com o Irã e a China (LAUB, 2013). O Irã, um aliado de longa data da Síria, mantém laços estreitos com o regime em Damasco, fornecendo assistência militar e econômica. Devido a tenuidade do regime de Assad nota-se preocupação internacional que as armas químicas sírias caíam nas mãos de atores não estatais, como a al-Qaeda ou o Hezbollah (LAUB, 2013).

A perda de controle sobre grande parte do território, o grande número de conflitos internos no país – com grande número de mortos, e principalmente a dificuldade do Estado em prover bens políticos aos seus cidadãos cria sob o governo sírio questionamentos quanto a sua falência. Rotberg (2004) explica que o Estado deve ser capaz de garantir a segurança, especialmente a segurança humana, formas previsíveis de conduzir disputas e impor normas num sistema judicial coerente, a participação popular na política, a existência de cuidados médicos difundidos à população e a existência de uma infraestrutura que permita o funcionamento fluido da economia.

## **Atual situação na Síria**

Nesse sentido, a crise na Síria - e o seu desenvolvimento-, a tomada por parte dos rebeldes de grande parte do território e as ameaças de intervenção internacional, criam dúvidas quanto à posição de Estado forte da Síria. É certo que antes do início dos conflitos a economia vinha de um período de estabilização e prosperidade, tendo mantido crescimento econômico médio de 2,3% de 1990 a 2010 (WORLDDATA, 2013). A ausência de conflitos internos e manifestações demonstram que o Estado ainda exercia controle sobre a população e o monopólio da violência. A principal causa apontada por grande parte dos autores e organizações utilizadas nesta bibliografia é a insatisfação popular com as instituições governamentais que, centradas nos alauítas concentravam a riqueza do país e não permitiam representação política (SCPR, 2013a).

A gradativa perda de reconhecimento do Estado pela população como uma autoridade neutra a que se pode recorrer na procura de segurança gera a necessidade por parte dos indivíduos de utilizar meios próprios de assegurar sua sobrevivência. Na ausência desta, os grupos regionais têm de garantir que estão seguros, procurando os próprios meios de defesa, gerando uma série de combates, sa-

ques e assassinatos, o que instaura internamente anarquia. Assim, Kasfir (2004) acredita que a forma mais extrema de falência estatal ocorre quando desaparecem a autoridade pública e suas normas sociais, criando anarquia doméstica que significa se não a ocorrência factual de violência, a ameaça constante desta.

A atual situação da Síria aproxima-se, portanto, dos conceitos tanto de Rotberg, quanto de Kasfir. A perduração do conflito, a limitação da atuação do governo a parte reduzida do território e as lutas indiscriminadas por áreas de influência, mesmo entre os rebeldes, podem caracterizar como anárquica a situação interna, se continuarem a serem reproduzidas ou aumentarem em intensidade. O governo, porém, se mantém firme, no âmbito internacional o apoio russo garante a perpetuação deste como ente do sistema. Ainda que tenha perdido sua cadeira na Liga Árabe e tenha sido ameaçado de invasão pelos EUA, o Governo Sírio, dificilmente terá sua legitimidade questionada se contornar a crise interna. No âmbito local, a falta de união e organização dos rebeldes e os conflitos internos entre eles dificultam novos avanços contra o governo o que garante a perpetuação da situação como se encontra.

## Conclusão

A reprodução do conflito tem consequências desastrosas para o governo e para a economia da Síria. Como demonstrado, o regime de Bashar al-Assad tem cada vez menos autoridade interna, é cada vez menos legítimo aos olhos da população e do cenário internacional e tem seus serviços públicos cada vez mais precários – se aproximando dos conceitos de Rotberg e van de Walle, Kasfir de estado falido.

O governo tem sua autoridade limitada pela tomada dos rebeldes de grande parte do território, sendo incapaz assim de tratar e controlar o cumprimento das normas impostas por ele em grande parte de seu território. As fronteiras norte e nordeste têm pouco ou nenhum controle do governo, a economia está muito perto do colapso, e o número de mortos e a confirmação da ocorrência de ataques com armas químicas demonstram que a violência no país já atingiu níveis de guerra civil.

Os conflitos já não se limitam à luta entre rebeldes e forças armadas do governo, são recorrentes os combates entre rebeldes que procuram expandir sua influência e aumentar sua área de

controle, fica clara a situação de insegurança coletiva da população. Assim, indo de encontro às ideias de van de Walle é possível de dizer que o Estado sírio era um Estado viável, mas que teve sua força minada pelo conflito, exercendo sua influência agora em parte reduzida do território.

A situação interna hoje na Síria é a divisão do país entre as áreas ocupadas pelo governo de Bashar al-Assad, áreas tomadas por rebeldes que se filiaram ao Conselho Nacional Sírio, áreas ocupadas por rebeldes sem filiações ou de filiações menores e as áreas desocupadas. Assim, não se pode afirmar que exista um estado de anarquia, mas também não se pode afirmar que exista uma organização da sociedade a prover segurança e garantir coesão. O Conselho Nacional Sírio, hoje maior organização de rebeldes – vista pelos EUA e Liga Árabe como representante dos rebeldes sírios – e provedor em potencial de ordem em caso da queda do Estado, é formado por líderes étnicos e políticos que se localizam fora da Síria e aos poucos é organizado e enraizado dentro do território.

O apoio russo ao governo Assad, por outro lado, pode manter o governo funcionando e lutando pela retomada do território, ainda que ilegítimo na visão da população. A diminuição da intensidade do conflito pode beneficiar Bashar al-Assad, mesmo com todas as sanções econômicas impostas a seu regime, uma vez que com o apoio russo e a experiência do poder pode minar gradativamente as organizações rebeldes e assumir gradativo controle do território. Porém, os rebeldes já possuem apoio internacional, inclusive envio de auxílio de cunho não letal por parte dos EUA, cadeira na Liga Árabe e aliados regionais fortes como Turquia, Qatar e Arábia Saudita

Uma intervenção internacional consolidaria a visão do sistema do país como um Estado falido, dificilmente mantendo os moldes atuais de governo e certamente não teria Assad como governante, e muito provavelmente instauraria uma missão da Organização das Nações Unidas. Porém essa, no contexto atual de negociação entre as partes para a organização de um governo misto funcional, é extremamente improvável. Tudo indica que o conflito se estenderá por anos, e o país dividido procurará meios de sobreviver à situação, com grandes dificuldades de organizar uma unidade social ou econômica e, por consequência, se distanciando do sistema internacional, tanto quanto a índices econômicos e sociais como de inserção tácita no sistema, apresentado dificuldades de representação e atuação.

Atualmente o processo de negociação mediado pela ONU na tentativa de restaurar a paz e algum tipo de organização governamental no país se encontra travada, a participação do governo vigente na Síria no processo de negociação implica grande dificuldade de conciliação. A Rússia e os EUA cada vez mais preocupados com a situação da Ucrânia concentram cada vez menos esforços para resolver a questão síria.

Assim, para que se retome a ordem na Síria o governo de tem de participar de um processo de negociação mediado em terras distantes, por organizações internacionais e com membros de sua própria sociedade que se organizaram ao ponto de representatividade internacional. Portanto, dado a todos os problemas de segurança, problemas sociais, a inexistência de uma economia organizada, é possível afirmar que hoje a Síria é um Estado falido que tenta se reconstruir.

## Referências

CLEVELAND, William L.; BUNTON, Martin P. **A history of the modern middle east**. Boulder, EUA: Westview Press, 2009.

CNN. **Arab League recognizes new Syrian opposition coalition**. 2012 Disponível em: <http://edition.cnn.com/2012/11/12/world/meast/syria-civil-war/> . Acesso em: 28 out. 2013.

DIAZ, Naomi Ramírez. **The Syrian revolution**: will the presumed social unity be challenged in the post – Assad period? BRISMES Graduate Conferency: Change and continuity in the Arab world. 2012.

FISHER, Max. **The four reasons Russia won't give up Syria, no matter what Obama does**. Washington, Washington Post, 2013. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/09/05/the-four-reasons-russia-won-t-give-up-syria-no-matter-what-obama-does/> . Acesso em: 10 de outubro de 2013.

GHADBIAN, Najib. **The New Asad**: dynamics of continuity and change in Syria. Middle east journal, volume 55, n°4, 2001.

HINNEBUSH, Raymond. **Syria**: from 'authoritarian upgrading' to revolution?. International Affairs 88: 1. Blackwell Publishing Ltd, Oxford, 2012.

HOLIDAY, Joseph **Syria's Maturing Insurgency**: middle east security report 5. Washington, EUA: Institute for the Study of War, 2012.

HUMAN RIGHTS WATCH, **A Wasted Decade**. Nova York, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human rights watch report 2012**. Disponível em: <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/syria> . Acesso em; 10 nov. 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human rights watch report 2013**. Disponível em: <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/syria> . Acesso em: 10 nov. 2013.

EL-ERIAN, Mohamed A.; EKEN, Sena; FERRELL, Susan; E CHAUFFOUR, Jean-Pierre. **Growth and Stability in the Middle East and North Africa**. Washington, Estados Unidos, 1996. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/mena/mena.pdf>

JONES, Bryony e Cullinane, Susannah: What is the Muslim Brotherhood? CNN, 3 de Julho de 2013 Disponível em: <http://edition.cnn.com/2013/07/03/world/africa/egypt-muslim-brotherhood-explainer/>

KASFIR, Nelson. **Domestic anarchy, security dilemmas and violent predation: causes of failure**. In: *When States Fail, Causes and Consequences*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2004.

LAUB, Zachary; MASTERS, Jonathan. **Syria's crisis and the global response**. Disponível em: <http://www.cfr.org/syria/syrias-crisis-global-response/p28402> . Acesso em: 15/10/2013.

LAFER, **Celso. Comércio e Relações Internacionais**. São Paulo. Editora perspectiva, 1997.

LEVERETT, Flynt L. **Inheriting Syria; Bashar's Trial By Fire**. Bookings Institution, 2005.

LIBRARY OF CONGRESS. **Country profile: Syria 2005**. Washington, EUA, 2005. Disponível em: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Syria.pdf> . Acesso em: 29 out. 2013.

LUND, Aron. **Divided they stand: an overview of Syria's Political Opposition Factions**. Uppsala, Suécia. Foundation for European Progressive Studies, 2012.

NEBEHAY, Stephanie: U.N. says Syria death toll tops 190,000, rights envoy raps world powers. Reuters, Genebra, Suíça, 22 de Agosto de 2014 Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2014/08/22/us-syria-crisis-deaths-idUSKBNOGMOKH20140822>

O'BAGY, Elizabeth. **The Free Syrian Army: middle east security report 9**. Washington, EUA: Institute for the Study of War, 2013.

O'BAGY, Elizabeth. **Syria's Political Opposition: middle east security report 4**. Washington, EUA: Institute for the Study of War, 2012.

PHILLIPS, Christopher. **Syria's Bloody Arab Spring**. Londres, Reino Unido. LSE IDEAS Special Report, 2012.

ROTBERG, Robert I. **When States fail: causes and consequences**. Gaillard: Princeton University Press, 2004.

SEALE, Patrick. **The struggle for Syria**. Oxford University Press, 1965.

SHARP, Jeremy M.; BLANCHARD, Christopher M. **Armed conflict in Syria: Background and U.S. Response**. Congressional Research Service, 2013.

SOFER, Ken; SHAFROTH, Juliana. **The structure and organization of the Syrian opposition**. Center for American Progress. Disponível em: <http://www.americanprogress.org/issues/security/report/2013/05/14/63221/the-structure-and-organization-of-the-syrian-opposition/> . Acesso em: 20 out. 2013.

SYRIAN CENTER FOR POLICY RESEARCH. **Socioeconomic Roots and Impact of the Syrian Crisis**. Damasco, Síria, 2013. Disponível em: [http://scpr-syria.org/att/1360464324\\_Tf75J.pdf](http://scpr-syria.org/att/1360464324_Tf75J.pdf) . Acesso em: 29 set. de 2013.

SYRIAN CENTER FOR POLICY RESEARCH. **The Syrian catastrophe: socioeconomic monitoring report first quartel report (january – march 2013)**. Damasco, Síria, 2013.

U.S DEPARTAMENT OF STATE. **Syria background note 09/08/10**. Washington, EUA, 2013. Disponível em: <http://www.state.gov/outofdate/bgn/syria/158703.htm> . Acesso em: 29 out. 2013.

VAN DE WALLE, Nicolas. **The Economic Correlates of State Failure: taxes, foreign aid, and policies**. em: *When States Fail, Causes and Consequences*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2004.

WEBER, Max. **Essays in Sociology**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1946.

THE WORLD BANK GROUP. **World Databank**, 2013. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#> . Acesso em: 10 out. 2013.

ZISSER, Eyal **The struggle for Syria: the rise and fall of the Ba'th party**. Tel Aviv, Israel: Tel Aviv University, 2011. Disponível em: [http://dayan.org/sites/default/files/3\\_EyalZisser.pdf](http://dayan.org/sites/default/files/3_EyalZisser.pdf) . Acesso em: 29 out. 2011.

# O oriental enquanto ameaça uma análise da percepção dos estados unidos sobre o oriente médio a partir de filmes selecionados

*The oriental as threat  
An analysis of the perception of the United States  
on the Middle East based on selected films.*

Clara Aires

## Resumo

A política externa dos Estados Unidos tomou rumos decisivos a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. A Guerra ao Terror lançada pelo governo Bush se baseou na ênfase da construção da representação dos povos orientais como uma ameaça terrorista. Essa construção pode ser percebida através dos filmes hollywoodianos produzidos nesta era, uma vez que filmes podem proporcionar um esclarecimento sobre o momento contemporâneo e os aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos de uma era. A análise feita neste artigo é abordada pelas teorias de Said, que traz a base orientalista, e de Kellner, que fundamenta a crítica aos filmes hollywoodianos.

**Palavras-chave:** Construção de imagem. Terrorismo. Estados Unidos. Bush. Guerra ao Terror. Cinema hollywoodiano.

## Abstract

The foreign policy of the United States has taken decisive directions since the terrorist attacks from September 11th of 2001. The War on Terror launched by the Bush government based itself on the emphasis of the construction of the representation of the Middle Eastern people as a terrorist threat. This construction can be seen through Hollywood movies produced on that era, since movies can provide an insight into the contemporary moment and the political, social, cultural and economic aspects of an era. The analysis made in this article has an approach in the theories of Said, that brings the orientalism basis, and of Kellner, which fundamentals the critics to the Hollywood movies.

**Keywords:** Image construction. Terrorism. United States. Bush. War on Terror. Hollywood cinema.

## Introdução

Os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos foram vistos como um grande marco na história recente do país e implicaram na mudança significativa da sua política externa, tendo como objetivo principal o combate ao terrorismo. Sob a égide do governo de George W. Bush, o terrorismo passa a ser a grande ameaça à sociedade estadunidense, assim como a todas as sociedades democráticas ocidentais, vinculado principalmente aos países do Oriente Médio.

A nova estratégia de segurança dos Estados Unidos muda a sua relação com os países islâmicos ou de maioria muçulmana, partindo do princípio de que o fundamentalismo islâmico é a principal ameaça à paz e à segurança internacional, como aponta Halliday (2005), e, com isso, acabando por vincular o terrorismo aos povos orientais mulçumanos. Surge então a formação de uma nova representação do oriental<sup>1</sup>, não só por meio dos discursos políticos, mas se estendendo a âmbitos midiáticos. A caracterização ameaçadora do oriental se tornou popular na produção de filmes, principalmente a do cinema hollywoodiano<sup>2</sup>.

Com tais apontamentos, este artigo consiste na análise de um conjunto de filmes que tratam do relacionamento entre Estados Unidos e Oriente Médio, com base no fundamento teórico da literatura pós-colonial, principalmente a partir dos argumentos de Edward Said (2003). Tendo como objeto de estudo a percepção dos Estados Unidos sobre os problemas do Oriente Médio, este artigo visa demonstrar como alguns filmes produzidos pelo cinema hollywoodiano reforçam, de um lado, a representação do oriental muçulmano enquanto ameaça e, de outro, a idealização dos Estados Unidos enquanto vítima de tais ações, deixando de lado o conturbado histórico dos países do Oriente Médio.

Após uma revisão da literatura teórica sobre por que explorar

---

1. Neste caso, para o propósito do artigo presente, entende-se por “oriental” a população árabe referente ao Oriente Médio, que possuem o islamismo como religião essencialmente predominante, sendo que, historicamente, a noção de uma sociedade árabe pode ser obtida às vésperas da aparição do islamismo nesta região, no século XII (CAHEN, 1977).

2. “Cinema hollywoodiano” é usado tradicionalmente para descrever as formas específicas de produção de filme dos Estados Unidos. Claramente, a geografia do país transcende a cidade de Hollywood, mas o termo procura definir aqueles filmes amplamente financiados e produzidos por companhias dos Estados Unidos, que seguem as convenções associadas com o cinema clássico de Hollywood (KELLNER, 2010).

filmes como forma de representação, assim como sobre o pós-colonialismo, os seguintes filmes que abordam o terrorismo como temática central serão analisados:

- Ameaça Terrorista (2010), escrito por Peter Woodward e dirigido por Gregor Jordan (AMEAÇA..., 2010);
- Rede de Mentiras (2008), uma adaptação do roteirista David Ignatius do livro de mesmo nome de William Monahan, dirigido por Ridley Scott; (REDE..., 2008); e
- Guerra ao Terror (2008), escrito pelo jornalista Mark Boal, baseado em suas experiências na guerra, e dirigido por Kathryn Bigelow (GUERRA..., 2008).

Trata-se de filmes cuja temática central é o terrorismo e como os Estados Unidos percebem e lidam com o problema. O interesse é verificar como uma determinada visão de mundo, propagada principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, se traduz em outras formas de mídia e contribui para a afirmação das identidades destacadas.

## A era Bush e o cinema hollywoodiano

George W. Bush assumiu a presidência dos Estados Unidos em janeiro de 2001, sucedendo a presidência de Bill Clinton, que representava o Partido Democrata e que governou o país desde 1993, logo após o fim da Guerra Fria. Representando o Partido Republicano, que se posiciona como um partido conservador, George W. Bush e seu vice-presidente Dick Cheney se mantiveram no poder até 2009, sob uma administração caracterizada como de extrema direita e influenciada pelo que se convencionou chamar pensamento neoconservador<sup>3</sup>.

Após os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos, os quais causaram a destruição completa das Torres Gêmeas dentro do complexo empresarial do World Trade Center em Nova York e a destruição parcial da sede

---

3. O neoconservadorismo do governo de George W. Bush, defendido por figuras como Donald Rumsfeld (ex-secretário de Defesa) e Dick Cheney (ex-vice-presidente), se baseava num comportamento pró-ativo em questões de política internacional, argumentando que a expansão do poderio estadunidense seria uma responsabilidade do país, realizada de forma unilateral sempre que coalizões constangessem o exercício do poder do país. Maiores informações sobre os neoconservadores podem ser encontradas em Teixeira (2007) e Monten (2005).

do Pentágono, em Washington, D.C., perpetrados pela organização terrorista al-Qaeda, a administração de Bush passou a impor severas restrições sobre as liberdades civis e começou uma desastrosa guerra no Iraque em nome da proteção dos Estados Unidos contra o terrorismo e armas de destruição em massa. Os ataques foram vistos como um grande marco na história recente do país que, a partir de então, passou a ter o combate ao terrorismo como uma de suas principais diretrizes em termos de política externa.

A partir desta data, foi atribuído ao terrorismo o sentido de uma ameaça perversa à sociedade estadunidense, que deveria ser combatida a qualquer custo. Dessa forma, o então presidente George W. Bush lançou a chamada Guerra ao Terror, com a intenção de encontrar Osama Bin Laden, principal mentor dos atentados, assim como desbaratar a al-Qaeda, impedindo, portanto, que novas ações terroristas pudessem ocorrer. Dentre as implicações de tal postura, tivemos efeitos externos e domésticos.

Certamente a principal exemplificação externa dessa postura foram as intervenções ao Afeganistão, em outubro de 2001, com o objetivo de derrubar o governo do Talibã, considerado cúmplice de Bin Laden, e ao Iraque, em março de 2003, cujo objetivo era retirar Saddam Hussein do poder, a partir de alegações do envolvimento do ditador com a al-Qaeda e com a produção de armas de destruição em massa. Internamente, a grande tradução dessa nova postura dos Estados Unidos foi a aprovação do Ato Patriota<sup>4</sup>, um decreto presidencial que, em prol da defesa do país na eventualidade de qualquer ameaça terrorista, podendo esta ser real ou não, suprimia partes das liberdades civis dos próprios cidadãos estadunidenses, na medida em que autorizava o governo a supervisionar movimentação bancária, correio eletrônico, dentre outras ações.

Assim se formava a agenda ultraconservadora de George W. Bush, impulsionando o militarismo e uma política externa unilateral agressiva, descartando as políticas civis e rompendo com o direito internacional em sua política de tortura, extradições irregulares e guerra preventiva. Neste momento, a principal ameaça foi o terrorismo transnacional e, para o governo dos Estados Unidos, qualquer país que abrigasse terroristas, ou os fornecesse alguma forma de suporte, seria considerado uma ameaça e, portanto, percebido

---

4. Também referido em editoriais brasileiros como Lei Patriótica, é a tradução de USA PATRIOT Act, acrônimo de Uniting Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.

como inimigo da nação. Por outro lado, os países que apoiassem os Estados Unidos em busca da paz e da segurança contra o terrorismo seriam considerados seus aliados nesta nova empreitada. Assim, em apoio às novas políticas dos Estados Unidos, vários outros países também vieram a reforçar suas legislações antiterroristas. Dessa forma, vemos uma tentativa de impor uma visão maniqueísta para o campo da segurança internacional, na medida em que o mundo agora deveria se dividir entre aqueles que apoiam ou não a Guerra ao Terror.

Esta nova conjuntura sobre a segurança internacional afetou substancialmente o relacionamento dos Estados Unidos com outros países do mundo, em especial com aqueles do Oriente Médio. Podemos afirmar que, antes de 11 de setembro de 2001, a percepção geral do Ocidente, dos Estados Unidos em especial, sobre o Oriente Médio centrava-se em alguns pontos sensíveis, tais como: o conflito entre Israel e Palestina e a possibilidade da região ser controlada por regimes fundamentalistas contrários às diretrizes da política externa dos Estados Unidos; a questão humanitária, dado que os conflitos ali localizados causavam um grande número de mortes; e em questões relativas à boa governança, visto que muitos desses países apresentavam, segundo o governo estadunidense, problemas na esfera política, sobretudo relativos à natureza ditatorial dos regimes políticos. Contudo, a partir dos atentados de 2001, a principal forma de se enquadrar o Oriente Médio na estratégia de segurança dos Estados Unidos passa a ser mediante a Guerra ao Terror e a ideia de que o fundamentalismo muçulmano é a principal ameaça à paz e segurança internacional (HALLIDAY, 2005).

Esta nova representação do oriental como uma ameaça, assim como todos os aspectos políticos e ideológicos que caracterizam a administração do governo Bush na década de 2000, não se restringe ao âmbito político, mas é também transmitida para o restante do mundo por meio de várias formas de mídia, em especial pela indústria de filmes.

O cinema oferece a visão de uma perspectiva, reproduzindo modos convencionais de ver e experimentar o mundo ou permitindo que alguém observe coisas que não tenha visto ou experimentado. Os filmes dão um enquadramento ao mundo, retratando ação e movimento e, assim, fornecem panoramas de tempo e vistas da história. O cinema pode fornecer também uma visão mais crítica e profunda sobre os seres humanos, as relações sociais ou os proces-

sos históricos, assim como fazem muitos dos mais famosos filmes contemporâneos (KELLNER, 2010).

Os filmes, então, proporcionam um esclarecimento sobre o momento contemporâneo e os aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos de uma era através de imagens, cenas e narrativas. Portanto, podem ser considerados como indicadores sociais especialmente esclarecedores das realidades históricas de uma era, dando uma expressão cinematográfica para as experiências sociais.

De acordo com Kellner (2010), o cinema contemporâneo de Hollywood pode ser interpretado como uma disputa de representações que reproduz conflitos sociais existentes e decodifica os discursos políticos da era que é representada. Ele evidencia que:

Existe uma série de temas recorrentes em muitos dos filmes principais e secundários de Hollywood das últimas décadas que articulam alguns dos eventos-chave e conflitos econômicos e sócio-políticos do momento. Muitos destes filmes ressoam com e podem ser interpretados dentro da história das disputas sociais e políticas e do contexto de seus períodos. Deste modo, filmes podem ajudar a interpretar a história social e política de uma era e a contextualização de filmes na sua matriz de reprodução, distribuição e recepção pode ajudar a esclarecer os múltiplos e, algumas vezes, contraditórios significados e efeitos de filmes, gêneros e produtores específicos (KELLNER, 2010, p. 12, tradução nossa)<sup>5</sup>.

Kellner (2010) também afirma que os filmes podem mostrar realidades sociais de uma época por uma representação direta de eventos e fenômenos ou então fornecer representações alegóricas que interpretam, comentam sobre e indiretamente retratam os aspectos de uma era. Respectivamente, estas representações se referem ao realismo cinematográfico, onde se tenta apresentar eventos e pessoas reais, e aos filmes alegóricos, que incluem gêneros de fantasia e terror que requerem interpretações informadas sobre as realidades sociais ou fantasias que estes filmes representem. Porém, mesmo se o filme tenta fazer uma retratação real de um evento ou

---

5. “[...] there are a number of recurring themes in many of the major and minor Hollywood films of the past decades, which articulate some of the key events and sociopolitical and economic conflicts of the time. Many of these films resonate with and can be read within the history of the social and political struggles and context of their period. In this way, film can help interpret the social and political history of an era, and contextualizing films in their matrix of production, distribution, and reception can help illuminate the multiple and sometimes contradictory meanings and effects of specific films, genres, and filmmakers.”

pessoa dentro do espectro do realismo cinematográfico, os filmes são meras interpretações das quais visões críticas das realidades sociais e históricas têm suas tendências idiossincráticas e ideológicas. Já os filmes alegóricos mostram uma história que pode ser interpretada para proporcionar uma introspecção sobre os eventos contemporâneos históricos, como uma forma figurativa de representação que transmite significados não-literais.

Em suma, os filmes são uma parte crucial da cultura contemporânea e estão embutidos por dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais da era presente. As interpretações críticas de um filme produzido nos Estados Unidos podem ajudar a proporcionar uma compreensão sobre a cultura contemporânea desta população e, desse modo, contribuir para importantes debates sobre política e Estado, corporações e economia, crises econômicas e ambientais, terrorismo, guerra e militarismo, e ameaças à democracia. Filmes são, portanto, indicadores sociais especialmente esclarecedores das realidades históricas de uma era, visto que uma grande quantidade de capital é investida em sua pesquisa, produção e marketing. Produtores de filmes exploram os eventos, medos, fantasias e esperanças do contexto de uma era e dão uma expressão cinematográfica para estas realidades e experiências sociais (KELLNER, 2010).

Obras cinematográficas sobre questões como o terrorismo, a guerra, o militarismo, o meio-ambiente, direitos, entre outras, foram intensamente travadas na década de 2000 no terreno do cinema hollywoodiano. A partir desta base, podem-se explorar alguns dos conceitos da era Bush idealizados nos filmes produzidos a partir de 2001. O primeiro deles é como a produção de filmes caracteriza e generaliza o oriental como a nova ameaça internacional, enquanto que, ao mesmo tempo, posicionam a imagem do mundo ocidental – e, particularmente, a dos próprios Estados Unidos – como vítima das atrocidades advindas dos ataques terroristas, sem questionar as eventuais responsabilidades estadunidenses sobre a atual circunstância em que se encontram os países de maioria muçulmana do Oriente Médio.

Tal quadro não é privilégio da atual conjuntura sendo que uma situação similar ocorreu no período da Guerra Fria, momento em que os Estados Unidos se utilizavam de filmes para propagar uma visão maniqueísta do mundo bipolarizado, posicionando-se como o “lado correto” em relação à União Soviética. Assim, lembrando as ideias de

Nye (2004), este seria o exercício do poder brando<sup>6</sup> dos Estados Unidos, que seria, em linhas gerais, a habilidade de um país em influenciar o comportamento de outros mediante meios culturais e ideológicos.

Lynch e Singh (2008) particularmente interpretam a Guerra ao Terror de Bush como a Segunda Guerra Fria, apontando a similaridade dos debates com a Guerra Fria do século passado, sendo que o inimigo deixou de ser o comunismo para ser o presente terrorismo. Nestas duas eras, de fato houve uma série de filmes populares que expunham grande violência, o que é considerado como uma marca para ambas (em especial na segunda administração de Bush-Cheney), sempre instigando o aspecto da visão maniqueísta em que os atores do lado “mau” seriam ora soviéticos comunistas, ora muçulmanos terroristas.

Filmes clássicos do cinema hollywoodiano a partir da década de 1960 ilustram claramente a guerra ao comunismo, expondo grandes heróis estadunidenses, assim como os três primeiros da série de filmes de *Rambo*<sup>7</sup> (de 1982, 1985 e 1988), a trilogia *Braddock*<sup>8</sup> (de 1984, 1985 e 1988) e o filme *Amanhecer Violento* (1984). Outra grande produção muito popular que condizia com este discurso dos Estados Unidos nesta época vem do cinema de seus aliados britânicos, com a saga de grande sucesso de *007*, que apresenta várias batalhas de James Bond, famoso espião da inteligência militar do Reino Unido, contra vilões comunistas. Já filmes produzidos a partir da década de 2000, durante o governo Bush, retratam por sua vez o terrorismo como a principal ameaça.

Estes filmes mais recentes mostram, portanto, a caracterização da política externa estadunidense na era Bush, expondo mais uma vez a vitimização dos Estados Unidos perante a ameaça de um novo inimigo: o terrorista. Neste caso, esta exposição se refere a todo o sentimento do conjunto populacional do país. O jornalista William Greider apresenta propriamente uma opinião sobre o sentimento dos estadunidenses sobre a guerra:

---

6. Joseph Nye (2004) divide o poder em dois tipos: além do poder brando (*soft power*), teríamos também o poder duro (*hard power*), que consiste no poderio econômico e bélico de um país.

7. Esta série de filmes ficou conhecida internacionalmente como *Rambo* após o lançamento das sequências do filme *First Blood* (ou *Rambo: Programado para Matar*, no Brasil), de 1982, que retrata a vida de um soldado estadunidense, veterano da guerra do Vietnã, personificado pelo ator Sylvester Stallone.

8. Originalmente, a trilogia que figura Chuck Norris como ator principal é mais conhecida como *Mission in Action*.

Minha própria suspeita é de que muitos americanos têm desfrutado a 'guerra ao terror' de Bush mais do que gostariam de admitir. O sentimento de medo pode ser estranhamente prazeroso, como participar de um thriller de ação na vida real, quando se é aliado ao combate imaginado com um país unificado de valentes patriotas. O enredo é simples - mocinhos contra as forças satânicas – e coloca de lado dúvidas e ambiguidades, como por que exatamente essas pessoas estão atrás de nós. Será que o nosso próprio comportamento no mundo tem alguma coisa a ver com isso? Não, eles nos ressentem porque somos tão virtuosos – amáveis, livres, ricos, democráticos. A competição, como enquadrada por Bush, convida os americanos a entrarem em um luxuoso sentido de auto-piedade – pobre América poderosa, tão inocente e tão má compreendida. O medo americano exagerado dos “outros” desconhecidos é talvez uma inversão inconsciente de suas alegações exageradas de poder (GREIDER 2004, apud LYNCH; SINGH, 2008, p. 84, tradução nossa)<sup>9</sup>.

Além disso, os filmes da década apresentam outras propriedades importantes das características do governo de George W. Bush. Mesmo sendo um Estado laico, a administração Bush é fortemente fundamentado na religião cristã. Sendo assim, o próprio Bush se torna desdenhoso de intelectuais e de pensamento crítico, privilegiando a emoção e a fé acima da razão, operando em um nível intuitivo. Este aspecto é bem relacionado com filmes religiosos, principalmente com o filme de Mel Gibson, *A Paixão de Cristo* (2004), que, assim como a administração Bush-Cheney, emprega uma tática de choque e pavor para dominar a sua audiência, operando também no nível emocional. Oprime faculdades racionais com suas imagens intensas e horríveis e com uma implacável violência. O filme manipula a sua audiência para um conceito de um maniqueísmo fundamentalista que divide o mundo numa batalha entre o bem e o mal. Fazendo um paralelo entre diretor e presidente, Kellner afirma:

Ambos Bush e Gibson são moralmente hipócritas e campeões na violência redentora na batalha pelo bem. Ambos são extremamente megalomaniacos, se vendo como veículos escolhidos por Deus,

---

9. “My own suspicion is that many Americans have enjoyed Bush’s ‘terror war’ more than they wish to admit. Feeling scared can be oddly pleasurable, like participating in a real-life action thriller, when one is allied in imagined combat with a united country of brave patriots. The plot line is simple – good guys against satanic forces – and pushes aside doubts and ambiguities, like why exactly these people are out to get us. Does our own behavior in the world have anything to do with it? No, they resent us because we are so virtuous – kind, free, wealthy, democratic. The contest, as framed by Bush, invites Americans to indulge in a luxurious sense of self-pity – poor, powerful America, so innocent and yet so misunderstood. America’s exaggerated fear of unknown ‘others’ is perhaps an unconscious inversion of its exaggerated claims of power.”

porém frequentemente parecem confusos e inarticulados quando confrontados com questões difíceis (possivelmente devido a anos de abuso excessivo de drogas e álcool que debilitaram suas faculdades cognitivas. Cada um implanta seu poder político ou cultural para avançar os fins de sua versão conservadora de cristianismo, possivelmente com efeitos altamente controversos. E ambos foram acusados de falsidade e uma relação puramente instrumental com a verdade, usando linguagem para se justificarem, qualquer que seja a veracidade das suas afirmações (KELLNER, 2010, p. 6, tradução nossa)<sup>10</sup>.

A vingança fora da lei tomada pela administração de Bush-Cheney acabou se tornando similar às ações de seus piores inimigos na medida em que recorreram à construção de falsas evidências, rendição, tortura e assassinato. A violência e a brutalidade da era podem ser demonstradas em um ciclo de filmes de terror que explicitamente apresentam tortura, como as sagas de *Jogos Mortais* e de *O Albergue*. Este tipo de filme apresenta problemáticas ideológicas que revelam a retratação de fenômenos como violência e torturas extremas.

Em particular, na saga de *Jogos Mortais* são representados mecanismos de tortura elaborados para punir o “mal” de várias maneiras, assim como a administração Bush-Cheney construía aparatos de tortura no Afeganistão, no Iraque e em Guantánamo. Além disso, é apresentada a visão do conceito darwinista de “matar ou ser morto”, assim como uma moralidade antidrogas, enquanto que, no mundo real, os Estados Unidos bateram um número recorde de presos por posse de drogas.

Percebe-se que atividades extremas foram legitimadas por um apelo imprudente a uma maior moralidade. Bush e Cheney tentaram fazer com que o público aceitasse a doutrina da tortura, da guerra preventiva e da intervenção militar feroz, fazendo a população acreditar que seria pela causa do “bem” porque estaria a punir o “mal”. Por dentro desta mentalidade, o governo de Bush negava a sua própria tendência agressiva e violenta. Estes filmes, portanto, retratam um diagnóstico perspicaz das características mais hediondas da so-

10. “Both Bush and Gibson are morally self-righteous and champion redemptive violence in the struggle for good. Both are extremely megalomaniac, seeing themselves as chosen vehicles of God, yet often appear addled and inarticulate when confronted with difficult questions (possibly due to years of excessive drug and alcohol abuse that impaired their cognitive faculties). Each deploys his political or cultural power to advance the ends of his conservative version of Christianity, arguably with highly controversial effects. And both have been accused of mendacity and a purely instrumental relation to truth, using language to justify themselves, whatever the veracity of their claims.”

cidade estadunidense, demonstrando a nocividade e loucura dos extremistas da direita governando o país (KELLNER, 2010).

Filmes mais fantasiosos e clássicos também podem apresentar uma alegoria às ações da administração do governo Bush, através de uma comparação informada do filme com o contexto político em que foi produzido. Kellner (2010) aponta como exemplo a famosa trilogia moderna de *Batman* (de 2005, 2008, e 2012). A trilogia revela um governo completamente corrupto, concomitante com a paralisia dos sistemas econômico, político e legal, o que se aproxima do caso do final da era da administração Bush. Além disso, ao apresentar a lógica de que, se o inimigo é absolutamente perverso, qualquer ação para destruí-lo é benéfica, os filmes aparentam legitimar a política da administração Bush-Cheney contra o terrorismo. O filme retrata um cenário em que o personagem principal passa para o “lado obscuro” para combater o terror e, por isso, recebe críticas dos liberais por perseguir a sua política impopular, porém tomada como necessária, de tortura e vigilância, sendo esta a mesma caracterização que o governo de Bush tenta repassar.

Para além disso, filmes que ganharam o Academy Award<sup>11</sup> dos últimos três anos da administração Bush, como *Crash – No Limite* (2004) e *Onde os Fracos Não Têm Vez* (2007), refletem uma era regida pela ansiedade, um momento em que eventos aparentam estar fora de controle, a violência se mostra excessiva e as inseguranças sócio-econômicas e crises estão se intensificando. Já a premiação de filmes de produção internacional do ano de 2009, como *Quem Quer Ser um Milionário?* (2008), podem ser interpretados como um repúdio feroz dos anos de Bush-Cheney e uma adoção da visão de Obama sobre diversidade, progressismo e esperança (KELLNER, 2010).

A interpretação dessas premiações sobre a era política constitui na rejeição do nacionalismo restrito e do chauvinismo dos anos Bush-Cheney após oito anos de uma ideologia conservadora unidimensional e uma administração e cultura sintonizadas no poder e na riqueza.

Finalmente, percebe-se como os contextos e conteúdos dos filmes do cinema hollywoodiano são drasticamente influenciados pela mudança dos assuntos na política externa do governo dos Estados Unidos, demonstrando que constituem a representação da era política, social e econômica em que se encontram. O cinema

---

11. Premiação estadunidense de filmes, mais conhecida como pelo próprio nome do prêmio: Oscar.

pode fazer representações diretas ou retratar alegorias interpretativas do governo. Pode também demonstrar uma crítica às políticas feitas, como vários filmes da década de 2000 que criticaram a violência excessiva da administração Bush-Cheney, ou então tentar fortificar e legitimar as ideologias postas pelo governo. A escolha entre a crítica e a legitimação do governo expressa a própria divisão política dos produtores destes filmes. No entanto, a esfera da produção do cinema hollywoodiano sempre poderá gerar variadas interpretações e críticas sobre o contexto da política do governo em questão, assim como se sucedeu em toda a era Bush. Assim sendo, é importante analisar a transição da construção da imagem do oriental na política externa dos Estados Unidos e como isso afeta a sua representação nos filmes do cinema hollywoodiano.

Em sua obra sobre o Orientalismo, Said (2003) aponta que não é possível dissociar o conhecimento ocidental sobre as sociedades orientais do fato de que foram potências europeias que conquistaram e colonizaram tais regiões e que esses colonizadores acreditavam na sua superioridade inata frente aos orientais. Sendo assim, o autor argumenta que os conhecimentos produzidos nessas circunstâncias não tinham tanto interesse em serem representações factíveis sobre essas sociedades, mas eram mais observações possibilitadas pelo uso da violência e que permitiam a exploração e o domínio sobre esses povos.

Dessa forma, o que surge das obras orientalistas analisadas pelo autor é uma construção relacional das identidades. Para além de uma representação que destaca a absoluta diferença entre ocidentais e orientais, há também a crença de que os primeiros são racionais, desenvolvidos e civilizados, enquanto que os últimos são irracionais, subdesenvolvidos e, conseqüentemente, inferiores. Ou seja, a construção das identidades ocidentais e orientais depende sempre de uma superioridade posicional que inevitavelmente irá colocar o ocidental em toda uma série de relações possíveis com o Oriente, sem que o último jamais possuirá a vantagem relativa: “[...] o Oriente que aparece no Orientalismo, portanto, é um sistema de representações enquadrado por todo um conjunto de forças que introduziram o Oriente na cultura ocidental, na consciência ocidental e, mais tarde, no império ocidental” (SAID, 2003, p. 209).

É importante destacar que, para Said (2003), o Orientalismo não é apenas um mecanismo a serviço do poder, mas que deve ser entendido como um conjunto de coações e limitações ao

pensamento, partindo de uma terminante distinção entre o Ocidente e o Oriente, a qual era compartilhada não apenas por aqueles no poder, mas também por escritores e romancistas, dentre outros. De acordo com o autor, com a alteração do centro hegemônico do sistema internacional para os Estados Unidos, esta nova potência irá retomar a visão de supremacia ocidental, trazendo consigo os antigos preconceitos proclamados por esta perspectiva.

A partir de então, tal visão encontraria na indústria cinematográfica do país um meio eficiente para sua expansão, reproduzindo assim a superioridade da identidade dos Estados Unidos frente a outras regiões do mundo, especificamente ao Oriente Médio. No entanto, a imagem do oriental começa a sofrer mudanças em relação à imagem clássica da época do colonialismo. De acordo com Said (2003), o oriental começa a obter uma caracterização mais ameaçadora a partir do momento em que a imagem dos judeus como os causadores dos problemas ocidentais começa a se deslocar para os povos do Oriente Médio a partir do fim da Segunda Guerra Mundial:

Desde a Segunda Guerra e, de modo mais observável, após cada uma das guerras árabe-israelenses, o muçulmano árabe tornou-se uma figura na cultura popular americana, ao mesmo tempo que, no mundo acadêmico, no mundo dos planejadores da política e no mundo dos negócios, muita atenção é dedicada ao árabe. Isso simboliza uma importante mudança na configuração internacional de forças. A França e a Inglaterra não ocupam mais o centro do palco na política mundial; o império americano tirou a ambos do lugar. Uma vasta trama de interesses liga hoje todas as partes do antigo mundo colonial aos Estados Unidos [...]. O conhecimento maciço, quase material, armazenado nos anais do orientalismo europeu moderno [...], foi dissolvido e apresentado em novas formas. Uma ampla variedade de representações híbridas do Oriente assola hoje a cultura (SAID, 2003, p. 289).

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, a imagem de inimigo ameaçador dada ao oriental é completamente construída. Se tomarmos como referência os filmes feitos nos Estados Unidos a partir de então com a temática “terrorismo” ou Oriente Médio em geral, percebe-se que alguns deles reforçam essa visão dicotômica entre um Oriente visto como perigoso e um Ocidente, com especial ênfase nos Estados Unidos, como vítimas das suas agressões e atrocidades.

Dois conceitos podem ser extraídos a partir desta perspectiva. Primeiramente, também tendo como base toda a história dos Esta-

dos Unidos e a sua relação com as guerras que travou até o século XXI, compreende-se que a visão da ameaça à paz e à segurança desta nação é algo que sempre vem de fora, de seu exterior, marcando-os como as únicas vítimas e legitimando quaisquer ações a serem tomadas com vistas a acabar com o problema. Em segundo lugar, percebe-se uma lógica de contraposição a partir das imagens de representação do ocidental e do oriental, em que, no caso, os Estados Unidos necessitam de um contraponto malicioso e ameaçador para poder se declarar como aquele que é vitimizado e moralmente correto – ou seja, não existe o bem sem o mal.

Dessa forma, a partir dos atentados de 2001, os Estados Unidos empregam mais assiduamente o argumento da irracionalidade para com os orientais, apontando o caráter fundamentalista da sua religião islâmica como proposta para a sua característica de inimigo ameaçador. Sendo que, dessa forma, continuam se portando como a superioridade ocidental.

## **Análise cinematográfica**

O filme *Ameaça Terrorista* apresenta um thriller<sup>12</sup> centrado entre uma agente do FBI, um ex-agente do serviço secreto e um terrorista mulçumano. Após divulgar um vídeo na mídia relatando que havia instalado três bombas nucleares em três grandes cidades dos Estados Unidos, o operante da Força Delta (unidade anti-terrorista dos Estados Unidos) e especialista em bombas Steve Arthur Younger, que clama por ser reconhecido pelo seu nome islâmico Yusuf Atta Mohammed, interpretado por Michael Sheen, se deixa ser localizado e apanhado pelas forças armadas do país propositalmente, certo de suas intenções. A agente especial Helen Brody, líder de uma equipe anti-terrorista do FBI, interpretada por Carrie-Anne Moss, é designada ao processo de interrogação de Yusuf, tendo apenas dois dias para encontrar as bombas antes que detonem. No entanto, a fim de conseguir extrair as informações necessárias, também é colocado no caso um ex-militar que fora interrogador para o serviço secreto estadunidense e estava sob proteção governamental, o qual faz uso de táticas de tortura e cuja identidade é desconhecida, mas atende pelo codinome H, interpretado por Samuel L. Jackson.

---

12. Por thriller normalmente se deduz um filme com um enredo de ação, geralmente envolvendo crimes ou espionagem.

Yusuf se deixa ser capturado mesmo entendendo que a tortura é uma prática utilizada pela Guerra ao Terror. A princípio, Brody assevera que a prática é ilegal, ineficiente e foge à integridade das leis sociais e princípios morais, tentando não permitir que a tortura física aconteça. Todavia, sem a autoridade para impedir que Yusuf seja torturado, Brody acaba desempenhando, em conjunto com H, a clássica relação dicotômica dos papéis de policial bondoso e policial malévolo. O filme é repleto de cenas fortes e chocantes de violência física desde o início, porém o suspeito terrorista resiste à maioria da tortura realizada por H, até que revela o local de uma bomba a Brody. No entanto, fora uma informação falsa que levou a equipe a ativar uma bomba em um prédio próximo. Em fúria, Brody volta a Yusuf disposta a extorquir as localizações das bombas através da agressão, fazendo com que ele revele suas verdadeiras opiniões sobre as ações coercitivas da política externa dos Estados Unidos sobre os países islâmicos. A partir de então, Brody, que era caracterizada como a única pessoa da equipe com decência moral, é forçada a concordar que a tortura e violência devem ser utilizadas como meio para se atingir os resultados desejados.

Este filme apresenta, assim, os aspectos do uso da prática da tortura e da violência estatal, assim como da construção tanto da imagem dos Estados Unidos quanto do oriental mulçumano, porém sem qualquer neutralidade. Com cenas impactantes de violência física, onde os métodos brutais de H ultrapassam limites morais, mas obtêm resultados, o filme deixa a entender que a tortura é um método eficaz e que, portanto, deve ser praticado pelo governo. Os Estados Unidos são vistos como um país vítima das ações terroristas e alvo potencial de atentados, enquanto o oriental mulçumano é visto como aquele que deseja se vingar das intervenções dos Estados Unidos sobre o seu povo.

O que mais se destaca em *Ameaça Terrorista* é o diálogo entre certo e errado, enquanto a personagem Brody se encontra numa situação em que deve questionar suas premissas mais básicas sobre o medo e a paranoia e sobre a força e a crueldade. A partir da demonstração da eficácia e da aceitação da prática da violência física como a única forma de se conseguir resultados, o filme recupera o argumento maquiavélico de que os fins justificam os meios, demonstrando uma emersão de uma barbárie pró-tortura. Neste caso, a violência, mesmo que cruel, é vista como necessária para reprimir a ameaça externa aos Estados Unidos, a fim de proteger

a nação e a tradição estadunidense, partindo do princípio de que a segurança se figura acima da própria integridade.

O filme *Rede de Mentiras* também apresenta um thriller, de espionagem e ações militares anti-terroristas, porém, ao contrário de *Ameaça Terrorista*, a partir de uma posição crítica sobre os aspectos da Guerra ao Terror. A trama se concentra na missão de um agente secreto da Agência Central de Inteligência (CIA, em inglês) dos Estados Unidos, Roger Ferris, interpretado por Leonardo DiCaprio, no Oriente Médio. Sob ordens do chefe da divisão da CIA no Oriente Médio, Ed Hoffman, interpretado por Russel Crowe, ao descobrir informações de planos de ataques terroristas de um líder de uma organização terrorista vinculada com a al-Qaeda que poderia estar operando na Jordânia, Ferris se concentra em localizar e deter o líder destes ataques.

O filme se inicia com a produção de um vídeo, onde este líder terrorista, al-Saleem, protagonizado por Alon Abutbul, avisa que irá prosseguir com atentados terroristas pelos Estados Unidos e pela Europa, com o objetivo de vingar as guerras estadunidenses no mundo muçumano. Logo em seguida, exhibe-se um atentado em Manchester, na Inglaterra, em que três muçumanos explodem um prédio. Percebe-se que o filme procura, doravante, vincular a ação terrorista aos muçumanos a partir de cenas impactantes, contemplando ambos desde o início, auxiliadas por mecanismos visuais e auditivos, como o figurino e a trilha sonora.

*Rede de Mentiras*, como um filme de ação e espionagem, expressa a violência e a tortura realizada pela política da Guerra ao Terror nas nações do Oriente Médio, as expondo como uma região inteiramente propícia a abrigar organizações terroristas, demonstrado pelos resultados das investigações do personagem principal, Ferris. Além disso, as suas investigações também mostram as características deste novo tipo de guerra e o seu contexto tecnológico em que há o uso de alta tecnologia nas convenções do gênero de espionagem, tais como fotos de vigilância de aviões de espionagem de alta altitude.

No entanto, o personagem Ed Hoffman desempenha uma peça chave na crítica às políticas da Guerra ao Terror ao representar a própria imagem dos Estados Unidos, que realiza a construção tanto da sua própria identidade quanto da identidade do oriental. Em uma cena ainda no início do filme, Hoffman faz a seguinte declaração sobre os orientais muçumanos em seu ambiente de trabalho:

O que estamos lidando com aqui é potencialmente um conflito global que requer conhecimento constante a fim de se reprimir.

[...] O que eu preciso que vocês compreendam plenamente é que essas pessoas não querem negociar. De modo algum. Eles querem o califado universal estabelecido em toda a face da Terra e todos os infiéis convertidos ou mortos. Então, o que mudou é que o nosso suposto inimigo não sofisticado começou a se harmonizar com a verdade não sofisticada de que somos um alvo fácil. Nós somos um alvo fácil e o nosso mundo como o conhecemos é bem mais simples de se colocar um fim do que você poderia imaginar. Tiramos o nosso pé da garganta desse inimigo por um minuto e nosso mundo muda completamente (REDE..., 2008, tradução nossa)<sup>13</sup>.

O filme mostra então que o governo estadunidense retrata o oriental novamente como uma grande ameaça de origem maligna, enquanto o próprio país é retratado como a grande vítima e alvo em potencial. Por outro lado, o que ajuda a basear a sua crítica, o filme também demonstra em certas cenas uma humanização do oriental, que pode não ter ou não querer ter nenhum tipo de vínculo ao terrorismo. Ou seja, *Rede de Mentiras* tenta dismantlar o sentido de que o islamismo está intrinsecamente conectado ao terrorismo, como a Guerra ao Terror tentou reforçar.

Além disso, outro aspecto retratado sobre a construção das identidades é a diferença cultural entre o ocidental e o oriental a partir do romance de Ferris com uma enfermeira muçumana local de Amman, na Jordânia, chamada Aisha, interpretada por Golshifteh Farahani. O filme apresenta a dificuldade de aceitação de um relacionamento amoroso entre essas culturas, por ambos os lados. A partir de uma identidade construída diametralmente oposta a sua, portanto, percebe-se que é árduo acolher uma afinidade entre elas.

Outra cena crítica importante é o encontro de Hoffman com o chefe de inteligência e diretor da Direção Geral de Inteligência da Jordânia, Hani Salaam, protagonizado por Mark Strong. Hoffman tenta se utilizar do poder político de influência dos Estados Unidos para pressionar o seu aliado jordaniano a cooperar com os seus planos para encontrar o líder terrorista, expondo uma urgência com o assunto e impaciência com os trâmites diplomáticos. Assim, o filme tenta representar a unilateralidade política dos Estados Unidos,

13. "What we're dealing with here is potentially a global conflagration that requires constant diligence in order to suppress. [...] What I need you to fully understand is that these people, they do not want to negotiate. Not at all. They want the universal caliphate established across the face of Earth and they want every infidel converted or dead. So, what's changed is that our allegedly unsophisticated enemy has caught on to the factually unsophisticated truth: we're an easy target. We are an easy target and our world as we know it is a lot simpler to put to an end than you might think. We take our foot off the throat of this enemy for one minute, and our world changes completely."

que tenta se utilizar de todos os meios possíveis a partir da sua influência para atingir os seus próprios resultados.

*Rede de Mentiras* é então caracterizado como um filme crítico, já que retrata o personagem principal, Ferris, como um homem que passou a rejeitar a guerra do Iraque e o papel da CIA na mesma. Hoffman, retratado como o seu inverso e representando o papel dos próprios Estados Unidos, é colocado como um agente impiedosamente lógico e descrito como um homem impaciente, com fome de poder e ganancioso. Uma citação do poeta Wystan Hugh Auden mostrada antes do início do filme simboliza esta crítica:

Eu e o público sabemos  
O que os alunos aprendem,  
Aqueles a quem o mal é feito  
Fazem o mal em troca (AUDEN, 1939; apud REDE..., 2008,  
tradução nossa)<sup>14</sup>.

O filme *Guerra ao Terror* já não mais trata de espionagem ou da mera ameaça que o terrorismo representa, mas da guerra de fato, apresentando a vida e o vício de um soldado na guerra. O filme mostra a rotina de um grupo de soldados estadunidenses que integram um esquadrão antibombas na pós-intervenção do Iraque. Assim, a partir do cenário da guerra do Iraque, apresenta os conflitos do Oriente Médio sob a perspectiva dos soldados, que a testemunham em primeira mão.

Enquanto a equipe de elite da artilharia de neutralização de materiais explosivos do exército percorre as ruas de Bagdá, enfrentam uma ameaça constante e comum de serem abatidos por bombas escondidas. O filme então tenta expor o perigoso trabalho do exército para tornar a cidade um lugar mais seguro, apresentando o sargento de primeira classe William James, protagonizado por Jeremy Renner, como o personagem principal, com seus métodos não ortodoxos e negligentes de lidar com seu trabalho.

O enredo da história é basicamente focado nas operações de desarmamento de bombas do esquadrão. Assim, um dos aspectos mais importantes que contribui com a influência deste filme sobre a opinião pública na Guerra do Iraque vem a partir da fotografia e da produção de cenas impactantes essenciais para que uma pessoa

---

14. "I and the public know  
What all schoolchildren learn,  
Those to whom evil is done  
Do evil in return."

se sinta praticamente dentro da realidade do filme. Com base na perspectiva da visão do soldado na guerra, no sofrimento, perigo e risco aos quais estão situados, a guerra e a ameaça que representa se tornam reais e presentes de fato para a população que não tem o contato cotidiano com ela, e não só mais na idealização que o terror gera. Os seis *Oscars* que ganhou como prêmios do Academy Awards de 2009, sendo que foi nomeado a seis categorias, mostra o sucesso que *Guerra ao Terror* fez na nação estadunidense, aumentando o ser poder de influência frente à opinião pública.

Este filme colabora para a construção da identidade do Iraque como um Estado pária e do oriental em si como uma ameaça constante, e da identidade dos Estados Unidos como o país libertador, que enfrenta os perigos postos para libertar a nação muçumana do terrorismo, mas, mais que isso, colabora para a fixação do sentido da necessidade da Guerra ao Terror, a partir do choque da realidade da guerra em andamento que leva aos cidadãos estadunidenses. Além disso, ainda colabora a entender que a contribuição pessoal no exército estadunidense é essencial para ajudar com que os Estados Unidos atinjam o seus objetivos beneficentes de libertação do terror de uma nação.

## Conclusão

A partir da perspectiva de análise cinematográfica de Kellner (2010) e da contribuição teórica de Said (2003) sobre a construção da identidade entre ocidente e oriente, percebe-se como as representações construídas pelo cinema hollywoodiano são influenciadas pela política internacional, assim como têm impactos concretos sobre ela. Dois dos filmes analisados, *Ameaça Terrorista* e *Guerra ao Terror*, mostram como este tipo de mídia pode contribuir para a aceitação, legitimação e normalização das práticas da Guerra ao Terror da administração do governo de George W. Bush a partir da construção maniqueísta e essencialista da identidade do oriental como uma ameaça perigosa, restringindo as causas do terrorismo a um fundamentalismo muçulmano, e da identidade dos Estados Unidos como o seu alvo potencial, além da reafirmação da centralidade do terrorismo enquanto ameaça à paz e a segurança internacional, auxiliando na normalização das práticas violentas da Guerra ao Terror. No caso do filme *Rede de Mentiras*, que possui uma visão crítica sobre esta política, é possível verificar como determinadas

visões de mundo são traduzidas e codificadas nesse tipo de mídia, reproduzindo as visões que corroboram com as atividades da política externa dos Estados Unidos.

Dessa forma, demonstra-se como é importante sempre observar o cinema a partir de um olhar crítico, analisando o contexto político, econômico e social do momento em que foram produzidos os filmes para que se possa obter um esclarecimento sobre a significância que tentam levar ao telespectador. A partir do recorte temático da produção dos filmes, pode-se perceber e constatar os aspectos que compõem a era em que está inserido em vários âmbitos, inclusive sobre a política externa de países como os Estados Unidos, assim como demonstrado neste artigo. Entende-se, portanto, que a análise do conteúdo midiático dos filmes é um objeto significativa para a análise das próprias Relações Internacionais.

## Referências

AMEAÇA terrorista. Estados Unidos: Lleju Productions, 2010. 1 DVD (136min): son., color.; [Título original: Unthinkable]

CAHEN, Claude. **L'Islam, des origines au début de l'Empire Ottoman**. Paris: Hachette, 1977.

GUERRA ao terror. **Estados Unidos**: De Line Pictures, 2008. 1 DVD (131 min): son., color. [Título original: The Hurt Locker].

HALLIDAY, Fred. **The Middle East in international relations: power, politics and ideology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KELLNER, Douglas. **Cinema wars: Hollywood films and politics in the Bush-Cheney era**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

LYNCH, Timothy J.; SINGH, Robert S. **After Bush: the case for continuity in american foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MONTEN, Jonathan. The roots of the Bush doctrine: power, nationalism, and democracy promotion in U.S. strategy. **International Security**, v. 29, n. 4, p. 112-156, 2005.

NYE, Joseph. **Soft power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

REDE de mentiras. **Estados Unidos**: Kathryn Bigelow, 2008. 1 DVD (128 min): son., color. [Título original: Body of Lies].

SAID, Edward. **Orientalism: western conceptions of the Orient**. London: Penguin Books Ltd., 2003.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo P. **O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos**. São Paulo: PUC-SP, 2007.

# As crianças invisíveis: O regime de proteção à utilização de crianças nas forças armadas do Lord's Resistance Army

*The Invisible Children: The regime of protection  
for the use of children in armed forces of the Lord's  
Resistance Army*

Lucas de Medeiros Diniz

## Resumo

O presente trabalho realizou um estudo no qual foi buscado mensurar a efetividade, segundo as dimensões definidas por Oran Young, dos regimes internacionais e suas respectivas instituições no que tange a proteção das crianças em conflitos armados. Seu objetivo foi verificar se, desde a ratificação da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) e da vigência do Protocolo Opcional sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, houveram avanços no que concerne a proteção das chamadas crianças soldados. A pesquisa investigou a efetividade do regime e a forma de implementação de um regimento internacional no território de Uganda. Os resultados mostram que houve uma falha do Estado no sentido de assegurar proteção às crianças que vinham sendo abduzidas pelo Lord's Resistance Army, considerando as previsões do artigo 38 da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) e do Protocolo Facultativo. Verificou-se, entretanto, que a cooperação internacional vem trazendo avanços positivos na transposição das normas e regras ratificadas pelo governo de Uganda do âmbito internacional para o âmbito doméstico.

**Palavras-Chave:** Efetividade. Criança-Soldado. LRA. Uganda.

## Abstract

This paper conducted a study, which sought to measure the effectiveness of the international regimes and their institutions regarding the protection of children in armed conflicts, considering its dimensions defined by Oran Young. The paper aimed to determine, after the implementation of the Child Rights Convention (CRC) and the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict, if there were any development in terms of the protection of the so-called child soldiers. The research investigated the effectiveness of the system and the way of implementing an international regime on the territory of Uganda. The results show that the State was in a certain way ineffective to enforce the protection of children from the abduction by the Lord's Resistance Army, regarding what is stated in the Article 38 of the Convention on the Rights of the Child and the Optional Protocol. It was found, however, that international cooperation has generated positive developments in the implementation of the norms and rules ratified by the government of Uganda.

**Keywords:** Effectiveness. Child - Soldier. LRA. Uganda

## Regime Internacional dos Direitos da Criança

Corriqueiramente utilizado no contexto das relações internacionais, o conceito de regimes internacionais encontra diversas vertentes que o analisam sob diferentes perspectivas.

A teoria dos regimes internacionais permite explicar as possibilidades, as condições e as consequências da governança em termos internacionais para além da anarquia do sistema. Os regimes internacionais surgem para intervir em uma área específica do cenário internacional.

Uma das ideias mais difundidas corresponde à definição de Stephen Krasner (1983) em que regimes internacionais são conceituados como os “conjuntos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das Relações Internacionais” (KRASNER, 1983, p. 186, tradução nossa).<sup>1</sup>

Sobre tais aspectos, deve-se fazer uma clara distinção sobre o papel dos princípios, das normas, dos procedimentos de tomada de decisão e das regras. Os princípios e as normas são formadores e definidores das características básicas dos regimes. Uma mudança em tais aspectos diz respeito a uma alteração no próprio regime. Em contrapartida, os procedimentos de tomada de decisão e as regras são constituintes do sistema, mas não sendo elementos base do mesmo. Ora, uma alteração nestes últimos não gera uma mudança no regime em si próprio, mas, sim, uma alteração interna no regime vigente, isto é, uma mudança nas instituições de dentro do regime. (KRASNER, 1983).

Embora nitidamente difundido em determinadas áreas das relações internacionais, a exemplo dos regimes econômicos, conforme expôs Jack Donnelly (1986) à época, o conceito de regimes não foi prontamente aplicado a diversos outros planos, como no âmbito dos direitos humanos.

A ideia de regime de direitos humanos torna-se verossímil quando se verifica um conjunto de princípios e normas que formulam as condições básicas de sua existência.

Os regimes internacionais de direitos humanos, diferentemente da maioria dos regimes internacionais, não são projetados para regular externalidades políticas para além das fronteiras. Tais

---

1. Implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.

regimes surgem, na realidade, tentando responsabilizar os governos por atividades puramente internas.

O papel do Estado é de extrema importância para a implementação dos direitos humanos no território nacional. Conforme aponta Krasner (1999), nos direitos humanos ocorre uma alteração em termos de legitimidade e autoridade dos Estados.

Uma vez estabelecida a ideia de um regime internacional de direitos humanos que incumbe ao Estado a proteção de seus membros, torna-se possível conceber a ideia de um regime de proteção das crianças. O cenário internacional atual reconhece a necessidade de anteparos especiais para a garantia dos direitos das crianças. Dessa forma, estabeleceu-se um conjunto de regras, normas, princípios e procedimentos decisórios que convergem em torno da proteção desse grupo fragilizado.

Tendo como principal instrumento de positivação a Convenção dos Direitos da Criança, o regime internacional de direitos das crianças abrange, assim como o regime de direitos humanos, uma análise multidimensional, fazendo-se necessária uma observação holística dos diversos âmbitos desses regimes. Ora, conforme colocam Cohn e Goodwin-Gill,

Não existe uma só fonte para o regime de direitos humanos das crianças. Isso significa que deve-se analisa-lo no âmbito de direitos humanos e de direitos humanitários, em termos específicos e gerais, seu escopo universal e regional, nas normas internacionais de direito e nas práticas do Estado. (COHN; GOODWIN-GILL, *apud* FOX, 2005, p. 29, tradução nossa).<sup>2</sup>

Especificamente o artigo 38 da CDC discorre sobre um dos maiores desafios no que tange à proteção dos direitos das crianças. Tal artigo veda a utilização de mão de obra infantil em conflitos armados. O recrutamento de crianças para fins militares fica, assim, proibido em quaisquer circunstâncias.

### *A formação do Regime e a Proteção das crianças soldados*

Segundo a UNICEF, estima-se que aproximadamente trezentas mil crianças estão envolvidas em conflitos armados espalhados por mais de trinta Estados. A forma de atuação das crianças nos

---

2. There is no single source for the international law of the child, which means it must be looked for in specific and general treaties, in the broad field of human rights at both universe and regional levels, in the rules of international humanitarian law, in customary international law and in the law and practice of States.

conflitos armados pode se dar de diversas maneiras, sendo mais comum, entretanto, sua utilização “como combatentes, mensageiros, guardas, cozinheiros e até mesmo como instrumentos sexuais forçados”. (UNICEF, 2002).

Apesar de recorrente nas atuais pautas de agendas internacionais, os primeiros indícios do uso de crianças como força militar, conforme explica Dorcas Mulira (2007), datam do período da Segunda Guerra Mundial. Desde então, o uso de crianças como forças militares vem aumentando consideravelmente. Alguns fatores como a pobreza, o aumento do número de conflitos armados, questões políticas, econômicas e até mesmo religiosas vêm contribuindo para o aumento do uso da mão de obra infantil. Outro fator que deve ser destacado como facilitador da utilização de crianças em conflitos armados corresponde justamente à facilidade do acesso a armas. Ora, na atual conjuntura internacional, o tráfico ilegal de armas não consegue ser contido pelas forças do Estado, facilitando o acesso de crianças às armas.

De acordo com Stella Margariti (2011), os regimes vigentes, em âmbitos nacionais e internacionais, que regem o problema das crianças soldados são institucionalizados, principalmente, em três dimensões.

Primeiramente, de acordo com Margariti (2011), deve-se considerar o Direito Internacional Humanitário. Neste contexto, destacam-se a Convenção de Genebra, o Protocolo Adicional à Convenção de Genebra (Protocolo I e II), ambos de 8 de Junho de 1977.

As Convenções de Genebra (1949) foram um marco no que concerne à abordagem dos direitos humanitários em âmbito internacional. Tais convenções, entretanto, não definiram explicitamente as crianças como detentoras de direitos específicos, nem mencionavam tampouco o problema da presença de crianças em grupos armados, mas foram de suma importância para a definição da proteção de tal grupo.

O Protocolo I inseriu, no ordenamento jurídico, as bases para a proteção do recrutamento das crianças. Tal protocolo, entretanto, não deixava claro o âmbito de sua aplicabilidade. Já o segundo expandiu o escopo de aplicabilidade do primeiro protocolo em termos de conflitos armados internacionais e deixou claro sua abrangência com relação às crianças.

Mesmo com a vigência dos protocolos adicionais à Convenção de Genebra, o Direito Humanitário Internacional não criminaliza-

va os atos de recrutamento de crianças. Assim, somente em 1998, com a assinatura do Estatuto de Roma, classificou-se como crime de guerra a participação infantil em forças armadas. O estatuto solidificou as bases e deu origem ao Tribunal Penal Internacional.

No que tange a abordagem dos Direitos Humanos e o recrutamento infantil, deve-se destacar a Convenção dos Direitos da Criança, adotada em novembro de 1989, e o Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, celebrado em maio de 2000.

A Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, foi o primeiro instrumento de Direitos Humanos Internacionais a incorporar o Direito Internacional Humanitário. Conforme disposto em tal convenção, é dever do Estado proteger as crianças da participação em conflitos armados.

Em 1996, a Organização das Nações Unidas publicou, apoiada por diversas pesquisas de diferentes organizações não-governamentais, um estudo acerca do impacto dos conflitos armados sobre as crianças. Tal fato chamou a atenção da agenda internacional para o problema das chamadas crianças soldados.<sup>3</sup>

A ratificação da Convenção dos Direitos da Criança não exterminou o problema da presença de crianças em ambientes hostis. Tal fato resultou na convocação de uma assembleia, em 2000, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, cuja temática, autoexplicativa considerando seu título, ponderou sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados. O protocolo entrou em vigor dois anos mais tarde, após atingir as dez ratificações necessárias. (UNICEF, 2012).

Tal protocolo elevou a idade mínima para a participação em conflitos armados de quinze para dezoito anos.

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas vem instaurando medidas promissoras para a contenção da participação de crianças em conflitos armados. Conforme se verifica, em termos jurídicos, o regime já está estabelecido e as normas já estão previstas. O problema, entretanto, corresponde justamente à implementação da norma. No cenário internacional, devido à dificuldade de mecanismos de coerção (*enforcement*), os responsáveis pelo recrutamento das crianças terminam por ficar impunes. Busca-se

---

3. Criança-soldado diz respeito a qualquer pessoa com menos de dezoito anos de idade, que faça parte de qualquer força ou grupo armado regular ou irregular. (UNICEF, 1997).

corrigir tal dificuldade com apoio das Cortes Nacionais, dos tribunais *ad hoc*<sup>4</sup> e do Tribunal Penal Internacional (TPI).

Apesar de atroz, o problema das crianças soldados é ainda recorrente em diversas áreas de conflito. Existem diversos motivos que justificam o ingresso das crianças em forças militares. Em diversos locais do mundo, crianças se aliam às forças armadas por livre e espontânea vontade, dado o status que lhes é garantido, dada à falta de opções para estudo e por diversos outros motivos. Ainda que livremente tenham se unido às forças militares, a presença de crianças em exércitos armados é vedada. Em diversas áreas, como é verificado em países como Uganda, constata-se, entretanto, um problema ainda mais complexo, em que as crianças são submetidas ao recrutamento forçado. (WESSELS, 2005).

Organizações não-governamentais desempenham um grande papel no monitoramento da prevenção e do combate ao problema do recrutamento infantil. Pelo fato de tais organizações gerarem relatórios denunciando a incidência dos problemas relacionados às crianças soldados, diversas entidades têm acesso a tais informações e, assim, passam a apoiar e implementar estratégias para a erradicação do problema. (MULIRA, 2007).

Conforme será explicado posteriormente, o *Lord's Resistance Army*, um grupo rebelde no nordeste de Uganda, vem abduzindo mais de 20.000 crianças ao longo de sua história (MOY, 2006).

## **O Lord's Resistance Army**

Para o entendimento do conflito em Uganda, o surgimento do grupo rebelde e suas vias de conduta, faz-se necessária a compreensão histórica da formação e independência do país.

Desde sua independência, em 1962, Uganda presenciou inúmeros e grandiosos conflitos, principalmente de caráter étnicos e políticos. Os conflitos que ocorrem recursivamente no país possuem raízes históricas. Suas causas, entretanto, permanecem irresolutas, o que acarreta a impossibilidade de consenso da melhor forma para a sua resolução. A história de Uganda é marcada por ciclos recorrentes de vingança e desconfiança. (LATIGO, 2008).

Desta forma, os colonizadores optaram por uma forma de colonização em que, promovendo a oposição das diversas tribos,

---

4. Os tribunais *ad hoc* surgem com o intuito de punir crimes que ocorreram em alguma situação específica.

estas foram contrapostas, impossibilitando sua associação almejando uma eventual revolta contra as tropas britânicas. Tal política funcionou até meados da década de 50, quando a independência começou a ser concedida gradualmente ao governo de Uganda.

As crises políticas de Uganda tiveram suas raízes no problema das diferenças étnicas entre os grupos que haviam sido segregados com a chegada dos ingleses. (ALLEN; VLASSENROOT, 2010).

Intentando facilitar o processo de colonização, a coroa britânica instaurou um mito em que a população nortista era estereotipada como um grupo étnico guerreiro e que deveria ser designada para fins militares. Em meados da década de 50, houve um considerável aumento em termos de soldados Acholis<sup>5</sup> nas tropas inglesas. A instauração desse mito e a política de divisão da população nativa de Uganda consolidou o cenário propício aos diversos conflitos que estão presentes até os dias de hoje no território. (LATIGO, 2008).

Cabe ressaltar que, conforme defende James Latigo (2008), a dominação do norte do país foi feita pelos britânicos exclusivamente por questões de segurança, almejando exclusivamente securitizar o Sul e o Leste do país.

A dicotomia norte-sul que assolou o país, principalmente durante o período colonial, coincide com as divisões étnicas nacionais. Para se compreender a atual situação do país, faz-se necessário entender que, durante o período colonial britânico, o sul do país recebeu a maior parte dos investimentos. Foram-lhes concedidos cargos no governo e melhor acesso à educação. Em contrapartida, o norte do país foi adaptado para o serviço militar como fonte de mão de obra barata. Dessa forma, conforme bem explica o Professor Andre Le Sage (2011), a população sulista foi adequada para liderar o governo do país em apoio à coroa britânica enquanto os nortistas, em particular a população dos Acholis, foram direcionados ao poderio militar, acirrando “uma etnocracia militar”. (SAGE, 2011).

Após a independência do país, em 1962, houve um acirramento de disputas étnicas em âmbitos políticos. Concedido pelos britânicos, o poder de líder do estado de Uganda foi dado ao antigo chefe de estado Dr. Milton Obote, que se tornou o primeiro presidente do país. Segundo exposto por Hema Chatlani (2007), Obote continuou a política de opor as regiões umas às outras e utilizou o exército de Uganda para manter uma rede de corrupção e supressão de direitos.

---

5. A tribo dos *Acholi* é a população ugandense que reside no norte pobre e não desenvolvido do país. (TOSI, 2012, p. 432 *apud* CHATLANI, 2007, p. 281).

Em 1967, “quando o antigo governante Obote inseriu a Constituição Republicana no país, concedendo-lhe plena e exclusivamente os poderes executivos” (LATIGO, 2008, p. 87, tradução nossa) <sup>6</sup>, houve o início de um período ditatorial extremamente conturbado de, pelo menos, nove anos sob o governo de Obote, que foi sucedido por Idi Amin. Após o fim do mandato de Idi Amin, Obote regressou ao governo.

Posteriormente, ao fim do regime ditatorial, o território passou por um período de conturbadas e violentas disputas políticas, culminando na dizimação de grande parte da população.

Em meados de 1986, houve início à breve ditadura do General Okello, sucessor de Milton Obote. O governante foi derrubado pelo *Uganda's People Defense Force* (UPDF), anteriormente conhecido como *National Resistance Army* (NRA), que assumiu o poder contrariando a população do norte. Com a queda do regime ditatorial, houve o acirramento do surgimento de grupos rebeldes principalmente ao norte do país. (TOSI, 2012)

Como resultado, os comandantes das forças militares do antigo governo de Uganda, denominados de *Ugandan National Liberation Army* (UNLA), reuniram forças e, assumindo o nome de *Ugandan People's Defence Army* (UPDA), tentaram retomar o governo do território. Uma vez derrotados, muitos soldados se vincularam a grupos rebeldes de resistência ao domínio político-militar sulista. (SAGE, 2011)

Segundo exposto por Latigo,

Desde 1986, Uganda passou por estágios e transformações diversas com a ascensão de grupos rebeldes para o combate do governo. Houve o surgimento do grupo armado *Holy Spirit Mobile Force* (HSMF), que posteriormente passou a ser chamado de *Holy Spirit Movement*, que iria formar as bases para posteriormente ser criado o *Lord's Resistance Army* (LRA) que vem ocasionando consequências desastrosas até mesmo para além da fronteira do país. (LATIGO, 2008, p. 88, tradução nossa).<sup>7</sup>

---

6. [...] When Obote abrogated the independence constitution and introduced the republican constitution [commonly referred to as the 'pigeon-hole constitution'] which granted the president the means to exercise his executive powers according to his whim.

7. Since it began in 1986, Uganda has gone through various stages and transformations, which several groups emerging to fight the government. One of them was the Holy Spirit Mobile forces, led by the prophetess Lakwena; the Holy Spirit Movement, which afterwards would form the Lord's Resistance Army (LRA) [...] with devastating consequence, including across the national borders.

Conforme bem explica Mariana Tosi (2012), nessa conjuntura de inconstância política, Alice Ayama Lakwena se autoproclamou médium e deu início ao HSMF, posteriormente renomeado para HSM, que almejava proteger a população dos *Acholi*. O exército de Lakwena foi bem sucedido por um curto período de tempo, no entanto, foi detido em meados de 1987 pelo UPDF.

Lakwena foi sucedida por Joseph Kony, que alegava ter recebido sua vocação espiritual. Dado o fracasso do HSM, Kony criou um novo grupo rebelde que ficou conhecido como *Lord's Resistance Army* (LRA).

O LRA é um grupo rebelde, com bases espirituais, desprovido de uma agenda política clara e sem motivações ideológicas coerentes. Corresponde a um movimento peculiar de difícil categorização. Tendo como pano de fundo uma perspectiva cristã, o LRA possui uma interpretação específica dos Dez Mandamentos em sincretismo com os valores étnicos de sua tribo dos *Acholis*. (SAGE, 2011).

Considerando a impopularidade do líder do LRA, Joseph Kony iniciou a organização de ataques contra as aldeias que ele acreditava estarem conspirando contra ele. A extrema brutalidade do LRA caía em contradição com seu objetivo, uma vez que, teoricamente protetores da população *Acholi*, o LRA atacava e abduzia crianças integrantes dessa tribo.

É crucial, entretanto, que o LRA seja entendido também como um produto de reivindicações da população de Uganda do Norte contra a dominação política pelo sul do país. (SAGE, 2011).

Desde o final da década de 80, o LRA vem abduzindo milhares de pessoas, entre elas adultos e crianças.

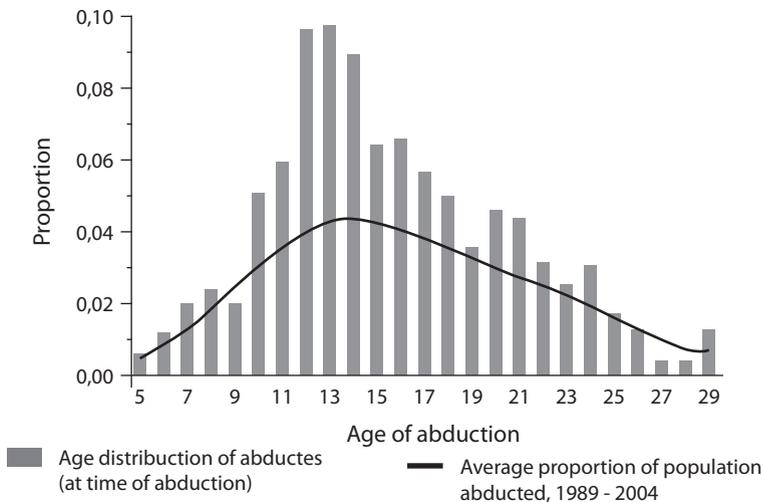
Comandantes rebeldes vem forçando garotas, algumas com cerca de 12 anos, a servirem sexualmente e nas funções domésticas e submetem seus soldados indefesos a ferimentos brutais [...] Jovens e crianças – alguns com cerca de 7 anos – são forçados a mutilar e matar civis, incluindo membros de suas próprias famílias.” (PHAN; VINCK; STOVER, 2008, p.405, tradução nossa).<sup>8</sup>

O gráfico 1 permite verificar que a maioria dos abduzidos tinham entre 10 e 14 anos. Deve-se atentar, entretanto, para o fato de que a abdução das crianças podia ocorrer desde os cinco anos.

---

8. Rebels commanders have forced girls, some as young as 12 years old, to serve as sexual and domestic servants and forced their fighters to inflict horrific injuries of defenseless civilians. Children and youth – some as young as 7 years old – have been forced to mutilate and kill civilians, including members of their own families.

**Gráfico 1: Distribuição dos abduzidos pelo LRA em termos da idade de sua abdução.**



Fonte: ALLEN; VLASSENROOT, 2010

O número estimado de pessoas que haveriam sido sequestradas no período de 1986 a 2006 estaria entre 54.000 e 75.000, dentre dos quais estima-se que de 25.000 a 38.000 correspondem às crianças abduzidas. (PHAM; VINCK; STOVER, 2008, p. 404, tradução nossa).<sup>9</sup>

Quando abduzidas, as crianças são imediatamente ensinadas a lutar e obrigadas a cometer atrocidades, preparando-as para a rotina truculenta das crianças do LRA. Em razão do suposto caráter religioso do movimento, as crianças passam por uma espécie de batismo, em que sofrem violências físicas e recebem o símbolo da cruz, sob o pretexto de estarem sendo inseridas à “vida de soldados”. (CHATLANI, 2007).

Destaca-se, ainda, que tais crianças-soldados são, ironicamente, criminosas e vítimas. Ora, tais crianças são forçadas a cometer atrocidades contra suas próprias tribos de Acholis em nome, supostamente, do nacionalismo Acholi.

Por mais de duas décadas, o LRA vem submetendo a população Acholi a um ambiente de terror e pânico, com a constante presença de mutilação, assassinatos, abdução, estupros – principal-

9. We estimate the LRA abducted 54,000 to 75,000 people, including 25,000 to 38,000 children, into their ranks between 1986 and 2006.

mente de crianças. O ambiente de inconstância assolou o território de Uganda em uma crise humanitária e devastou a economia do nordeste do país. (MOY, 2006)

Assim, milhares de crianças se viam obrigadas a sair de suas casas nas zonas rurais e a buscar refúgio nos centros urbanos para se protegerem dos constantes ataques do LRA.

O temor generalizado diante dos constantes ataques do grupo é refletido nos chamados *night commuters*, grupos de crianças que saem de suas residências rurais no período da noite para dormirem em varandas, estações de ônibus, escolas e hospitais em razão do medo [...] de serem raptadas. (TOSI, 2012, p. 433)

Esse cenário conflituoso tomou proporções indevidas e instaurou a necessidade da intervenção internacional.

Uma vez concebida a ideia da existência de um regime internacional que zela pela proteção das crianças em conflitos armados e uma vez compreendida a questão alarmante do LRA, pergunta-se se tal regime vindo sendo eficaz no território de Uganda. Oran Young estabelece algumas diretrizes que fundamentam a análise da efetividade de um regime e nos permite verificar sua eficácia.

## A EFICÁCIA DO REGIME FRENTE AO LRA

Para analisar a efetividade de um regime internacional, Oran Young (2000), especialista em regimes internacionais, estabelece alguns parâmetros e indica algumas dimensões que permitem verificar a eficácia de um determinado regime.

A efetividade é apresentada como uma “questão de grau”, e deve ser verificada na medida em que influencia e explica a variação da conduta individual e coletiva em determinado contexto. Young elucida o carácter institucional dos regimes e define instituições como práticas sociais que consistem em papéis facilmente reconhecidos, agrupados em regras e convenções, que regulamentam as relações em um determinado grupo. (YOUNG, 1989).

Ressalta-se, ainda, que a questão da efetividade pode ser analisada através de aspectos endógenos – sendo estes atributos do próprio sistema institucional – ou exógenos – características os contextos sociais nos quais a instituição está imersa. (YOUNG, 2000).

Young (1999) parte da premissa de que um regime eficaz atinge o problema ao qual este foi designado. Os regimes buscam, no caso das crianças soldados, implementar instituições que garantam

o fim de tal problema. Os regimes, como observado por Krasner (1983), são concebidos como variáveis intervenientes<sup>10</sup>, de forma que, através de regras, normas e princípios, garantam às crianças seus direitos e sua devida proteção.

O autor atribui ainda às instituições, um papel de uma espécie força motriz dos regimes. Segundo Oran Young, é ainda possível medir a efetividade “das instituições sociais na modelagem da conduta na sociedade internacional” (YOUNG, 2000, p. 221).

“[...] Apresento, então, um argumento paralelo acerca da efetividade dos regimes, sugerindo que o determinante chave da efetividade irá variar em termos dos arranjos institucionais desenvolvidos pelos regimes” (YOUNG, 1999, p. 25, tradução nossa).<sup>11</sup>

Young pormenoriza e delimita as dimensões da efetividade possibilitando a análise do regime internacional de proteção às crianças no território sob presença do LRA, conforme será exposto mais a frente.

### *A transparência das instituições internacionais*

A primeira dimensão analisada por Young no que concerne à efetividade do sistema corresponde a sua transparência, isto é, a efetividade “[...] varia diretamente com a facilidade do monitoramento ou da verificação do desempenho à luz das suas principais prescrições de conduta.” (YOUNG, 2000, p.239). Para a avaliação da efetividade da instituição de um regime, deve-se avaliar três conjuntos, no que tange ao cumprimento das normas: a facilidade com que as violações podem ser percebidas; a probabilidade de que os transgressores estão sujeitos a sanções de algum tipo; e a magnitude das sanções impostas.

Conforme se verifica no território do LRA, atualmente o Conselho de Segurança da ONU tem monitorado, em parceria com o próprio governo de Uganda, se as medidas implementadas vêm gerando um efeito benéfico.

Ao longo da história de Uganda, constata-se, entretanto, uma dispersão do exército para além do território do país. As operações implementadas contra o LRA fizeram, em sua maioria, com que o

10. Segundo Krasner (1983) os regimes podem ser concebidos como variáveis intervenientes que se encontram entre as causas variáveis básicas (sendo estas normalmente poder e interesse) e o comportamento e o resultado.

11. I then present a parallel argument regarding regime effectiveness, suggesting that the key determinants of effectiveness will vary in terms of the institutional tasks performed by a regime.

exército se deslocasse para outros Estados. Tal fato, atrelado ao des-caso do governo com a população Acholi até meados da década de 90, dificultou que a conduta contradita à sua prescrição fosse percebida.

Ainda sob a perspectiva da transparência, Young discorre que outro fator marcante de um regime efetivo corresponde à questão das sanções aplicadas aos transgressores.

Conforme se constata através do contexto histórico de Uganda, inicialmente, o governo dispôs dos movimentos rebeldes e das atrocidades cometidas como pretexto para se beneficiar do sistema monetário internacional, deixando de lado preocupações com o norte e nordeste de Uganda e, principalmente, a população Acholi. (MWENDA, 2010). Posteriormente, entretanto, em meados do final da década de 90, a situação tomou proporções absurdas, o que impulsionou o governo de Uganda a declarar a Lei da Anistia de 2000. Notou-se, neste âmbito, uma completa ineficiência da aplicação do regime de direitos da criança no nordeste de Uganda. Ora, além de ocultar as condições às quais tais crianças se viam submetidas, o governo declarou a remissão daqueles que infringiam as normas de conduta. A lei da anistia corresponde a uma atestação da não efetividade das instituições do regime, já que não se conseguia estabelecer um mecanismo de coerção (*enforcement*) e de sanção aos responsáveis pelas atrocidades cometidas.

Contudo, tais condições começaram a ser modificadas a partir da ratificação do Estatuto de Roma, em 2002, e, posteriormente, com o reporte da situação e das atrocidades ao Tribunal Penal Internacional (TPI). Deve-se notar que a própria submissão do problema ao TPI pode ser analisada como a admissão da falha da instituição do regime internacional de direitos da criança no território doméstico.

### *A resistência*

Outra característica que deve ser averiguada no que diz respeito à efetividade das instituições corresponde “à resistência dos mecanismos de opção social empregados” (YOUNG, 2000, p. 240).

Conforme se verifica, segundo Krasner (1983), os princípios e normas são formadores de regimes e definem suas características básicas. Em seu âmbito interno, entretanto, os regimes são constituídos de regras e procedimentos de tomadas de decisão que são passíveis de institucionalização. Conforme explica o autor, as instituições definem certos parâmetros para se alcançar escolhas sociais, ao invés de individuais. Assim, é crucial a compreensão dos

mecanismos institucionais de um determinado regime. Faz-se necessário um entendimento, por parte dos indivíduos, para que então ajam de acordo com os preceitos do regime adotado.

A ideia de resistência dos mecanismos da opção social remete justamente à questão da estabilidade dos arranjos institucionais. Os mecanismos de escolhas sociais resistem às perturbações das atividades de quem governa. Deve-se ressaltar, contudo, que tal resistência não é sinônimo de rigidez, mas sim uma resistência nos parâmetros de conduta.

### *A ordem intelectual das instituições*

A avaliação da ordem intelectual das instituições, segundo Oran Young, é de extrema importância na constituição de um regime efetivo. “As instituições internacionais não podem manter sua efetividade por muito tempo depois da erosão ou do colapso das suas subestruturas intelectuais.” (YOUNG, 2000, p. 256 – 260).

O autor apresenta como base de um regime eficaz, as necessidades de um sistema coerente de ideias e, assim, torna-se necessária uma base intelectual vigente para a sustentação de instituições internacionais. (YOUNG, 2000).

É nítido que o regime internacional de direitos das crianças possui um conjunto sólido em termos de suas normas e regras. A história da ascensão de tal regime, especificamente abordando a questão das crianças soldado, permite averiguar a estruturação de um conjunto de ideias fundamentado e inconcusso. Verifica-se, contudo, que tal regime, por se tratar de um regime internacional que é aplicado em um território com um contexto sociocultural prévio, enfrenta desafios na sua aplicação em seus arranjos institucionais.

### *A Capacidade dos governos*

A capacidade dos governos deve, também, ser levada em consideração para a avaliação da eficácia da norma. Segundo Young (2000), a efetividade das instituições internacionais está diretamente relacionada à capacidade dos governos na implementação de suas normas. Conforme foi verificado, os regimes internacionais de direitos humanos surgem em âmbitos universais e são passíveis de aplicação em um território específico. Cabe ressaltar, entretanto, que tal transposição das normas para o âmbito interno enfrenta

certos desafios. O problema, como ocorre em Uganda, ao qual se deve atentar, são questões como fragilidade do governo e um exército forte como o *Lord's Resistance Army*.

Inicialmente, considerando o período que sucedeu a independência de Uganda, verificou-se, no território de Uganda, o colapso do Estado em termos de suas forças políticas. As instituições locais eram fracas e não conseguiam garantir direitos básicos à população. Com a ascensão do governo de Musewini, em 1986, buscou-se reestabelecer a ordem no território de Uganda. Notou-se, contudo, que, no norte “o governo se mostrava repúdio à população e os encarava como inimigos do Estado”. (MWENDA, 2010, p. 46 , tradução nossa).<sup>12</sup>

Entretanto, em 1992, com o aumento da ajuda do Banco Mundial e de outros subsídios internacionais, o governo de Uganda viu-se obrigado a aumentar os esforços no combate ao LRA. (MWENDA, 2010)

Até meados da década de 90, o LRA mantinha-se no território majoritariamente Acholi ao norte de Uganda. Foi nesse contexto que o governo de Uganda implementou a *Operation North*, que tinha como objetivo o fim do possível apoio da população local ao exército. Foram também criadas operações que buscavam proteger a população local dos ataques que o exército vinha executando. A operação, entretanto, não foi bem sucedida e fez com que os ataques do LRA ficassem mais recorrentes e houvesse um considerável aumento em termos do número de soldados membros do grupo armado. Em consequência a tal operação, ocorreu também a realocação das bases do LRA para o leste do Sudão, onde começaram a receber apoio do governo sudanês. (SAGE, 2011).

Em paralelo a tais operações, o governo de Uganda iniciou a tentativa de um possível acordo de paz com os líderes do LRA. Esse acordo, apesar de promissor, não chegou a ser concluído. O fato de ambas as partes não conseguirem estabelecer um acordo de confiança mútua importou, pelo menos temporariamente, na impossibilidade do estabelecimento de um acordo antes mesmo de sua elaboração. (CHATLANI, 2007).

O governo de Uganda criou ainda campos de proteção para hospedar aqueles que conseguissem escapar do recrutamento forçado.

Conforme explica Abigail Moy,

12. In the north, it [the government] looked on the entire population as enemies and therefore generated resistance.

Estas “aldeias protegidas”, que muitas vezes não têm comida, água potável, saneamento básico e medicamentos, são salvaguardados por milícias locais ou do Exército nacional de Uganda (UPDF). No entanto, os moradores permanecem como alvos fáceis. Eles continuam a ser mutilados, violados, assassinados e raptados pelo LRA – e, segundo certos relatos, são maltratados por soldados indisciplinados do próprio UPDF. (MOY, 2006, p. 268, tradução nossa).<sup>13</sup>

Novamente, o Estado se demonstrava inábil no que tange à defesa dos civis e, principalmente das crianças no que concerne às abduções e atrocidades cometidas pelo *Lord's Resistance Army*. Apesar de terem criados tais campos de proteção, o governo não conseguia mantê-los e a população, teoricamente, submetida à proteção, continuava sujeita à violência do LRA e a maus tratos que eram cometidos pelos próprios soldados do exército nacional de Uganda (UPDF). (CHATLANI, 2007).

É possível, conforme verifica Young (2000), enumerar diversos fatores que limitam a capacidade de um Estado na implementação de arranjos institucionais. Dentre tais dificuldades, conforme verificado em Uganda, pode-se citar a limitação do governo de um Estado ocasionado por conflitos étnicos que prejudicam a possibilidade dos governos de orientar os indivíduos. Novamente, a impugnação resultante da história dicotômica norte-sulista deve ser observada como fomentador da incapacidade do governo em conter as ações do LRA.

Ressalta-se, neste âmbito, o reporte da situação ao TPI que atesta uma falha nos mecanismos internos e a incapacidade do governo em desempenhar sua função e proteção às crianças de Uganda.

Conclui-se, finalmente, neste âmbito, conforme explica o autor, que existe uma estreita correlação entre a capacidade dos governos na implementação do regime e o argumento de que “regimes internacionais efetivos tendem a ser os que possuem uma conduta fácil de monitorar”. (YOUNG, 2000, p. 249).

### *Estados interdependentes*

Outro ponto de extrema relevância para a análise da situação das crianças do LRA e do regime internacional sobre as crianças é a

---

13. These “protected villages”, which often lack food, clean water, sanitation and medicine, are safeguarded by local militias or the Ugandan national Army (United People's Defense Forces or “UPDF”). Nevertheless, the inhabitants remain easy targets. They continue to be maimed, raped, murdered and abducted by the LRA - and reportedly mistreated by undisciplined UPDF soldiers as well.

questão da interdependência dos Estados membros das convenções acerca do problema das crianças soldados.

Young (2000) distingue, ainda, que a interdependência pode ser percebida em âmbitos internos e externos. A interdependência interna diz respeito aos membros individuais de uma sociedade. Já a interdependência externa corresponde a uma cooperação entre Estados e membros da sociedade internacional para a implantação de um regime internacional.

A relação entre ambos os tipos de interdependência corresponde a um fator importante na análise da efetividade das instituições.

No que concerne à interdependência interna, torna-se complexa a avaliação da situação em Uganda, uma vez que o recrutamento das crianças é executado por um grupo rebelde. Dessa forma, a avaliação da cooperação entre os membros do território é comprometida, tornando errônea a conclusão de sua ausência. Ora, a incidência da abdução das crianças em Uganda não permite afirmar que não há cooperação entre a população, uma vez que tal ação é executada por um grupo rebelde minoritário.

No que tange à interdependência dos Estados membros das convenções, pode-se, claramente, perceber um alto grau de efetividade nos regimes de direitos humanos, de um modo geral. Conforme se percebe na ascensão do regime de direitos das crianças, os Estados membros estão altamente interligados e, muitas das vezes, cooperam para a implementação dos regimes para além de suas fronteiras. Contudo, novamente, constata-se, ao longo da história de Uganda, que nem sempre a interdependência foi bem sucedida. Após a implementação da *Operation North*, o LRA realocou suas bases no território do Sudão, onde encontrou apoio logísticos e bélicos. Insta salientar que o país havia ratificado a Convenção dos Direitos da Criança e o Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados. Assim, caberia, em termos de um regime efetivo, que o Sudão apoiasse o governo de Uganda na erradicação do exército do LRA. Posteriormente, entretanto, com a atuação americana no território de Uganda, percebeu-se uma cooperação entre o governo americano e ugandense para o fim do LRA. Destaca-se, entretanto que, conforme explica Mwenda (2010), a atuação americana no território não deve ser vista como uma simples ajuda humanitária, mas fruto de uma política pós Guerra Fria que acirrava a cooperação e o auxílio americano ao continente africano. Os Es-

tados Unidos pressionaram, assim, um surgimento de uma cooperação entre o governo do Sudão e de Uganda em prol do extermínio do LRA. Verifica-se, desta forma, mais um avanço, em termos da efetividade, do regime internacional de direitos da criança naquilo que diz respeito à presença de crianças em ambientes hostis.

Em 2003, com o acordo entre o TPI e o governo de Uganda sobre a condenação dos líderes do movimento, percebeu-se, sob a ótica de Young, um avanço no que tange à efetividade dos regimes internacionais. Em 27 de março de 2005, o Tribunal Penal Internacional emitiu o mandado de prisão de Joseph Kony e de outros líderes do movimento, acusando-os de uma série de crimes, entre eles a abdução de menores, estupro, crimes de guerra, entre outros.

Constata-se, ainda, conforme explica André Le Sage (2011), que, atualmente, o LRA não possui um número grande de soldados, e, graças às operações de contenção, instauradas, principalmente, por atores internacionais, não corresponde a um inimigo bem organizado. Em 2011, em relatórios enviados pelo Conselho de Segurança, o LRA havia sido reportado de possuir cerca de 300 a 400 combatentes.

Finalmente, em janeiro de 2011, a Organização das Nações Unidas implementou uma missão de *peacebuilding*, em que se buscou a construção da paz em Uganda. Conforme foi exposto, as instituições sociais são facilitadores da cooperação para resolução de um determinado problema e, por conseguinte, a implementação de um regime. Assim, verifica-se, através da instituição de uma missão para a construção de uma paz duradoura, um alto nível de cooperação no regime de defesa dos direitos da criança.

Recentemente, em março de 2012, cerca de cinco mil soldados do *African Union Regional Task Force* (RTF), de quatro países afetados, teriam sido enviados com o intuito de rastrear e capturar o líder do LRA, Joseph Kony, bem como de outros líderes e dois outros combatentes, os quais foram condenados pelo TPI. (ARRIEF; PLOCH, 2012)

À medida que se eleva o nível das interdependências externas, em relação às internas, os responsáveis pelas decisões políticas estarão devotando mais tempo e energia às interações entre os membros da sociedade internacional. (YOUNG, 2000).

Em um regime eficaz existem instituições que ajustam as condutas individuais. A conduta individual gera efeitos laterais recíprocos que afetam outros membros. Assim, instituições efetivas geram um efeito de cooperação nos arranjos institucionais.

## Conclusão

A partir do conceito de Krasner de regimes, pode-se conceber a ideia de um regime de direitos humanos internacionais. Mais especificamente, torna-se prudente falar em um regime internacional de proibição ao recrutamento infantil, em que princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão convergem em torno da proteção desse grupo fragilizado.

Os regimes internacionais surgem com um objetivo e sua eficácia é medida, conforme expõe Oran Young, em termos do alcance de seu objetivo. Young afirma, ainda, que tal eficácia está atrelada às instituições de um regime e que estas podem ser avaliadas em termos de sua efetividade sob diversos âmbitos pontuais. As instituições discorrem sob as práticas sociais instauradas pelas regras, normas e princípios de um determinado regime.

Os direitos da criança sofreram diversas mudanças e se concretizaram na Conferência dos Direitos da Criança. Especificamente, o artigo 38 dessa convenção, respaldado pelo Protocolo Facultativo Sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, veda a participação de crianças em forças militares rebeldes e atribui ao Estado o dever de proteger as crianças do envolvimento em grupos armados e mantê-las fora de ambientes hostis.

Foi verificado que regimes internacionais são passíveis de aplicação na política doméstica de um Estado. Tal aplicação pode se dar de forma conflituosa e nem sempre eficaz, considerando que as normas e regras são inseridas em uma população com princípios previamente estabelecidos. Torna-se, assim, imprescindível que se distinga a ideia de ineficácia de um regime da sua não efetividade em um determinado local.

O território de Uganda, após vivenciar uma conflituosa história desde sua colonização, presenciou uma segregação étnica e social instaurada pelos ingleses. Após a independência do país, acirram-se os conflitos geopolíticos e houve o surgimento de grupos rebeldes. No norte do país, o surgimento do *Lord's Resistance Army* chamou a atenção do cenário internacional considerando, principalmente, as abduções de crianças para fins militares.

Após um conturbado percurso, imerso em disputas políticas, a população do sul do país se instituiu no governo de Uganda, mantendo a histórica segregação governamental proveniente da colonização britânica. Inicialmente, a tribo dos Acholis projetou

sua expectativa nos grupos rebeldes como o LRA. Contudo, após se darem conta das atrocidades cometidas por este grupo rebelde, a população se insurgiu contra o mesmo. Notava-se, ainda, um descalço do governo de Uganda com a população da tribo dos Acholis, permitindo que a situação tomasse proporções indevidas.

Conforme foi verificado a partir da premissa de Oran Young (2000), uma instituição efetiva obriga os atores a se conduzirem diferentemente de como agiriam na hipótese de sua inexistência. Tal fato torna perceptível que, apesar de a população não apoiar o exército rebelde, a norma não impedia o grupo de agir contra o padrão de conduta por esta descrito, fomentando a ideia de um regime de proteção aos direitos da criança não efetivo no referido território.

Assim, a intervenção de organismos internacionais, bem como a cooperação de outros Estados membros do regime, instigou que o Estado tomasse medidas para a contenção do LRA e para a erradicação do problema das crianças soldados no território.

Após a primeira operação de tentativa de contenção do exército rebelde, este se refugiou no Sudão, onde encontrou apoio bélico e logístico, desencadeando um grave problema de governança no território. Tal fato acarretou, ainda, no direcionamento da atenção do cenário internacional para a situação vivenciada pela população de Uganda.

Uma vez figurado no cenário internacional, medidas foram tomadas para a melhoria da efetividade das instituições do regime. Destaca-se, entretanto, que a própria necessidade de forças internacionais comprova a não efetividade do regime no território sob presença do LRA tendo em vista que, segundo a prescrição da norma de proteção das crianças, cabe ao Estado zelar pela garantia dos direitos desse grupo.

Por fim, torna-se imprescindível ter em mente que a abdução de crianças é executada por um grupo revolucionário e não pelos organismos governamentais. Deve-se ressaltar, entretanto, que os regimes de direitos humanos possuem características multilaterais e a proteção aos direitos da criança não deve ser olvidada perante os grupos rebeldes.

Deve-se atentar ainda para o fato de que, segundo a norma do regime, cabe ao Estado proteger as crianças de quaisquer formas de recrutamento. Considerando a abdução do LRA pode-se afirmar que o Estado não consegue implementar o regime de proteção das

crianças contra a abdução das mesmas. Assim, verifica-se uma inefetividade do regime, segundo as perspectivas de Krasner e Young, já que o problema ao qual o regime se direciona não foi resolvido pelo Estado.

Ressalta-se, assim, que, apesar de, conforme foi verificado, existir uma institucionalização de regime, até certo ponto eficaz, o regime de Direitos da Criança não logrou êxito no território sob presença do Lord's Resistance Army no quesito da garantia da proteção às crianças contra o recrutamento dessas.

Notou-se, entretanto, uma mobilização internacional efetiva, em que se fazem presentes organismos estatais, ONGs, missões de *peacekeeping* e outras formas de intervenção para suprir a ineficácia da implementação desse regime por parte do Estado mediante a garantia a tais crianças à proteção contra a abdução e o recrutamento forçado.

## Referências

ALLEN; Tim; VLASSENROOT, Koen. **The Lord's Resistance Army: Myth and Reality**, Londres, 2010

ARIEFF, Alexis; PLOCH, Lauren. **The Lord's Resistance Army: The U.S. Response**. Congressional Research Service, 2012.

CHATLANI, Hema. **Uganda: A Nation Crisis**. California Western International Law Journal. Volume 37, p. 277 – 298, 2007

DONNELLY, Jack. **International human rights: a regime analysis**. MIT Press, 1986. p. 569 – 639.

FOX, Mary Jane. Child Soldiers and International Law: Patchwork Gains and Conceptual Debates. **Human Rights Review**, Volume 7, p. 27-48, 2005.

FUNDAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Apresentação Institucional**: Lisboa: UNICEF, 2013 Disponível em: <<http://www.unicef.pt/artigo.php?mid=18101110&m=1>> Acesso em: 09 nov. 2013.

FUNDO INTERNACIONAL DE EMERGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA CRIANÇA. **Cape Town Principles**, 27 a 30 de abril de 1997. Disponível em: < [http://www.unicef.org/Cape\\_Town\\_Principles%281%29.pdf](http://www.unicef.org/Cape_Town_Principles%281%29.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2014.

FUNDO INTERNACIONAL DE EMERGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA CRIANÇA. **Convenção dos Direitos da Criança**, 20 novembro 1989. Disponível em: < [http://www.unicef.pt/docs/pdf /convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](http://www.unicef.pt/docs/pdf /convencao_direitos_crianca2004.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2014.

FUNDO INTERNACIONAL DE EMERGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA CRIANÇA. **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Di-**

**reitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados.** 25 maio 2002. Disponível em: < [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10124.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10124.htm)> . Acesso em 11 dez. 2014.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, BETH. **Theories of international regimes.** International Organization 41, no 3. Massachusetts Institute of Technology, 1987.

KRASNER, Stephen. **International Regimes.** Cornell University, United States, 1983.

KRASNER, Stephen. **Power, State and Sovereignty: Essays on international relations.** Routledge, 2009.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty Organized hypocrisy.** Princeton University Press, New Jersey, 1999.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: SIMMONS, Beth; STEINBERG, Richard, et al. (Org.). **International Law and International Relations.** Cambridge University Press: International Organization, 2007. p. 3-23.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty, Regimes and Human Rights.** In: RITTBERGER, Volker. **Regime theory and international relations.** Oxford University Press, p.139 – 167, 1993.

LATIGO, James. **Nothern Uganda: tradition-based practices in the Acholi Region.** 2008. Disponível em: < [http://www.idea.int/publications/Chapter\\_4.pdf](http://www.idea.int/publications/Chapter_4.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2014.

MARGARITI, Stella. **The deficiencies of the International legal framework in the protection of children from recruitment and use in hostilities.** University of Dundee, Reino Unido, 2011.

MITCHELL, Ronald. Oran Young and the international institutions. **Springer Science,** Holanda, v. 13, n. 1, 18 nov. 2012.

MOY, H. A. The international criminal courts arrest warrants and Uganda's Lord's Resistance Army: Renewing the debate over amnesty and complementarity. **Harvard Human Rights Journal,** Cambridge, v.19, n. 22, p. 267-78, 2006.

MULIRA, Dorcas. **International Legal Standards Governing the Use of Child Soldiers.** University of Georgia Law, 2007.

MWENDA, Andrew. **Uganda's politics of foreign aid and violent conflict: the political uses of the LRA rebellion.** In: ALLEN; Tim; VLASSENROOT, Koen. **The Lord's Resistance Army: Myth and Reality,** Londres, 2010.

PHAN, Phuong; VINCK, Patrick; STOVER, Eric. The Lord's Resistance Army and Forced Conscription in Northern Uganda. **Human Rights Center UC Berkley,** California, Jun. 2008.

SAGE, André. Countering the Lord's Resistance Army in Central Africa. **Strategy Forum,** Washington, n.270, p. 1-16, jul. 2011.

SECURITY COUNCIL, Children in Armed Conflict, S/2005/695-72, New York, 2005.

SECURITY COUNCIL, Report of the Secretary-General on the Sudan, S/2011/239, New York, 2011.

SECURITY COUNCIL, Resolution 1919, S/RES/1919/1991, New York, 2011.

SOUZA, Igor. **O liberalismo interdisciplinar DI/RI no pós-guerra fria: Uma análise crítica**. Revista Ética e Filosofia Política, n.13, v. 2, p. 25 – 44, Jun. 2011.

TOSI, Mariana T. Dever de Punir e os interesses da Justiça: A posição do Tribunal Internacional Penal frente ao conflito de Uganda. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n.96, p. 426-463, jul. 2012.

WESSELS, Michael. Child Soldiers, Peace Education and postconflict Reconstruction for peace. **Theory into Practice**, Beaverdan, v. 44, n. 4, p. 363-369, Jun. 2005.

YOUNG, Oran R. **A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas**. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto (orgs.). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 219-261.

YOUNG, Oran. **Governance in World Affairs**. Coronal University, Ithaca, 1999.

YOUNG, Oran. **International Cooperation: Building regimes for natural resources and the environment**, Coronal University, Ithaca, 1989.

# A reutilização de políticas pelo mundo: compreendendo os processos e a literatura sobre difusão/transferência de políticas públicas

*The reuse of policies around the world: understanding the processes and literature about dissemination / transfer of public policies*

Thales Leonardo de Carvalho

## Resumo

Desde o final do século XX os estudos e a ocorrência dos processos de difusão/transferência de políticas públicas têm se intensificado no mundo. Sob diversas denominações, a literatura a respeito desses processos tem cada vez mais crescido, de modo que a diversidade de explicações e nomenclaturas utilizadas, por vezes, atrapalha o entendimento acerca dos processos. Assim, o presente artigo propõe-se a analisar a literatura e os processos difusão/transferência de políticas públicas para entender como os mesmos funcionam. Para tanto, será feita também uma síntese sobre a literatura existente a respeito da difusão/transferência de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Difusão de políticas. Transferência de políticas. Políticas Públicas. *Lesson drawing*

## Abstract

Since the end of the 20th century the studies and the occurrence of the processes of public policy diffusion/transfer have intensified. Under different names, the literature about these processes has grown increasingly, so that the diversity of explanations and nomenclatures used, sometimes, disrupts the understanding about these processes. Thus, this article proposes to analyze the literature and the processes of public policy diffusion/transfer to understand how it works. Therefore, a synthesis about the existing literature about the processes of public policy diffusion/transfer will also be presented.

**Key-words:** Policy diffusion. Policy transfer. Public policy. Lesson drawing.

## Introdução

Desde as últimas décadas do século XX os estudos sobre a difusão/transferência de políticas públicas têm se intensificado, sob as mais diversas nomenclaturas, juntamente à ocorrência dos referidos processos (MARSH; SHARMAN, 2009). É necessário recordarmos que a difusão e a transferência de políticas públicas não se configuram como processos novos no contexto internacional; a adoção de elementos e práticas políticas já utilizadas e/ou sugeridas por parte de outros atores é algo que acontece ao longo da história. No entanto, nos últimos trinta anos, a ocorrência e os estudos relacionados aos referidos processos têm se intensificado, com produção científica relacionada muito maior do que a que era vista anteriormente. A globalização e a evolução tecnológica são, neste contexto, causas que levaram ao crescimento dos estudos relacionados à difusão e transferência de políticas públicas e práticas relacionadas, como a convergência de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS; DAVIES, 1999; LADI, 1999).

A evolução tecnológica, principalmente das comunicações, tornou mais fácil, prático e rápido o contato entre os agentes no sistema internacional. Assim, as informações acerca do que era utilizado pelos Estados, pensando-se nas políticas públicas, passaram a circular com maior fluidez ao longo do sistema (DOLOWITZ; MARSH, 2000; LADI, 1999). Esse fato tornou mais atrativo para os atores o uso de políticas já utilizadas por outros, levando-se em conta que isso reduziria os custos de implementação (por já serem conhecidas, tornando desnecessário o desenvolvimento de algo totalmente novo) e tornariam mais previsíveis os benefícios das mesmas, pois haveria mais informações disponíveis para se pensar a implementação das políticas – o que tenderia a, também, diminuir a probabilidade de fracasso (EVANS; DAVIES, 1999).

A globalização, por sua vez, tem guiado os atores à convergência de políticas em diversos pontos. A integração econômica e política aproxima, cada vez mais, os agentes e suas práticas no sistema internacional; assim, a globalização tem conduzido a um aumento na ocorrência e nos estudos relacionados à difusão e transferência de políticas. No entanto, os processos aqui estudados têm, nos últimos anos, desempenhado papel importante na construção do mundo globalizado, pois a disseminação crescente de ideias ao longo do sistema acaba por ampliar o nível de

integração entre os atores. Assim, embora em um primeiro momento a globalização tenha sido a causa do aumento da difusão/transferência de políticas no sistema internacional, hoje a relação entre tais processos é caracterizada por uma dualidade, onde um é produtor e produto do outro, um é causa e resultado do outro (EVANS; DAVIES, 1999; LADI, 1999).

Em meio a um cenário de maior ocorrência dos processos aqui estudados e de um aumento no número de estudos a respeito dos mesmos, pode-se perceber a utilização de nomenclaturas cada vez mais diferentes para se tratar dos mesmos objetos e, por vezes, explicações que não coincidem entre si. Nesse contexto, o presente artigo objetiva analisar a literatura e os processos difusão/transferência de políticas públicas para entender como os mesmos funcionam. Será tratado aqui no que consistem tais processos, suas motivações, graus, o que é difundido/transferido, os atores envolvidos, mecanismos e quando elementos implementados através desses processos podem vir a falhar. Pretende-se alcançar o objetivo proposto através, além da análise sobre os mesmos, de uma síntese da literatura existente, procurando estabelecer relações entre o que se conhece até o momento sobre o objeto de estudo aqui utilizado.

## **Muitos nomes para os mesmos processos: conceituando e entendendo as nomenclaturas envolvidas**

Observa-se na literatura sobre a difusão/transferência de políticas uma grande diversidade de termos que se confundem e, por vezes, possuem significados semelhantes. Seja sobre a denominação *learning*, *lesson-drawing*, *contagion*, *bandwagoning*, *herding*, *isomorphism*, *policy emulation*, entre outras, qualquer uma dessas expressões é utilizada para tratar de um fenômeno: um processo em que há a utilização de políticas já desenvolvidas por um ator por parte de outros. Sendo assim objetiva-se, nesta seção, tratar sobre as várias denominações utilizadas para referir-se aos processos aqui estudados e estabelecer relações entre as mesmas. Adotam-se aqui como bases para o entendimento das referidas nomenclaturas duas delas: a difusão e a transferência de políticas. As outras expressões estão relacionadas ou intrínsecas a tais processos.

Inicia-se aqui, então, pelo conceito de difusão de políticas. Entende-se como difusão “o processo na qual uma inovação é comunicada através de certos canais entre os membros de um sistema

social” (ROGERS, 1983, p. 5, tradução nossa<sup>1</sup>). Uma inovação nesse caso, segundo Rogers (1983), não consiste necessariamente em algo recém criado, mas sim que é percebido como novo por outra unidade de adoção. Pensando-se ainda na definição mencionada, a comunicação pode ser entendida como um processo em que há o compartilhamento de informações entre atores, podendo-se caracterizar a difusão como um tipo especial de comunicação, em que as mensagens que se objetiva transmitir a outro ator são compostas por novas ideias (ROGERS, 1983). As inovações aqui em questão são as políticas públicas, que não são necessariamente recentes, mas podem ser vistas como novidades a serem implantadas por determinado ator, por não serem utilizadas pelos mesmos anteriormente e/ou por serem percebidas como uma solução política adequada em um determinado momento.

Marsh e Sharman (2009) e Meseguer (2005) acrescentam, em relação à difusão de políticas, que se deve pensá-la como um processo em que as decisões políticas de um ator acabam por interferir nas decisões de outro, mesmo que involuntariamente. Vale, no entanto, destacar que quando os atores não apenas recorrem a elementos já utilizados por outros, acabando por desenvolver inovações políticas similares, em conjunto ou não, tem-se a convergência de políticas (*policy convergence*), e não a difusão. A diferença entre convergência e difusão de políticas reside, basicamente, no fato de que na primeira as políticas desenvolvidas pelos atores possuem semelhanças, independente de haver ou não relações e/ou desejo de se alcançar a similaridade, e da existência ou não de relação entre os atores; enquanto a difusão ocorre quando um ator utiliza-se de algo já utilizado por outro, passando por certas adaptações (ou não) antes da implementação, sabendo de que está se utilizando de algo já utilizado e/ou proposto por outro ator (MARSH; SHARMAN, 2009). A difusão/transferência pode levar à convergência, mas a convergência não obrigatoriamente é alcançada pela difusão; no entanto, esses processos estão inclusos como mecanismos de produção de novas políticas públicas, assim como a criação de novas políticas.

Liga-se à definição de difusão e de convergência o conceito de “*herding*”, que segundo Levi-Faur (2002) é visto exatamente quando decisões políticas de um ator interferem nas decisões tomadas

---

1. the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system

por outros, levando a uma convergência de ações entre os mesmos. A mesma definição é dada por Hawley (1968) e DiMaggio e Powell (1983) ao termo isomorfismo (*policy isomorphism*). Entende-se aqui então a difusão de políticas públicas como um processo em que inovações políticas de um ator acabam por serem comunicadas a outros e interferem em suas decisões.

A difusão de políticas deve ser pensada como algo ligado a processos “estruturais, baseados em interesses e não intencionais” (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013, p. 113, tradução nossa<sup>2</sup>). A racionalidade não é um fator determinante no contexto da difusão, a qual, como dito, é explicada por elementos estruturais. Por seu caráter muitas vezes não intencional e pelo fato de se caracterizar pelo “alastramento” de políticas e seus elementos pela estrutura do sistema social a que estão relacionados seus atores –levando-se em conta que à medida que os mesmos vão adotando determinadas medidas, outros tendem também a adotá-las –, o processo aqui trabalhado é também conhecido como “contágio” de políticas (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004). Segundo Stone (2003, p. 3, tradução nossa), no contexto da difusão, as políticas são mais “contagiosas que escolhidas<sup>3</sup>”. Observa-se, então, que o contágio está relacionado à difusão; quando uma política se difunde, pode-se dizer que os atores foram contagiados por ela, que ela se alastrou.

Entende-se assim a difusão como sendo caracterizada pelo alastramento, dispersão e/ou disseminação de práticas, políticas e/ou instituições por países, regiões ou pelo mundo, assim como dito por Meseguer (2005) e Stone (2001). O processo ocorre entre os membros de um mesmo sistema social, comumente de forma horizontal (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004), ou seja, entre unidades equivalentes no sistema, alastrando-se entre as mesmas.

Tendo em vista que o processo é caracterizado pela quantidade de atores alcançados, utiliza-se de métodos quantitativos em seu estudos; ou seja, os trabalhos relacionados a essa área tendem a ser generalistas, buscando padrões através de estudos com base em estatísticas e/ou números relativos ao “contágio” das políticas (DOLOWITZ; SHARMAN, 2009). A difusão tende a ser estudada pela sociologia; no entanto, tem sido crescente o interesse da ciência política e dos estudos sobre as relações internacionais pela área nos últimos anos (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004).

2. structural, interest-based and non-intentional

3. Contagious rather than chosen

Entendida a difusão e os termos a ela ligados, passa-se agora à exposição sobre a transferência. Entende-se como transferência de políticas “um processo na qual um conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições, etc. em um tempo e/ou espaço é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e/ou espaço (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344, tradução nossa<sup>4</sup>). Embora o conceito de transferência seja trabalhado como semelhante ao de *lesson-drawing* por autores como Rose (1991), segundo Dolowitz e Marsh (1996) há diferença entre as duas nomenclaturas: a transferência pode ocorrer por meios voluntários e coercivos (os meios serão discutidos mais adiante), enquanto o *lesson-drawing* envolve apenas meios voluntários, consistindo em um aprendizado que o ator deseja obter, objetivando-se alguma vantagem percebida ao implementar determinada política. Os dois conceitos, no entanto, possuem em comum o fato de que são transferidas “inovações” políticas de um ator para outro(s). A transferência, como dito, pode ocorrer de maneira voluntária, ou com a utilização da coerção para que um ator adote determinada política. As maneiras como pode ocorrer o processo serão tratadas mais adiante.

Os estudos relacionados à transferência de políticas utilizam-se normalmente de métodos qualitativos, analisando um número limitado de casos em suas abordagens. Desta forma, tendem a produzir explicações mais específicas sobre determinadas situações, ao invés de buscar estabelecer padrões e/ou generalizações acerca dos respectivos processos (DOLOWITZ; SHARMAN, 2009). Tendem a ser mais estudados por cientistas políticos e analistas de relações internacionais e de gestão pública (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004).

É importante, ainda, entender a relação entre os dois conceitos tratados aqui como principais: a difusão e a transferência de políticas. Existem diferentes pontos de vista acerca de tal relação. Newmark (2002), por exemplo, vê a transferência como um tipo de difusão em que há o uso consciente de conhecimentos de uma política no desenvolvimento de outra por parte de outro ator. Busch e Jorgens (2005) veem a difusão como um tipo de transferência de políticas. Diane Stone (2001) e Ed Page (2000) veem ambas como um tipo de *lesson-drawing*, considerando-se que os estudos sobre o

---

4. a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions, etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institution in another time and/or place

referido processo pensam nas condições de “exportação” e “importação” das políticas, no cenário em que ocorre o processo, vendo a transferência como o objetivo do processo.

Para pensar-se a relação entre difusão e transferência de políticas, é importante entender os métodos utilizados nos estudos de cada área. A literatura de difusão, como dito, utiliza-se de métodos quantitativos, tendendo à generalização, à busca de padrões e ao entendimento sobre o alastramento das políticas como um todo. A difusão foca majoritariamente em fatores estruturais, no macro. Já a literatura de transferência de políticas utiliza-se de métodos qualitativos, analisando um número limitado de casos em suas abordagens – tende a analisar caso a caso os acontecimentos. Assim, tende a explicar de maneira mais específica determinadas situações, não buscando a construção de padrões e generalizações (DOLOWITZ; SHARMAN, 2009). A literatura sobre a transferência foca majoritariamente na agência, no micro.

Assim, pensa-se aqui a relação transferência x difusão como sendo caracterizada pela relação agência x estrutura, tal qual sugerido por Dolowitz e Sharman (2009). Estudar a difusão significa entender como uma política se alastrou pela estrutura do sistema em questão; estudar a transferência significa entender como e por que uma política utilizada por um ator foi adotada por outro, limitando o estudo a um número extremamente limitado de atores. A transferência seria o caso a caso de como ocorre a difusão de uma política ao longo do sistema.

Assim se caracterizam e relacionam os muitos termos utilizados pelas literaturas de difusão e de transferência para tratar dos referidos fenômenos. Os termos *learning*, “emulação” e *bandwagoning* não foram tratados aqui pois são vistos como mecanismos de difusão/transferência e serão trabalhados mais adiante. Entendidos os termos em torno dos processos e a relação agência x estrutura, deve-se agora compreender o porquê eles ocorrem.

## Motivações para se recorrer à difusão/transferência

A difusão/transferência de políticas públicas normalmente é utilizada quando há a insatisfação com alguma política previamente adotada ou quando há algum problema a ser resolvido no país. Pode também ser utilizada quando há a pressão/coerção de algum outro ator, ou de fatores externos, ou simplesmente pela vonta-

de de um ator em melhorar algo (DOLOWITZ; MARSH, 1996). No entanto, além das motivações para se recorrer à difusão/transfêrência, devem ser levados em conta os fatores que incentivam os atores a recorrer a tais processos; o porquê eles recorrem a algo já utilizado, ao invés de desenvolver algo novo.

Pensando-se no que é dito nos estudos sobre a transferência de políticas, o principal fator que encoraja os atores a se basearem em políticas já utilizadas e nas experiências de outros Estados é o fato de isso economizar tempo e recursos empregados no desenvolvimento de novas políticas; cabendo, no entanto, uma análise por parte daqueles que desejam implementar determinada prática sobre a potencial efetividade dos elementos a serem adotados (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Desta forma, percebe-se a relevância do conhecimento sobre as políticas e o que está envolvido nesse processo de transferência, tal qual dito por Obinger, Schmitt e Starke (2013). Assim, uma conclusão a que se pode chegar é que a transferência de políticas envolve elementos mais racionais, ligados ao conhecimento e à relação custo x benefício, ao pensar o desenvolvimento e a implementação de tais políticas.

O processo aqui trabalhado pode ser encorajado e/ou facilitado: pelo número reduzido de objetivos a serem alcançados; pela simplicidade do “problema” a ser resolvido; pelo reduzido número de efeitos colaterais (*side-effects*) que podem ser gerados pela política em questão; pelo maior volume de informações que se tem sobre o funcionamento do programa em questão em outro local; e pela facilidade de predição dos resultados. A complexidade dos elementos a serem transferidos (serão tratados mais adiante), no entanto, pode ser um fator que impede ou dificulta a transferência de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Já ao considerar a literatura de difusão, segundo Rogers (1983), podem aumentar o interesse e/ou reduzir o tempo no qual as inovações são difundidas fatores como: as vantagens percebidas pelos atores que visualizam a inovação e a compatibilidade com os valores, experiências passadas e necessidades dos mesmos; a baixa complexidade no entendimento e uso das inovações; a possibilidade de se testar tais inovações antes de implementá-las de fato, reduzindo a incerteza acerca das mesmas; a existência de resultados visíveis em outros atores que as utilizam. A maior homogeneidade dos atores que participam do respectivo processo de comunicação também pode colaborar na adoção das

inovações, junto à estrutura do sistema social do ator que pretende adotá-las, suas normas e seus líderes. Antes de serem adotadas por outros atores, as inovações podem ainda passar por um processo de reinvenção, passando por adaptações para se adequarem à realidade de tais atores (ROGERS, 1983).

Podem ser notadas semelhanças entre o que é dito pelas literaturas tanto de difusão quanto de transferência, percebendo-se grande atenção às vantagens que se pode obter ao utilizar políticas já praticadas por outro ator, principalmente em relação à redução de custos de implementação, por já ser algo conhecido; ao nível de complexidade do elemento a ser adotado, com a busca de políticas mais simples para serem implementadas; e à capacidade de predição dos resultados da implementação dos respectivos elementos, diretamente relacionada à quantidade de informações que se obtém sobre as políticas e seus resultados.

Vale ainda destacar três visões que tornam mais atrativa a implementação de inovações políticas percebidas, já utilizadas por outros atores, conforme dito por Dobbin, Simmons e Garrett (2007), autores ligados à literatura de difusão. A primeira se relaciona com a maior aceitação à adoção de políticas que foram implementadas por atores que possam ser considerados lideranças, ou que sirvam de exemplo para outros em determinadas áreas, literalmente “seguindo o líder”, como abordado pelos autores.

A segunda visão está ligada à criação, por parte de comunidades epistêmicas e/ou indivíduos que possuam *expertise* suficiente, de soluções políticas que se adequem ao problema que se deseja resolver; vale lembrar que a capacidade de tais atores restringe-se à teoria, pois os únicos capazes de implementar as políticas propostas, observando-as na prática, são os Estados e organizações internacionais. Nesse caso, as políticas podem se propagar mesmo que sem qualquer exemplo prático, valendo ressaltar que os *experts* em questão baseiam-se normalmente em lideranças e exemplos passados no desenvolvimento de tais soluções políticas, e que elas devem ter bom fundamento teórico para serem melhor aceitas e levadas direto à implementação por parte dos atores (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

O terceiro meio de aceitação das inovações políticas pelo sistema social seria a percepção de semelhanças entre os países envolvidos no processo de difusão, sejam sociais, culturais, políticas ou quaisquer outras (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Cabe

ressaltar também a proximidade geográfica, que pode colaborar na difusão e na probabilidade e facilidade de ocorrência do processo, ou a influência de um governo sobre outro neste contexto (BERRY; BERRY *apud* STONE, 2003, p. 3).

Encerra-se, assim, a discussão sobre o que motiva os atores a recorrerem a políticas já utilizadas por outros. O próximo passo, agora, será entender o objeto do processo, ou seja, o que é transferido/difundido.

## O objeto dos processos: o que é difundido/transferido?

É importante, então, entender o que exatamente pode ser difundido/transferido. Segundo o conceito de difusão de Rogers (1983), apresentado no início da seção 3.1, o que são difundidas são inovações. As inovações em questão, como dito, não consistem necessariamente em algo novo, em algum elemento que tenha surgido recentemente no sistema; consistem basicamente em algo que é percebido como novo pelo ator que deseja utilizá-las (ROGERS, 1983).

Pensando-se no que é levado em conta como inovação quando se trata de difusão/transferência de políticas, recorre-se então à literatura relacionada à transferência, pois a mesma possui mais recursos teóricos para tratar dessa questão. Segundo Dolowitz e Marsh (1996), podem ser transferidos: os objetivos, a estrutura e/ou o conteúdo das políticas, juntos ou separadamente, tendo em vista que por vezes pretende-se, por exemplo, obter os mesmos objetivos de certa política, mas utilizando-se de outros meios, ou vice-versa; instrumentos políticos ou técnicas administrativas, levando-se em conta que pode ser pretendida apenas a obtenção de instrumentos e/ou técnicas, sem alterar a direção ou as diretrizes políticas do que já é feito por determinado ator; instituições, visando alcançar determinados objetivos, como por exemplo ambientais; ideologias, visando obter justificativas para determinadas ações; ideias, atitudes e conceitos, juntamente às ideologias; e as lições retiradas de outras situações ou políticas, sejam elas positivas ou negativas, que podem vir a colaborar no desenvolvimento de políticas.

Dolowitz e Marsh (2000, p. 12) incluem ainda à lista do que é transferido os programas, entendendo-os como “meios específicos do curso de ação usados para implementar políticas” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 12, tradução do autor<sup>5</sup>); ou seja, eles consistem

5. the specific means of the course of action used to implement policies

em meios de se aplicar uma política, de modo que a mesma pode possuir diversos programas, enquanto um programa diz respeito ao curso de ação de uma determinada política. Percebe-se, assim, que o processo de transferência não envolve apenas as políticas em si; podem ser transferidos todos os elementos que a circundam, seja sua ideia, prática, seus meios, objetivos, ou os aprendizados sobre a utilização de determinada inovação.

Os elementos a serem transferidos são, de certa forma, inovações políticas para os atores que os adotam, levando-se em conta que são vistos como inovações por ainda não existirem nos mesmos e/ou só passarem a ser vistos como soluções políticas úteis a partir de determinado momento. Entendido o que pode ser transferido/difundido, deve-se agora tratar sobre em que medida, em qual grau ocorre a transferência.

## Graus de transferência

Pensando-se no grau em que a difusão/transferência ocorre, deve-se fundamentalmente recorrer à literatura de transferência, tendo em vista que os estudos de difusão não levam o referido fator em conta, pois não estudam o caso a caso dos processos. Assim, existem quatro diferentes graus de transferência de políticas (em ordem crescente): inspiração (*inspiration*), utilizando-se apenas de ideias externas para pensar-se o que pode ser feito internamente; síntese (*synthesis*) e hibridização (*hybridization*), podendo serem chamadas de combinação (*combination*) utilizando-se de elementos de políticas e/ou programas praticados e/ou sugeridos em dois ou mais países para desenvolver uma política mais próxima e adaptada à realidade que se deseja alcançar; emulação (*emulation*- não confundir com o mecanismo de mesmo nome, que será tratado mais a frente), quando não se copia tudo, mas alguns elementos de uma política; cópia (*copying*), adoção de um programa integralmente igual ao adotado por outro ator (DOLOWITZ; MARSH, 1996; DOLOWITZ; MARSH, 2000). A combinação tende a ser mais utilizada por burocratas (*bureaucrats*), enquanto a cópia e a emulação, pensadas como soluções mais rápidas, tendem a ser mais utilizadas por políticos.

Entendido em que medida a transferência pode ocorrer, passa-se agora à busca de compreensão a respeito de quem participa de tal processo.

## Atores envolvidos na difusão/transferência

Depois de se trabalhar os processos e o que pode ser difundido/transferido, deve-se então compreender quem está envolvido nos referidos processos. Haja vista que os estudos sobre a difusão visam, basicamente, analisar o alastramento dos elementos envolvidos em determinadas políticas, recorre-se à literatura de transferência para observar mais detalhadamente os atores que atuam nos processos aqui estudados.

Segundo Dolowitz e Marsh (1996, p. 345, tradução do autor<sup>6</sup>), participam do processo de transferência de políticas “oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e *experts* e instituições supranacionais”. A transferência pode ocorrer tanto entre Estados quanto dentro dos mesmos, entre suas unidades políticas sub-nacionais (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Neste contexto, os oficiais, partidos políticos e servidores públicos constituem-se como atores ligados aos governos dos Estados e suas unidades. Os grupos de pressão atuam sobre as decisões dos Estados, defendendo suas próprias causas e manifestando seus interesses no processo de construção e/ou transferência de políticas. Já os empreendedores de políticas e *experts* atuam na transferência de políticas por sua rede de contatos, obtendo e compartilhando experiências e conhecimentos sobre diversos casos em diversos locais, e seu próprio conhecimento previamente desenvolvido; tais fatores conferem aos respectivos atores a capacidade de contribuir de forma positiva na implementação de novas políticas. Por último, as organizações internacionais, que por si só promovem o intercâmbio de ideias entre os Estados e/ou utilizam-se de mecanismos de influência para impactar, direta ou indiretamente, a construção de políticas estatais (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Ainda em relação aos atores envolvidos no processo de transferência de políticas, Dolowitz e Marsh (2000) incluem à lista as instituições e consultores não-governamentais, as corporações transnacionais e os *think tanks*. Pensando em tais atores, Stone (2000) afirma que a transferência não ocorre necessariamente entre atores governamentais, mas pode eventualmente ocorrer entre

---

6. elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs and experts and supra-national institutions

as organizações (governamentais ou não) e corporações, sem qualquer envolvimento de Estados no processo.

Em relação aos consultores não-governamentais, sejam eles atuando de forma individual ou em empresas, os Estados têm cada vez mais recorrido ao aconselhamento dos referidos atores no desenvolvimento de novas políticas, programas ou instituições. O motivo principal pelo qual recorre-se à participação desses atores é o fato de que suas ideias baseiam-se nas “melhores práticas” utilizadas em outros países, naquelas que obtiveram mais sucesso; não conferem, porém, demasiada atenção ao sistema político interno dos “inovadores” e dos países que pretendem adotar as políticas, o que tende a gerar a implementação de elementos similares nos países que os contratam. Vale ressaltar que os governantes podem escolher os consultores que contratam, levando-se em conta o modelo aconselhado por cada um dos respectivos atores, podendo assim procurar algum que possua maior afinidade e conhecimento acerca de seu sistema político (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

As organizações não-governamentais têm também emergido como atores importantes no contexto da difusão e da transferência de políticas, levando em conta sua capacidade de propagar ideias e informações pelo mundo, nas mais diversas pautas. As organizações internacionais, governamentais ou não, podem participar da transferência feita de maneira tanto voluntária quanto coerciva; as duas formas serão vistas mais à frente. Os dois tipos de organizações e os consultores podem (ou não) trabalhar em conjunto no desenvolvimento de políticas, projetos, instituições e ideias como um todo (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Stone (2000) analisa o papel dos institutos independentes ligados à política, normalmente concebidos como organizações não-governamentais, conhecidos como *think tanks*. Segundo a autora, tais atores acumulam conhecimentos, elementos científicos e técnicos em relação aos problemas econômicos e sociais dos países – embora possam, por vezes, estarem ligados a determinados grupos de interesse. Têm uma certa independência em relação ao setor público, não participam formalmente dos processos de tomada de decisão, tendo em vista o fato de consistirem em atores não-governamentais, mas possuem influência indireta em tais processos, por participar da formação da opinião dos tomadores de tais decisões. Devido ao fato de analisar de maneira científica o processo e as políticas a serem transferidas, bem como a realidade dos atores

que participam do processo de tomada de decisão, os *think tanks* tendem a não copiar de maneira idêntica as práticas de um ator em outros, estando ligados a outros graus de transferência, como a síntese, a emulação ou a inspiração (STONE, 2000; STONE, 2003).

São esses, então, os atores envolvidos nos processos de difusão/transferência de políticas. Entendido o que são os processos, o que e quem está envolvido e os graus em que esses processos podem ocorrer, deve-se agora entender como ocorrem, quais os mecanismos envolvidos.

### **Como ocorrem os processos: os mecanismos de difusão / transferência**

Passa-se aqui, então, ao entendimento a respeito dos mecanismos através dos quais as políticas e/ou seus elementos são transmitidos entre os atores. Embora as literaturas de difusão e transferência acabem, por vezes, por trabalhar com uma multiplicidade de denominações para tais mecanismos, acabam por, independente das nomenclaturas utilizadas, tratarem basicamente de quatro elementos: aprendizado (*learning*), competição (*competition*), imitação (*mimicry*) e coerção (*coercion*).

Como já dito, a transferência pode ocorrer de maneira voluntária ou com a utilização da coerção para que um ator adote determinada política. A transferência voluntária e o *lesson drawing* ocorrem quando um ator, normalmente insatisfeito com uma determinada situação, deseja alterá-la; ou seja, quando percebem-se problemas nas políticas utilizadas pelos Estados (levando em conta que o que é considerado problema varia no tempo e espaço) ou simplesmente quando elas não são suficientes para atender mais as necessidades da população.

O principal mecanismo de transferência voluntária é o aprendizado (*learning*), que está ligado a uma decisão racional dos atores. O receptor decide, pelos fatores acima citados, adotar uma política (ou parte dela) já utilizada por outro (MARSH; SHARMAN, 2009; ROSE, 1991), ou ao menos estimulada por outros atores, como organizações internacionais. O objetivo ao utilizar-se deste mecanismo possui cunho racional, pois consiste na busca por melhores soluções e resultados utilizando uma alternativa mais fácil, tendo em vista ser uma solução já pronta. Os atores analisam as informações sobre as políticas já utilizadas por outros atores, refletindo sobre a

utilidade e a efetividade que a mesma pode ter se utilizada por eles (SHIPAN; VOLDEN, 2008). No entanto, por mais que se creia possuir as informações necessárias para a decisão e implementação de políticas transferidas, a racionalidade pode (e tende a) ser limitada, havendo a falta de informações neste contexto, com uma enorme dificuldade de se obter sempre todas as informações necessárias (MARSH; SHARMAN, 2009; WEYLAND, 2005).

Um exemplo de transferência via *learning* ocorre com o Bolsa Família, programa de transferência condicional de renda brasileiro. Países que pretendem reduzir seu nível de pobreza extrema/miséria buscam aprender o programa brasileiro para alcançar tal objetivo. A escolha do Bolsa Família como exemplo deve-se a sua eficácia e às suas certificações internacionais, por parte de instituições como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Assim, os atores adotam voluntariamente o programa para tentar resolver problemas sociais (ANCELOVICI; JENSON, 2013).

Já a transferência por meio da coerção pode ocorrer de forma direta ou indireta. A coerção direta, também chamada de penetração (*penetration*) por Stone (2000), é percebida quando um ator força outro a adotar determinadas políticas e/ou medidas. A coerção indireta ocorre quando há interdependência funcional entre atores ou ocorrem externalidades; ou seja, ocorre quando não há a pressão de outro ator para a adoção de determinadas políticas, mas outros fatores forcem a utilização das mesmas (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Um exemplo da transferência por meio da coerção direta é o que foi feito pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no final do século XX, ao impor condições para que fossem concedidos empréstimos a diversos Estados; os governos acabavam cedendo, tendo em vista a atratividade dos empréstimos do Fundo. Já um exemplo da transferência por meio da coerção indireta é a legislação ambiental desenvolvida pelo Canadá na década de 1980, que foi em grande parte copiada dos Estados Unidos, pelo fato de os canadenses terem percebido disparidades em relação à legislação de seu vizinho e buscarem adequações, se sentindo coagidos, de certa forma, a adotar as referidas políticas. Pode-se perceber em um processo a ocorrência, em paralelo, da coerção e da transferência voluntária ou da emulação (DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2000; SHIPAN; VOLDEN, 2008).

A competição (*competition*), normalmente relacionada a políticas econômicas, ocorre basicamente quando um ator percebe que uma política acarreta benefícios, mas que para se obtê-los em maior quantidade deve ser mais atrativo que os outros e “ganhar uma disputa” dos mesmos; nesse caso, os atores passam a competir entre si por tais benefícios. Para que haja a competição, os atores envolvidos acabam por adotar políticas semelhantes, visando atrair os mesmos benefícios e obter os mesmos resultados (MARSH; SHARMAN, 2009). Um exemplo de como pode ocorrer a transferência por meio da competição está na atração de investimentos, que leva os Estados a tomarem atitudes como privatização e menor interferência nos mercados. A competição frequentemente ocorre junto ao *learning*, de modo que os atores aprendem as políticas com outros, e as utilizam para competirem em busca dos respectivos ganhos (SHIPAN; VOLDEN, 2008).

A imitação (*mimicry*), nomeada por alguns autores como emulação (*emulation*), consiste na cópia de políticas e/ou seus elementos utilizados por outros atores normalmente sem levar em conta elementos técnicos, sua eficiência e etc.; o termo *bandwagoning* também encaixa-se aqui, sendo visto por Melo (2004, p. 174 e 175) como “emulação ativa de outras experiências pelas burocracias”. O mecanismo é mais utilizado por atores que imitam elementos utilizados por outros vistos como líderes, exemplos ou percebidos como mais avançados, como modelos em determinados âmbitos, sem que se busque e considere informações relacionadas à implementação e os resultados de determinada política em outros atores que já as implementaram; por isso, pode ser contrastada com o *learning*, onde há a avaliação racional do que será transplantado. Na imitação, normalmente não se levam em conta as políticas antes de implementá-las, adotando-as com base apenas nos atores que as utilizam e a sua imagem enquanto exemplos, referências em determinados aspectos (MARSH; SHARMAN, 2009; SHIPAN; VOLDEN, 2008). Exemplo de emulação é a privatização feita por diversos países visando seguir o exemplo inglês nas décadas de 1980 e 90 (STONE, 2001).

É importante, porém, entender que pode haver mais de um mecanismo atuando em uma determinada situação. Segundo Marsh e Sharman (2009), pode haver casos em que os mecanismos só produzem mudanças quando atuando em conjunto com outros – como por exemplo a competição, que para ocorrer faz com que seus atores

tenham que aprender as políticas, assim como visto na disputa por investimentos estrangeiros, que levou os atores a aprenderem políticas neoliberais. Outro exemplo está relacionado à implementação de direitos de propriedade intelectual, observando-se que em contrapartida pode-se obter maior e melhor acesso a mercados estrangeiros; nesse caso, vê-se ao mesmo tempo a coerção e a competição sendo levadas em conta. Outro fato que deve ser levado em conta é que elementos políticos semelhantes podem ser empregados pelos atores por diferentes motivos. Por exemplo, enquanto determinados atores conferiram independência a seus bancos centrais objetivando o controle inflacionário, ou seja, através do *learning* ou, por vezes, da coerção exercida pelo FMI, outros o fizeram apenas pelo fato de ser uma política defendida pelo Fundo Monetário Internacional, ou seja, apenas emulando, imitando algo sugerido por um ator visto como exemplo nesse sentido (MARSH; SHARMAN, 2009).

Entendeu-se então, até aqui, no que consistem os processos de difusão e transferência de políticas e o que, quem, por que e como ocorre o processo. No entanto, uma política envolvida neste contexto pode ser falha, como será visto agora.

## Falhas nas políticas transferidas

Embora o processo de difusão/transferência de políticas seja visto como uma oportunidade de se implementar soluções políticas com menor custo e melhores resultados, uma política transferida não necessariamente terá sucesso; mesmo nos casos de transferência voluntária, em que se observa maior racionalidade no processo (caso haja a coerção, não há muita escolha e/ou possibilidade de cálculo estratégico para o ator no processo). Em relação ao insucesso das políticas transferidas, Dolowitz e Marsh (2000) apontam três causas para tal ocorrência.

A primeira causa está ligada à insuficiência de informações por parte do ator que pretende implementar a nova política, sendo denominada transferência desinformada (*uninformed transfer*). A segunda causa consiste na transferência incompleta (*incomplete transfer*), em que não se transferem elementos que são cruciais para o sucesso da respectiva política em seu país de origem. A terceira causa é a transferência inapropriada (*inappropriate transfer*), referindo-se aos casos em que não se consideram diferenças, sejam políticas, econômicas, sociais, ideológicas, entre outras, entre

ator de origem das políticas e o que pretende implementá-las (DOLWITZ; MARSH, 2000).

## Considerações finais

Diante do exposto, pode-se dizer que o presente artigo mostrou que, embora haja um grande número de nomenclaturas ao redor dos estudos sobre o objeto aqui adotado, podem-se resumir todas as denominações em duas: difusão e transferência de políticas públicas. Explorou-se os processos mostrando suas motivações, graus, objetos, atores, mecanismos e falhas. Mostrou-se ainda que difusão e transferência não são o mesmo processo, mas relacionam-se fortemente entre si. A literatura relacionada aos processos é dotada de grandes semelhanças, conforme também demonstrado, provando a enorme proximidade entre os mesmos. Os mecanismos apresentados pelos autores que discutem tanto a difusão quanto a transferência de políticas são os mesmos, bem como as motivações; as poucas diferenças entre o que é dito na literatura sobre os processos se dá simplesmente em função de seu enfoque, tendo em vista que os estudos sobre a difusão focam em fatores estruturais, analisando o alastramento de uma política (ou seus elementos) pelo sistema, enquanto os estudos sobre a transferência focam na agência, no caso a caso de como uma política (ou seus elementos) já utilizada por um ator é passada para outro(s).

Cabe ainda dizer que essa área tende ainda a avançar, tendo em vista o avanço nas comunicações e da globalização. Com esse avanço, é importante que sejam contínuos os estudos sobre a difusão/transferência de políticas públicas, tendo em vista que, com o tempo, podem ser vistos mais atores, mecanismos, enfim, elementos novos e/ou desconhecidos ainda em relação a esses processos.

## Referências

- ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. Standardization for transnational diffusion: the case of truth commission and conditional cash transfers. **International Political Sociology**, v. 7, p. 294-312, 2013.
- BUSCH, P.O.; JORGENS, H. The international sources of policy convergence: explaining the spread of environment policy innovations. **Journal of European public policy**, n. 12, p. 860-884, outubro de 2005.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, v. 4, n. 2, p. 147-160, abr. 1983.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, jan. 2000.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, jun. 1996.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, p. 449-472, 2007.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public administration**, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FANG, Songying; STONE, Randall. International Organizations as policy advisors. **International Organization**, v. 66, n. 4, p. 537-569, 2012.

FINK, Simon. "When I find myself in times of trouble...": the conditional effect of international organisations on policy convergence. **European Journal of Policy Research**, v. 52, n. 5, p. 630-659, ago. 2013.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Political studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, dez. 1996.

HAWLEY, Amos. Human ecology. In: SILLS, David (Ed.). **International Encyclopedia of the Social Sciences**. Nova York: Macmillan, p. 328-337, 1968.

LADI, Stella. Globalization, think-tanks and policy transfer. Bonn: CiteSeer, dez. 1999.

LEVI-FAUR, David. Herding towards a new convention: on herds, shepherds, and lost sheep in the liberalization of the telecommunications and electricity industries. **Politics Papers Series**, Nuffield College, University of Oxford, 2002.

LEVI-FAUR, David; VIGODA-GADOT, Eran (Ed.). International public policy and management: policy learning beyond regional, cultural, and political boundaries. Nova York: Marcel Dekker, 2004. 486 p.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy studies**, v. 30, n. 3, jun. 2009, p. 269-288.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 1, p. 169-206, 2004.

MESEGUER, Covadonga. Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations. **Working paper 316**, jan. 2005.

NEWMARK, A.J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, n. 19, p. 152-178, 2002.

OBINGER, Herbert; SCHMITT, Carina; STARKE, Peter. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. **Social policy & administration**, v. 47, n. 1, p. 111-129, fev. 2013.

PAGE, Edward. Future governance and the literature on policy transfer and lesson drawing, Londres, 28 jan. 2000.

ROGERS, Everett. **Diffusion of innovations**. 3 ed. Nova York: The free press, 1983. 453p.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? **Journal of public policy**, v. 11, n. 1, p. 3-30, jan. 1991.

SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 840- 857, out. 2008.

SIMMONS, Beth; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geofrey. Introduction: the international diffusion of liberalism. **International Organization**, v. 60, n. 4, p. 781-810, out. 2006.

SIMMONS, Beth; ELKINS, Zachary. The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy. **American Political Science Review**, v. 98, n. 1, p. 171-189, 2004.

STONE, Diane. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. **CSGR Working Paper 69/01**, abr. 2001.

STONE, Diane. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. **Governance: an international journal of policy and administration**, v. 13, n. 1, p. 45-62, jan. 2000.

STONE, Diane. Transnational transfer agents and global networks in the “internationalisation” of policy. Nova Orleans, abr.2003.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262-295, jan. 2005.

WILLIAMSON, John (Ed.). **Latin America adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

## Sobre os autores

### **Ana Paula Sampaio**

Graduada em Relações Internacionais  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)  
apsampaio@hotmail.com

### **Clara Rosa Aires**

Graduada em Relações Internacionais  
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)  
cahaires@gmail.com

### **Lucas de Medeiros Diniz**

Graduado em Relações Internacionais e graduando em Direito  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)  
lucasmadiniz@gmail.com

### **Paulo Henrique Malheiros Oliveira**

Graduada em Relações Internacionais  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)  
pho.malheiros@gmail.com

### **Renata Santos Costa**

Graduada em Relações Internacionais  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)  
renatacostasantos.puc@gmail.com

### **Thales Leonardo de Carvalho**

Graduado em Relações Internacionais  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)  
Thalesleo1@gmail.com

### **Yasmin Moulin**

Graduada em Relações Internacionais  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)  
yasmin\_avanci@hotmail.com

# Chamada de Artigos

**FRoNteiRA**, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

## **Entrega de artigos**

A Revista *Frenteira* opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

## **Normas de produção**

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista *Frenteira*, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A *Frenteira* atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1- O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2- Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3- Todo e qualquer artigo enviado à Revista *Frenteira* será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4- Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, *Times New Roman* e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e pala-

vas e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além disso, devem ser acompanhados por *abstracts*, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;

5- Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;

6- As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;

7- Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;

8- As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;

9- Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar [http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao\\_artigos.pdf](http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf));

10- A *Fronteira* se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;

11- Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista *Fronteira* e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para [fronteira@gmail.com](mailto:fronteira@gmail.com).

Atenciosamente,

**Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.**

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Júlio César Buére

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Bárbara Lopes Campos

Bruna de Castro Prates Renault

Guilherme di Lorenzo Pires

Matheus de Abreu Costa Souza

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Vinícius Tavares de Oliveira

