

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 Felippe; 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**

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

ISSN: 1679-5377

FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte
v. 16 n. 32
p. 185 - 354
2º sem. 2017

FRoNteIRA

Conselho executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Souza Ramos
Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Lisa Maria de Jesus Andrade
Matheus de Abreu Costa Souza
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Victor de Matos Nascimento
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, PUC Rio
Onofre dos Santos Filho, PUC Minas
Oswaldo Bueno Amorim Filho, PUC Minas
Paulo José dos Reis Pereira, PUC SP
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, PUC Rio
Ricardo Seitenfus, UFSM
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.1, n.1
(2001-). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .
v.
ISSN 1679-5377
Semestral
1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações
Internacionais.

CDU: 327(05)

Sumário

Intervenção da OTAN no Kosovo _____	191
<i>NATO intervention in Kosovo</i>	
Júlia Mendes Martins dos Santos Laura Carolina Fonseca Silva Thaís Santos Souza	
As organizações internacionais e o pós-guerra fria _____	204
<i>International organizations and the post-cold war</i>	
Pedro Henrique Miranda Gomes	
Uruguai em pauta: a legalização do aborto no _____	229
contexto de ascensão da Frente Ampla	
<i>Uruguay on the agenda: the legalization of abortion in the context of the rise of Frente Amplio</i>	
Fernanda Cristina Alvarenga Ferreira	
O processo de acumulação primitiva do capital _____	253
britânico na Índia: uma análise marxista	
<i>The process of primitive accumulation of british capital in India: a marxist analysis</i>	
Felipe Piva Maria Paula de Oliveira Nascimento	
O combate ao terrorismo: uma análise _____	268
das principais causas e das estratégias e modelos contraterroristas	
<i>The fight against terrorism: an analysis of the main causes and counterterrorist strategies and models</i>	
Ana Cláudia Souza Cruz Teodoro Diana Gonçalves Ramalho	
Liberdade: considerações de caráter cívico _____	289
<i>Freedom: considerations of civic character</i>	
Eduardo Augusto Faria de Souza Maia	

As negociações bilaterais Brasil-_____	313
Argentina (1962-1965) e suas implicações no processo de integração do Cone-Sul	
<i>Brazil-Argentina bilateral negotiations (1962- 1965) and its implications on the integration process of Southern Cone</i>	
Fernanda Cardoso Fonseca Marianna Petrovna Ekel	
O impacto do terrorismo na economia e seu efeito _____	332
sobre o mercado brasileiro	
<i>The impact of terrorism on the economy and its effect on the brazilian market</i>	
Esther Helena Fuentes	
Chamada de artigos _____	352

Intervenção da OTAN no Kosovo

NATO intervention in Kosovo

Júlia Mendes Martins dos Santos*

Laura Carolina Fonseca Silva**

Thaís Santos Souza***

Resumo

O presente trabalho desenvolve-se a partir das perspectivas da Guerra Justa e do Institucionalismo, com a finalidade de analisar a legitimidade da intervenção da OTAN feita no território iugoslavo durante o conflito do Kosovo. Mediante a leitura e compreensão dos textos, chegou-se a duas respostas: para os institucionalistas Keohane e Buchanan a ação foi ilegítima, tendo em vista a não consideração do acordo institucional necessário para julgar o uso preventivo da força. Entretanto, de acordo com Walzer e Mill, a mesma foi legítima, uma vez que promoveu a autodeterminação de um povo, a partir da defesa dos direitos humanos e da defesa da nacionalidade e independência desse povo. Conclui-se, portanto, que as diferentes perspectivas teóricas levam também a diferentes interpretações, gerando divergência de opiniões em âmbito internacional.

Palavras-chave: Kosovo. Intervenção. OTAN. Guerra Justa. Institucionalismo.

Abstract

This essay develops from two perspectives of Just War and institutionalism, in order to analyze the legitimacy of NATO intervention made on Yugoslav territory during the Kosovo conflict. By the reading and understanding of the texts, was reached two answers: for the institutionalists Keohane and Buchanan, the action was illegitimate, given the failure to consider the institutional agreement needed to judge the preventive use of force. However, according to Walzer and Mill, it was legitimate, since promoted the self-determination of a people starting from the human rights defense and the defense of nationality and independence of people. It follows, therefore, that the different theoretical perspectives also lead to different interpretations, generating divergence of views in the international scenario.

Keywords: Kosovo. Intervention. NATO. Just War. Institutionalism. Escalade of the Conflict.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: juliamsantos97@hotmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: lauracfons@gmail.com

*** Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: thaissantos95@hotmail.com

Introdução

A região balcânica, localizada no sudeste europeu, é caracterizada por ser cenário de inúmeros conflitos ao longo dos séculos, devido às divergências ocorridas em razão da multiplicidade de etnias e religiões. No contexto da Segunda Guerra Mundial, para fazer oposição ao nazismo, Josef Broz, mais conhecido como Tito, consegue reestruturar as etnias dentro da República Socialista Federativa da Iugoslávia. Por esse feito, durante seus anos como primeiro ministro e, posteriormente, presidente iugoslavo, foi considerado herói nacional. Sua morte ocasionou instabilidades na região. No final do século XX, com o fim da União Soviética suas áreas de influência sofreram diversas crises. Países do leste europeu, como a república iugoslava, foram alvo de um processo de desagregação causado por um nacionalismo religioso, cultural e étnico. A Iugoslávia não conseguiu se manter como uma unidade política soberana, e até o ano de 1998, Eslovênia, Croácia e Bósnia já haviam conseguido sua independência. Entretanto, a região do Kosovo ainda fazia parte da Iugoslávia, de maioria étnica albanesa, iniciou-se na província então, por essa população, um movimento de secessão dos sérvios e pela autonomia da região. Em 1997, foi criado o exército de libertação do Kosovo, atos de hostilidade foram praticados de ambos os lados, os albaneses por separação e os sérvios para manter o Kosovo como província.

Com a chegada ao poder de Milosevic, as tensões se intensificam e os albaneses são severamente reprimidos, várias violações dos direitos humanos acontecem e são essas que mais tarde servirão de justificativa para a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na região. Organização essa que tem como natureza jurídica a proteção política e militar de seus países membros, mas que interviu no conflito iugoslavo com a justificativa de impedir o genocídio de uma minoria étnica.

A partir desse contexto, a intenção do presente trabalho é descobrir qual a legitimidade da ação da OTAN ao intervir no território iugoslavo, interferindo no conflito do Kosovo. Sendo assim, a hipótese é de que a intervenção foi legítima, porque a organização agiu em prol dos direitos humanos, que estavam sendo violados na região. Para isso, serão utilizados os princípios institucionalistas, discutidos por Keohane e Buchanan, e a perspectiva

atual dos critérios da Guerra Justa, abordados por Walzer e Mill. Essas teorias possuem perspectivas diferentes, o que dá um amplo espectro para análise do caso.

Precedentes e contexto histórico do conflito no Kosovo

Sobre o contexto histórico, a região da Iugoslávia vem sofrendo conflitos étnicos desde a antiguidade, e que permanece até a década de 1990 com a intensificação dos conflitos étnicos para a independência das províncias da Iugoslávia.

Adotando uma política de divisão dos poderes entre as várias repúblicas que formam a Iugoslava (Sérvia, Croácia, Eslovênia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro e Macedônia), Josip Broz, conhecido como Tito, que foi presidente de 1953 a 1980, conseguiu manter a paz nos Bálcãs. Com isso, é possível perceber que o presidente teve um papel fundamental na união das várias culturas e identidades étnicas dentro do território Iugoslavo. Segundo Renata Summa e Numa Mazat (2011), o objetivo regional de Tito era a criação de uma grande e unificada Iugoslávia, que consistiria numa “Federação Balcânica” aliando seu país à Albânia, à Bulgária e a uma parte da Grécia (principalmente a Macedônia). Isto contribui assim para uma desescalada desse conflito cultural e étnico do leste europeu, pois para Alves (2004), Tito, percebeu a necessidade de respeito às diferenças coletivas, aos direitos das minorias étnicas e a união entre eles para a continuidade e manutenção da região iugoslava, conseguindo, durante a sua presidência, conter os conflitos (FARIA, ROSA, 2013).

Com a morte do presidente Tito, em 1980, o cargo da presidência iugoslava se tornou rotativo entre os representantes das várias províncias da Iugoslávia. Por conseguinte, a região passou por instabilidades políticas em seu território. Com a intensificação das instabilidades houve a desintegração do território a partir da década de 1990. Com isso é importante ressaltar o que diz Samuel P. Huntington (1997):

[...] a política mundial está sendo reconfigurada em moldes culturais e civilizacionais e os conflitos mais importantes não se darão mais entre classes sociais e outros grupos definidos em termos econômicos, mas serão entre povos pertencentes a diferentes entidades culturais (Huntington, 1997, p. 28).

E em um mundo pós-Guerra Fria, a cultura se caracteriza ao mesmo tempo como uma força integradora e desagregadora, como

o exemplo da Iugoslávia, da Bósnia e do Kosovo, que foram civilizações marcadas pela desintegração cultural, em que essas barreiras sociais culminaram em uma escalada para a guerra.

Segundo a British Broadcasting Corporation do Brasil (BBC BRASIL, 2012), depois do fim da guerra de independência da Bósnia, eclodiram as revoltas dos kosovares de origem albanesa (cerca de 90% da população) contra os sérvios na província do Kosovo, que ilustra “um enrijecimento das posições – confronto de vontades, em que os antagonistas procuram aumentar a credibilidade de seus compromissos por meio de atos irrevogáveis” (KAHN, 1969, p 81).

Em janeiro de 1998, ocorrem confrontos entre as forças sérvias e os guerrilheiros do Exército de Libertação de Kosovo (ELK), progredindo para o 7º degrau da escalada do conflito, em que este toma forma com “o caráter demasiadamente hostil, ou seja, represálias feitas contra o adversário” (KAHN, 1969, p.81). Em maio, quando a guerra já controla cerca de 40% do país, Slobodan Milosevic, então presidente da Iugoslávia, concorda em negociar com os kosovares. Neste ponto, o conflito se encontra no 2º degrau da escalada. Segundo a BBC Brasil (2012), este caracteriza-se por atitudes políticas diplomáticas entre o presidente Milosevic e a população albanesa, mas as conversas não vão longe. Em 1999, os Estados Unidos da América e alguns países da União Europeia, incomodados com a estagnação do confronto, pressionam ambos os lados a resolverem a situação da província do Kosovo, mas a Iugoslávia recusa a proposta de autonomia para a província (FARIA, ROSA, 2013).

Desta maneira, a OTAN decide intervir na Iugoslávia - sem autorização da ONU ou qualquer outro organismo internacional, o autor Herman Kahn (1969) discursa sobre o 8º degrau da escalada que caracteriza essa decisão da OTAN:

[...] atos violentos de hostilidade. Se a crise não for logo resolvida, atos de violência mais ou menos ilegais, ou outros incidentes destinados a hostilizar, confundir exaurir, violar, desacreditar, amedrontar, e de outro modo prejudicar, enfraquecer ou desmoralizar o adversário ou seus aliados e amigos, podem ser desfechados através de canais clandestinos ou não imputados, ou através de limitados órgãos paramilitares ou outros órgãos notórios (KAHN, 1969, p. 81).

De acordo com Paulo França (2004), o ápice do conflito do

Kosovo, que deu respaldo para a entrada da OTAN, foi o episódio de Racak. No dia 15 de janeiro de 1999, tropas paramilitares e das forças armadas sérvias entraram na cidade de Racak e massacraram 45 pessoas. Houve dúvidas sobre a veracidade desse episódio, mas o fato é que a repercussão mudou as atitudes das lideranças políticas da OTAN, levando-a a utilização de força no conflito. No dia 30 de janeiro, o conselho da Organização do Tratado do Atlântico Norte declarou formal e solenemente que a situação do Kosovo era uma ameaça à paz e à segurança internacional e que a “estratégia da OTAN era acabar com a violência e apoiar a conclusão de um acordo político interino para o Kosovo, de forma a impedir uma catástrofe humanitária” (FRANÇA, 2004, p. 83). São estes sinais que Kahn (1969) especifica como 10º degrau da escada:

[...] foi um rompimento acintoso de relações diplomáticas. Com esse ato, pretender-se-ia comunicar ao adversário que a confiança nas tradicionais medidas pacíficas de persuasão ou de coerção está chegando a um fim e que atos de força podem agora substituí-la. (KAHN, 1969, p.82).

Durante 78 dias, a Sérvia, Montenegro e Kosovo foram bombardeados pela OTAN, onde centenas de pessoas morreram e mais de um milhão fugiram para a Albânia e Macedônia. Milosevic decide retirar suas tropas da província, que era o objetivo dos bombardeios, mas não admite a derrota, e uma força de paz é enviada para a província, que passa a ser administrada de fato pela ONU (FARIA, ROSA, 2013).

Por esses fatos apresentados, Gomes (2011) afirma que o Kosovo está num processo de transição pela sua autodeterminação, desde que ficou sob regime de protetorado das Nações Unidas, em 1999, ao final da guerra. A partir disso, apesar de se manter sob a soberania sérvia, todo o território passou a ser regido pelas Nações Unidas. Assim, “foi neste contexto, simultaneamente de forte presença internacional e de iniciativa nacional que o Kosovo foi dando os primeiros passos rumo à democracia” (GOMES, 2011, p. 2).

Por fim, Gomes (2011) ressalta que após a declaração unilateral de independência, em fevereiro de 2008, o processo de transição democrática no Kosovo evoluiu do com o forte apoio dos Estados Unidos e da maior parte dos estados da União Europeia, e, em 2012, o Kosovo conquistou sua soberania plena (GOMES, 2011).

Teoria Institucionalista e Teoria da Guerra Justa

A partir da visão institucionalista de Keohane e Buchanan (2004), o uso preventivo da força pode ser definido como uso da força militar em antecipação, seja de ataques iminentes ou não. Entretanto, essa ação só é legítima se feita dentro um arranjo que combine instrumentos de prestação de contas anteriores e posteriores a ação. Os Estados deveriam assinar um contrato contingente, no qual seriam impostos duas premissas: primeiramente, deve ser feita uma apresentação de um caso baseado em evidências ao Conselho de Segurança da ONU, que se negado, pode ser apresentado à outra organização de Estados democráticos; depois, deve se submeter a uma avaliação imparcial, em que será levado em consideração se as reivindicações usadas para justificar a intervenção foram verdadeiras. Somente Estados que tem histórico de preservação dos direitos humanitários deveriam participar do processo institucional de controle do uso preventivo da força, pois isso seria necessário para desenvolver uma estrutura de tomada de decisão sobre intervenção militar humanitária para diminuir as violações dos direitos humanos em grande escala (BUCHANAN, KEOHANE, 2004).

O conceito de guerra justa, por sua vez, foi utilizado pela primeira vez no século IV, por Agostinho, a fim de justificar a guerra. Esse conceito foi discutido por vários teóricos ao longo dos séculos e, além da secularização e limitação da ideia de justiça, a teoria da guerra justa sofreu avanços significativos. Entretanto, este artigo irá se limitar às visões atuais da guerra justa, principalmente àquela concebida por Michael Walzer em seu livro *Guerras Justas e Injustas* (2003) (WALZER, 2003).

O modo como a guerra é julgada, de acordo com a teoria da guerra justa, divide-se em duas partes, conhecidas como *jus ad bellum* e *jus in bello*. O primeiro refere-se às justificativas pelas quais um Estado decide entrar em guerra, fazendo com que a guerra seja justa ou injusta. O segundo diz respeito às regras a serem seguidas uma vez que já está dentro da guerra, fazendo com que a guerra possa ser travada de modo justo ou injusto. É importante ressaltar, entretanto, que esses dois julgamentos podem ser usados de forma independente (WALZER, 2003).

O início de uma guerra é sempre algo ruim visto que ela traz muitas mortes e destruição para os países envolvidos. Nesse sentido, a guerra é vista como uma agressão. Para Walzer

a agressão é o nome que damos ao crime da guerra. Conhecemos o crime graças a nosso conhecimento da paz que ele interrompe – não a mera ausência de conflito, mas a paz-com-direitos, uma condição de liberdade e segurança que pode existir somente na ausência da agressão em si (WALZER, 2003, p.85).

Portanto, todas as violações a integridade territorial ou soberania política de um Estado são consideradas agressões e, sendo assim, para que um Estado entre em guerra com outro, deve haver justificativas plausíveis. Essas justificativas são trazidas pelo paradigma legalista, que coloca leis para a ordem no sistema internacional, apontando circunstâncias em que a guerra é uma ação legítima e justa. O paradigma legalista é composto por seis tópicos, sendo eles: 1) Existe uma sociedade internacional de Estados Independentes; 2) Essa sociedade internacional tem uma lei que estabelece os direitos de seus membros – acima de tudo, os direitos da integridade territorial e da soberania política; 3) Qualquer uso da força ou ameaça iminente de uso da força por parte de um Estado contra a soberania política ou a integridade territorial de outro Estado constitui agressão e é um ato criminoso; 4) A agressão justifica dois tipos de reação violenta: uma guerra em legítima defesa por parte da vítima e uma guerra para fazer vigorar a lei por parte da vítima e qualquer outro membro da sociedade internacional; 5) Nada a não ser agressão pode justificar a guerra e 6) Uma vez militarmente repellido o Estado agressor, ele também poderá ser punido (WALZER, 2003).

Quanto às regras e normas à serem seguidas dentro da guerra, existem dois tipos. O primeiro tipo diz respeito a como matar e quando matar. Para Walzer, essas normas, apesar de não serem insignificantes, não causariam nenhum impacto significativo na moral da guerra caso fossem abolidas (WALZER, 2003). Algumas delas são “que os soldados sejam precedidos por um arauto que porte uma bandeira vermelha; que os combatentes sejam sempre interrompidos ao pôr-do-sol, que sejam proibidas emboscadas e ataques-surpresa e assim por diante” (WALZER, 2003, p. 72).

O segundo tipo de norma diz respeito a quem matar, isto é, em uma guerra, apenas aqueles envolvidos na atividade bélica podem ser mortos. Aqueles cidadãos que não estão engajados no conflito devem ter sua vida protegida (ideia de proteção da vida dos inocentes). “Dependendo de nossa perspectiva social ou cultural, matá-los pode parecer injustificável, desumano, desonroso, brutal

ou assassino” (WALZER, 2003, p.73). Nesse contexto, segundo Walzer (2003), as intervenções ocorrem quando um Estado interfere diretamente nos assuntos internos de outros Estados. Apesar de isso ser uma ameaça à soberania política e à integridade territorial do Estado, as intervenções não são consideradas um crime, visto que existem argumentos para justificá-la (WALZER, 2003).

John Stuart Mill (1859) escreve a respeito do porquê Estados não deveriam intervir em outros Estados, mas também apresenta ressalvas dessa situação. Segundo Mill, os Estados têm o direito de resolver seus próprios assuntos, ao que ele chama de autodeterminação dos povos. Apenas os cidadãos dentro do Estado podem resolver as situações que ocorrem dentro daquele Estado, por mais duras que sejam essas situações. Por exemplo, se um Estado não possui instituições livres e seus cidadãos, por mais que lutem, não consigam estabelecer a liberdade, ainda sim esse Estado é considerado autodeterminado. Se outro Estado interferir, ele estará negando a essa comunidade o direito à autodeterminação e isso, provavelmente, trará resultados e situações que talvez não viriam à tona se não houvesse interferência externa (WALZER apud MILL, 2003). Nas palavras de John Stuart Mill (1859), citadas por Walzer (2003):

a autodeterminação é, portanto, o direito de um povo de „tornar-se livre por seus próprios esforços, se for possível. E a não intervenção é o princípio que garante que seu sucesso não seja impedido nem seu fracasso evitado pela intromissão de uma potência estrangeira (WALZER apud MILL, 2003, p. 148).

Existem três situações, trazidas por Mill (1859) e Walzer (2003), em defesa da intervenção, que “abrem caminho para guerras justas que não são travadas em legítima defesa nem contra a agressão no sentido estrito da palavra” (WALZER, 2003, p.152). Essas três ressalvas constituem também revisões do paradigma legalista. São elas:

- 1- quando um dado sistema de fronteiras contenha nitidamente duas comunidades políticas ou mais, uma das quais já esteja engajada numa luta militar em larga escala pela independência; ou seja, quando o que está em questão for uma secessão ou “libertação nacional” ;
- 2- quando as fronteiras já tiverem sido violadas pelos exércitos de uma potência estrangeira, mesmo que essa violação tenha sido solicitada por uma das partes numa guerra civil, ou seja, quando o que está em questão for uma contra- intervenção;
- 3- quando a violação dos direitos humanos no interior de um sistema de fronteiras for tão terrível que faça parecer cínica ou absur-

da qualquer referência a comunidade, autodeterminação ou “árdua luta”, ou seja, em casos de escravidão ou massacre (WALZER, 2003, p. 152).

Mill se dedica apenas aos dois primeiros casos, que entram em conformidade com sua teoria da autodeterminação dos povos, visto que, quando há uma luta por secessão, significa que um Estado estrangeiro domina um povo, e o mesmo ocorre quando há uma violação estrangeira em uma guerra civil, por exemplo. Os dois casos são basicamente uma contra intervenção, que tem como fim garantir de volta a autodeterminação de uma comunidade que foi perdida na presença de um estrangeiro (WALZER *apud* MILL, 2003). Entretanto, Mill (1859) salienta, como uma condição para intervenção que:

um Estado que esteja considerando uma intervenção ou uma contra intervenção irá por prudência ponderar o risco a que estará se expondo; mas deverá também, e por motivos morais, avaliar os riscos que sua atuação irá impor ao povo que ela pretende beneficiar e a todas as outras pessoas que possam ser afetadas. Uma intervenção não é justa se sujeitar terceiros a riscos terríveis: a sujeição a riscos anula a justiça. (WALZER *apud* MILL, 2003, p.161).

O terceiro caso, da intervenção humanitária, é analisado por Walzer (2003). Neste caso, a autodeterminação discutida por Mill (1859) é deixada de lado, visto que as forças que predominam em um Estado, podendo inclusive ser o próprio governo, promovem graves violações aos direitos humanos. Para Walzer (2003), “contra a escravização ou o massacre de adversários políticos, minorias nacionais e seitas religiosas, é bem possível que não haja defesa, a menos que a defesa venha de fora” (WALZER, 2003, p. 172). É importante lembrar, primeiramente, que não é possível medir o que seria uma violação grave dos direitos humanos, portanto, é difícil saber quando intervir. Em segundo lugar, como observado pelo próprio Walzer (2003), os Estados, normalmente, não intervem simplesmente para salvar vidas. Existe, na maioria das vezes, outras intenções (WALZER, 2003).

A intervenção nas perspectivas Institucionalista e da Guerra Justa

A Organização do Tratado do Atlântico Norte, conhecida como OTAN, surgiu em 1949, como uma aliança militar composta pelos países do bloco capitalista, no contexto da Guerra Fria, a fim de se resguardar de um possível ataque política e ou militar por parte

dos soviéticos. Quando foi fundada, a OTAN contava com a participação da Bélgica, Estados Unidos, Dinamarca, Canadá, Luxemburgo, Noruega, França, Islândia, Reino Unido, Itália e Portugal como países membros. Ao longo dos anos, diversos países ingressaram na aliança, inclusive alguns que pertenciam ao Pacto de Varsóvia, como a Albânia, a Bulgária e a Romênia (NATO,2017)

Em 1999, a OTAN realizou uma intervenção na guerra do Kosovo, promovendo ataques à República Federal da Iugoslávia, com a alegação de que, caso não intervisse, os direitos humanos naquele país seriam violados, visto que Milosevic pretendia realizar uma limpeza étnica para retirar os albaneses do Kosovo. De acordo com Walzer (2003), quando as intervenções são realizadas em prol da defesa dos direitos humanos que estão sendo gravemente violados, essa intervenção é legítima, entretanto, a discussão vai muito além disso. O Kosovo era composto por uma maioria de etnia albanesa, portanto, desejavam se desintegrarem da Iugoslávia e se tornarem um Estado independente. Segundo John Stuart Mill (1859), as intervenções são legítimas quando buscam ajudar um povo em sua independência, visto que isso proporciona a autodeterminação desse povo a partir de sua libertação. Portanto, a partir dessa perspectiva, a intervenção da OTAN no Kosovo foi legítima (WALZER *apud* MILL, 2003).

De acordo com a perspectiva institucionalista, a intervenção aconteceu depois de uma tentativa da OTAN de apresentar um caso baseado em evidências ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), onde salientaram a violação dos direitos humanos acontecendo na região e se propuseram a fazer uma intervenção fazendo uso preventivo da força. Entretanto, o CSNU não autorizou a OTAN a efetivar a ação, e ela não tentou apresentar sua argumentação a outra organização composta por Estados democráticos (FARIA, ROSA, 2013).

A operação que foi intitulada 'Operação Força Aliada' durou de 24 de março de 1999 a 10 de junho de 1999. Foram dias de ataques aéreos que tinham por objetivo retirar as tropas iugoslavas do Kosovo, e segundo a OTAN a operação foi bem-sucedida, apesar da grande perda de vidas civis durante esse processo. O fato de a OTAN considerar que a operação atingiu os objetivos, não faz com que esta seja legítima, pois seria necessária a avaliação, imparcial, feita por uma parte não envolvida no conflito (MORE, 2002).

A intervenção realizada, apesar de ter caráter humanitário, não foi autorizada por nenhuma assembleia que pudesse medir os riscos do uso preventivo da força e também não foi avaliada para determinar se a justificativa utilizada para a ocorrência da intervenção foi de fato verídica. Então, a partir do apresentado acima na perspectiva institucionalista de Keohane e Buchanan (2004), a operação efetuada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte foi ilegítima, pois não considerou o arranjo institucional necessário para avaliar situações em que o uso preventivo da força é imprescindível (BUCHANAN, KEOHANE, 2004).

Algumas críticas, entretanto, ainda são feitas sob outras perspectivas a respeito da atuação da organização. Uma delas diz que a OTAN é uma aliança que foi criada para agir no contexto da Guerra Fria, que teve fim em 1991. Logo, em 1999, a OTAN não tinha mais um papel claramente definido, como antes. Diante disso, ela não tem a função de intervir em outros países, muito menos com a alegação de salvaguarda dos direitos humanos, visto que ela é uma aliança para fins militares. Uma segunda crítica diz respeito ao fato de que ao intervir em outro país, deve-se levar em consideração os riscos que isso pode causar para a população do local onde se vai intervir e, além disso, não se deve matar civis, apenas militares. Entretanto, no conflito do Kosovo, cerca de 318 civis foram mortos após o início da Operação Força Aliada. Isso torna a ação da OTAN contraditória, visto que, de acordo com ela, o seu objetivo em intervir, era preservar os direitos humanos naquele país (MORE, 2002).

Considerações Finais

A guerra do Kosovo que ocorreu na final década de 1990 entre sérvios e albaneses, na região da Iugoslávia, foi um conflito étnico-religioso, de caráter separatista, na qual os kosovares de maioria albanesa lutavam por sua independência. O conflito foi marcado pela entrada da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) alegando defesa de direitos humanos, e que gerou uma escalada no combate. Diante disso, dúvidas surgiram a respeito da legitimidade dessa intervenção no território iugoslavo.

A hipótese levantada no presente trabalho foi de que a intervenção da OTAN no conflito do Kosovo foi legítima, visto que a organização agiu com a justificativa de que estava assegurando os direitos humanos da população, que estavam sendo violados.

A teoria institucionalista, apresentada por Keohane e Buchanan, não corrobora a hipótese apresentada, pois considera essa intervenção ilegítima, visto que a OTAN agiu no Kosovo sem o arranjo institucional necessário para se ter esse tipo de intervenção e uma avaliação imparcial feita por uma parte não envolvida no conflito. Walzer e Mill, por outro lado, apoiados pela atual teoria da guerra justa, argumentam que as intervenções, apesar de ferirem a soberania e integridade territorial do Estado, podem ser justificadas em algumas ocasiões, pois nessa visão o mais importante é a autodeterminação de um povo. Uma das possibilidades de intervenção é quando um povo luta pela sua independência e outra quando existe uma grave violação dos direitos humanos, como ocorreu no Kosovo. Sendo assim para a teoria da guerra justa, a intervenção da OTAN na região balcânica foi legítima.

Então, é impossível julgar a legitimidade de uma ação de intervenção sem basear-se em uma perspectiva teórica e, sendo assim, não há uma única resposta, visto que essa irá depender da base teórica utilizada.

Referências

ALVES, José Augusto Lindgren. **Nacionalismo e etnias em conflito nos Bálcãs**. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n63/a02n63.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2016.

BBC. **O conflito com a OTAN é o maior desafio ao poder de Milosevic, s/d**. Disponível em: Acesso em: <http://www.bbc.com/portuguese/static/especial/milosevic_yugoslavia/kosovo.htm> Acesso em: 5 mai. 2016.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O. **The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal**. Reprinted from *Ethics & International Affairs* 18, número 1, 2004.

FARIA Débora Juliana Ribeiro de; ROSA, Rafaela Medeiros. **O processo de independência do Kosovo**. 2013. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/ri/files/2013/08/ANAIS-ERRI-2013.pdf#page=130>>. Acesso em 5 maio 2016.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminhas de Castilhos. **A guerra do Kosovo: a OTAN e o conceito de “intervenção humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GOMES, Teresa Cierco. **Os desafios à democratização**. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000400008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 05 mai. 2016.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. **O choque de civilizações**: e a recomposição da ordem mundial. São Paulo: Editora Objetiva, 1997.

KAHN, Hermann. **A Escalada**: metáforas e cenários. Rio de Janeiro: Bloch, 1969.

MILL, John Stuart. **A Few Words about Non-intervention**. Fraser's Magazine, 1859.

MORE, Rodrigo Fernandes. **A legalidade da intervenção da OTAN no Kosovo**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3437/a-legalidade-da-intervencao-da-otanno-kosovo>>. Acesso em 13 abril 2016.

NATO. **Nato Member Countries**. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/nato_countries.htm> Acesso em: 3 out. 2017.

SUMMA Renata; MAZZAT, Numa. **As relações da Iugoslávia com a União Soviética e os Estados Unidos entre 1946 e 1961**: o caminho para o não alinhamento.2011. Disponível em:<http://www.excedente.org/wpcontent/uploads/2014/11/Numa_Mazat.pdf> . Acesso em: 5 maio 2016.

WALZER, Michel. **Guerras Justas e Injustas**. Uma argumentação moral com exemplos históricos. São Paulo: Martins Campos, 2003.

Recebido em: 08/09/2016

Aprovado em: 09/05/2017

As organizações internacionais e o pós-guerra fria

International organizations and the post-cold war

Pedro Henrique Miranda Gomes*

Resumo

O presente artigo busca realizar uma curta análise do papel das Organizações Internacionais no período que se estende do fim da Guerra Fria aos dias atuais. Uma vez compreendidos aqui alguns dos principais eventos ocorridos na década de 90, estes serão relacionados com uma base teórica de matriz realista, menos esperançosa no que tange à importância desempenhada por essas organizações na prevenção de conflitos internacionais. Busca-se, portanto, dentro do possível, localizar as condições mais favoráveis para um melhor desempenho destas instituições na resolução de questões internacionais, bem como a sua viabilidade na atual conjuntura, tendo sempre em vista o impacto da alteração estrutural do SI, rumo à multipolaridade, na viabilidade da utilização de novas ferramentas e atores no processo de manutenção da paz.

Palavras-Chave: Organizações Internacionais. Teoria de Relações Internacionais. Realismo. Pós-Guerra Fria.

Abstract

The current article aims at performing a short analysis of the role of International Organizations during the period that extends from the end of the Cold War to present days. Once we understand some of the main events occurred in the 90's, they must be related to a realist theoretical framework, which is less hopeful in what concerns the importance performed by these organizations in preventing international conflict. Therefore, the main goal of this article is to locate the most favorable conditions for a better performance of these institutions in the resolution of international matters, as well as its viability in the current conjuncture. Finally, this analysis keeps in mind the impact of the structural alteration of the IS, in direction to multipolarity, in the viability of using new tools and actors in the process of maintenance of peace.

Keywords: International Organizations. Theory of International Relations. Realism. Post-Cold War.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense. Contato: crfpedro19@gmail.com

Introdução

O período da Guerra Fria é recorrentemente relacionado ao realismo político. As pressões geradas pelo sistema bipolar no qual dois blocos opostos e excludentes competiam entre si pela hegemonia do sistema internacional (SI) levavam este a se moldar a partir das relações de poder, sobretudo militar. Neste contexto, as organizações internacionais (OIs), com destaque para a ONU, apesar de terem sido criadas a partir de ideais liberais, mostravam-se amplamente limitadas e mesmo a sua configuração mostrava uma certa prudência realista - resultado do aprendizado com a traumática experiência com a Liga das Nações. Acabavam, portanto, apenas por refletir as relações de poder entre as potências.

Com o fim da URSS e o avanço do processo de globalização (que aqui será entendida como comercial, produtiva e social), o ocidente foi tomado pela esperança de uma transposição da política internacional rumo a um SI mais liberal. Isso se traduziria na consolidação do direito internacional, na ampliação da base de governança global e, sobretudo, no fortalecimento das instituições, ou seja, as OIs. Alcançando-se isso, não haveriam mais conflitos inerentes à configuração do SI, pois seria possível garantir a segurança global e o modelo liberal deixaria, então, de possuir concorrentes factíveis. Seria “O Fim da História” (FUKUYAMA, 1989).

Essa euforia não se limitaria à academia. A política externa americana demonstrou, em um primeiro momento, uma postura de apoio ao direito internacional e mesmo o desejo de ampliar a base de governança mundial, tentando consolidar a configuração de um mundo “uni-multipolar” (HUNTINGTON, 1999).

Contudo, esse movimento logo revelaria as suas próprias limitações. O presente texto fará uma análise destas a partir de uma chave realista, com destaque para o pensamento de Mearsheimer - ainda que com ressalvas ao mesmo - em sua crítica às teorias institucionalistas. Sob esta lente, as OIs teriam mantido a natureza de sua função inalterada desde a Guerra Fria e não teriam, então, autonomia para realizar progressos ou mudanças consideráveis sem a anuência das potências globais.

Esta premissa traz consigo a percepção do perigo corrido por regiões que, com o fim de seu valor estratégico do contexto da Guerra Fria, perderiam também o interesse das grandes potências com o fim deste conflito e, conseqüentemente, não poderiam mais

contar com o seu suporte. Isto revelou-se verdadeiro sobretudo para a África, de modo que a crise de Ruanda será utilizada para análise de caso.

Por fim, propõe-se que as recentes mudanças ocorridas no SI e sua balança de poder com a ascensão dos chamados países “emergentes” possam significar uma oportunidade para, dentro de uma lógica realista, impulsionar a importância das OIs ao instrumentalizá-las para a projeção desses Estados no SI. Dessa forma, o aumento da participação de países de política externa antes mais restrita em assuntos de menor importância, a formação de organizações locais de defesa comum e, sobretudo, o aumento da quantidade e o desenvolvimento dos métodos em missões de paz funcionam como mecanismos do aumento do prestígio de potências médias enquanto recuperam a importância das OIs na resolução de conflitos internacionais.

Este artigo fica dividido, portanto, em 4 seções além desta introdução. Na primeira, será explicitado de forma geral as disposições teóricas realistas em relação ao contexto de unipolaridade e às instituições, sobretudo no pensamento de Mearsheimer, aliadas a críticas e ressalvas às mesmas, de modo a deixar claro a lente sob a qual o tema será abordado. Na segunda, será descrito o desenrolar histórico contextual do SI desde o fim da Guerra Fria e, em seguida, será analisada a crise de Ruanda, aqui também entendida como uma crise institucional da ONU. Na terceira, serão abordadas mais profundamente as mudanças no SI e as já descritas oportunidades a elas relacionadas. Então, serão realizadas considerações finais na última seção do artigo.

Desenvolvimento: abordagem teórica - o Realismo e a crítica às Instituições Internacionais

O realismo político, devido à própria base comum aos diversos “realismos”, tende a desconsiderar ou, ao menos, limitar a importância das instituições na condução dos eventos atrelados à política internacional. Entre os pontos comuns às suas vertentes figuram as noções de centralidade do Estado como ator no SI; anarquia do sistema, que se revela um sistema de “autoajuda”, no qual cada unidade conta apenas consigo mesma para a sua sobrevivência; e da primazia do fator “poder” nas interações entre os Estados.

A aceitação destas três premissas reduz a viabilidade proferida pelo liberalismo institucionalista de que, uma vez formadas, as OIs fomentariam a cooperação interestatal, baseando-se na transparência e no direito internacional. Esta perspectiva liberal afasta-se da tradicional preocupação realista com temáticas de segurança e concentra-se em temas econômicos e, em menor medida, ambientais¹. Seguindo a lógica da teoria, pode-se afirmar que a maior interação e cooperação econômica garantida pelas instituições viriam a gerar maior estabilidade internacional a partir de um efeito de spill-over, na medida em que a confiança advinda da cooperação em um setor das RI (como, por exemplo, o comércio internacional) aumentaria a confiança entre os Estados e facilitaria uma cooperação mais forte em outras áreas, inclusive em assuntos ligados à segurança.

Contudo, constrangimentos internos à atuação das OIs são percebidos devido ao fato de estas serem, segundo Waltz, “moldadas e limitadas pelos Estados que as fundaram e sustentam, tendo, portanto, pouco efeito independente”² (2000, p.21, tradução nossa). Ainda segundo o autor,

estados mais fracos tem dificuldade em induzir as instituições a servir seus próprios fins e seus próprios meios, especialmente no setor da segurança [...] O realismo revela o que a “teoria” liberal institucionalista esconde: que instituições internacionais servem sobretudo interesses nacionais, ao invés de interesses internacionais³ (WALTZ. 2000, p.21, tradução nossa).

O trecho acima esclarece, partindo dos três pressupostos expostos anteriormente, o centro da crítica realista. Sendo o SI formado por Estados egoístas em constante busca pela sua segurança, é ilógico deduzir que estes ajam de forma desinteressada ou, ainda, que, em nome do direito internacional, não se oponham a medidas que venham a ir de encontro aos seus próprios interesses.

Nele, é ressaltada ainda a natureza desigual das instituições, uma vez que, na sua formação, os integrantes que detiverem maior

1. MEARSHEIMER, J. 1994, p. 15.

2. “shaped and limited by the states that found and sustain them and have little independent effect”.

3. “Weaker states have trouble fashioning institutions to serve their own ends in their own ways, especially in the security realm [...] Realism reveals what liberal institutionalist “theory” obscures: namely, that international institutions serve primarily national rather than international interests”.

poder político acabam por ser favorecidos ou mesmo por dominar a estrutura de tomada de decisão das mesmas. Esta situação pode ser ilustrada pela primazia do poder de decisão da potência hegemônica, os EUA, no Banco Mundial, ou ainda pelo restrito poder de veto no conselho de segurança das Nações Unidas dado a apenas 5 países.

Em um cálculo racional e individual, os Estados buscam, acima de tudo, maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. Não demonstram, portanto, grande interesse em empreender gastos e riscos, sejam eles econômicos, políticos ou militares, ao intervir em condições que não envolvam seus interesses diretos. Como resultado, nações mais fracas tem dificuldade de reunir apoio em situações de necessidade ou definir as condições de eventuais intervenções militares propostas; seja no tocante ao contingente de homens, as capacidades dispostas pelas forças de paz ou mesmo as estratégias a serem tomadas. Essas nações menores são levadas, então, a negociar e persuadir as grandes potências a prestar-lhe socorro. Isso, entretanto, já era uma estratégia lógica mesmo antes da disseminação de OIs.

Em sua obra *“False Promise of International Institutions”* John Mearsheimer(1994), delinea as contradições presentes no desenvolvimento teórico em defesa das instituições a partir de limitações práticas. Suas críticas abrangem os dois principais domínios da política internacional e que envolvem a participação de OIs: as relações econômicas e militares entre Estados.

O fator econômico é enfatizado no desenrolar lógico do liberalismo institucional, que entende que a cooperação interestatal é constrangida pela desconfiança por parte de cada Estado de que o outro irá “trapacear”, seguindo a lógica do dilema do prisioneiro, na qual cada um dos países, tentando maximizar seu bem-estar e sem confiar no acordo com o outro, trai-lo-á antes, resultando em uma resolução catastrófica para ambos. As instituições, para os liberais, promoveriam, além da comunicação e transparência entre as partes (o que aumenta a confiabilidade dos Estados), medidas punitivas para possíveis infratores e suporte para possíveis vítimas. Assim, Estados mudariam seus cálculos sobre como maximizar ganhos, cooperando mesmo que ajam visando o interesse próprio.

Em sua crítica ao desenrolar teórico institucionalista no aspecto econômico, o autor aborda uma preocupação que é negligenciada por esta corrente:

Há uma importante falha teórica na lógica liberal institucionalista, ainda que ela possa ser aplicada para questões econômicas. A

teoria está correta no seguinte: trapaças podem ser um obstáculo considerável à cooperação. Contudo, ela ignora o mais importante obstáculo à cooperação: as preocupações acerca de ganhos relativos⁴ (MEARSHEIMER, 1994. p. 19, tradução nossa)

O liberalismo político, como aponta Mearsheimer, tradicionalmente enfatiza os ganhos absolutos resultantes das relações interestatais como suficientes para levar as partes à cooperação, afinal, se há algum benefício ao fim de um acordo, seria lógico a cada unidade aceitá-lo, ainda que o outro contratante se beneficie mais. Contudo, este raciocínio tende a desprezar os efeitos do já mencionado constrangimento que o sistema anárquico causa aos Estados, e os leva a buscar a “autoajuda”, visando, primariamente, a sua sobrevivência.

A importância dada aos ganhos relativos varia, se no âmbito militar ou econômico, devido à diferença qualitativa dos custos envolvidos em um ou em outro, de modo que é de maior relevância naquele em relação a este. Assim, Estados evitam sobretudo firmar acordos desiguais na esfera militar, uma vez que estão em competição direta com todos os outros e favorecer outro Estado militarmente significaria um possível risco futuro à sua própria sobrevivência⁵.

No que se refere especificamente ao domínio militar, a teoria de segurança coletiva, de matriz kantiana estabelece que os Estados devem abrir mão do uso de poder militar para alterar o status quo. Eles não devem engajar-se em guerras ofensivas e devem resolver disputas pacificamente, via negociação. Assim, na situação da existência de um agressor internacional, uma coalizão dos outros signatários deve intervir em defesa daquele atacado. Para o funcionamento da teoria, os agentes não devem pensar segundo normas estreitas de interesse próprio, mas devem possuir uma visão mais ampla, equalizando seus interesses nacionais com o interesse da comunidade internacional.

No que tange à formação de organizações de defesa coletiva, as contradições práticas inerentes à reação em bloco dos países-

4. “There is an important theoretical failing in the liberal institutionalist logic, even as it applies to economic issues. The theory is correct as far as it goes: cheating can be a serious barrier to cooperation. It ignores, however, the other major obstacle to cooperation: relative gains concerns”.

5. Ainda que os riscos sejam menores, o mesmo pode ser deduzido dos acordos econômicos, uma vez que as economias dos países estão em constante competição de economias no SI.

-membros em um contexto de uma agressão internacional são numerosas. Mearsheimer (1994) lista 9 delas:

Primeira, para que a segurança coletiva funcione, os Estados precisam ser capazes de distinguir claramente entre agressor e vítima [...] Segunda, a teoria assume que toda agressão é errada. Mas ocasionalmente há casos nos quais ela é justificada [...] Terceira, alguns Estados são especialmente amigáveis com outros devido a razões históricas ou ideológicas. Caso um Estado com amigos próximos seja classificado como agressor em um sistema de segurança coletiva, seus amigos serão provavelmente relutantes em entrar na coalizão contra ele [...] Quarta, inimizade histórica entre Estados também pode complicar esforços de segurança coletiva [...] Quinta, ainda que os Estados concordem em agir automaticamente e coletivamente ao encontro da agressão, haveria certamente dificuldade em distribuir os custos [...] Sexta, é difícil garantir uma resposta rápida à agressão em um sistema de segurança coletiva [...] Sétima, Estados tendem a ser relutantes em entrar em um esforço de segurança coletiva porque o sistema transforma efetivamente todo conflito local em um conflito internacional [...] Oitava, a noção de que Estados devem responder automaticamente à agressão interfere de maneiras fundamentais na soberania de Estado[...] Nona, há uma certa contradição acerca das atitudes em relação ao uso da força que gera dúvidas se Estados responsáveis de fato viriam ao socorro de um Estado ameaçado⁶ (MEARSHEIMER. 1994, p.31-32, tradução nossa).

Conforme fica claro no trecho acima, a teoria de segurança coletiva, por ser baseada na formulação de regras que levariam os Estados a intervir uma vez surgida a necessidade, desconsidera os interesses individuais dos mesmos Estados e sua disposição em tomar uma ação assertiva. Falta a essa teoria a noção de que o descumprimento de regras ou acordos internacionais representam

6. "First, for collective security to work, states must be able to distinguish clearly between aggressor and victim [...] Second, the theory assumes that all aggression is wrong. But there are occasionally cases where conquest is probably warranted [...] Third, some states are specially friendly for historical or ideological reasons. Should a state with close friends be labeled an aggressor in a collective security system, its friends are probably going to be reluctant to join the coalition against it [...] Fourth, historical enmity between states can also complicate collective security efforts [...] Fifth, even if states agree to act automatically and collectively to meet aggression, there would surely be difficulty determining how to distribute the burden [...] Sixth, it is difficult to guarantee a rapid response to aggression in a collective security system [...] Seventh, states are likely to be reluctant to join a collective security effort because the system effectively transforms every local conflict into an international conflict [...] Eighth, the notion that states must automatically respond to aggression impinges in fundamental ways on state sovereignty [...] Ninth, there is some contradiction concerning attitudes towards force that raises doubts about whether responsible states would actually come to the rescue of a threatened state".

custos de diferentes dimensões para países de diferente grau de poder, de modo que esses custos são consideravelmente reduzidos ao tratar-se de grandes potências. Como resultado, crises em países que não atraem diretamente o interesse dessas potências são marcados, como veremos adiante, pela inação das OIs.

O neorealismo, cujos principais expoentes, Waltz e Mearsheimer, tiveram suas ideias expostas até aqui, representa em grande medida a abordagem deste artigo em sua disposição teórica para a política internacional no que se refere às OIs. Contudo, ainda não é suficiente, uma vez que marginaliza a relevância não apenas das percepções dos tomadores de decisão dentro do Estado, mas também seus interesses ligados ao ambiente político doméstico.

Waltz (2000) afirma que “estruturas moldam e impelem; elas não determinam as ações dos Estados” (p.24, tradução nossa)⁷. Dessa forma, pode se entender que as duas outras imagens que servem como base para o entendimento da política internacional - o nível da natureza humana e a estatal - teriam de fato algum valor explicativo, ainda que, segundo o autor, não sejam decisivas. Assim, para que se possa entender todas as variáveis atuantes nos eventos que envolvem o papel das instituições internacionais, entendendo o papel dos *policymakers*, é pertinente adotar-se aqui algumas considerações oriundas do Realismo Neoclássico.

Segundo Michiel Foulon (2015), o Realismo Neoclássico “fornece uma teorização de dois níveis da política externa ao enfatizar o papel de fatores de nível estatal, tais quais política doméstica, e percepções mantidas por policymakers estatais”⁸ (p.637, tradução nossa). Essa percepção, ao invés de romper com a teoria neorealista, na realidade a complementa. Sem a contribuição neoclássica, o realismo, ao propor uma explicação estrutural à política internacional, precisaria pressupor que cada um dos tomadores de decisão estatais teriam dimensão completa e igual da estrutura que os constrange, o que não é factível. Diferentes percepções levam a diferentes elaborações de política externa.

Ademais, ainda que fosse possível que cada *policymaker* tivesse uma noção exata da estrutura à sua volta, não haveria garantias de que as decisões tomadas não fossem influenciadas por interesses políticos individuais. Este aspecto é particularmente relevante

7. “Structures shape and shove; they do not determine the actions of states”.

8. “it provides a two-level theorization of foreign policy by emphasizing the role of state-level factors, such as domestic politics, and perceptions held by state policymakers”.

no que tange às contradições das OIs, na medida que pode ser um fator central a desestimular figuras decisórias como um presidente ou um partido político a empreender uma intervenção perigosa e custosa acionada por acordos internacionais, por preocuparem-se com a opinião pública em suas pretensões de manutenção do poder.

Considerações sobre a unipolaridade

Cabe, ainda, analisar a questão da estrutura do SI no período do recorte temporal escolhido para este texto: o pós-Guerra Fria. Será utilizado aqui o estudo realizado por Eugênio Diniz (2006), que sintetiza os posicionamentos contrastantes de Mearsheimer (2001, p.381, apud DINIZ, 2006) e Wohlforth (1999, p.9, apud DINIZ, 2006) e compreende ainda o papel de relacionamentos multilaterais em um contexto de unipolaridade.

Com o fim da Guerra Fria, inicia-se um debate sobre como classificar a nova distribuição de poder do SI. O fim da capacidade da URSS de manter um bloco de oposição à dominação estadunidense resulta na intensa concentração de poder nos EUA em todos os aspectos materiais relevantes no final da década de 1990⁹. A partir de então convém levantar a questão de se essa concentração configura uma situação unipolaridade.

Segundo explica Diniz (2006), para Mearsheimer, a unipolaridade (que para o autor é um termo que equivale a “hegemonia”) é exercida por “um Estado tão poderoso que domina todos os outros Estados no sistema; em essência, a única grande potência no sistema”, de modo que “um Estado, mesmo substancialmente mais poderoso que os demais, não é uma potência hegemônica, não é um hegêmona, se enfrenta outras grandes potências”¹⁰. Portanto, seguindo a abordagem do autor, uma vez que os EUA seguem sofrendo oposição de Rússia e China, o sistema formado na década de 90 não seria definido como um sistema unipolar de hegemonia estadunidense. Esta, entretanto, seria plenamente exercida pela superpotência no continente americano, e nenhuma outra região do planeta teria uma balança de poder de disposição similar.

9. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017.

10. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017.

A unipolaridade para Wohlforth (1999, apud DINIZ, 2006) é definida em termos mais flexíveis, ou seja, “uma estrutura em que as capacidades de um Estado são grandes demais para serem contrabalançadas”¹¹. Portanto, sua posição contrastava com a de Mearsheimer (2001, apud DINIZ, 2006), de modo que qualifica a estrutura do pós-Guerra Fria como unipolar. Essa unipolaridade, contudo, não deve ser confundida com um império global, uma vez que os EUA não dispõem da capacidade de controle absoluto de suas zonas de influência.

A posição de prestígio da superpotência americana no sistema é ainda reforçada pelo “fato de os principais aspirantes a competidores dos EUA se localizarem em outros continentes, onde encontram a presença de outras potências regionais”¹². As balanças de poder regionais ganham importância relativa frente à balança global uma vez que os potenciais desafiadores à superpotência global precisam lidar com a competição dentro de suas próprias regiões, enquanto os EUA desfrutam de uma posição de domínio em seu continente (neste ponto, o autor está de acordo com Mearsheimer). Seguindo a lógica neorealista, o autor infere que “situações de unipolaridade favoreceriam a ausência de guerras e níveis comparativamente baixos de competição por prestígio e segurança entre as maiores potências”¹³.

Diniz aponta, contudo, para a possibilidade de omissão da superpotência, ou seja, um isolacionismo que pode realimentar tensões internacionais mesmo em uma situação de unipolaridade. A medida desse isolacionismo se dá a partir da existência ou não de mecanismos de distribuição de custos da manutenção da ordem estabelecida. Dentre esses mecanismos, é dado destaque aos relacionamentos multilaterais, cuja importância é desprezada por Mearsheimer (apud DINIZ, 2006), mas considerada por Wohlforth (DINIZ, 2006).

A partir deste ponto, Diniz (2006) chega à seguinte conclusão:

a questão-chave para a compreensão da dinâmica de um sistema unipolar é a possibilidade de minimizar ou distribuir os custos da

11. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017.

12. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017. Grifo do autor.

13. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017. Grifo do autor.

manutenção da posição privilegiada da principal potência do sistema. Se esses custos forem baixos ou puderem ser distribuídos, aumentam as chances de uma postura ativa e intervencionista por parte da potência unipolar; se forem altos ou não puderem ser distribuídos, aumenta a probabilidade de um comportamento menos ativo da potência unipolar, ou seja, ela provavelmente atuará mais freqüentemente como um balanceador externo¹⁴ (grifo do autor)

Este ponto torna-se central para que entendamos como se dá o comportamento da superpotência americana após a constatação de uma unipolaridade (no sentido de Wohlforth) do sistema. Percebe-se que nos momentos em que os custos de uma intervenção são elevados e não envolvem interesses cruciais da superpotência, a mesma tende a optar pelo isolacionismo. O eu define, portanto, a proatividade de uma superpotência em um contexto de unipolaridade é o equilíbrio entre os custos de uma postura intervencionista e os interesses vitais envolvidos nela.

Uma vez delimitado o campo teórico a ser utilizado, a seção seguinte abordará acontecimentos pertinentes no tocante à ação das OIs no pós-Guerra Fria, descrevendo a trajetória, eufórica em um primeiro momento, até o surgimento de constrangimentos previstos no arranjo teórico descrito acima, que levaram estas instituições ao descrédito na década de 2000. A crise de Ruanda estará em foco por apresentar os principais elementos que vieram a desgastar a imagem das OIs no cenário internacional.

Da euforia ao descrédito: o papel das instituições no pós-guerra fria

Sendo os EUA a potência a sair vitoriosa da Guerra Fria, a política externa deste país teria influência direta no que viria a ser a estrutura das relações internacionais a partir da década de 90. Assim, as percepções e disposições internas de seus governantes, em uma dinâmica de ação e reação aos constrangimentos que a estrutura do SI lhes impôs, foram também determinantes no papel das Instituições e o prestígio que lhes seriam concedidos a cada período. Diretamente relacionado a essas flutuações da postura norte-americana estão as três principais “identidades” alternantes da política externa deste

14. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017. Grifo do autor.

país, analisadas por Cristina Pecequilo (2012): o “isolacionismo”, o “unilateralismo” e o “internacionalismo multilateral”.

A postura norte-americana ao entrar na década de 90 distanciava-se do isolacionismo, vindo de um período de ampliação dos gastos militares e de pressão internacional em prol do liberalismo econômico; elementos presentes no governo de Ronald Reagan. Com a constatação da vitória sobre o inimigo soviético, o bloco ocidental viu-se eufórico com a possibilidade de exportar os valores liberais aos países antes comunistas, tornando-os hegemônicos.

No plano ideacional, Fukuyama (1989), ao mesmo tempo que decretava a morte dos dois principais opositores aos ideais liberais no século XX, o fascismo e o comunismo, afirmava que não haveriam, no presente século, alternativas capazes de efetivamente enfrentarem as ideias liberais, que espalhar-se-iam pelo mundo, favorecendo a democracia, os direitos humanos e o individualismo. Sendo esta também a perspectiva dos responsáveis pela formulação de política exterior nos EUA, é possível perceber que a postura do país neste primeiro momento aproximava-se do internacionalismo multilateral, que buscava fortalecer as instituições liberais e uma governança global mais ampla; fatores que seriam necessários para reger o novo mundo que se formava com o fim da URSS.

Um evento que ilustra esta abordagem é a intervenção no Kuwait em 1990, realizada pela coalizão liderada pelos EUA, que agiu com o aval da ONU, garantindo sua legitimidade não apenas na anuência das principais potências, como também pela participação de Estados da região, dentre os quais a Arábia Saudita, Paquistão, Omã e o próprio Kuwait. A coalizão foi formada em resposta à invasão e anexação deste país pelo Iraque de Saddam Hussein.

Após uma extenuante guerra contra o Irã, o Iraque havia exaurido suas reservas internacionais de U\$35 bilhões e contraído dívidas com diferentes credores no ocidente, Rússia e países do golfo¹⁵. Os países árabes entendiam o apoio financeiro ao Iraque como empréstimos.

Contudo, Saddam Hussein os interpretava como simples apoio ao governo iraquiano para frear o avanço do fundamentalismo iraniano¹⁶, o que iniciava tensões entre as partes na região.

15. IRAQ economic data. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 de jul. 2017.

16. IRAQ economic data. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 de jul. 2017.

Antes da guerra do Golfo, o petróleo era responsável por 60% do PIB do Iraque e 95% da entrada de reservas internacionais¹⁷. Saddam acusa o Kuwait de estar bombeando mais do que a sua quota em um campo de petróleo compartilhado¹⁸, aumentando ainda mais as tensões, de modo que o Iraque invade o Kuwait em 2 de agosto de 1990. Segue-se, então, a aprovação pelo conselho de segurança de uma resolução que aprova o uso da força para a retirada das tropas iraquianas do Kuwait.

A campanha foi bem-sucedida, retirou o numeroso exército iraquiano do território do Kuwait sem causar grandes perdas à coalizão, enquanto vitimou, segundo estima-se, grandes contingentes do exército Iraquiano.¹⁹ Saddam Hussein, entretanto, não foi retirado do poder, e o país não foi ocupado por tropas estrangeiras, respeitando-se a soberania Iraquiana uma vez acabada a guerra.

O modo como esta intervenção foi conduzida revela o já mencionado interesse norte-americano na consolidação de uma governança global que, ainda que liderada pelos EUA, teria uma base mais ampla e seria regulada através de organizações de matriz liberal. Além desta iniciativa em si mesma, o incontestável sucesso na campanha impulsionou a euforia do pós-Guerra Fria, uma vez que o evento serve como base factual às teorias a favor das instituições.

Por outro lado, não se deve ignorar a confluência de interesses que permearam as ações da coalizão neste evento específico. Yergin (2014) aponta que

com a anexação do Kuwait, o Iraque estaria em posição de afirmar seu domínio no golfo pérsico, que na época detinha dois terços das reservas de petróleo do mundo. Saddam já possuía o quarto maior exército do planeta em número de soldados. Agora o país seria também uma superpotência petrolífera²⁰.

Para a Arábia Saudita, país hegemônico na península arábica, não era interessante uma desestabilização da região, sobretudo em

17. IRAQ economic data. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 de jul. 2017.

18. SADDAM'S IRAQ: KEY EVENTS. BBC. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/02/iraq_events/html/kuwait_invasion.stm>. Acesso em: 19 de jul. 2017.

19. GULF war facts. CNN. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20070510125644/http://edition.cnn.com/SPECIALS/2001/gulf.war/facts/gulfwar/>> Acesso em: 09 abr. 2016.

20. YERGIN, D. 2014, p.18.

meio ao fortalecimento do Iraque de Saddam através da anexação do Kuwait, o que desafiaria a referida hegemonia tanto em um viés político/militar - o exército iraquiano, além de numeroso, dispunha também de vasta experiência militar devido aos longos anos de confronto com o Irã e o risco que oferecia aos interesses da Arábia Saudita eram incertos, devido ao caráter ambicioso de Saddam Hussein - quanto econômico, uma vez que passava a controlar uma parcela considerável dos poços de petróleo da península.

Para os Estados Unidos também não faltavam interesses em jogo: além do já mencionado desejo de afirmação de uma nova dinâmica global, firmando-se como a potência hegemônica do pós-Guerra Fria, havia também suas preocupações quanto aos riscos que um empoderamento de Hussein representava a dois dos seus principais aliados na região: Arábia Saudita e Israel. Além disso, há o natural interesse econômico, uma vez que a invasão do Kuwait gerava incerteza acerca do fornecimento de petróleo, aumentando subitamente o preço da *commodity*, que afetava não apenas o país norte-americano, como também as principais potências globais. A quantidade de interesses envolvidos revela, portanto, que antes de ser motivada pela defesa da soberania do Kuwait, a coalizão que interveio neste país o fez por interesses próprios, diretamente ligados às relações de poder e a sua distribuição na península arábica.

Seguindo a abordagem teórica que foi delineada na seção anterior, os eventos no Oriente Próximo, que expressam uma ação bem sucedida das OIs, deixam de representar uma falha da crítica realista e a corroboram, na medida que, ao serem analisados a fundo, revelam os interesses e a dinâmica de poder que envolveu as iniciativas das principais potências. A confluência de interesses permitiu à superpotência americana distribuir os custos da manutenção da sua posição de liderança da ordem mundial formada.

Para atestar a efetividade desta explicação, é preciso analisar eventos nos quais a efetividade das insituições deixaram a desejar. Pio Penna Filho, ao descrever os conflitos que se deram no período aqui analisado, afirma que:

em sua grande maioria, [...] localizam-se em áreas periféricas, desprovidas de interesse estratégico após o fim da Guerra Fria e marcadas por sérias contingências e deficiências estruturais, motivo de instabilidade política e elemento que acentua a importância econômica para o entendimento da crise em diversos países periféricos (FILHO, 2004, p.32).

Uma configuração diferente daquela no Iraque, na qual os riscos são proporcionalmente superiores aos possíveis ganhos, levou à inação da comunidade internacional em relação aos eventos tidos em solo africano, que, devido à falta de estrutura e às dificuldades econômicas enfrentadas pelos países da região, acabam por ter efeitos mais profundos e duradouros. O mais emblemático evento acontecido em solo africano na década de 90 talvez seja o genocídio de Ruanda, no qual as rivalidades artificialmente criadas no passado colonial belga entre dois grupos étnicos do país - a minoria “Tutsi” e a maioria “Hutu” - exacerbaram-se através da marginalização da minoria Tutsi após a independência e desaguaram no planejamento de um genocídio a este grupo, financiado e apoiado por setores do governo.

As tensões entre as duas etnias se inicia a partir da colonização belga, que favorecia a minoria Tutsi em clara marginalização à maioria Hutu. Com a independência do país, a situação se inverte, de modo que o ressentimento contra a minoria tenciona a estrutura social e política do país até o ponto de eclosão de uma guerra civil em 1990, entre o governo hutu e os rebeldes do Rwandan Patriotic Front (RPF), formado majoritariamente por exilados tutsis²¹. Em 1992, foi alcançado um acordo de paz. Contudo, em 1994, enquanto a ONU possuía forças de paz no país para acompanhar a formação do governo de transição, o moderado presidente ruandês foi morto na queda de seu avião, de modo que então passava a haver uma justificativa para a perseguição aos Tutsis, acusados pelos hutus pelo evento²².

Críticas à ação da Organização das Nações Unidas são feitas desde mesmo antes do início do genocídio que ceifou aproximadamente 800 mil vidas em 100 dias. Primeiramente, devido ao despreparo do pequeno contingente já presente em solo ruandês mediando a formação de um governo de transição, comandado pelo inexperiente general Roméo Delleaire. Os agentes presentes na operação que reforçavam o acordo de paz não dispunham de um conhecimento mais aprofundado da situação histórica e social do país, e aquela era, para muitos, a primeira vez em solo africano, inclusive para o general Delleaire. Não era, portanto, um contingente adequa-

21. UNITED AGAINST GENOCIDE. The rwandan genocide. Disponível em: <<http://endgenocide.org/learn/past-genocides/the-rwandan-genocide/>> Acesso em: 17 de jul. 2017.

22. Ghosts of Rwanda. Direção: Greg Backer; Darren Kemp. Fotografia: Frank Lehmann, Ray Brislin, Fred Scott. 115 min, PBS, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VJAuyIRfYIM>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

do para uma operação em meio a uma paz frágil como era a situação em Ruanda. Por não dispor de uma estrutura de inteligência no país, não teve acesso à informação do planejamento do genocídio, que teria sido abertamente discutido em reuniões de gabinete por grupos políticos de extremistas hutus.²³

Em seguida, ao iniciarem-se os conflitos, fica evidente também a ineficiência das tropas em solo africano devido à limitação do uso da força permitido aos “capacetes azuis”. Desejava-se, sobretudo, evitar o uso da força por tropas da ONU. Isso impediu aqueles que ali estavam de tomar iniciativas preventivas, ou mesmo de engajar-se mais ativamente na proteção da população local. Como resultado, as violências por parte dos extremistas dos “esquadrões da morte” aumentaram exponencialmente.

Com a morte de soldados belgas, a espinha dorsal da missão de paz, que consistia no apoio da Bélgica, quebrou-se. Iniciou-se a retirada de cidadãos ocidentais que estivessem presentes no país. A explosão do conflito e aumento da violência, no lugar de impulsionar as iniciativas de ajuda da comunidade internacional, inibiu-a. A desestabilização da região não representava um risco direto aos interesses das principais potências globais. Por outro lado, a situação caótica que se formou em Ruanda trazia consigo um aumento expressivo dos riscos de uma eventual intervenção mais assertiva, o que pode ser ilustrado pelas imagens dos caixões dos soldados belgas.

Conforme já foi exposto aqui anteriormente, as percepções dos tomadores de decisão, bem como seus interesses políticos próprios, têm papel fundamental nas ações a serem empreendidas em nível internacional. O ex-presidente norte-americano Bill Clinton sofria pressões internas contra uma eventual intervenção após o fiasco na Somália um ano antes - o primeiro ano de seu mandato - no qual a queda de helicópteros de guerra - *Black Halks* - e a morte de soldados americanos afetaram negativamente a opinião pública a respeito do presidente recém-eleito.

Grandes esforços em socorro da nação africana - sobretudo se envolvessem “*Boots on the Ground*” - poderiam também representar uma postura ambígua de Clinton, uma vez que sua campanha eleitoral havia sido baseada no slogan “*It’s Economy, Stupid!*”, ao acusar a administração Bush de excessos em sua política externa, negligenciando a agenda doméstica. Engajar-se em uma ação em um país no

23. DOILE, Mark. BBC, 26 mar. 2004. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3572887.stm>>. Acesso em 11 de abr. 2016.

interior da África que não interferia nos interesses do Estado norte-americano representava um risco político excessivamente grande para Clinton e sua base partidária. A pouca disposição política para uma ação efetiva é, ainda, ilustrada no documentário “Ghosts of Rwanda” na série de reuniões infrutíferas realizadas pelo governo para discutir aspectos técnicos, como definir se os acontecimentos de Ruanda poderiam ser classificados como genocídio, o que de fato indicaria a necessidade de intervenção²⁴.

Os acontecimentos em Ruanda trouxeram consigo o aumento do criticismo à efetividade das instituições como elemento a gerar a cooperação internacional seja em meio a agressões ou crises humanitárias. Um movimento da postura política estadunidense rumo a um maior unilateralismo que já havia sido indicado na eleição de Clinton e a já referida crítica aos excessos da administração Bush fortaleceu-se devido à resposta ineficaz da comunidade internacional em 1994 e o descrédito que começou a ser computado à ONU.

Já os desgastes sofridos pela política externa norte-americana durante a década de 90 (incluindo-se a crise na ex-Iugoslávia e a utilização da OTAN para contornar as decisões da ONU na matéria, conferindo-lhe mais descrédito), em sua tentativa de garantir sua hegemonia como principal potência global de modo legítimo - ou seja, dispendo de uma base mais ampla de governança - levaram-na em direção a um crescente unilateralismo (apoiado, sobretudo, por grupos neoconservadores dos EUA) que recebeu o impulso necessário após os eventos de 11 de Setembro de 2001. Com a queda do World Trade Center, o governo norte-americano, sob o pretexto de defesa nacional e global, inicia a guerra ao terror e invade Afeganistão e, sobretudo, Iraque, passando por cima da decisão do conselho de segurança contra uma intervenção em solo iraquiano, sem evidências suficientemente fortes para tal ação.

Não se pode, ainda, desprezar a importância de interesses diretos de grupos políticos ou mesmo indivíduos com poder de decisão na estrutura estatal. Isso se reflete nas diferentes posturas tomadas pela administração Bush em relação ao Iraque e Arábia Saudita. Enquanto o Iraque de um governo ditatorial, mas de traços seculares foi invadido em nome da luta contra o terrorismo islâmico, a Arábia Saudita, ligada à exportação de um modelo religioso fundamen-

24. Ghosts of Rwanda. Direção: Greg Backer; Darren Kemp. Fotografia: Frank Lehmann, Ray Brislin, Fred Scott. 115 min, PBS, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VJAuyIRfYIM>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

talista, porém com relações econômicas estratégicas inclusive com empresas ligadas ao presidente Bush, foi ignorada e dispôs inclusive de regalias de indivíduos presentes em solo norte-americano em seguida aos ataques às torres²⁵. O ponto de inflexão dos atentados de 2001 completam a transição que ocorre na percepção dos principais grupos políticos acerca das instituições. Enquanto o início da década de 90 era marcada pela esperança de um modelo sustentável de governança que não se baseasse nas dinâmicas de poder, o novo milênio trouxe consigo o descrédito das OIs, devido à desconfiança da sua efetividade para gerir as relações internacionais.

A adequação das OIs

Uma vez diagnosticado o constrangimento causado pela ainda presente influência dos interesses estatais na dinâmica das organizações internacionais, aos profissionais de relações internacionais é apresentada a questão de como, dentro do arranjo contemporâneo de OIs, ajustar suas dinâmicas a uma abordagem mais realista em seu proceder. Propõe-se, aqui, que é imperativo que estas instituições, sobretudo no referente a assuntos de defesa, funcionem tendo em vista a *instrumentalização* de suas operações em prol do interesse de Estados nelas envolvidos.

Em outras palavras, seguindo a abordagem teórica definida aqui, as OIs podem servir à resolução de problemáticas internacionais na qualidade de ferramentas para a manutenção da posição de liderança da superpotência dominante, na medida em que funciona de modo a distribuir os custos dessa manutenção, contrapondo a possibilidade de isolacionismo por parte da superpotência do sistema unipolar. Para isso, os outros agentes relevantes do sistema precisariam ter interesse próprio em participar dessa distribuição de custos.

Recentemente, duas iniciativas neste sentido vem sendo implementadas e obtendo resultados: (1) o crescimento do número e aperfeiçoamento de missões de paz e, nelas, a inclusão de países emergentes, dispostos a esforços para aumentar seu prestígio e influência internacionais; (2) e o fortalecimento de mecanismos regionais de

25. No documentário "Fahrenheit 911", Michael Moore descreve como, apesar de uma paralisação geral dos voos nos primeiros dias após a queda do World Trade Center, cidadãos sauditas em território americano ligados a Osama bin-Laden puderam sair do país sem maiores investigações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gYVE28zc1xE>> Acesso em: 06 de out de 2016.

segurança coletiva. Estas duas opções foram possíveis apenas devido à flexibilização gradativa do SI, cuja estrutura, apesar de dispor de uma superpotência central, começa a apresentar aspectos de multipolaridade (sobretudo no campo econômico), de modo que essas opções podem ainda servir como formas de balancear o poder das principais potências atuais. Dessa forma, as duas iniciativas apresentam, também, novos paradigmas para os países emergentes.

Como foi visto nos acontecimentos em Ruanda, o modelo então vigente nas missões de paz - que se proliferaram em regiões periféricas do globo com o fim da Guerra Fria, devido à crise econômica e à retirada do suporte internacional a alguns regimes devido ao fim da sua importância estratégica - demonstrava duas fraquezas principais: Primeiramente, os agentes dos Estados escolhidos apresentavam despreparo para atuar em tais regiões. No caso de Ruanda, o general Dallaire comandava sua primeira missão, o que era uma grande responsabilidade em meio à dificuldade de manter a frágil paz entre o governo e os rebeldes, sobretudo utilizando soldados que não estavam acostumados com a região e sequer conheciam a fundo o histórico e as causas do conflito. A própria escolha de agentes desses países para compor a missão de paz, além de acarretar deste provável despreparo, não vincula o país à missão por interesses diretos, de modo que, com o aparecimento de dificuldades, é provável também que o país deixe de se engajar ou retire seus esforços da missão, como ocorreu.

Este constrangimento vem sendo reduzido em parte seguindo a descentralização da estrutura do SI em meio ao surgimento de novos polos de poder que, contudo, não estão ainda no mesmo patamar da potência central, o que configuraria, segundo Huntington (1999) um sistema uni-multipolar. Desta forma, um grupo novo de países, interessados em projetar sua influência internacionalmente, partem em iniciativas mais concretas que as anteriores para alcançar este objetivo. Países como Índia, Brasil ou mesmo Paquistão transformaram suas iniciativas em missões de paz em parte integrante de suas políticas externas, refletindo a importância relativa que estes países ganharam no SI - sobretudo os dois primeiros - no início da década de 2000.

Essa maior proatividade de países emergentes serve aos interesses da política externa dos mesmos na medida em que serve para projetar sua influência internacionalmente e aproximá-los das esferas decisórias internacionais. O aumento do prestígio desses

países é visto pela superpotência com certo desinteresse, passando ele a ser contrariado apenas quando o fortalecimento de novas nações se tornam uma ameaça aos interesses da potência dominante. Ou seja, enquanto o fortalecimento de novas potências servir à manutenção da ordem estabelecida, a multilateralidade é incentivada.

Concretamente, essas iniciativas podem ser exemplificadas pela missão brasileira no Haiti e a participação do general Cruz no Congo; e a proliferação da participação dos outros dois em missões de paz, com o aumento expressivo destas na década de 90, conforme afirma o ex-Secretário Geral da ONU (2001):

nas Nações Unidas, nós estamos atualmente no processo de implementar as recomendações do relatório Brahimi, um relatório que eu comissionei e que busca abordar algumas das necessidades mais urgentes do departamento de peacekeeping, e apresentar uma visão de peacekeeping que busca enfrentar os desafios do novo século... Índia está bem adiantada em relação aos outros neste campo, e continuaremos a procurá-los para aconselhamento²⁶ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001).

A segunda fraqueza que representou uma fragilidade da missão de paz em Ruanda, bem como em outras, foi a limitação do uso da força, de modo esta foi apenas permitida para a defesa própria, e não a ser usada para intervir nos rumos tomados no conflito local. O general Dellaire foi firmemente orientado a não tomar ação interventora no terreno, mesmo em meio a informações suspeitas que chegaram ao conhecimento do general e que já apontavam ao que estaria por vir. Segundo Penna Filho:

talvez a grande diferença entre as missões de paz da ONU e a ação de tropas mercenárias, quase sempre bem sucedidas nos conflitos em que se envolveram no continente africano (no sentido de impor a paz, mesmo que temporariamente), reside justamente no preparo dos soldados e na capacidade de reação militar imediata frente aos movimentos revoltosos (FILHO, 2004, p.39).

Após o desastre de 1994, foi levantado o debate de se haveria necessidade de mudar a postura das missões de paz, introduzindo a possibilidade do uso da força de maneira interventora, e não ape-

26. At the United Nations, we are currently in the process of implementing the recommendations of the Brahimi Report, a report which I commissioned and which attempts to address some of the most urgent needs of our peacekeeping department, and to present a vision of peacekeeping that aims to meet the challenges of the new century...India is well ahead of most others in this field, and we will continue to look to you for insights and advice.

nas em defesa própria. Na missão de paz no Congo, pela primeira vez a ação das tropas foi projetada para tomar a iniciativa, neutralizando grupos rebeldes antes que estes pudessem representar um perigo aos civis. Este aspecto da crítica deve, contudo, ser tomado com cautela, devido ao seu caráter polêmico, uma vez que uma liberalização do uso da força em missões de paz pode acarretar em intervenções desnecessárias e ingerências externas em assuntos internos que poderiam ser resolvidos por meios pacíficos.

Na mesma linha, Domício Proença Jr. (2002) problematiza a conceituação de *Peace Keeping Operations* (PKO) geralmente referida como “uso da força”, ao invés de “guerra”. O autor chama a atenção para a necessidade de entender as PKOs enquadradas no fenômeno da guerra de coalizão, uma vez que “são atos de força cuja intenção é o de produzir aquiescência de outrem à nossa vontade”. A meta das PKOs seria, então “fazer valer a vontade da ONU”, que expressaria “a resultante das vontades de seus Estados-membros em geral, e do Conselho de Segurança em particular”.

Finalmente, o regionalismo pode também vir a ser uma saída para a construção de um ambiente mais estável nas regiões periféricas do globo, funcionando como alternativa a intervenções externas, que, como foi debatido acima, estão propensas a ser ineficazes devido ao desinteresse e despreparo de agentes externos. Iniciativas de segurança coletiva, ao envolverem os principais atores da região de um dado conflito doméstico ou internacional, adequam-se mais facilmente à realidade local, o que se mostra essencial, sobretudo no caso da África. Funcionam, elas também, como um modo de distribuição dos custos de manutenção do sistema.

Segundo Penna Filho:

uma vez criados, os esquemas regionais de segurança aliviarão o peso econômico relacionado a gastos militares que geralmente recaem sobre poucos países, diminuiriam a possibilidade de golpes de Estado, e rapidamente teriam um significado especial como inibidor de aventuras violentas de tomada do poder por grupos políticos ou étnicos rebeldes. Isso sem contar as vantagens operacionais para entrada em vigor de uma força internacional a qual teria, por exemplo, maior conhecimento da realidade local e maior rapidez para entrar em ação, um dos quesitos frequentemente relacionados como um dos maiores entraves para que as missões de paz das Nações Unidas tenham sucesso, uma vez que o processo de constituição de uma missão desse tipo demanda, pela natureza e funcionamento da estrutura da ONU, um tempo relativamente longo para entrada em operação (FILHO, 2004, p.40).

Contudo, o desenvolvimento de mecanismos de integração que contemplem também o setor de defesa nas regiões periféricas do globo são ainda incipientes e demonstram, ainda, muitas fragilidades. Se na América do Sul a UNASUL demonstra alguma coesão interna e representam um ganho de autonomia da região em seus assuntos internos e na relação do bloco com as outras regiões, a África Subsaariana demonstra ainda dificuldades de consolidar um bloco de interesses comuns capazes de gerar a coesão necessária para que os países da região aumentem a sua capacidade de resolução dos problemas internos.

Essas divergências apresentam-se, por exemplo, no âmbito da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), acerca do escopo a ser tomado pela organização, “com propostas que variam de uma política mais ativa e engajada de intervenção, com a utilização de forças armadas para missões específicas, a propostas de resolução negociada para os conflitos”²⁷. Superar essas divergências, de modo a formar um bloco regional mais integrado será, portanto, um importante desafio para a África Subsaariana no futuro próximo em sua busca pela estabilização da região em termos de segurança e desenvolvimento socioeconômico.

Conclusão

O fim da Guerra Fria trouxe consigo a transformação da estrutura internacional, que deixou de estar polarizada na disputa entre duas superpotências. Tal movimento impulsionou a esperança de que a política internacional deixasse de ser regida pela dinâmica de poder e cálculo de forças característicos do período anterior devido à polarização política e ideológica, e passasse a ser baseada em uma ordem mundial que, regulada pelas instituições internacionais, daria mais espaço para a cooperação entre os Estados, que estariam engajados em um bem comum.

Na realidade, o fim da ordem bipolar, em alguma medida, foi responsável pela desestabilização do SI, sobretudo nas regiões periféricas do globo, que se tornaram o cenário de recorrentes crises políticas e humanitárias, intensificadas a partir da década de 90. A perda de interesse estratégico está na origem desse fenômeno, que pode ser explicado a partir de uma teoria de abordagem sistêmica (WALTZ, 2002). Estruturas de caráter unipolar, como a que tentou

27. FILHO, 2004, p. 42.

ser construída no pós-Guerra Fria pela potência vitoriosa, são caracterizadas pela perda de autonomia dos agentes menores, que em sistemas multipolares e, sobretudo, bipolares tendem a dispor de maior poder de barganha com as potências maiores.

Não precisando disputar influência nas regiões periféricas, a superpotência remanescente e suas potências menores associadas retiram o apoio político e econômico a seus governos. Este processo foi ainda agravado por coincidir com o momento de pressão econômica por parte dos organismos econômicos globais (FMI e Banco Mundial) por agendas de liberalização econômica, o que resultou em desequilíbrios econômicos responsáveis por uma série de crises econômicas originadas nessas regiões.

A expectativa de que as OIs adquirissem papel mais assertivo na resolução de questões internacionais por parte das correntes liberais de análise da política internacional foi fomentada com um sucesso inicial, em meio à crise do golfo. Entretanto, desafios que se seguiram, que obtiveram resultados muito tímidos e a tragédia do genocídio de Ruanda resultaram em novo ceticismo referente à efetividade da ação das OIs. A comparação feita aqui entre as duas situações, explicitando as diferenças fundamentais entre elas nos é útil para destacar as condições que aumentam a possibilidade de uma ação bem-sucedida por parte das instituições.

A crise do Golfo envolvia interesses políticos e econômicos das principais potências locais, bem como globais, uma vez que a cadeia de fornecimento de petróleo estaria sujeita a efeitos imprevisíveis se Saddam Hussein fosse bem-sucedido na anexação do Kuwait. Em uma configuração oposta, o genocídio de Ruanda se passa em uma região da qual se ausentavam aspectos estratégicos e na qual uma intervenção de maiores dimensões seriam apenas um fardo que não poderia ser recompensado por nenhum benefício. Portanto, na tentativa de manter uma maior efetividade da ação das OIs se faz necessário desenvolver mecanismos que corrijam os erros cometidos em Ruanda, aproximando atores diretamente envolvidos ou interessados nos desfechos do evento alvo. Nesse sentido, a crescente participação de países emergentes em missões humanitárias, interessados em projetar sua influência internacionalmente, tem sido benéfico.

A regionalização pode ainda ser uma ferramenta para a recuperação de alguma da autonomia perdida na transição da década de 90. A formação de blocos regionais que se ocupem de questões de defesa coletiva, ao mesmo tempo que afastam o perigo de ingerên-

cias externas, também aumentam a eficiência de intervenções ao reagir a crises políticas ou humanitárias, uma vez que os agentes envolvidos teriam maior ciência do contexto histórico, bem como da realidade local. Os blocos, portanto, servem como propulsores da autonomia de regiões periféricas, que ao tornarem-se menos dependentes da ação de potências maiores aumentam o seu poder relativo e, por conseguinte, o lado multipolar da atual estrutura do Sistema Internacional.

Referências

BBC. **SADDAM'S IRAQ: KEY EVENTS. 2002.** Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/02/iraq_events/html/kuwait_invasion.stm>. Acesso em: 19 jul. 2017.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Iraq economic data. 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 jul. 2017.

CNN. **Gulf war facts.** 2001. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20070510125644/http://edition.cnn.com/SPECIALS/2001/gulf.war/facts/gulfwar/>> Acesso em: 09 abr. 2016.

DINIZ, Eugênio. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade – uma discussão teórica realista. **Contexto int.** vol.28 no.2 Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 19 jul. 2017.

DOILE, Mark. BBC, 26 mar. 2004. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3572887.stm>>. Acesso em: 11abr. 2016.

FARENHEIT 9/11. Direção: Michael Moore. Produção: Michael Moore; Jim Zarnecki; Kathleen Glynn. Estados Unidos da América: Lions Gate Films; IFC Films, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gYVE28zc1xE>> Acesso em: 06 out 2016.

FOULON, M. Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. **International Studies Review**, v.17, n.4, 2015.

FUKUYAMA, F. The End of History? National Interest, 1989.

Ghosts of Rwanda. Direção: Greg Backer; Darren Kemp. Fotografia: Frank Lehmann, Ray Brislin, Fred Scott. 115 min, PBS, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VJAuyIRfYIM>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v.78, n.2, mar./abr. 1999. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

MEARSHEIMER, J. **The False Promise of International Institutions.** International Security, v.19, n.3, 1994. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretário-General. SG/SM/7741, Nova Délhi, 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2001/sgsm7741.doc.htm>>. Acesso em: 14 out. 2017.

PECEQUILO, C.S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Os Estados Unidos no Pós Guerra Fria. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2012.

PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. **Rev. bras. polít. int.** [online], vol.47, n.1. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a03.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2016.

PROENÇA, Domício. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e de polícia. **Rev. bras. polít. int.** vol.45 no.2 Brasília. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200008>. Acesso em: 19 jul. 2017.

UNITED AGAINST GENOCIDE. The rwandan genocide. Disponível em: <<http://endgenocide.org/learn/past-genocides/the-rwandan-genocide/>> Acesso em: 17 jul. 2017.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, K. N. **Structural Realism After the Cold War**. International Security, v.25, n.1, 2000. Disponível em: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/Waltz_Structural%20Realism.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2016.

YERGIN, Daniel. **A Busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Recebido em: 21/04/2017

Aprovado em: 24/05/2017

Uruguai em pauta: a legalização do aborto no contexto de ascensão da Frente Ampla

Uruguay on the agenda: the legalization of abortion in the context of the rise of Frente Amplio

Fernanda Cristina Alvarenga Ferreira*

Resumo

Nos últimos anos, a política uruguaia sofreu uma transformação pela forma como vinha sendo conduzida. A ascensão da Frente Ampla (FA) ao poder e a ampliação dos direitos sociais e civis da população conduziram o Uruguai a aprovação da lei de regulamentação do aborto, em 2012. O objetivo do presente trabalho é analisar a relação entre a adoção dessas políticas sociais no país nos últimos anos com os governos da Frente Ampla no período de 2005-2014, bem como o impacto que essas transformações tiveram na aprovação da Lei do Aborto. O método de abordagem a ser utilizado na pesquisa é o hipotético-dedutivo partindo de uma análise qualitativa-histórica. Concluiu-se que a adoção dessas políticas de fato contou com o esforço da FA em aprova-las, inclusive na legalização da interrupção voluntária da gravidez; no entanto, outros atores, como a sociedade civil desempenharam um papel fundamental na participação desse processo.

Palavras-chave: Uruguai. Direitos civis. Aborto. Frente Ampla.

Abstract

In the last couple of years, the Uruguayan politics have been transformed by the way it was being conducted. The rise of the *Frente Amplio* (FA) and the expansion of social and civil rights of its population led Uruguay to the approval of the abortion regulation law, in 2012. The objective of this work is to analyze the relation between the adoption of these social policies in the country in the past years with the governments of *Frente Amplio* in the period of 2005-2014 as well as the impact that these transformations had on the approval of the Abortion Law. The method of approach to be used in the research is the hypothetical-deductive from a qualitative-historical analysis. It was concluded that the adoption of these policies had the FA's efforts to adopt them, including the legalization of abortion; however, other actors such as civil society played an important role in this process participation.

Keywords: Uruguay. Civil rights. Abortion. Frente Amplio.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Contato: fernandaalvarenga28@hotmail.com

Introdução

Ao longo da década de 2000, observou-se uma crescente tendência por parte de alguns países em ampliar e investir em políticas sociais, notadamente relacionadas aos direitos civis e sociais da população. É o caso da legalização do casamento homossexual, que, desde o início do século XXI foi regulamentada em 24 países¹. A legalização irrestrita do aborto, seguindo a mesma linha, foi também adotada em alguns países² nesse contexto. Tais medidas têm chamado a atenção pela sua amplitude e inclusão, isto é, são medidas populares que visam desconstruir velhos padrões de pensamento e conduta. (Haeck, Brems, 2013)

Nesse sentido, questiona-se a relação da adoção dessas políticas com a ascensão de governos politicamente liberais, especialmente no caso uruguaio. Nos últimos 15 anos que a Frente Ampla (partido nomeadamente posicionado na esquerda do espectro ideológico) tem governado o país – rompendo com o bipartidarismo inerente à história uruguaia – o Uruguai foi palco, não ocasionalmente, de uma série de medidas pautadas pelo liberalismo político que tiveram forte impacto na vida de sua população; entre elas, a legalização do aborto. (LANZARO, 2003). Assim, o presente trabalho busca averiguar a relação entre a adoção dessas políticas e a ascensão do partido Frente Ampla (FA) ao governo bem como compreender o processo que permite à FA se articular de maneira efetiva com os movimentos sociais e a sociedade civil.

Acredita-se que a própria ascensão da Frente Ampla e a efetivação prática de suas propostas políticas, combinada com uma conjuntura internacional favorável no que diz respeito a aprovações de leis sociais (como comentado acima) e uma sociedade historicamente engajada política e socialmente contribuíram para a consolidação de leis sociais e ampliação dos direitos civis de seus cidadãos, notadamente das mulheres, com a lei que regulamenta a legalização do aborto até a 12^a semana de gestação. Aliado a isso, a disposição do governo em ouvir as demandas populares e o dese-

1. Holanda (2001), Bélgica (2003), Canadá e Espanha (2005), África do Sul (2006), Noruega e Suécia (2009), Argentina, Islândia e Portugal (2010), Dinamarca (2012), Brasil, França, Nova Zelândia e Uruguai (2013), Escócia, Inglaterra, Luxemburgo e País de Gales (2014), Irlanda, Finlândia e Estados Unidos (2015), Colômbia (2016), Alemanha, Taiwan e Malta (2017). (PORTAL G1, 2015).

2. Nepal e Suíça (2002), Portugal (2007) e Espanha (2010). (CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS, 2011)

jo em apresentar-se efetivo em suas propostas contribuíram para uma guinada vanguardista no Uruguai. (LANZARO, 2003).

Esse trabalho parte de uma análise qualitativa-histórica. Em um primeiro momento, histórica, com o propósito de traçar a trajetória política desde a ascensão da Frente Ampla ao poder, relacionando-a com seu engajamento social para com a sociedade, bem como delinear o avanço substancial no que diz respeito às leis sociais e direitos civis de sua sociedade. Em um segundo momento, o método qualitativo é utilizado através do estudo de um único caso – a legalização do aborto no Uruguai em 2012. O método de coleta de dados é essencialmente bibliográfico, por meio de revisão e estudo exploratório.

O presente trabalho está dividido em 7 seções. A primeira aborda uma contextualização política do país, ou seja, como foi construída sua estrutura política a partir do bipartidarismo e como o mesmo viu seu fim na década de 90. A segunda trata da Frente Ampla como partido de governo, a terceira seção trata dos movimentos sociais, a quarta seção descreve a atuação do movimento feminista no contexto da legalização do aborto, a quinta seção aborda as sucessivas tentativas de regulamentação do aborto, a sexta seção trata da legalização do aborto no cenário político do segundo governo frentista e, por fim, a última seção analisa os impactos e consequências da legalização do aborto no Uruguai.

A política uruguaia na segunda metade do século XX

O núcleo do sistema de partidos do Uruguai, marcados pelos partidos Colorado e Nacional (conhecido como “blancos”) possui cerca de 150 anos e muitas vezes é confundido com o próprio nascimento do país. Isto é, para Moreira (2000, p.31 apud REIS, 2011, p.2), “[...]o Partido Nacional (PN) e o Partido Colorado (PC), antecederam à própria formação do Estado-nação, constituíram-se em fontes de identificação e em referências culturais para os cidadãos, consolidaram um sistema bipartidário que teria uma duração muito longa, e construíram o Estado uruguaio, ao final das guerras civis em 1903”.

Destarte, o século XX na política uruguaia foi marcado pela alternância de poderes entre os blancos e colorados (com prevalência desse último até a primeira metade do século) com governos de coparticipação que formavam um equilíbrio de forças sem vencidos ou vencedores (BARREIRO, 1993)

A década de 60, marcada pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento, levou o Uruguai a uma crise econômica estrutural, que culminou na crise política, que, segundo Lanzaro (2003) foi provocada por uma incapacidade de renovação por parte dos partidos políticos tradicionais, de modo a pensar num projeto alternativo político, levando-os a uma inércia de seus velhos hábitos, como o aumento substantivo das divisões (frações) nos dois partidos tradicionais, a intensificação da política clientelística, o crescimento de poder de chefes locais, a crescente incapacidade de articulação social do sistema político, entre outros.

Foi nesse contexto que a Frente Ampla viu seu nascimento. Em 1969, líderes políticos, pensadores e organizações iniciaram o debate acerca da criação de uma real coalizão oposicionista e em 1971 a FA estreia nas eleições atingindo a marca histórica de 18% dos votos. Com a instauração do governo militar em junho de 1973, a FA viu-se clandestina, com seus membros perseguidos pelo governo militar e, como resultado, os 12 anos que perduraram o golpe foram de pouco debate interno e articulação. (LANZARO, 2003)

Com a redemocratização e as eleições gerais em 1984, via-se uma Frente Ampla modificada em sua correlação interna de forças. A vitória foi do PC (41,2% dos votos) com Julio Maria Sanguinetti, o PN obteve 35% e a FA atingiu 21,3% da preferência do eleitorado, uma conquista sem precedentes. (YAFFÉ 2005 apud REIS, 2011).

Em 1989, a FA obteve 21,23% dos votos válidos e o presidente eleito foi Lacalle, da ala mais conservadora do PN. As eleições de 1994 foram marcadas por um quase empate tríplice. O PC venceu com 32,3%, o PN obteve 31,2% e a FA (agora usando pré-nome de EP – Encontro Progressista), obteve 30,6% (REIS, 2011).

Nas eleições de 1999, Jorge Battle, do PC venceu Vázquez por meio da recente instituição do segundo turno caso nenhum candidato alcançasse 50% dos votos. Já nas eleições de 2004, Tabaré Vázquez, mais uma vez indicado pelo seu partido, foi finalmente eleito para a presidência no primeiro turno, com 50,45% dos votos válidos. (REIS, 2011)

Em 2008, Mujica foi indicado internamente para concorrer às eleições presidenciais e foi vitorioso nas eleições de 2009, no segundo turno, vencendo Lacalle com 52% da preferência do eleitorado. Já em 2014, pela terceira vez consecutiva a Frente Ampla consegue eleger seu candidato, mais uma vez, Tabaré Vázquez, e se consagra como a força política mais relevante do país. (REIS, 2011)

O que se percebe é um realinhamento político nos últimos anos no país de um eleitorado que hoje se divide em um bloco centro-esquerdista (que votam na FA) e outro centro direitista (PC e PN). Dessa forma, o Partido Nacional e Colorado não mais possuem eleitores diferentes entre si, no sentido de que o eleitorado mais conservador sempre vai apoiar o candidato do partido que mais tiver chance de derrotar o frentista concorrente. (REIS, 2011)

Lanzaro (2010) acredita que essa ascensão frentista se deve a um desenvolvimento da FA como partido *catch-all*, com um eleitorado cada vez mais definido, em razão de uma mudança significativa na organização e estratégia do partido, com uma postura de se manter fiel aos sindicatos, com crescimento da popularidade nos estratos sociais mais baixos, mas também agregando setores das classes médias, onde a esquerda tradicionalmente recruta seus adeptos.

A Frente Ampla como partido de governo

Em outubro de 2004 passa a ser escrita uma nova história na política uruguaia. Com a inédita eleição da Frente Ampla, a coalizão tinha como tarefa adotar uma política fiel ao que discursou ao longo de todos os anos enquanto partido de oposição. Ou seja, o objetivo era investir em setores negligenciados pelas administrações anteriores, como educação, saúde e programas sociais. (PASTORE, 2011)

A missão de Tabaré Vázquez era tirar o país da crise econômica e promover as reformas sociais, que marcavam um grande mote frentista. O intuito principal do presidente era retomar o Estado de Bem-estar, priorizando as reformas na educação, saúde e seguridade social. Isso seria possível por meio dos três eixos temáticos criados pelo partido em 2004 – “Uruguai produtivo, Uruguai social e Uruguai democrático”. Nesse sentido, o governo de Vázquez investiu nas políticas sociais com vistas a reduzir a pobreza e as desigualdade sociais com programas de transferência monetária, concessão de empregos para desempregados, alto investimento na área da educação, implementação de um novo sistema de saúde, entre outros. (PASTORE, 2011)

Assim, uma constelação de fatores de progresso nas áreas sociais, uma conjuntura internacional favorável e estabilidade política presente no país nos anos de sua administração foram facilitadores da alta taxa de aprovação de Tabaré Vázquez no fim de seu mandato, conquistando 60% de popularidade. (DUARTE,

2011) Ainda assim, muito se questiona acerca da profundidade de suas reformas e da natureza provisória das mesmas.

Transcorrido o período do primeiro governo frenteamplista pode-se afirmar que, apesar do êxito relativo que tiveram as políticas mais urgentes de construção de consenso, fracassaram as políticas que pretendiam transformações mais profundas e traziam esperança de mudanças de orientação na trajetória econômica do Uruguai. Desta forma, a primeira gestão da FA não conseguiu dar o giro à esquerda tão esperado e o Uruguai seguiu o já traçado caminho do neoliberalismo. A FA no governo, não só deixou de modificar o *status quo*, como cumpriu o continuísmo e terminou não modificando o predomínio dos interesses estabelecidos. (DUARTE, 2011, p.83)

Com a reeleição da Frente Ampla nas eleições de 2009, o novo presidente José “Pepe” Mujica (ao lado de Danilo Astori como seu vice) não encontrou as dificuldades que seu antecessor teve que enfrentar. A recuperação da competitividade da economia, a estabilidade política deixada por Vázquez nos últimos anos, a conjuntura internacional favorável e os índices sociais alcançando taxas jamais vistas na história do Uruguai, permitiram a Mujica um governo com mais liberdade de ação. (DUARTE, 2011)

Nesse sentido, o governo do ex-líder do MPP pôde sair da moderação das decisões de Vázquez, e assim o fez. Como defensor fiel do socialismo, em sua gestão buscou chegar o mais próximo que as resistências o permitiram de um governo socialista. (DUARTE, 2011). No entanto, não se pode negar que seu governo foi também marcado pela continuidade de muitas políticas e projetos deixados por seu antecessor.

Apesar dos avanços nos indicadores sociais, dos altos investimentos na educação e no empenho na melhoria da qualidade de vida de sua população, o grande legado de Mujica está nas leis sociais aprovadas e em sua política ativa no que cerne os direitos humanos. Entre elas estão a descriminalização do aborto, em 2012, a regulamentação do matrimônio igualitário em 2013, a legalização da maconha no mesmo ano (iniciativa que partiu do poder executivo), o acolhimento de prisioneiros da base americana de Guantánamo e o recebimento de refugiados sírios. (BAZZO, 2014)

Embora os 10 anos de governo da FA tenham revelado políticas muitas vezes tímidas em relação à ideologia tradicional da coalizão, que surge sob a auto intitulação de partido de orientação esquerdista criticando a “velha” política; é indubitável o desenvol-

vimento social que Vázquez e Mujica promoveram no país. A taxa de pobreza decresceu de 17,7% em 2007 para 4,4% em 2014, ou seja, em 7 anos a pobreza foi reduzida em 75%. A indigência, uma das prioridades de Pepe Mujica, passou de 3% em 2007 para apenas 0,8% no fim do segundo mandato frentista. (BAZZO, 2014)

Política uruguaia e os novos movimentos sociais

O século XXI trouxe para o Uruguai intensas transformações no âmbito de seu sistema político, da política per se, e também dos movimentos sociais. Até o início do século, os movimentos sociais no país se desenvolviam no cerne do sistema político, isto é, nasciam dentro desse sistema e a ele se mantinha relativamente atrelado. (MOREIRA e LAJTMAN, 2015)

Com a ascensão da Frente Ampla ao poder, as lutas sociais ganharam uma nova cara e, sobretudo, autonomia. Os motivos responsáveis pelo novo cenário são variados, a saber: o recurso do plebiscito, - instrumento de participação direta sempre presente na história do país – é impulsionado a partir de 2005, ganhando cada vez mais utilidade pelo governo em virtude da própria pressão popular que exige maior participação no processo político. (MOREIRA e LAJTMAN, 2015)

Além disso, percebeu-se naquela conjuntura, a abertura de uma janela de oportunidades para a reativação de alguns movimentos sociais inativados e o surgimento de novos, com o objetivo de pressionar o governo acerca das novas demandas populares, particularmente em relação a obtenção de direitos sociais. (MOREIRA e LAJTMAN, 2015)

Com a eleição de Pepe Mujica e sua “guinada” ao progressismo, os movimentos sociais ganharam protagonismo e o país viveu, sem dúvidas, a fase mais próspera no que diz respeito às conquistas sociais. Ou seja, uma combinação entre conjuntura doméstica favorável devido à postura e ideologia de Mujica e a efetivação e o engajamento dos movimentos sociais na conquista de direitos sociais foram elementares para esse novo momento na história do país. (MOREIRA e LAJTMAN, 2015)

O que difere os movimentos sociais no Uruguai daqueles de outros países é a forma de resistência que eles encontram. Enquanto em muitos dos casos a força resistente é o Estado ou o próprio sistema burocrático e/ou político; no caso uruguaio, a luta é con-

tra uma parcela prócer da sociedade conservadora. De modo que a recente autonomia que esses movimentos adquiriram nos últimos anos, associado a um governo extremamente liberal no que diz respeito ao relacionamento com sua população tornaram-nos extremamente efetivos. (MOREIRA e LAJTMAN, 2015)

Além do mais, a peculiaridade do processo de ampliação de direitos no Uruguai se dá de modo que a população civil é protagonista de todo processo. Isto é, na declaração de Constanza Moreira, senadora da FA:

os projetos de ampliação de direitos que foram votados na última década deste país têm exatamente esta origem: procedem da sociedade civil, são apropriadas pelas bancadas parlamentares e, assim, terminam modificando um estado de coisas. (MOREIRA, Declaração de 16/04/2013 apud MOREIRA E LAJTMAN, 2015 p. 74)

Enfim, é evidente a centralidade e a essencialidade do papel das mobilizações sociais no Uruguai. As transformações pelas quais passaram ao longo dos últimos anos, as novas características que adquiriram, a ampliação de sua autonomia em relação ao sistema político do país e, sem dúvidas, um governo disposto a ouvir e atender suas demandas permitiram ao Uruguai avançar significativamente em matéria de direitos civis nos últimos anos. (MOREIRA e LAJTMAN, 2015).

A atuação do movimento feminista no contexto da legalização do aborto

O movimento feminista³ no Uruguai nasce poucas décadas depois do nascimento do Estado soberano uruguaio. Desde o início do século XX a luta das mulheres clama pela igualdade de gêneros. No início, buscaram a melhoria das políticas laborais e das condições de trabalho pelas quais eram subordinadas, depois buscaram o direito ao divórcio e, em 1932, puderam pela primeira vez votarem e serem eleitas a cargos públicos. (POUSADELA, 2015)

3. Pelo termo se compreende os movimentos cujas pautas são, prioritariamente, os direitos das mulheres e a igualdade de gênero. Dentre eles, se destacam no Uruguai: Cotidiano Mujer, Asociación de Mujeres Lourdes Pintos (AMULP), Asociación de Meretrices Públicas (AMEPU), Casa de la Mujer María Abella, Casa de la Mujer de la Unión, Comisión de Mujeres del Frente Amplio, Comisión de Mujeres del PIT-CNT, EMAUS Aportes, SOS Mujer, Grupo Ecueménico de Mujeres, Instituto Mujer y Sociedad, Unión de Mujeres del Uruguay y Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Ao longo das décadas, na medida em que conquistavam mais direitos, as reivindicações se modificavam e as pautas iam se moldando; no entanto, com o passar dos anos, os direitos sexuais e reprodutivos se tornaram um dos temas fundamentais do movimento feminista. (POUSADELA, 2015).

O aborto é criminalizado no Uruguai desde 1938, quando se estabeleceu uma lei que determina pena de 3 a 9 meses de prisão para mulheres que o praticarem. Até a redemocratização do país, em 1985, pouco se discutiu acerca do tema, exceto dentro dos movimentos e associações de mulheres. Não obstante, a partir da década de 80 o tema entrou na agenda política do país. (POUSADELA, 2015)

Logo no primeiro ano da redemocratização, o coletivo recém fundado “Cotidiano Mujer” lançou a primeira edição de sua revista, que continha um artigo defendendo a legalização e a discussão do tema do aborto e que chamou atenção, visto que era a primeira vez que o tema era tratado publicamente. Intitulado de “Aborto: ¿Por qué sólo los hombres tienen la palabra?”, segue trecho do artigo de Elvira Lutz:

nós mulheres suportamos os abortos, os problematizamos e o sofremos. Por suposto que somos nós que carregamos todo o peso das consequências e das sequelas. No entanto, nós mulheres não opinamos [...]. Pois bem: acreditamos que chegou o momento de tomar a palavra. É hora de plantarmos o verdadeiro problema: por que não falamos, nós mulheres, do aborto? Por que não nos consulta? (LUTZ, 1995, p. 6 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015, p.34, tradução nossa⁴)

Apesar de criticado por muitos/as, inclusive por algumas mulheres de dentro do coletivo que não compactuavam com a posição positiva em relação a legalização do aborto; o Cotidiano Mujer continuou defendendo e publicando matérias relacionadas ao tema. Em 1988 surge outro movimento nominalmente favorável a descriminalização do aborto, o “Católicas por el Derecho a Decidir.” (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Até 1987, a “Concertación de Mujeres” era o espaço de coordenação que existia no movimento de mulheres, e, no entanto, nunca

4. Las mujeres soportamos los abortos, nos problematizamos, los sufrimos. Por supuesto que somos nosotras las que cargamos con todo el peso de las consecuencias y de las secuelas. Sin embargo, las mujeres no opinamos. [...] Pues bien: creemos que ha llegado el momento de tomar la palabra. Es hora de que nosotras nos planteemos el verdadero problema: ¿por qué no hablamos las mujeres del aborto? ¿Por qué no se las consulta? (LUTZ, 1995, p. 6 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015, p.34)

se conseguiu chegar a um consenso a respeito da temática do aborto nesse espaço. No ano de 1987 surge a “Coordinación de Mujeres”, composta por vários movimentos feministas. A princípio, a coordenação se organizou para buscar assinaturas para a derrogação da Lei de Caducidade, mas nos anos seguintes se encontraram para que pudessem formular uma agenda feminista. Dessa forma, a década de 1980 é marcada pela tentativa de colocar a legalização do aborto na agenda do movimento de mulheres, para que depois pudesse adentrar a agenda política e governamental. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

O ano de 1992 é marcado pela criação do “Espacio Feminista”, também composto por mulheres pertencentes a organizações feministas, e outras sem militância. No entanto, todas que participavam do “Espacio” o faziam individualmente, isto é, sem representação das organizações pelas quais militavam. A organização buscava atuar através dos meios de comunicação, denunciando a omissão do governo em relação aos direitos das mulheres. Não obstante, os dois movimentos não conseguiram se sustentar, e encerraram suas atividades na década de 90. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Com a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), e a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher (Beijing, 1995), surgem no Uruguai a “Comisión Nacional de Seguimiento a Beijing” (CNS Mujeres) e a organização “Mujer y Salud em Uruguay”. Enquanto a primeira funcionava como uma coordenação nacional, um órgão de representação das mulheres que monitoravam a implementação das medidas acertadas em Beijing por parte do governo uruguaio; a segunda surge como resultado das duas conferências e com a intenção de trabalharem em uma campanha pelo direito ao aborto (“Campaña 28 de setiembre por el Derecho al Aborto”). Ambas participaram do processo pela legalização do aborto através de convites aos vários debates que se sucederam ao longo da década de 90 e 2000. A década de 2000 foi marcada pela forte mobilização nas ruas por parte dos movimentos sociais supracitados. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015).

As sucessivas tentativas de regulamentação do aborto

Com o rompimento do tabu a respeito do aborto possibilitado pelos movimentos de mulheres na década de 80, os partidos come-

çaram a discutir a temática, compreendendo sua importância. Nesse sentido, em dezembro de 1983, na Convenção Nacional do Partido Colorado foi determinado que o posicionamento do PC acerca do aborto seria favorável. Não obstante, a decisão foi colocada em suspenso em 1984 devido a discordâncias no interior da coalizão. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

No entanto, com a redemocratização em 1985, os deputados colorados Daniel Lamas e Victor Vaillant criam um projeto de lei que propunha a descriminalização sem restrições ao aborto consentido. O projeto gerou grande repercussão na mídia e intenso debate entre os deputados, no entanto, foi arquivado sem que se avançasse a nível de comissão. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015).

Apesar do grande progresso em relação a temática, com a tentativa de inserção de um projeto de lei na Câmara, os partidos preferiam se esquivar da pauta, devido à complexidade do tema e as discordâncias que ele enseja. Nesse sentido, os partidos se recusavam a tratar da questão no período próximo das eleições pois sabiam que poderiam perder votos a depender de seu posicionamento. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

A segunda tentativa de aprovação da descriminalização seria feita em 1993 pelo deputado da FA Rafael Sanseviero após alguns eventos que impulsionaram o tema. Em julho de 1992, em Toronto, foi realizada a III Conferência sobre Direito Médico e Ética, com a participação do deputado colorado Luis Hierro López, que falaria sobre a atualidade da legislação sobre o aborto na região. Nesse sentido, em maio de 1993, o “Sindicato Médico del Uruguay” (SMU) produziu um seminário sobre bioética e legislação, que contou com a participação de ativistas feministas. O seminário incentivou a criação de uma comissão especial para o estudo de temas da bioética (“Comisión de Bioética”), na câmara dos representantes; comissão esta que mais tarde seria protagonista da discussão sobre a descriminalização do aborto. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015).

Nesse contexto, com o tema ganhando espaço na agenda política, Sanseviero⁵ propõe um projeto que se distinguiu daquele de 1985 no sentido de que restringia o prazo de prática aborto para as 12 primeiras semanas de gravidez da mulher, e estabelecia que

5. O deputado proponente pertencia a ala da FA (Partido Comunista del Uruguay – PCU) e o propôs depois de ouvir a demanda das mulheres, principalmente daquelas pertencentes a “Comisión de Mujeres del Partido Comunista”. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015).

todos os serviços de saúde, públicos e privados teriam a responsabilidade de garantir todas as condições necessárias as mulheres que optarem pela intervenção. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Assim, com o projeto no Parlamento, o tema começa a ganhar importância no interior dos partidos que, a partir daquele momento, não poderiam mais se esquivar, e deveriam tomar um posicionamento a respeito. O projeto foi então enviado para a “Comisión de Bioética” para avaliação. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Em 1994 é aprovada uma versão modificada do projeto de lei pela Comissão de Bioética, flexibilizando o prazo que a mulher poderá praticar o aborto (até a 20ª semana, a depender das circunstâncias), e estabelecendo penas quando este é realizado fora das condições previstas pela lei. Dessa forma, o projeto impulsionou o debate acerca do tema nas eleições de 1994, de tal forma que os partidos se viram pressionados (principalmente pelos movimentos feministas) a se posicionarem a respeito. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Dessa forma, Tabaré Vázquez, candidato pela Frente Ampla e médico, se posicionou publicamente contra⁶ a descriminalização, embora seu partido tivesse aprovado por unanimidade o projeto de lei durante o Congreso del Frente Amplio, realizado meses antes. O tema gerou polêmica e Vázquez enfatizou: “Se isso implica – e digo publicamente – que por ser candidato eu tenha que me comprometer com um tema que em consciência não estou de acordo e isso seja um obstáculo para que eu seja candidato, então não sou candidato”. (Pronunciamento de Tabaré Vázquez, ESTEDIARIO, 15/08/1994, p.3 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015, p.41, tradução nossa⁷).

Nos outros partidos tentava-se tirar o tema do debate eleitoral e, devido à dificuldade de inseri-lo nos programas dos partidos, foi natural que o projeto de lei elaborado pela Comisión de Bioética

6. Em maio de 1994, Vázquez já havia declarado a um jornal que só poderia compartilhar sua «opinião como médico». Diante da insistência dos jornalistas para que manifestasse sua opinião como político, Vázquez afirmou que como político não abriria opinião. No entanto, logo depois da aprovação da resolução de apoio ao projeto de lei redigido pela Comisión de Bioética, Tabaré Vázquez declarou publicamente sua posição política contrária a descriminalização, fundamentando sua posição no feito de que “como médico estou pela vida”. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

7. Trecho original: Si esto implica –y lo digo públicamente– que por ser candidato me tenga que comprometer con un tema que en conciencia no estoy de acuerdo y eso es un obstáculo para que sea candidato, no soy candidato. (Pronunciamento de Tabaré Vázquez, ESTEDIARIO, 15/08/1994, p.3 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015, p.41)

fosse arquivado sem que entrasse na agenda do Plenário, seis meses depois de sua elaboração. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Nesse sentido, os movimentos feministas compreenderam que aquele não era o melhor momento para que o projeto entrasse na agenda legislativa e concentraram seus esforços em outras temáticas que se abriam janelas de oportunidades. O projeto voltou a ser colocado em pauta em 1998 com a tentativa da deputada frentista Raquel Barrero de apresentá-lo novamente, que falhou devido à falta de apoio. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

No início dos anos 2000 o tema volta a entrar para os holofotes com a morte de algumas mulheres que praticaram o aborto inseguro. O tema começou a ganhar força entre os profissionais da saúde e a opinião pública se mostrava cada vez mais a favor. Em 2004 se avaliava que 64% da população se posicionava favorável a descriminalização. (SELIOS 2007 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Em 2002, a Bancada Feminina da Câmara volta a trazer o tema à tona, solicitando o desarquivo do projeto de lei elaborado pela Comisión de Bioética e o encaminhando para a Comisión de Salud, estrategicamente. Elas avaliaram que a possibilidade de um projeto elaborado por uma comissão composta de médicos (e homens) ser aceito pelo legislativo era maior do que se o mesmo fosse encaminhado para a Comisión Especial de Género y Equidad. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Assim se elabora o projeto de lei de Defesa da Saúde Reprodutiva, considerado um “projeto sem partido” que estabelecia que cabia ao Estado garantir os direitos sexuais e reprodutivos de sua população por meio de políticas de educação sexual e da prevenção da gravidez não desejada (fornecimento de métodos contraceptivos) e garantia o direito da interrupção da gravidez até a 12ª semana de gestação, cabendo possibilidade de extensão do prazo em caso de gravidez de risco ou má-formação fetal. O projeto contou com meia sanção, sendo aprovado na Câmara dos deputados pela primeira vez, em dezembro de 2002 e votado negativamente no Senado, em 2004, sob ameaça de veto do então presidente, Jorge Batlle. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Com a ascensão da Frente Ampla ao poder, em 2005, resultando na maioria legislativa frentista, os movimentos pró-descriminalização enxergavam uma nova janela de oportunidade se abrindo, embora o presidente eleito Tabaré Vázquez já houvesse

afirmado que vetaria qualquer tentativa de aprovação da lei. Assim, em 2006, um grupo de senadoras da FA impulsionaram o projeto elaborado pela Comisión de Salud, nos anos anteriores e Vázquez se prontificou a anunciar, na véspera do Dia Internacional da Mulher que recorreria a todos os caminhos institucionais para barrar o projeto. O anúncio do presidente uruguaio não foi capaz de frear as tentativas de aprovação do projeto e, desse modo, no mesmo ano, o projeto voltou a Comisión Especial de Salud Pública que, durante um ano recebeu várias organizações pró e contra o projeto. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

A comissão elaborou dois projetos, um que incluía a descriminalização do aborto e um segundo que tratava da saúde reprodutiva, mas não previa legalizar o aborto. Em outubro de 2007, os projetos foram levados à discussão no plenário e, enquanto o segundo foi aprovado por unanimidade, o primeiro não conseguiu os votos suficientes e voltou para a comissão para que realizasse as modificações devidas. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

O projeto voltou ao Senado meses depois e, depois de algumas modificações, foi aprovado pela primeira vez por 17 votos em 30. Três dias depois de sua aprovação, em novembro de 2008 o presidente Tabaré Vázquez, como já anunciado, vetou o projeto que descriminalizava a interrupção da gravidez. O veto foi compreendido pelos movimentos feministas como um grande passo atrás que se dava em direção ao tema. O tema só seria retomado com a eleição de Pepe Mujica, no ano seguinte. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

A legalização do aborto no cenário político do segundo governo frentista

A vitória de Pepe Mujica em 2009 trouxe de volta as esperanças de, finalmente, se conseguir aprovar o projeto que regulamentava a descriminalização do aborto. Um conjunto de fatores contribuíram para o otimismo dos movimentos feministas, entre eles o fato de, em 2009, a Frente Ampla ter sido o único partido que incluiu a descriminalização do aborto em seu programa de governo. Além disso, a obtenção da maioria parlamentar pelo partido e o fim da ameaça de veto por parte do Executivo, como ocorrera em 2008, colaboraram para que o tema entrasse em cena desde o início do governo de Mujica. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Nesse sentido, a senadora Mónica Xavier, do Partido Socialista (FA), conseguiu incluir o tema como uma das prioridades legislativa dos primeiros anos do segundo governo da FA. Um segundo motivo que auxiliou na urgência da votação do projeto foi o fato do aborto ser um tema que afasta votos, dessa forma, o quanto antes o aprovasse, melhor seria para que não se contaminasse o próximo período eleitoral. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Assim, o início do processo se deu com a tentativa de regulamentação da Lei nº18.426 de Saúde Sexual e Reprodutiva, que engendrou um grande debate público entre o movimento pró descriminalização do aborto e aqueles que se posicionavam “pró-vida”, em setembro de 2010. No mesmo mês, foram elaboradas outras duas contrapropostas, sendo elas da senadora Mónica Xavier e outra do deputado do Movimiento de Participación Popular (também da FA) Álvaro Vega. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

O projeto de Xavier muito se assemelhava com aquele proposto pela Comisión de Salud, vetado por Vázquez em 2008. As diferenças que continham no novo projeto era que este não estabelecia que a mulher deveria alegar ao médico as circunstâncias pelas quais a levaram a decidir pelo aborto; impunha a todos os prestadores de saúde a obrigação de oferecer o serviço para todas as mulheres que o solicitarem e estabelecia circunstâncias que permitiriam à mulher abortar depois da 12ª semana de gestação. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Já a proposta de Álvaro Vega era a derrogação dos artigos do Código Penal que criminalizavam a prática do aborto, anulando assim a responsabilidade legal que recaía sobre as mulheres que o praticavam. No entanto Vega não definia um direito associado ao aborto e nem as circunstâncias e condições em que ele poderia ser feito, dando liberdade para as instituições e profissionais de saúde se iriam ou não oferecer o serviço. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

O resultado do projeto apresentado pela Frente Ampla foi uma junção daquele apresentado pela Xavier com o do Vega. Assim, o projeto oficial previa que os profissionais da saúde pudessem decidir se faziam ou não o aborto em cada caso; que as instituições médicas deveriam oferecer o serviço as requerentes, cabendo a opção de fazê-lo em outro espaço físico que não aquele e que só seria possível interromper a gestação após a 12ª semana em caso de malformação do feto. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Em junho de 2011 o projeto foi apresentado ao Senado com assinaturas de quase toda a bancada frentista e foi encaminhado a Comissão de Saúde para que o analisasse. Com a urgência de tratamento do tema por parte da FA, o mesmo foi votado em uma sessão extraordinária no Senado no dia 27 de dezembro de 2011, resultando em sua aprovação com 17 votos em 31 em todos os artigos, exceto o que legalizava a interrupção voluntária da gestação, que contou com 16 votos afirmativos em 31. Toda a bancada frentista votou pela aprovação do projeto. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Finalmente o projeto aprovado pelo Senado é encaminhado para votação na Câmara de Representantes em fevereiro de 2012 sem a certeza por parte da FA de que conseguiria todos os votos necessários para sua aprovação. A saída foi buscar os votos pela via das negociações interpartidárias. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Nesse sentido, a opção mais viável para conquistar os votos necessários pareceu ceder ao deputado Iván Posada (Partido Independiente). Posada apresentou um projeto de lei de descriminalização da interrupção voluntária da gravidez em março de 2012 e afirmou que estaria disposto a negociar o voto se a FA incorporasse alguns elementos⁸ de seu projeto no projeto oficial apresentado pelo partido. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Dessa forma, a FA percebeu que não conseguiria aprovar o projeto desejado e, no dia 25 de setembro de 2012 o projeto com as devidas modificações foi aprovado na Câmara dos Representantes, e, em seguida, encaminhado para a sanção do Senado. Sua aprovação na Câmara não foi comemorada pelos movimentos feministas, que se queixaram que nenhuma de suas propostas foram levadas em conta durante todo o processo de votação do projeto. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

A medida foi duramente criticada pelos movimentos feministas. Diante das críticas, o deputado Juan Carlos Souza (FA) afirmou:

há uma oportunidade de avançar no feito central que é a descriminalização, e isso não se pode desperdiçar. A possibilidade de consagrar o aborto como um direito dos casais e das mulheres está descartada. Como não temos votos para aprovar um texto com esse grau

8. Uma das condições estabelecidas por Posada era a inclusão por parte da FA em seu projeto de uma cláusula condicionando a interrupção da gestação da mulher à sua apresentação a uma equipe de profissionais da saúde para que fossem apresentadas a ela todas as alternativas existentes para que pudesse continuar sua gravidez. A medida foi duramente criticada pelos movimentos feministas.

de maturidade e profundidade, não posso continuar levantando a bandeira dos direitos e seguir com a criminalização e com as mulheres correndo riscos de vida. Ou levanto essa bandeira e morro com ela nas mãos, ou flexibilizo e tiro um grande obstáculo do caminho, alcançando pelo menos a descriminalização. (Pronunciamento de Juan Carlos Souza, LA DIARIA, 23/04/2012, p.2 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015, p.97, tradução nossa⁹).

Dessa forma, a FA percebeu que não conseguiria aprovar o projeto desejado e, no dia 25 de setembro de 2012 o projeto com as devidas modificações (de Posada e Semproni) foi aprovado na Câmara dos Representantes, e, em seguida, encaminhado para a sanção do Senado. Sua aprovação na Câmara não foi comemorada pelos movimentos feministas, que se lamentaram que nenhuma das propostas levada pela “Coordinadora por el Aborto Legal” foram levadas em conta durante todo o processo de votação do projeto. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Enfim o Senado sancionou o projeto no dia 17 de outubro de 2012 e no dia 22 foi promulgado como Lei nº 18.987¹⁰ “Interrupção voluntária da gravidez”¹¹, que começaria a valer no prazo de 30 dias. A lei previa ainda “objeção de consciência”, tanto para os profissionais da saúde que interferem diretamente na realização do procedimento (como ginecologistas) – que teriam liberdade para decidir caso a caso – tanto para instituições prestadoras de serviços de saúde, que teriam 15 dias a contar da data da vigência da lei para alegarem “objeção de ideário”. O Hospital Evangélico e o “Círculo Católico” recorreram a essa ferramenta. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

A Lei nº 18.987 prevê a interrupção voluntária da gravidez até a 12ª semana de gestação, para casos gerais, e, para que seja assegurado esse direito, a mulher deve passar por 4 consultas (sendo 3 delas antes do procedimento, com equipe interdisciplinar, e a última, após o procedimento, para monitoramento) e um período de reflexão obrigatório de 5 dias. (MSU, 2012)

9. Hay una oportunidad de avanzar en el hecho central que es la despenalización [...] no tenemos los votos para aprobar un texto con esse grado de madurez y profundidad [pero] no me puedo quedar enarbolando la bandera de los derechos y seguir con la penalización y con las mujeres corriendo riesgo de vida. O levanto esa bandera y me muero con ella en las manos o flexibilizo y saco un gran escollo del camino. (Pronunciamento de Juan Carlos Souza, LA DIARIA, 23/04/2012, p.2 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015, p.97).

10. Para o texto completo da lei, acessar: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=18.987&Chkleyes=1>

11. Segue ao final deste trabalho quadro explicativo das principais proposições da Lei nº 18.987-Apêndice

Logo no dia seguinte a aprovação no Senado formou-se a “Comisión Nacional pro Derogación de la Ley de Aborto” por dois membros do Partido Nacional e, concomitantemente, foi lançada uma campanha para a obtenção de assinaturas para a derrogação da lei, criando-se a “Comisión Pro Referéndum”, também comandada por membros do PN. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Para que a “Comisión Pro Referéndum” tivesse sucesso no objetivo de derrogar a lei era necessário que se conseguisse no mínimo 2% do padrão eleitoral dentro de 150 dias posteriores a promulgação da lei para que assim a Corte Eleitoral pudesse convocar um pré-referendo, sem validade legal e sem obrigatoriedade de participação. Para que o pré-referendo tenha validade e possa se transformar em um referendo oficial (com validade legal e obrigatoriedade de participação) é necessário que se obtenha 25% do total de votantes, de assinaturas favoráveis ao referendo. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Nesse sentido, após obter as assinaturas necessárias para a convocação do pré-referendo, o mesmo fora convocado para o dia 23 de junho de 2012, no entanto, os votos conquistados foram bem inferiores ao que previa a constituição: somente 8,92% da população habilitada a votar se manifestou a favor do referendo oficial para discutir a derrogação da lei que descriminaliza o aborto. A reação da população frente ao pró-referendo enunciou o que a opinião pública pensava a respeito da temática, de forma a suprimir qualquer possibilidade dos grupos “Pró-vida” de conseguirem a derrogação da lei nos anos seguintes. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

Impactos e consequências da legalização do aborto

Com a aprovação da lei, o Uruguai entrou para a lista dos 61 países que legalizaram o aborto de acordo com a vontade da mulher. A nível regional, o Uruguai se tornou o segundo país latino-americano (após Cuba) e o primeiro sul-americano a permitir a interrupção voluntária do aborto. (MSU, 2014)

De acordo com o Ministério de Saúde Pública, após o primeiro ano da implementação da lei (entre dezembro de 2012 e novembro de 2013) foram realizados 6.676 abortos no país, uma taxa de 9 abortos a cada 1000 mulheres (entre 15 e 44 anos). 6% das mulheres desistiram de interromper a gravidez no período de reflexão obrigatório após a primeira consulta. Uma morte foi contabilizada

nesse período, mas resultado de um aborto ilegal praticado sem auxílio médico. (MSU, 2014)

Segundo relatório da MSU (2014), a taxa de mortalidade materna por aborto inseguro caiu drasticamente entre os anos 2000 e 2013. No início do século se registrou uma taxa de 29% de mortes maternas provenientes do aborto inseguro, e, em 2013, esse número caiu para 9%. (MSU, 2014)

Ainda, conforme o Ministério de Saúde Pública (2015), no ano de 2014 foram realizados 8500 abortos voluntários, cerca de 20% a mais dos procedimentos realizados em 2013. A relação de abortos/1000 mulheres ainda continua mais baixa do que a maioria dos países que legalizaram o aborto no mundo: 12/1000 mulheres. Em 2014, o número de mulheres que decidiram continuar com a gestação após a primeira consulta (e o conseqüente período de reflexão) aumentou para 9%. Ainda, nenhuma morte proveniente de aborto foi contabilizada nesse período. (MSU, 2015)

Os dados supracitados podem ser comparados com um levantamento extraoficial que a Organização dos Estados Americanos (OEA) produziu. Segundo a organização, entre 1995 e 2002 foram realizados cerca de 33.000 abortos inseguros no Uruguai, número 4 vezes maior daquele encontrado em 2014. (REPUBLICA, 2013)

É irrefutável que a Lei nº18.987 foi eficiente em sua principal razão de ser aprovada: diminuir o número de mortes de mulheres pela prática do aborto inseguro. Também, os resultados, ainda não muito conclusivos a respeito do número de abortos praticados após a aprovação da lei são favoráveis, tendo em vista sua redução considerável. No entanto, embora este tenha sido um grande passo, os movimentos feministas identificam vários problemas que ainda persistem.

Em primeiro lugar, a objeção de consciência concedida aos médicos dificulta substancialmente o acesso ao serviço, principalmente no interior do país. Na cidade de Salto, por exemplo, não existe nenhum médico que realize o procedimento. Além disso, elas acreditam que ainda existe uma forte herança de preconceito acerca do tema na sociedade, que o governo não se prontifica a solucionar. Assim, para a militante da ONG “Mujer y Salud em Uruguay” (MYSU), Azul Cordo (2015), o número de etapas que as mulheres devem “vencer” para conseguir realizarem o procedimento colocam em cheque o poder e direito de decisão das mulheres. (AZEVEDO, 2015)

Considerações Finais

Após o estudo realizado que tinha como objetivo estabelecer a relação entre a adoção de políticas sociais de caráter progressista no Uruguai com a ascensão da Frente Ampla, foi possível concluir que, de fato, o governo frentista teve um papel importante na adoção de tais medidas. Aliado a isso, a pressão popular pelo desejo de ver a transformação que a FA anunciava foi fundamental para que o governo promovesse todas as mudanças.

Embora muito tenha sido feito pelos dois governos frentistas, uma parcela da população acredita que a FA foi muito discreta no rompimento com a política anterior. Isto é, como partido de coalizão, as decisões tomadas no interior do partido eram sempre fruto de muito debate e falta de consentimento entre as frações; o que dificultava sua implementação efetiva e impediam a adoção de políticas inovadoras, como era o esperado.

Assim, foi possível perceber que a adoção dessas políticas de direitos civis no país não foi realizável apenas pela ascensão da Frente Ampla no poder. A população uruguaia tem, por característica, um pensamento liberal¹² em relação a vários temas e, sem dúvidas, contribuiu essencialmente para a consolidação de tais direitos.

Também, devido ao fato do Uruguai ser um país que tradicionalmente busca a participação ativa de sua população, através de referendos, plebiscitos e etc; a sociedade sempre se posicionou como protagonista nas decisões políticas do país, lutando pelas suas reivindicações e participando ativamente em sua democracia. No que diz respeito a temática do aborto, percebe-se que o protagonismo no tratamento do tema partiu da sociedade civil, que iniciou o debate no contexto da redemocratização do país em 1985. Assim, os movimentos feministas desempenharam um papel elementar na inserção do tema na agenda política e governamental.¹³

A pesquisa deixa clara uma articulação de várias forças que tornaram possível a aprovação da lei nº 18.987, excluindo a hi-

12. Exemplo disso foi a consulta realizada em 2004, que avaliou que 64% da população se posicionava favorável a descriminalização do aborto. (SELIOS 2007 apud JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

13. Desde o início da década de 90, alguns movimentos feministas participaram de vários debates a respeito da temática nas Comissões de Bioética e na Comissão Nacional de Seguimento a Beijing, a convite do Governo, para que todas as partes pudessem ter voz. (JOHNSON, ROCHA, SCHENCK, 2015)

pótese de uma responsabilidade quase exclusiva da Frente Ampla nesse intento. Quer dizer, é possível que a lei fosse aprovada em um governo não frentista pois sua aprovação se deu a partir de um conjunto de fatores favoráveis (como as circunstâncias, a pressão da sociedade civil, a preocupação da comunidade médica com as mortes advindas do aborto inseguro, entre outras) e não de um desejo unilateral do partido em aprova-la.

Ou seja, a FA não colocou o tema na agenda política (uma vez que ele já estava) senão apenas contribuiu (com efeito) para sua efetivação, devido a sua posição como partido da situação. Ainda assim, entende-se que sua disposição em tratar o tema, traduzida na inclusão da pauta em seu programa de governo reforçam a característica do partido, de buscar dialogar com as demandas populares. Nesse contexto, é clara a importância que a FA desempenhou enquanto proponente do projeto, em sua votação e aprovação, no entanto, seria um engano atribuir a ela toda a responsabilidade pela aprovação da lei.

Referências

AZEVEDO, Agatha. **Mulheres e aborto:** nas estranhas do sistema de saúde **uruguai**. Jornalistas Livres, São Paulo, 29 set. 2015. Disponível em: < <https://medium.com/jornalistas-livres/mulheres-e-aborto-nas-entranhas-do-sistema-de-sa%C3%BAde-uruguaio-25b12e03fb5d#.dytgn72z5> > Acesso em: 09 dez. 2016.

BARREIRO, Julio. **El sistema de partidos políticos en Uruguay**. Universidad de La República, Barcelona, n. 65, 1993. Disponível em: < <http://corteidh.or.cr/tablas/7300.pdf> > Acesso em: 31 out. 2016.

BAZZO, Gabriela. **Uruguaios vão às urnas escolher o próximo presidente;** veja ‘balanço’ do governo Mujica. Huffpost, 25 out. 2014. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/2014/10/25/uruguaios-vao-as-urnas-escolher-o-proximo-presidente-veja-bala_a_21670951/> Acesso em 25 set. 2017

CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS – **Abortion** Worldwide: Seventeen Years of Reform – Briefing Paper, 12 out. 2011 Disponível em: <https://www.reproductive-rights.org/sites/crr.civicaactions.net/files/documents/pub_bp_17_years.pdf> Acesso em: 26 jul. 2017.

DUARTE, Rafael. **Ascensão e consolidação da frente ampla uruguai:** da clandestinidade às vias democráticas, da esquerda tradicional ao progressismo. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121097/298998.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 31 out. 2016.

HAECK, Yves; BREMS, Eva. **Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century**. Springer Netherlands, Dordrecht, 2013. Disponível em <<https://link>.

springer.com/content/pdf/bfm%3A978-94-007-7599-2%2F1.pdf > Acesso em: 26 jul. 2017.

JOHNSON, Nick; ROCHA, Cecilia; SCHENCK, Marcela. La inserción del Aborto en la Agenda político-pública uruguaya 1985-2013. Un análisis desde el Movimiento Feminista. *Cotidiano Mujer*, Montevideo, 2015. Disponível em: < <http://cotidianomujer.org.uy/sitio/ediciones-de-cotidiano/1177-la-insercion-del-aborto-en-la-agenda-politico-publica-uruguaya-1985-2013-un-analisis-desde-el-movimiento-feminista> > Acesso em: 19 dez. 2016.

LANZARO, Jorge. **Os Partidos Uruguaios: a transição na transição**. Opinião Pública, Campinas, Vol. IX, n 2, p. 46-72, Out. 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000200003 > Acesso em: 31 out. 2016.

LANZARO, Jorge. **Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina**. *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, Montevideo, v. 19, n. 1, p. 45-68, jan. 2010. Disponível em: < http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2010000100002&lng=es&nrm=iso >. Acesso em: 19 dez. 2016.

MINISTERIO DE LA SALUD PÚBLICA. **Manual de procedimientos para el manejo sanitario de la interrupción voluntaria del embarazo (ive)**. Montevideo, nov 2014. Disponível em: <http://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2014/11/Descargue-aqui%C3%AD-el-Manual-de-Procedimientos-IVE.pdf> > Acesso em: 19 dez. 2016.

MINISTERIO DE SALUD. **Interrupción voluntaria de embarazo**. Montevideo, 28 mar. 2015. Disponível em: < <http://www.msp.gub.uy/noticia/interrupcion-C3%B3n-voluntaria-de-embarazo> > Acesso em: 09 dez. 2016.

MOREIRA, Carlos; LAJTMAN, Tamara. **Uruguai: os movimentos sociais durante o governo de José Mujica (2010-2015)**. *Plural*, São Paulo, v.22, n. 1, p.66-82, 2015. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/102214> > Acesso em: 19 dez. 2016.

MUJER Y SALUD EM URUGUAY. **FA modificará ley de aborto para tener votos en diputados**. MYSU, Montevideo, 28 fev. 2012. Disponível em: < <http://www.mysu.org.uy/multimedia/mysu-en-medio/fa-modificara-ley-de-aborto-para-tener-votos-en-diputados/> > Acesso em: 09 dez. 2016.

PASTORE, María. **El Frente Amplio en Uruguay: balance de Gobierno**. Entre las expectativas de cambio y el ejercicio del poder. 2011. Tese de Doutorado. Universidad de Belgrano. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

PORTAL G1. **Veja lista de países que já aprovaram o casamento gay**. G1, São Paulo, 23 mai. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/05/veja-lista-de-paises-que-ja-aprovaram-o-casamento-gay.html>> Acesso em: 26 jul. 2017.

POUSADELA, Ines. **Social Mobilization and Political Representation: The Women's Movement's Struggle for Legal Abortion in Uruguay**. *Voluntas*, Washington, v. 27, p. 125-145, 2015. Disponível em: < <http://link.springer.com/article/10.1007/s11266-015-9558-2> > Acesso em: 19 dez. 2016.

REIS, Guilherme Simões. **A disputa político-partidária no Uruguai:** oponentes externos, adversários internos. Observador on-line, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, mar. 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/525609/A_disputa_pol%C3%ADtico-partid%C3%A1ria_no_Uruguai_oponentes_externos_advers%C3%A1rios_internos> Acesso em: 29 set. 2016.

REPUBLICA. **Caem abortos:** Uruguay está tercero en el mundo. Montevideú, 11 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.republica.com.uy/tercero-en-el-mundo/501982/>> Acesso em: 09 dez. 2016.

Apêndice

Quadro 1: Interrupção Voluntária da Gravidez – Procedimentos

Interrupção Voluntária da Gravidez - Procedimentos

Casos Gerais

- Até a 12^a semana de gestação. Deverão ser realizadas 4 consultas com equipe interdisciplinar.
- 1^a Consulta: com médico de qualquer especialidade. Se manifesta a vontade de interrupção, são realizados exames e é agendada a 2^a consulta.
- 2^a consulta: Feita com equipe interdisciplinar (assist. Social, psicólogo ou psiquiatra e ginecologista/obstetra. Assessoramento sobre direitos, prazos, procedimentos e opções.
- 3^a consulta: com ginecologista ou obstetra. 5 dias após o assessoramento, para período de reflexão. Ratificação da decisão da mulher. Definição e explicação do procedimento.
- 4^a consulta: com ginecologista ou obstetra. Cerca de 10 dias após realização do procedimento para controle.

Violação/estupro

- Até a 14^a semana de gestação. Não é necessária a intervenção da equipe interdisciplinar.
- 1^a consulta: com médico de qualquer especialidade. Se manifesta a vontade de interrupção e apresenta denúncia judicial de violação.

- 2ª consulta: com ginecologista. Definição do procedimento e explicação.
- 3ª consulta: com ginecologista ou obstetra. Cerca de 10 dias após a realização do procedimento para controle.

Menores de 18 anos

- 1ª consulta: adolescente manifesta vontade e são realizados exames
- 2ª consulta: a equipe interdisciplinar avalia se a adolescente é capaz de tomar decisões autônomas.
- Em caso afirmativo, o procedimento é continuado como o de um caso geral.
- Em caso negativo, os pais ou responsáveis da jovem são consultados. Caso haja concordância entre as partes, o procedimento é continuado com o acompanhamento dos pais. Caso haja discordância de opiniões entre as partes, o caso é levado a um juiz.

Recebido em: 12/05/2017

Aprovado em: 27/06/2017

O processo de acumulação primitiva do capital britânico na Índia: uma análise marxista

The process of primitive accumulation of british capital in India: a marxist analysis

Felipe Piva*

Maria Paula de Oliveira Nascimento**

Resumo

A relação de exploração foi um poderoso mecanismo usado pelas Grandes Potências do Sistema Internacional sobre as regiões colonizadas. O maior exemplo desse fenômeno é a colonização da Índia pela Grã-Bretanha, uma relação que se desenvolveu sob os auspícios da acumulação de capital, ou melhor, de uma acumulação primitiva de capital. Este conceito foi cunhado por Karl Marx para designar a origem acumulação de capital. Assim, pode-se dizer que a colonização da Índia serviu para a Grã-Bretanha como forma de criar capital, enquanto que, para isso, a estrutura socioeconômica do país foi completamente modificada: de um sistema de produção autossuficiente para um que servisse aos propósitos da acumulação de capital.

Palavras-Chave: Acumulação. Capital. Colonização. Marxismo.

Abstract

The relation of exploitation was a powerful mechanism used by Great Powers of the International System over the colonized regions. The greatest example of this phenomenon is the colonization of India by Great Britain, a relationship that was developed under the auspices of the capital accumulation, or better, of a primitive accumulation of capital. Karl Marx coined this concept in order to designate the origin of the capital accumulation. Thus, it can be said that the colonization of India served to Great Britain as a way of creating capital, whereas to that end the socio-economic structure of the country has been completely modified: from a self-sufficient production system to one that would serve the purposes of the capital accumulation.

Keywords: Accumulation. Capital. Colonization. Marxism.

* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) - Campus Poços de Caldas. Contato: felipe-piva@hotmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) - Campus Poços de Caldas. Contato: mprinternacionais@gmail.com

Introdução

O presente *paper* tem como objetivo a análise do processo de acumulação primitiva do capital pela Inglaterra na Índia, a partir da utilização método analítico da Economia Política Internacional e da abordagem marxista em Relações Internacionais para analisar o fenômeno apresentado. Este trabalho, portanto, dividir-se-á em três partes: na primeira, o Marxismo será a apresentado e discutir-se-á a possibilidade de sua aplicação na análise de fenômenos internacionais. Na segunda, será apresentado o contexto histórico de atuação da Grã-Bretanha na Índia e o cenário que impulsionou o processo de acumulação primitiva. Finalmente, será demonstrado como o objeto em questão pode ser analisado a partir de uma perspectiva marxista em RI e qual o resultado dessa análise.

Marxismo e o Internacional: por que não?

O Marxismo, enquanto uma abordagem das Relações Internacionais, desenvolveu-se entre os anos 1980 e 1990 no Quarto Debate do campo - entre Positivismo e Pós-Positivismo - e suas premissas (de não-neutralidade do conhecimento e deste enquanto ferramenta emancipatória dos oprimidos) desafiavam o empiricismo de teorias como o Realismo e o Liberalismo, por exemplo. Em uma perspectiva de compreensão dos fenômenos, frente à racionalidade explicativa das teorias baseadas no positivismo, as abordagens marxistas em RI enfrentaram grande dificuldade de desenvolvimento nesse período, principalmente devido aos efeitos ideológicos da Guerra Fria (DUNNE, 2013).

Nessa acepção, o Marxismo não é propriamente uma teoria de Relações Internacionais, mas ele não se preocupa, somente, com a economia e com as relações domésticas. Para além disso, ele busca um entendimento crítico do capitalismo como uma forma historicamente particular de organização da vida social, o que implica em relações e práticas políticas, culturais, bem como econômicas, que não estão restritas às fronteiras estatais e que são cruciais, também, para os processos de autoprodução social em escala global (RUPERT, 2013). Como, então, aplicar o Marxismo à análise do internacional? Para tanto, o materialismo histórico é um bom artifício.

Diferentemente do Realismo ou do Liberalismo, por exemplo, o marxismo não considera que os atores sociais são preconstruídos,

mas sim que eles são historicamente construídos por um processo social dialético. Isso significa compreender a vida social como produzida por agentes sociais humanos e a história como um processo aberto que engendra tensões para que os atores produzam mudanças sociais. Dessa forma, o entendimento dialético da história forma-se pela visão da vida social como ‘relações em processo’, nas quais os indivíduos são “seres históricos e, simultaneamente, os produtores e o produto do processo histórico” (RUPERT, 2013). Embora a sociedade seja “o produto da ação recíproca dos homens”, isso não ocorre conforme os seus desejos particulares

os homens fazem história, mas não a fazem como querem e nem nas circunstâncias por eles escolhidas, mas sim sob aquelas encontradas, dadas e transmitidas do passado¹ (RUPERT, 2013, p.155, tradução nossa).

Com base no entendimento histórico dialético, a relação descrita acima é o que Marx significa, portanto, como *práxis*. Ela se refere à ação e, como significa Marx, à atividade livre, universal e auto criativa pela qual o homem produz e transforma a história e a si mesmo (BOTTMORE, 1998). Assim, o que diferencia os seres humanos dos animais é a sua capacidade cognoscitiva, que os permite criar o meio social em que vivem, saindo do estado natural e passando para uma realidade construída com unidades basilares (PETERS, 2011). Ao passo que, a partir da *práxis*, o homem é concebido como ser livre e criativo, Marx aponta que ela pode ser, também, o motor da auto alienação humana, uma vez que nesse processo de produção histórica, o indivíduo pode tomar a realidade como verdade única e não observar perspectivas de mudança estrutural (BOTTMORE, 1988).

A análise da vida social a partir da dialética, para além da compreensão dos processos de mudança das relações sociais, requer uma base material, a partir da qual as relações sociais e o modo como os indivíduos organizam sua vida serão estabelecidos - o que não se refere, somente, à reprodução de sua existência física, mas também à uma forma específica de ordenar as práticas sociais. Assim, tão importante quanto *o que* produzem é *como* o produzem, ou seja, o que os indivíduos são depende das condições materiais de sua produção e de como elas são historicamente estruturadas. Isso

1. ‘Men make their own history, but they do not make it just as they please; they do not make it under circumstances chosen by themselves, but under circumstances directly encountered, given, and transmitted from the past’ (RUPERT, 2013, p.155).

é o que caracteriza o chamado Materialismo Histórico, um “método de análise da vida econômica, social, política e intelectual” (MARX e ENGELS *apud* QUINTANEIRO e OLIVEIRA, 2011, p.31-33).

A partir do entendimento dialético da história, Marx e Engels criam uma crítica robusta à vida social capitalista, apresentando-o como uma forma de ordenação da vida social. Nela, a mercantilização desenvolveu-se de tal maneira que a força de trabalho humana passou a ser comercializada no mercado, o que supunha a formação de classes sociais em relações de poder historicamente específicas: o desenvolvimento do capital, traduzido como propriedade privada de uns poucos (a chamada ‘burguesia’), e o trabalho assalariado como atividade obrigatória a muitos (o ‘proletariado’). Nessa perspectiva, pontua-se três vertentes da crítica marxista ao capitalismo, que o define enquanto incapacitante, explorador e não democrático (RUPERT, 2013).

Pode-se dizer que ele é incapacitante a partir do entendimento de que as relações sociais são naturais, ou seja, dadas previamente, o que faz com que não se procure possibilidade de transformação social. Isso se deve ao fato de que a classe que exerce o poder material dominante também é aquela que exerce o poder espiritual, ou seja: as ideias dominantes nada mais são do que a expressão [ideal] das relações materiais. Assim, os indivíduos que formam essa classe têm a consciência de que exercem esse papel, de que regulam a produção e a distribuição das ideias de sua época e de que elas são dominantes naquele contexto histórico (MARX, 1980). Dessa forma, o poder de autoprodução social dos indivíduos pode ser perdido, o que indica que a mesma capacidade produtiva do capitalismo resulta no desempoderamento dos produtores humanos (RUPERT, 2013).

Marx (1998) considera que o capitalismo modernizou as relações sociais como um todo ao estabelecer uma relação ‘contratual’ de trabalho assalariado. Esse processo não foi possível, porém, sem a negação da estrutura anterior, ou seja, do feudalismo, sem a sua superação e instauração de uma nova forma de organização social e produtiva - o capitalismo (MARX, 1998, p.828; QUINTANEIRO e OLIVEIRA, 2011). Como crítica à ideia de que o capitalismo liberta o trabalhador para tratar sua força de trabalho como propriedade, Marx afirma que isso vem acompanhado de uma forma capitalista de não liberdade, visto que o fato de os meios de produção estarem no controle da classe burguesa obriga-no a vender seu trabalho para alcançar os meios de subsistência (RUPERT, 2013).

Ademais, Rupert (2013) apresenta que o elemento base para a consolidação do capitalismo é o capital que, segundo Marx, é o resultado de relações sociais de produção que, em si mesmo, não tem poderes produtivos, mas advém de uma relação social de exploração. Isso porque o capitalista, detentor dos meios de produção, controla todo o processo produtivo e expropria seu produto, ou seja, faz com que o trabalhador produza além do que seria necessário para sua subsistência, tornando o excedente da produção em lucro que remunera o capital. Cria-se, assim, a chamada mais-valia, que consiste nesse processo de o capitalista transformar aquilo que foi produzido a mais em lucro - o que gera mais capital e mantém o sistema capitalista. Assim, tanto o processo quanto o produto do trabalho estão subordinados à propriedade privada e incorporados à acumulação de capital. Por fim, a outra crítica que Marx apresenta é que esse sistema é não democrático, justamente por estabelecer uma esfera “econômica” separada de uma “política”, afastando suas normas de uma responsabilidade democrática. Isso significa que a burguesia se apropria, além dos meios materiais da produção, das formas de condução da vida social, e tomam decisões com base no interesse de manutenção do sistema capitalista – excludente e desigual (RUPERT, 2013).

Enquanto uma teoria que olha para a sociedade, o Marxismo não pretende ser neutro, mas sim incisivamente crítico ao capitalismo como modo de organização social, principalmente no que se refere às classes oprimidas. Segundo Engels, a produção e reprodução da vida social é o elemento determinante da história, a partir de uma concepção materialista da mesma, mas isso não significa que o elemento econômico é o único determinante (WOODS, 2016). A economia (estrutura) é a base para a produção ideológica (política, jurídica - superestrutura), mas ela, sozinha, não constitui a formação social histórica, uma vez que ela se constroi a partir de ambos. Assim, são as forças e as relações que determinarão o modo de produção – feudalista, capitalista ou socialista – em um dado contexto histórico (HALLIDAY, 1999).

Nesse sentido, Halliday (1999) afirma, não pode haver o entendimento de uma sociedade internacional abstraído da ideia de “modo de produção”, já que, na verdade, as relações internacionais são o estudo entre as formações sociais e não o das relações entre estados. Isso porque o Estado não é mais corporificado no interesse nacional, mas sim o *locus* de interesse de uma formação social espe-

cífica com base em sua estrutura socioeconômica. Como a abordagem marxista em *Relações Internacionais* considera que o ordenamento da sociedade internacional se dá por meio de recursos estruturais de poder, os Estados dispõem de ‘capacidades’ – econômicas, geográficas, políticas – que atuam como meios para validar seus interesses no ambiente externo. Tais capacidades, no entanto, distribuem-se de forma desigual entre os Estados, o que faz com que alguns possuam maior quantidade de poder do que outros. Dessa forma, marxistas concordam que a garantia de prerrogativas de uns poucos atores perante os demais baseia-se na dimensão econômica e na posse de determinados recursos, principalmente de capital, financeiros e tecnológicos. Sendo assim, o Estado configura-se como o espaço no qual as classes sociais dominantes definem seus interesses com base em seus recursos (HALLIDAY, 1999).

Nessa perspectiva, tem-se um ponto central da visão materialista da história que são classes como os principais atores da vida política doméstica e internacional. Definidas a partir da posse (ou não) dos meios de produção, a formação das classes ocorre em condições econômicas de existência que separam seu modo de vida e interesse, colocando-as em um confronto hostil (SPIVAK, 2010). Halliday afirma que com a disseminação do modo de vida capitalista, a luta de classes em âmbito internacional acompanhou as disputas domésticas e a burguesia passou a identificar o internacional como uma arena para a expansão de poder e interesses (HALLIDAY, 1999).

Assim sendo, percebe-se que o marxismo oferece uma alternativa à análise do internacional. Mas quais os limites e as possibilidades de fazê-lo? Isso é o que veremos a partir da análise de acumulação primitiva do capital britânico na Índia sob uma ótica marxista em *Relações Internacionais*.

A Terra da Rainha na Terra do Algodão: até o último xelim

No final do século XVI, a Grã-Bretanha sofria com a decadência da civilização medieval cristã tradicional e, por isso, precisava aumentar a arrecadação do Estado – que neste período baseava-se fortemente no comércio e na pilhagem. A Índia (ou “as Índias” como os europeus chamavam a região de Bengala) era uma das principais rotas marítimas comerciais dos britânicos, o que impulsionou a criação, em 1600, de uma companhia que exercesse con-

trole político e comercial nos territórios indianos: a Companhia das Índias Orientais² (CAMPOS, 2015).

Os contatos comerciais entre Grã-Bretanha e Índia ocorriam desde o século XVI, mas foi só em meados do século XVIII que a colonização do território indiano ocorreu de fato. Com a rápida expansão do controle britânico, o papel da Índia no desenvolvimento da Inglaterra mudou fundamentalmente (MUKHERJEE, 2010). O crescimento de centros comerciais europeus na Índia, através da Companhia das Índias Orientais (CIO), resultou no surgimento de uma classe de capitalistas indianos que, segundo Karl Marx (1980), adveio do processo de expropriação de artesãos e, principalmente, de camponeses. Isso porque a entrada da Grã-Bretanha em solo indiano modificou toda estrutura produtiva do país – que era baseada na harmonização da produção têxtil artesã com a agricultura autárquica (CAMPOS, 2015; MARX, 1980a).

Marx (1980) afirma que a Inglaterra tinha que cumprir uma dupla missão na Índia: por um lado, destruidora da velha sociedade asiática e, por outro, regeneradora - por assentar as bases materiais ocidentais na Ásia. Antes de sua destruição, os sistemas social e produtivo indianos tinham características muito particulares: a divisão de tarefas ocorria dentro de povoados e havia uma união patriarcal entre agricultura e ‘artesanias’, pautada em um sistema de comunidades rurais. Após a interferência inglesa, formas de organismos sociais foram desaparecendo, tanto pela brutal intromissão do coletor britânico de impostos, quanto pela ação da indústria inglesa e do livre-comércio. Essas comunidades familiares tinham por base a produção doméstica, uma combinação peculiar de tecidos trabalhados à mão, que as tornavam autossuficientes. Marx afirma que “o invasor britânico acabou com o tear e destruiu a roda de fiar”. Ademais, a Inglaterra começou a expulsar dos mercados europeus os tecidos de algodão da Índia, levou o barbante para o país e terminou “invadindo a terra do algodão com tecidos de algodão”. Finalmente, Marx aponta os resultados dessas modificações, como a decadência das cidades indianas que, anteriormente, haviam sido célebres por seus tecidos. Ele afirma, no entanto, que essa não era a pior consequência da dominação, mas o fato de que “o vapor britânico e a ciência britânica destruíram em todo norte

2. A Companhia das Índias Orientais britânica ficou conhecida como a “Casa da Índia”, organizando seu próprio exército e transformando-se em um tipo de “Estado dentro do Estado” (CAMPOS, 2015, p.3).

e noroeste indiano a união entre a agricultura e indústria artesã” (ENGELS; MARX, 1980a).

Um dos principais fatores que evidencia essas transformações é a aplicação, entre os séculos XVIII e início do XIX, de sistemas de arrecadação fiscal organizados pela Companhia das Índias Orientais. Para Marx, tais sistemas não eram menos cruéis que a divisão social por castas³, mas menos negativos, pois estabeleciam a propriedade privada da terra – que lhe apareceu em 1853 como “o grande desiderato da sociedade asiática”(KIERNAM, 1967). O sistema *zamindari* de arrecadação de impostos operava em Bengala e constituía grandes propriedades e arrendamentos de terras aos camponeses; no sul, a coleta se dava através do sistema *ryotwari* e os camponeses eram considerados proprietários ou inquilinos individuais; no nordeste, por fim, através do *mahalwari* os impostos recaíam sobre toda a aldeia. Marx afirma que com o *zamindari* o camponesinato sofria roubos e pagava alugueis elevados e que com o *ryotwari*, arcavam com taxas de moagem oneradas (CAMPOS, 2015; KIERNAM, 1967).

Essas medidas fiscais da Companhia afetaram a sociedade tradicional indiana, alterando não só o estatuto do solo, o qual passou de propriedade estatal para meio de apropriação privada, mas também as relações econômicas, que introduziram nas aldeias uma demanda que empobrecia os camponeses – deixando-os dependentes de empréstimos monetários em períodos de colheita ruim. Isso compeliu os camponeses a também comercializar a produção e correu a autonomia da economia camponesa (CAMPOS, 2015).

Em fins do século XVIII, a opressão dos mercadores ingleses sobre a Índia era incomensurável. Panikkar cita:

comerciam... com todo tipo de grão, de tecidos e com todas as mercadorias que o país pode fornecer. Para obter tais artigos, forçam os camponeses a aceitar sua moeda, e havendo assim comprado pela violência essas mercadorias, pelas quais não pagam quase nada, obrigam os habitantes e os varejistas a comprar-lhes, por um preço bastante elevado, superior ao dos mercados...Quase mais nada resta ao país (CAMPOS, 2015, p.7).

Nesse sentido, a Companhia, além do controle político, obteve domínio total do comércio de chá e do transporte de mer-

3. A divisão social por castas existe há séculos na Índia. Essas castas são divididas em grupos sendo eles: Bráhmãne, Châtria, Vaixia, e Sudra e a divisão e as atribuições a cada casta não podem ser infringidas, submetendo os indivíduos ao que lhes foi imposto (MASCARENHAS, 1924, p.29).

cadorias à Europa. Funcionários do alto escalão dentro da CIO tornaram-se detentores do monopólio do comércio no interior da Índia – especialmente de sal, ópio e bétel – e eles mesmos fixavam os preços, explorando o indiano a seu bel-prazer. A terra, portanto, passou a ser objeto de apropriação privada para o comércio, servindo a contratos que “do nada” faziam ouro. Grandes fortunas surgiam de um dia para o outro e “a acumulação primitiva do capital era realizada sem o adiantamento de um xelim sequer” (MARX, 1996). A partir das informações, pode-se propor uma análise de como esses processos traduzem-se em acumulação primitiva do capital, conceito de Karl Marx, a partir da abordagem marxista das Relações Internacionais.

“Capitalismo de pilhagem e pirataria”: a exploração do capital no contexto internacional

Como já pontuado, o marxismo apresenta uma possibilidade de análise do internacional ao introduzir a ideia de materialismo histórico na (re) produção social e o capitalismo como uma das formas de estruturação da realidade. Em relação ao processo de acumulação primitiva na Índia – a partir da colonização britânica – essa perspectiva pode ser bem aplicada, especialmente no que se refere à mudança na estrutura social e produtiva ocasionada pelo capitalismo e as consequências, descritas por Marx, advindas desse processo.

Segundo Karl Marx (1998), a acumulação primitiva é anterior à acumulação capitalista, seu ponto de partida. Assim como os meios de produção e os de subsistência, dinheiro e mercadoria não são capital em si mesmos, mas somente em determinadas circunstâncias. O processo que baseia o sistema capitalista é aquele que retira a propriedade dos meios de trabalho do trabalhador e transforma os meios sociais de subsistência e de produção em capital, convertendo os produtores diretos em assalariados. Dessa forma, a acumulação primitiva é “o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção. É considerada primitiva porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção capitalista” (MARX, 1998, p.828).

A decomposição da estrutura econômica feudal criou elementos para a formação do sistema econômico capitalista. O produtor direto desvinculou-se da escravidão e, a partir disso, passou a dispor de sua força de trabalho livremente. Dessa forma, um dos

aspectos que transformou o servo em trabalhador assalariado é o movimento histórico de transição das estruturas econômicas que caracteriza a acumulação primitiva. Entretanto, tal emancipação não se deu sem um custo: os antigos servos só se tornaram vendedores de si mesmo depois que seus meios de produção lhes foram roubados e que foram privados das garantias que as instituições feudais davam à sua existência. Agora, os trabalhadores são assegurados, somente, pela sua força de trabalho (MARX, 1998).

A história da acumulação primitiva é marcada, conforme Marx (1998), por todas as transformações que alavancaram a formação da classe capitalista, especialmente os deslocamentos de grandes massas desapropriadas de seus meios de subsistências e lançadas no mercado de trabalho como “levas de proletários destituídas de direitos”. Assim sendo, a expropriação do produtor rural que fica privado de suas terras constitui a base de todo o processo de acumulação primitiva. Ele afirma que a história dessa expropriação assume diferentes formas em países diferentes e percorre várias fases em diferentes épocas, tendo sua forma clássica na Inglaterra. No entanto, essa análise pode ser feita em relação a Índia a partir da compreensão de que o processo de colonização britânica transmitiu as estruturas capitalistas para o país e modificou toda a organização daquela sociedade (ENGELS; MARX, 1980a; MARX, 1998).

No final do século XV e início do XVI, inúmeras cidades inglesas, alega Marx (1980), sucumbiram à nova estrutura econômico-produtiva, embora outras florescessem. Analogamente na Índia, as sucessivas mudanças fizeram com que os antigos centros manufatureiros e baseados em comunidades produtivas decaíssem. Esse processo, no entanto, foi diferente nesta última, pois foi a ação colonial inglesa que impulsionou tais transformações – e não uma transição interna como ocorreu na Grã-Bretanha. Marx, por sua vez, aponta que as sucessivas relações de dominação estabelecidas na Índia criaram condições de vulnerabilidade para que os britânicos pudessem estabelecer sua estrutura econômica naquelas terras (ENGELS; MARX, 1980b). Além disso, antigas cidades e aldeias inglesas foram transformadas em pastos de ovelhas; na Índia, as comunidades artesãs e agricultoras autárquicas transformaram-se em grandes campos de produção de matérias-primas, com destaque para o algodão – que sustentava a produção têxtil da Inglaterra (MARX, 1998; CAMPOS, 2015).

Pode-se dizer que tais processos estão assentes na perspectiva dialética da história no sentido de que as relações entre britânicos e indianos durante o processo de colonização geraram tensões que transformaram a realidade social daquele território. Como já mencionado, Karl Marx indica que a invasão britânica na Índia impôs uma nova organização comercial e produtiva ao país, “acabando com o tear manual e destruindo a roda de fiar”(MARX, 1980a, p.264). Isso significa que a estrutura anterior – baseada na produção manufaturada que beneficiava o próprio produtor, que por sinal era o dono dos meios de produção – foi substituída pela produção assalariada que atendia às demandas dos novos proprietários de terras; a terra era comunal, mas, com tais mudanças, passou a ser objeto de apropriação privada. Isso evidencia a acumulação primitiva na medida em que a expropriação do camponês de sua terra – para a ocupação da massa assalariada e de uma nova estrutura que não a comunal – compõe todo esse processo (MARX, 1996; MARX, 1998).

A consolidação dessa nova estrutura na Índia, no entanto, só foi possível através de um processo de reprodução a partir do estabelecimento de interações sociais entre britânicos e indianos – ainda que de forma forçada, pois isso ocorreu a partir da colonização do território indiano; o que confirma a ideia de Marx de que os homens fazem história, mas não como querem. Pode-se afirmar que essas interações formam a *praxis* marxista – o fundamento das constituições estruturais das sociedades que permite a compreensão das mudanças sociais ao logo do tempo – a partir da qual o processo de acumulação primitiva na Índia desenvolveu-se (MARX, 1998).

Assim, a acumulação primitiva britânica na Índia – assim como Marx (1998) define o conceito – desenvolveu-se em um processo de transição das antigas estruturas para a estrutura capitalista. Esse processo não é o sistema [capitalista] em si, mas cria condições de acumulação de capital para o seu estabelecimento efetivo – que só é possível através da diferenciação bem definida entre o detentor do dinheiro e dos meios de produção e de subsistência e o trabalhador livre, dono da força de trabalho. Nas relações de dominação estabelecidas entre Grã-Bretanha e Índia, a acumulação primitiva firma-se nas medidas tomadas pela primeira a fim de acumular uma quantidade suficiente de capital para que o capitalismo pudesse se consolidar na segunda. O dinheiro tem que se transformar em capital, o que só ocorre através de relações cíclicas que pres-

supõem a venda de força de trabalho empregada na produção de mercadorias, a mais-valia e a existência de grandes quantidades de capital. Assim, para acumular capital, é necessário tê-lo disponível, o qual deve vir de algum lugar; ele advém da acumulação primitiva (MARX, 1998).

Para acumular capital na Índia, a Inglaterra empregou uma série de medidas que, de fato, foram efetivas para esse fim. Primeiramente, ela transformou a terra em meio de apropriação privada, fazendo com que os produtores que a quisessem utilizar pagassem impostos por ela. Segundamente, ela desbaratou a produção têxtil artesanal indiana, e com a produção algodoeira desenvolvida nesse território passou a produzir seus próprios tecidos a base de algodão indiano – obrigando, ainda, a Índia a importar seu produto final industrializado. Por fim, a Grã-Bretanha estabeleceu formas de otimizar produção e o seu escoamento, com o telégrafo e, principalmente, com as ferrovias. Marx indica que as linhas férreas eram de extrema importância, pois permitiam maior irrigação das terras e os distritos próximos a elas pagavam cerca de três vezes mais impostos e rendiam de doze a quinze vezes mais que as terras não irrigadas de mesma extensão. Além de aumentar a arrecadação, as linhas férreas permitiram a redução de gastos com suprimentos a postos militares e a viagens comerciais longas dentro do país (ENGELS; MARX, 1980b; CAMPOS, 2015).

Esses elementos confirmam, no caso indiano, a perspectiva marxista de que o capitalismo é incapacitante, explorador e não democrático. Isso porque a partir do momento que a Companhia tomou controle político do país, ela redirecionou sua organização socioeconômica e impôs um ordenamento social aparentemente intransponível, principalmente porque desempoderou os produtores autárquicos ao torná-los reféns da lógica da acumulação primitiva – tirando do excedente de sua produção até o último xelim possível – o que só foi permitido através da transformação da terra em objeto de apropriação privada e dos trabalhadores em assalariados. Isso, por fim, caracterizava uma estrutura excludente e centrada nos interesses de perpetuação desse sistema, pois explorava o trabalhador, através de uma distribuição desigual dos meios de produção, e o deixava inerte frente a essa estrutura, pois a única forma de ele garantir sua subsistência era incutir a lógica capitalista e vender sua única propriedade: a força de trabalho. Assim, pode-se dizer que tais processos de interação social na Índia foram orientados no

sentido de servir à acumulação de capital – o que dissolveu a antiga estrutura social comunal e autônoma para um sistema de produção capitalista que criou classes sociais.

Na esteira dos escritos de Fred Halliday sobre classes capitalistas internacionais, pode-se dizer que o processo de acumulação primitiva de capital britânico na Índia determinou a criação de uma elite nacional indiana, mas, também, permitiu o surgimento de uma classe burguesa internacional. Isso se deve ao fato de que a Índia foi essencial para o processo de acumulação de capital – especialmente no que se referia aos tributos, como as tarifas à importação de produtos indianos sobre as nações conquistadas pela Inglaterra e impostos às próprias exportações da Índia (HALLIDAY, 1999). De acordo com Mukherjee (2010) não foi o suprimento de matérias-primas ou trabalho nem um mercado lucrativo de manufaturas que caracterizou a fase inicial da colonização da Índia, mas sim os tributos advindos da exportação desses tecidos manufaturados – que, segundo o autor, foram cerca de 3,1 milhões de rúpias de 1757 a 1788 (MUKHERJEE, 2010). É esse processo de espoliação do tesouro das colônias que Weber chama de “capitalismo de pilhagem e pirataria” (WORSLEY, 1979, p.306).

Nessa lógica, pode-se dizer que o processo de acumulação primitiva do capital foi efetivo na Índia, pois seu pressuposto é criar uma base sólida para a acumulação de capital e, assim, para o estabelecimento do sistema capitalista. Isso se evidenciou no final do século XIX, quando a Companhia das Índias Orientais perdeu o monopólio do comércio na Índia para o comércio privado britânico em geral, o que mostra a ascensão dessas elites capitalistas para além do escopo estatal. Assim, pode-se dizer que tanto a Inglaterra quanto a Índia foram *locus* de desenvolvimento e manutenção dos interesses e poder desses grupos dominantes, a partir dessa acumulação primitiva, já que a Coroa Inglesa forneceu as bases necessárias para a expansão ultramarina de grupos colonizadores e a Índia foi aquela que tornou possível tal acumulação – principalmente devido aos tributos recolhidos dela. Dessa forma, cabe dizer que a acumulação primitiva na Índia permitiu a instauração do modelo capitalista de organização da vida social naquele contexto, tirando o controle da COI sobre o comércio e criando uma elite internacional responsável por essas trocas – o que corrobora a abordagem marxista em RI de que os principais atores da política internacional, no contexto do capitalismo, são as classes sociais (HALLIDAY, 1999; MARX, 1998).

História permite mudança

A análise de fenômenos internacionais a partir da abordagem marxista não é uma tarefa fácil, principalmente porque o Marxismo não se consolidou como teoria de Relações Internacionais por comportar uma série de limitações analíticas. No entanto, sua visão materialista da história oferece uma nova possibilidade de análise do internacional que pode ser bem realizada conforme o escopo analítico. No caso proposto por esse *paper*, chegou-se à conclusão de que o marxismo analisa de forma coerente o fenômeno da acumulação primitiva do capital britânico na Índia, uma vez que ele expõe as nuances desse processo de forma crítica e delinea as divergências envolvidas em toda a sua extensão. A partir das considerações realizadas sobre o processo de acumulação primitiva do capital pela Grã-Bretanha na Índia, afirma-se que as relações estabelecidas entre esses atores favoreceram uma relação de desigualdade, principalmente material, entre eles que, conforme afirma Bottomore, consolida o processo de autoalienação, no qual grupos e indivíduos estagnam-se em uma posição de controle, tomam a realidade como verdade única e não há existência de um pensamento crítico sobre a estrutura – o que não permite, portanto, reações em direção à mudança. Marx afirma que os indivíduos não escolhem as circunstâncias sob as quais fazem história, mas diz, também, que é a partir das variáveis previamente dadas por ela que se pode produzir mudanças sociais.

Referências

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; OLIVEIRA, Maria Gardênia Monteiro de; QUINTANEIRO, Tânia. **Um Toque de Clássicos:** Marx, Durkheim, Weber. 2.ed. rev. amp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. 159p.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista.** Editora Zahar, 1988.

CAMPOS, Bruno de. Índia: de colônia britânica ao desenvolvimento econômico nacional. In: XI Congresso Brasileiro de História Econômica, 2015. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/2015_bruno_campos_india-de-colonia-britanica-ao-desenvolvimento-economico-nacional.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2017.

ENGELS, Friedrich. MARX, Karl. **La dominación británica en la India.** In: MARX, Karl. Obras Escogidas. Tomo I. Moscou: Progreso, 1980a. Disponível em: <<https://www.marxists.org/espanol/m-e/oe/pdf/oe3-v1.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

ENGELS, Friedrich. MARX, Karl. **Futuros resultados de la dominación británica en la India**. In: MARX, Karl. Obras Escogidas. Tomo I. Moscou: Progreso, 1980b. Disponível em: <<http://www.marxists.org/espanol/m-e/oe/pdf/oe3-v1.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

KIERNAM, V.G. **Marx and India**. The Socialist Register, Vol. 4, 1967. Disponível em: <<http://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5373/2908#.WRkV8tLyvIU>>. Acesso em: 13 maio 2017.

KURKI, Milja; WIGHT, Colin. **International Relations and Social Science**. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. International Relations Theories: Discipline and Diversity. 3. ed. Oxford University Press, 2013. 383p.

MARX, Karl. **A assim chamada Acumulação Primitiva**. In: MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Vol. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os economistas).

MARX, Karl. **A assim chamada Acumulação Primitiva**. In: MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MASCARENHAS, Constâncio. **As Castas da Índia**. Porto, Imprensa Nacional de Jaime Vasconcelos, 1924.

MUKHERJEE, Aditya. **How colonial India made modern Britain**. Special Article, Vol. XLV, n.5, p.73-76, 2010.

PETERS, Gabriel. **Agência, Estrutura e Práxis**: uma leitura dialógica da teoria da estruturação de Anthony Giddens. Teoria e Sociedade, n. 19, Junho-Dezembro 2011.

RUPERT, Mark. **Marxism**. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. International Relations Theories: Discipline and Diversity. 3. ed. Oxford University Press, 2013. 383p.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa, André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. 141p.

WOODS, Alan. **What is historical materialism?** 2016. Disponível em: <<https://www.marxist.com/an-introduction-to-historical-materialism/part-one-what-is-history.htm>>. Acesso em: 13 maio 2017.

WORSLEY, Peter. **One World or Three?** A Critique of the World-System Theory of Immanuel Wallerstein. In: Conference of the Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1979, Berlim.

*Recebido em: 02/09/2017
Aprovado em: 19/09/2017*

O combate ao terrorismo: uma análise das principais causas e das estratégias e modelos contraterroristas

The fight against terrorism: an analysis of the main causes and counterterrorist strategies and models

Ana Cláudia Souza Cruz Teodoro*
Diana Gonçalves Ramalho**

Resumo

O Sistema Internacional tem diversos meios para enfrentar a ameaça terrorista, entretanto, as respostas reativas - as que lidam com os ataques depois de terem acontecido - tendem a obter a maior parte da atenção. Assim, a importância das medidas preventivas precisa ser discutida, a fim de tentar impedir o terrorismo em primeiro lugar. Para isso, será apresentada, neste artigo, uma breve explicação sobre as causas do terrorismo, então serão expostos os diferentes modelos de contraterrorismo e como eles se relacionam com a prevenção ou a reação. Posteriormente, será demonstrado a importância, bem como os obstáculos, da prevenção.

Palavras-Chave: Terrorismo. Combate. Contraterrorismo. Prevenção.

Abstract

The International System has several means to deal with the terrorist threat, however, reactive responses - those dealing with attacks after they have happened - tend to garner most of the attention. Thus, the importance of preventive measures needs to be discussed in order to try to prevent terrorism in the first place. In order to do that, a brief explanation of the causes of terrorism will be presented in this article, then the different models of counterterrorism and how they relate to prevention or reaction will be exposed. Subsequently, the importance, as well as the obstacles, of prevention will be demonstrated.

Keywords: Terrorism. Combat. Counterterrorism. Prevention.

* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e graduanda em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: souzacruzcacau@gmail.com.

**Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: diana.gramalho@hotmail.com.

Introdução

A luta contra o terrorismo contemporâneo foi abordada por diferentes frentes. Não é de se admirar, desse modo, que o tema em questão não tenha uma definição única ou muito menos práticas definidas. Logo, o combate ao terrorismo não se dá de forma homogênea no Sistema Internacional, de modo que diversos fatores influem na escolha da conduta a ser tomada. Existem diversas teorias que abordam o contraterrorismo de uma maneira subjetiva e complexa, associando o mesmo ao processo político, já que o primeiro será sempre resultado do último (CRENSHAW, 1981). De modo simplificado, é possível exemplificar o modelo de guerra e o modelo de justiça criminal. O primeiro encara o terrorismo como um ato de guerra, respondendo, assim, com uma postura militar focada em *hard power*. O segundo modelo, por sua vez, trata o terrorismo como crime, colocando-o sob os princípios da lei e da democracia (RINEHEART, 2010).

A questão central deste artigo é que os meios de combate ao terrorismo adotados amplamente no Sistema Internacional tendem a focar em ações responsivas ou reativas, de forma que lidam com o terrorismo depois que um ataque já tenha acontecido (FILHO, 2016). Entretanto, para obter resultados concretos, se faz crucial ainda a aplicação de medidas preventivas de combate a essa ameaça (CRELINSTEIN, 2014).

Dessa forma, este artigo se propõe a analisar tal conduta preventiva. Para isso, primeiro foi realizada uma investigação das possíveis causas do terrorismo, para que se possa compreender melhor as formas de prevenção. Em seguida, foi realizada uma exposição teórica acerca dos dois principais modelos citados e, por fim, foi feita uma análise da necessidade da conduta preventiva, das suas formas de aplicação e, ainda, das suas limitações.

As possíveis causas do terrorismo

Existem muitos estudos sobre as causas do terrorismo, no entanto, nenhum consenso foi alcançado até o momento. Isso acontece uma vez que um consenso sobre a definição também não existe - e ele é necessário para uma análise das causas (SCHMID, 2005).

Além disso, a causalidade é um conceito complexo que, para ser provado, precisa ser testado. No entanto, no campo do terrorismo, nem sempre é possível colocar as teorias em teste, isolando

variáveis, pois esse fenômeno é sempre fortemente influenciado pelo contexto. Ademais, a causalidade é difícil de ser detectada, considerando que é improvável ter controle sobre todas as variáveis envolvidas. Ou seja, é complicado identificar qual variável é causa e qual é consequência, além de que podem haver variáveis envolvidas que não foram percebidas pelo pesquisador. Dessa forma, é mais plausível investigar relações entre alguns fatores específicos e o terrorismo, ao invés de relações de estrita causalidade (SCHMID, 2005).

Todo engajamento em terrorismo tem relação com fatores do nível sistêmico e nível individual (HORGAN; TAYLOR, 2006).

Se seguirmos este meio, implicará, pelo menos a partir de uma perspectiva psicológica, uma compreensão mais clara do terrorista em seu ambiente, e significativamente, a fim de fazer isso, uma combinação muito mais explícita de análises políticas e psicológicas. De fato, talvez essa análise também leve o estudo do terrorismo para dentro de um quadro ecológico mais amplo, abrangendo fatores psicológicos dentro de seu contexto político¹ (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 587, tradução nossa).

Ou seja, o terrorismo deve ser entendido como um processo que engloba tanto as características psicológicas quanto o seu contexto político e social. John Horgan e Max Taylor (2006) defendem que este processo é constituído por três variáveis: uma configuração de eventos, os fatores pessoais e o contexto social, político e organizacional. A primeira variável é composta pela influência do contexto passado do indivíduo, que contribuiu para sua formação. Já a segunda representa o contexto ambiental e psicológico do indivíduo no presente. A última, por sua vez, diz respeito ao contexto externo ao qual o indivíduo está inserido, envolvendo política e a expressão de ideologias. Entretanto, o contexto externo seria, para os autores, uma variável de peso maior que o contexto de vida pessoal - ou seja, o contexto organizacional, político e social, e ainda sua expressão através de ideologias, teria grande capacidade de exercer controle sobre o comportamento individual, tendo, então, um papel decisivo para o engajamento com o terrorismo (HOR-

1. If we follow this through, it will imply at least from a psychological perspective a clearer understanding of the terrorist in his or her environment, and significantly, in order to do this, a much more explicit bringing together of political and psychological analyses. Indeed, perhaps such an analysis will also bring the study of terrorism within a broader ecological framework, embracing psychological factors within their political context (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 587).

GAN; TAYLOR, 2006).

No desenvolvimento posterior do terrorismo, talvez mediado por respostas pessoais ao envolvimento individual no terrorismo, poderíamos hipotetizar que a importância do contexto social/político/organizacional cresce em importância no cálculo decisório individual, e a influência da configuração dos eventos e fatores pessoais diminui. De fato, nosso conhecimento sobre a formação terrorista sugere que, explicitamente (através do treinamento) e implicitamente (por meio da atribuição do significado), a ideologia política e os fatores organizacionais se tornam cada vez mais influentes na determinação do comportamento do indivíduo e das escolhas feitas² (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 594, tradução nossa).

Portanto, em sociedades onde há carência de justiça, de bem-estar e segurança, as ideias extremistas encontram um terreno mais próspero para se difundir e proliferar (SCHMID, 2005).

Para se analisar as variáveis correlacionadas ao terrorismo deve-se levar em consideração os diferentes níveis de análise: indivíduo, grupo e sistema. As causas que levam um indivíduo ao terrorismo não são as mesmas que levam à ocorrência desse fenômeno em um Estado. Pensando nisso, é possível analisar a questão das causas à luz dos *push* e *pull factors*. *Push factors* são aqueles relacionados às estruturas do ambiente que abrem espaço para o surgimento do terrorismo (como, por exemplo, pobreza, desemprego ou discriminação), enquanto *pull factors* são mais instrumentais, como fatores desencadeantes - os que levam à radicalização (por exemplo, ideologia do grupo, sensação de pertencimento ou perspectiva de glória) (HASSAN, 2012).

Um fator fatores recorrentemente considerados causas do terrorismo no nível sistêmico (*push factors*) é a falta de democracia. Schmid (2005) defende que ela é essencial, pois, através dela, líderes podem ser depostos e criticados. Além disso, uma boa administração e justiça social também são fatores que evitam o terrorismo, uma vez que com isso a chance de resistência contra a corrupção e a chance de revolta contra líderes que se colocam acima da lei são

2. In the later development of terrorism, perhaps mediated by personal responses to individual involvement in terrorism, we might hypothesize that the significance of social/political/organisational context grows in importance in the individual decisional calculus, and the influence of setting events and personal factors diminish. Indeed, our knowledge of terrorist formation suggests that explicitly (through training) and implicitly (through attribution of meaning), political ideology and organisational factors become increasingly influential in determining the individual's behavior and the choices made (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 594).

minimizadas. A lei não deve ser usada como instrumento de opressão e deve respeitar os fracos e as minorias - pois essas condições também abririam espaço para a radicalização de indivíduos contra o sistema (SCHMID, 2005).

Dessa forma, é imprescindível considerar o comportamento do Estado nas causas do terrorismo, uma vez que este provoca reações no comportamento de atores não estatais. Segundo Schmid (2005),

uma razão para isso é que o monopólio da violência do Estado nunca foi completo. Outra é que houve abuso de poder por parte dos detentores do poder do Estado, incluindo o terrorismo de Estado. As causas profundas do terrorismo por atores não estatais raramente podem ser entendidas sem olhar também o comportamento de atores estatais e patrocinados pelo Estado. O Estado pode, tanto através de sua fraqueza (que fornece oportunidades para a revolta) quanto através de sua força (que pode causar o abuso do poder estatal e trazer sobre a resistência da sociedade civil e incivil), contribuir para o surgimento do terrorismo³ (SCHMID, 2005, p. 130, tradução nossa)

O cientista político Charles Tilly (1978), por sua vez, chama atenção para outro aspecto relevante da democracia como um possível precursor do terrorismo: a liberdade de expressão. Segundo ele, enquanto em regimes ditatoriais a repressão vai suprimir a expressão política e, com isso, a incidência de terrorismo, em regimes democráticos, a falta dessa opressão, a liberdade de expressão e associação política podem levar a esse fenômeno (TILLY, 1978). Além disso, em democracias, a perseguição e acusação de terrorismo se tornam mais complexas do que em governos autocráticos, uma vez que é preciso respeitar os direitos civis dos cidadãos. Por último, a liberdade de imprensa em democracias também faz com que a oposição tenha voz, abrindo a possibilidade para atrair adeptos, e, mais ainda, faz com que atentados terroristas recebam toda a atenção necessária para seu sucesso - o que pode ser limitado em autocracias (CHENOWETH, 2016).

3. One reason for this is that the monopoly of violence of the state has never been complete. Another is that there has been abuse of power by those holding state power, including state terrorism. The root causes of terrorism by non-state actors can rarely be understood without also looking at the behavior of state- and state-sponsored actors. The state can, both through its weakness (which provides opportunities for revolt) and through its strength (which might cause abuse of state power and bring about resistance from both civil and uncivil society) contribute to the emergence of terrorism (SCHMID, 2005, p. 130).

Entretanto, não existe evidência suficiente para sustentar que a falta de democracia é uma causa direta do terrorismo (ou o contrário), uma vez que o mesmo não aparece em todos os Estados não democráticos e, além disso, a democracia não assegura a ausência deste fenômeno, uma vez que existe ocorrência deste em Estados democráticos (GAUSE III, 2005).

Num estudo amplamente citado de eventos terroristas na década de 1980, os cientistas políticos William Eubank e Leonard Weinberg demonstram que a maioria dos incidentes terroristas ocorre em democracias e que, em geral, tanto as vítimas quanto os perpetradores são cidadãos de democracias⁴ (GAUSE III, 2005, p. 63, tradução nossa).

Além disso, existem autores que preveem uma correlação entre democracia e terrorismo, mas não assumem a mesma como causalidade, como é o caso de Robert Pape (GAUSE III, 2005).

Robert Pape conclui que os alvos dos terroristas suicidas são quase sempre democracias, mas que a motivação dos grupos por trás desses atentados é lutar contra a ocupação militar e para a autodeterminação. Os terroristas não são impulsionados por um desejo de democracia, mas pela sua oposição ao que eles vêem como dominação estrangeira⁵. (GAUSE III, p. 63, tradução nossa)

Assim como a democracia, e as demais variáveis muitas vezes apontadas como causas do terrorismo, a religião não explica, sozinha, o fenômeno - ela necessita, assim, estar relacionada a outros fatores - políticos, econômicos ou sociais (CLUB DE MADRID, 2005).

Os estudiosos concordam que, embora a religião tenha sido um fator importante nos recentes atos de terrorismo, raramente é a única. Ideologias, metas e motivações são muitas vezes entrelaçados com aquelas que são econômicas, sociais e políticas. A decisão do grupo de recorrer à violência é geralmente situacional e é endêmica à tradição religiosa à qual o grupo está relacionado. O Islã não causa terrorismo, nem qualquer outra religião com a qual tenham

4. In a widely cited study of terrorist events in the 1980s the political scientists William Eubank and Leonard Weinberg demonstrate that most terrorist incidents occur in democracies and that generally both the victims and the perpetrators are citizens of democracies (GAUSE III, 2005, p. 63).

5. Robert Pape finds that the targets of suicide bombers are almost always democracies, but that the motivation of the groups behind those bombings is to fight against military occupation and for self-determination. Terrorists are not driven by a desire for democracy but by their opposition to what they see as foreign domination. (PAPE apud GAUSE III, p. 63)

side associados atos terroristas⁶ (CLUB DE MADRID, 2005, p. 27, tradução nossa).

O que há de particular em relação ao terrorismo de caráter religioso é a sua dimensão transcendental. Os perpetradores consideram que seus atos são justificáveis de forma sagrada, o que os torna mais propensos a maiores níveis de violência. Dessa forma a religião, em muitos casos, confere uma certa legitimidade para o ato terrorista (HOFFMAN, 1995)

Já acerca da relação entre pobreza e terrorismo, também não existe muito consenso, entretanto, Abadie (2004) não encontra, em seus estudos, uma associação entre variáveis econômicas e terrorismo. (ABADIE, 2004) Além dele, Piazza (2006) defende que fatores socioeconômicos não levam diretamente ao terrorismo e que essa relação “pode ser complexa ou, talvez, ilusória” (PIAZZA, 2006, p. 161, tradução nossa⁷).

Outros autores como Martha Crenshaw (1981), consideram que o terrorismo ocorre tanto no contexto da resistência violenta ao estado quanto no serviço dos interesses do Estado, dessa forma seria todo e qualquer ação que se configura um ato político. O terrorismo é uma estratégia atraente para pequenas organizações de diversa vertentes ideológicas - sejam elas religiosas, políticas, étnicas - que desejam atrair a atenção para a causa deles, provocam o governo, intimidam os oponentes, atraem a simpatia de civis, impressionam uma audiência ou promovem a adesão dos fiéis (CRENSHAW, 1981).

Mesmo as afirmações mais persuasivas sobre o terrorismo não são lançadas sob a forma de proposições testáveis, nem são de origem comparativa. Muitas são análises parciais, de alcance limitado ao terrorismo revolucionário de esquerda, e não ao terrorismo, que é uma forma de protesto ou uma reação à mudança política ou social. Também é usual um foco histórico ou geográfico estreito e a maioria das explicações diz respeito aos fenômenos modernos. De acordo com Crenshaw, em geral, as proposições sobre o terrorismo não possuem comparabilidade lógica (CRENSHAW, 1981).

6. The scholars agreed that while religion has been a major factor in recent acts of terrorism, it is seldom the only one. Religious ideologies, goals and motivations are often interwoven with those that are economic, social, and political. A group's decision to turn to violence is usually situational and is seldom endemic to the religious tradition to which the group is related. Islam does not cause terrorism, nor does any other religion with which terrorist acts have been associated. (CLUB DE MADRID, 2005, p. 27)

7. [...] the relationship between level of economic or social development and the phenomenon of terrorism may be complex or, perhaps, illusory. (PIAZZA, 2006, p. 161)

Dessa forma, é possível concluir que não existe evidência concreta de uma relação linear entre democracia - ou o grau de liberdades dos cidadãos -, religião, ou pobreza/condições socioeconômicas e a incidência de terrorismo - entretanto, ao mesmo tempo, existem diversos estudos que evidenciam alguma relação, principalmente não linear e indireta. Pensando nisso, Piazza (2007) propõe, alternativamente, um estudo da relação entre Estados falidos e terrorismo, apontando que os mesmos fornecem condições para a emergência de novos grupos terroristas e fornecem, também, ambiente para o surgimento de novos grupos. Isso se dá uma vez que Estados falidos não possuem instituições de governo sólidas, falhando em prover condições básicas de vida para seus cidadãos e também na capacidade de controlar conflitos. Desse modo, a legitimidade desses governos passa a ser questionada e, em muitos casos, até mesmo desafiada pelos próprios cidadãos. Além disso, por não conseguir projetar seu poder internamente, os Estados falidos muitas vezes se tornam um ótimo ambiente para que grupos terroristas coloquem em prática o seu próprio poder (PIAZZA, 2007).

Dessa maneira, Estados falidos podem se configurar tanto como um ambiente propício ao surgimento do terrorismo, quanto como um lugar no qual grupos terroristas já existentes vêm espaço para ação e recrutamento - já que a sociedade, em geral, não está satisfeita com as condições de vida. Além disso, existem, em Estados falidos, condições para que esses grupos terroristas consigam ativos operacionais e financeiros até mesmo por parte de agentes estatais ou elites - podendo então gozar de bases de treinamento e comunicação, ou, ainda, patrocínio. Por último, como o governo não consegue impor ou fiscalizar leis, é possível que permita que os grupos ajam ilegalmente dentro do seu território, seja praticando contrabando, tráfico ou falsificação (PIAZZA, 2007).

Entretanto, autores como Aidan Hehir (2007) discordam que exista uma relação causal entre Estados falidos e terrorismo, de forma que o primeiro seja um fator exclusivo do segundo. Ele argumenta que esta relação é somente uma forma de deslegitimar um inimigo ou ainda de servir como pretexto para o intervencionismo e liderança do ocidente. Além disso, a natureza dos Estados falidos é diversa e pode se manifestar como incapacidade coercitiva ou administrativa - e, mais ainda, existe uma grande quantidade de Estados considerados falidos que não apresentam ocorrência de terrorismo, como é o caso do Sudão e Haiti. Ademais, existe a pre-

sença de múltiplas organizações terroristas em Estados que não se configuraram como Estados falidos. Portanto, segundo o autor, essa relação é ilusória (HEHIR, 2007).

Alan Krueger e Jitka Maleckova (2003), por sua vez, defendem que é possível considerar vigorosamente a relação entre a ausência de direito civis e o terrorismo - mais ainda do que se comparada à relação entre o mesmo e outros fatores socioeconômicos, principalmente levando-se em conta o caráter político do fenômeno. (KRUEGER; MALECKOVA, 2003) Chama-se atenção também para uma possível relação entre liberdade política e terrorismo, mas de forma que os Estados com nível médio de liberdade seriam os mais propensos à atividade terrorista (ABADIE, 2004).

Países com níveis intermediários de liberdade política mostram-se mais propensos ao terrorismo do que países com altos níveis de liberdade política ou países com regimes altamente autoritários. Este resultado sugere que, como aconteceu recentemente no Iraque e anteriormente na Espanha e na Rússia, as transições de um regime autoritário para uma democracia podem ser acompanhadas por aumentos temporários do terrorismo⁸ (ABADIE, 2004, p. 3, tradução nossa).

Por último, Sirseloudi (2004) propõe uma lista de variáveis que podem ter relação com o terrorismo, ainda que não se saiba de que forma se dá essa relação e, ainda, se é necessário um arranjo determinado dessas variáveis. Dentre elas, encontram-se: ausência de democracia, ausência do Estado de direito, ausência de boa governança, ausência de justiça social, alta desigualdade distributiva, Estados falidos, dentre outros. Além disso, propõe ainda possíveis aceleradores ou fatores precipitadores, funcionando como catalisadores para a ocorrência de terrorismo, tais como: declínio do apoio, conflitos políticos violentos, grupos rivais com sucesso, humilhação de grupos, ameaças, eleições, dentre outros (SIRSELOUDI, 2004).

Pensando nisso, faz-se necessária uma análise minuciosa para determinar com exatidão quais características do ambiente realmente influem - e se influem direta ou indiretamente, como precursores ou catalisadores - no surgimento do terrorismo. E, além disso, se existe um certo arranjo específico dessas variáveis - para

8. Countries with intermediate levels of political freedom are shown to be more prone to terrorism than countries with high levels of political freedom or countries with highly authoritarian regimes. This result suggests that, as experienced recently in Iraq and previously in Spain and Russia, transitions from an authoritarian regime to a democracy may be accompanied by temporary increases in terrorism (ABADIE, 2004, p. 3).

que um combate ou uma estratégia de contraterrorismo possa ser efetiva. Além disso, não se pode de forma alguma desconsiderar o contexto de cada evento em particular, uma vez que o terrorismo pode surgir como resposta a diferentes situações (SAWALHA, 2017). Entender as condições para esse surgimento são essenciais para que seja possível determinar e analisar as formas de combate ao terrorismo.

Modelos de combate ao terrorismo

De acordo com Paul Winkinson (2006), o contraterrorismo não é uma medida universal - o tipo de ação é decidido levando-se em consideração cada conflito específico (WILKINSON, 2006). No entanto, nas democracias, os direitos civis e a liberdade devem ser preservados neste processo, uma vez que o próprio objetivo do contraterrorismo é preservar os princípios democráticos e as liberdades civis que estão ameaçadas (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001).

Para Martha Crenshaw (1981), a resposta ao terrorismo envolve o trabalho conjunto de instituições governamentais (independentemente de correntes políticas ou níveis de governo), mídia, grupos de interesse e elite, mas da mesma forma, a população. Assim, apesar do sigilo inerente à formulação e implementação de políticas sobre questões tão delicadas, o debate público não deve ser excluído. Uma vez que as fontes do terrorismo são múltiplas, qualquer sociedade ou política que permita oportunidades para o terrorismo é vulnerável. As reações governamentais que são inconsistentes, vacilando entre a tolerância e a repressão, parecem ser mais propensas a encorajar o terrorismo (CRENSHAW, 1981).

Dois dos modelos existentes de combate ao terrorismo são: o modelo de guerra e o modelo de justiça criminal. O primeiro tende a tratar a questão como um ato de guerra, concentrando os esforços nas respostas militares e colocando a força armada a cargo da operação. Por outro lado, o modelo de justiça criminal coloca o princípio da lei e os princípios da democracia liberal acima de tudo, restringindo, assim, a ação do governo e, provavelmente, reduzindo a eficácia (RINEHEART, 2010). É importante notar que, na realidade, nenhum desses modelos existe e funciona puramente - muitas vezes há uma mistura de modelos diferentes e também adaptações para lidar com os problemas reais (ERBAY, 2012).

O modelo de guerra tornou-se mais evidente na era pós-11 de setembro. Por tratar o terrorismo como um ato de guerra, e uma vez que as guerras são travadas entre Estados, ele tende a dar crédito e elevar o status de grupos terroristas. Está centrado no uso máximo da força para dominar um inimigo, entretanto deve seguir as leis de guerra (deve, mas nem sempre é o faz) (CRELINSTEN, 2014).

As desvantagens deste modelo são que, geralmente, leva muito tempo para ser completado, uma vez que seu sucesso depende da derrota do inimigo. Isso leva, então, a uma extensão dos esforços de guerra (CRELINSTEN, 2014). Assim, os Estados nem sempre têm os recursos para manter as guerras por muito tempo (ERBAY, 2012). Outra desvantagem é o “risco de consequências não intencionais que podem aumentar a violência”⁹ (CRELINSTEN, 2014, p. 4, tradução nossa). Em primeiro lugar, o uso excessivo da força que pode acontecer pode levar a sentimentos de vingança entre os terroristas. Então, o primeiro grande risco é a chance de retaliação e o uso da violência na mesma escala. Além disso, pode levar a mais radicalização de indivíduos. Outro risco é que o uso de respostas militares pode criar a necessidade de o alvo melhorar suas próprias táticas e aumentar a coesão, desta forma, levando ao fortalecimento do grupo. (ERBAY, 2012) O modelo de guerra também tem um grande risco de falsos positivos, ou seja, matar pessoas inocentes - uma vez que a distinção entre combatentes e civis pode ser imprecisa (STEINBERG; ESTRIN, 2014).

Embora o uso da força contra terroristas possa ser eficaz na destruição de suas capacidades coercivas no curto prazo, há também uma alta probabilidade de criar ciclos de violência e contra-violência, vingança e contra-vingança ou criar mais alavancagem política Para terroristas, criando simpatia pública, que por sua vez fornece um novo campo de recrutamento para organizações terroristas¹⁰ (ERBAY, 2012, p. 12, tradução nossa).

Ao colocar respostas militares acima de soluções políticas, existe o risco de “militarização da política” - “uma tendência na so-

9. risk of unintended consequences that can escalate violence (CRELINSTEN, 2014, p. 4).
10. [...] although use of force against terrorists can be effective in destroying their coercive capabilities in the short term, there is also a high probability of creating cycles of violence and counter-violence, revenge and counter-revenge or creating more political leverage for terrorists by creating public sympathy, which in turn provides a new recruitment ground for terrorist organizations (ERBAY, 2012, p. 12).

cidade de lidar com problemas políticos através do uso de armas”¹¹ (ERBAY, 2012, p. 5, tradução nossa). Ao tentar defender os direitos civis e as democracias liberais, os Estados podem facilmente acabar usando os mesmos métodos que são contra o que estão tentando defender. Assim, a abordagem da guerra pode colocar os direitos civis em risco, tanto quanto o próprio terrorismo (NEUMAN, 2004).

O último problema relacionado à sociedade pode ser chamado de problema de legitimidade, e também decorre do potencial das organizações militares para usar força excessiva. Os Estados culpam as organizações terroristas por causa do uso da força ilegal. Mas se os Estados usam a força sem considerar a legalidade, eles arriscam ser moralmente equivalentes às organizações terroristas. Nos casos em que os Estados não aderem à regra da lei, eles correm o risco de perder o status de vítima e perder a legitimidade de sua luta contra o terrorismo, tanto a nível nacional como internacional¹² (ERBAY, 2012, p. 6, tradução nossa).

O modelo de justiça criminal considera o terrorismo como um crime comum, portanto, tende a deslegitimar os terroristas, não lhes dar nenhum tratamento especial e focando na criminologia das ações e não nos motivos ideológicos (CRELINSTEN, 2014). Neste caso, a luta contra o terrorismo é colocada sob o domínio da lei - considerando o medo de que as democracias percam sua legitimidade se os direitos civis não forem respeitados, pois são a base dessa mesma democracia (JERVIS, 1997).

O problema com esta abordagem é que coloca as liberdades civis acima da eficiência e que depende fortemente das burocracias e instituições do Estado, o que pode resultar em um processo muito lento (CRELINSTEN, 2014). Isso funciona em favor do terrorista, uma vez que há uma grande preocupação em evitar falsas convicções - o que então leva ao aumento da chance de falsos negativos (considerar um culpado inocente) (STEINBERG; ESTRIN, 2014).

Tanto o modelo de guerra quanto o de justiça criminal funcionam como respostas ou reações ao terrorismo - eles lidam com

11. a tendency in society to deal with political problems through the use of arms. (ERBAY, 2012, p. 5)

12. The last problem related to society can be called the legitimacy problem, and it also stems from the potential of military organizations to use excessive force. States blame terrorist organizations because of their use of illegal force. But if states use force with no regard for legality, then they risk being morally equivalent to the terrorist organizations. In those cases when states fail to adhere to the rule of law, they risk losing their status of victim and lose the legitimacy of their fight against terrorism, both domestically and internationally. (ERBAY, 2012, p. 6)

ele depois de um ataque acontecer. O objetivo do modelo de justiça criminal é punir aqueles que cometem atos de terrorismo, que são contra a lei, enquanto o modelo de guerra responde ao terrorismo como sendo atos de guerra (ERBAY, 2012). Embora o modelo de guerra ofereça um esforço na prevenção (através da tentativa de incapacitar e dissuadir), ele traz vários riscos - especialmente de levar a retaliação. Por isso, na maioria dos casos não é eficaz para prevenir o terrorismo sozinho. (STEINBERG; ESTRIN, 2014)

É importante ressaltar que estes modelos são teóricos e não existem de forma pura quando aplicados à realidade (ERBAY, 2012). Principalmente após o 11 de setembro, o mundo se voltou para a questão do terrorismo, de forma que diversas medidas foram tomadas no Sistema Internacional (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2017).

Algumas das principais medidas tomadas desde então envolvem a proibição do financiamento ao terrorismo, bem como da provisão de fundos, tanto por parte do Estado, como também de seus cidadãos; o comprometimento dos Estados em evitar ataques, principalmente através da troca de informações; negação de asilo a terroristas ou colaboradores; e controle de movimento através de maior fiscalização de fronteiras e de documentos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001).

Ademais, Jeffrey D. Simon (2013) aponta, ainda, outras medidas tomadas ao longo dos anos, principalmente pelos Estados Unidos, à medida que a ameaça terrorista crescia no cenário internacional. Dentre elas, encontram-se: desenvolvimento de estratégias de interceptação de bombas; evolução de tecnologias de detecção, como máquinas de raios-X em aeroportos; implementação de monitores do ar para detecção de armas biológicas; expansão de circuitos de câmeras em locais públicos; aprimoramento de tecnologias de biometria; bem como ampliação no monitoramento de atividades pela internet (SIMON, 2013).

Entretanto, essas medidas não se fazem suficientes, pois, mesmo com o aprimoramento de técnicas de segurança e serviços de inteligências, a ação de tais órgãos é limitada e estes não são capazes de identificar todos os casos de radicalização. Além disso, o crescente monitoramento da população por parte dos serviços de inteligência é um aspecto muito criticado por defensores da liberdade civil. Dessa forma, a resposta ao terrorismo com serviço de inteligência e esforços de segurança é importante, mas deve ser

usada de forma complementar e não exclusiva (SPAALIJ, 2012). Esse tipo de resposta deve ser combinada, então, com medidas voltadas para as reais causas do terrorismo (FILHO, 2016).

A conduta preventiva no combate ao terrorismo

Com essas limitações em mente, pode-se dizer que, para alcançar a maior eficácia, uma estratégia contraterrorista precisa de medidas preventivas sólidas. (CRELINSTEIN, 2014) Desta forma, pode ajudar a reduzir o número de ataques e, ainda, reduzir o medo - diminuindo o efeito do terrorismo. Além disso, também é crucial que a estratégia de combate ao terrorismo esteja de acordo com os direitos humanos (uma vez que é basicamente empreendida para prevenir violações de direitos humanos). (WHITE, 2013)

Existem diferentes maneiras de pôr em prática a conduta preventiva. Primeiro, há a prevenção de curto prazo e a prevenção a longo prazo. O primeiro foca na prevenção apenas de um ataque, mas não abrange o terrorismo como um todo. O segundo, por outro lado, concentra-se em abordar as causas profundas do terrorismo em geral. (STEINBERG; ESTRIN, 2014)

Este último tipo envolve abordar as causas profundas do terrorismo, determinando por que os indivíduos participam de atividades terroristas em primeiro lugar, como se tornam extremistas violentos ou o que os obriga a se juntar a organizações terroristas, além de como mobilizar governos e públicos para apoiar os esforços contraterroristas. Existe uma tensão entre esses dois tipos de prevenção. A incapacitação de terroristas através da detenção ou assassinato direcionado pode prevenir ataques a curto prazo, mas pode paradoxalmente trabalhar contra a prevenção a longo prazo. O uso da força contra terroristas pode gerar retaliação¹³ (STEINBERG; ESTRIN, 2014, p. 166, tradução nossa).

Prevenção a curto prazo inclui o que Crelinsten (2014) considera como um contraterrorismo pró-ativo. (CRELINSTEN, 2014) A abordagem proativa inclui o que é considerado um terceiro modelo

13. This latter type involves addressing the root causes of terror, determining why individuals participate in terrorist activities in the first place, how they become violent extremists, or what compels them to join terrorist organizations, as well as how to mobilize governments and publics to support counterterrorism efforts. There is tension between these two types of prevention. Incapacitation of terrorists through detention or targeted killing may prevent attacks in the short term, but may paradoxically work against prevention in the long term. The use of force against terrorists can backfire (STEINBERG; ESTRIN, 2014, p. 166).

de contraterrorismo, combinando os modelos de guerra e justiça criminal. É chamado de “justiça criminal expandida” e abrange os dois modelos anteriores, resultando em uma combinação deles. Este modelo utiliza a força militar, mas também se preocupa em não violar as regras legais. (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001) Esta alternativa tenta combinar as forças armadas e a sua eficácia, no entanto, com menos prejuízo para os princípios democráticos. (STEINBERG; ESTRIN, 2014)

A “justiça criminal expandida” considera o terror como um fenômeno excepcional e, portanto, apesar da aspiração de aderir o máximo possível ao “Estado de direito”, os limites legais são estendidos para permitir uma resposta mais efetiva ao terrorismo, ao mesmo tempo em que renuncia alguns princípios liberais e em geral abusa da liberdade de expressão e ação. No entanto, contrariamente ao modelo de “guerra”, os meios exercidos no quadro do modelo intermediário não são suficientes para violar completamente os limites da ampla definição do sistema político democrático¹⁴ (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001, p.6, tradução nossa).

Este modelo inclui a detecção antecipada e meios proativos, apoiando-se em políticas de inteligência, com vigilância e monitoramento (CRELINSTEN, 2014). Também significa, entre outras coisas, criminalizar atos cometidos antes de um ataque - como financiamento, apoio e recrutamento (LABORDE, 2006).

A longo prazo, as medidas preventivas incluem iniciativas de *soft power* projetadas para abordar as chamadas causas raiz. Incorporam medidas direcionadas aos fatores estruturais para evitar o surgimento do terrorismo. Essas medidas podem incluir iniciativas de desenvolvimento, envolvendo questões econômicas, regulação do mercado, distribuição de terras, e etc; iniciativas de direitos humanos, preocupadas com a promoção dos direitos civis, educação, igualdade de gênero, inclusão de grupos oprimidos; e muitas outras. É essencial impedir que os indivíduos se tornem terroristas em primeiro lugar, especialmente através de programas de combate à radicalização e oferecendo alternativas ao terrorismo (RINEHEART, 2010). As medidas preventivas devem incluir também inicia-

14. The “expanded criminal justice” regards terror as an exceptional phenomenon and therefore, despite the aspiration to adhere as much as possible to the “rule of law”, legal boundaries are extended to enable a more effective response to terror while partially foregoing certain liberal principles and in general abusing freedom of expression and action. Nevertheless, contrary to the “war” model, the means exercised in the frame of the intermediate model are not enough to violate completely the boundaries of the broad definition of the democratic political system (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001, p.6).

tivas para o desenvolvimento social e também ideais de segurança humana - abraçando a promoção dos direitos humanos.

Elas também envolvem medidas de contraterrorismo persuasivas, o que significa comunicação, a fim de induzir o público a essas alternativas. Neste caso, mensagens de que o terrorismo é ineficaz e contraproducente tentam minar a propaganda e a ideologia dos terroristas (CRELINSTEN, 2014).

O contraterrorismo de longo prazo refere-se a iniciativas que não prometem correções rápidas, mas se desempenham a longo prazo. Isso inclui o domínio das “causas raiz” e os fatores mais estruturais que podem criar um clima adequado para a promoção e uso do terrorismo¹⁵ (CRELINSTEN, 2014, p. 9, tradução nossa).

Com isso em mente, Onofre Filho (2016) reitera a insuficiência das medidas retaliatórias, responsivas ou reativas - incluindo a melhoria da segurança, o desenvolvimento de tecnologias de detecção e monitoramento -, pois tentam abordar as questões terroristas ignorando suas causas reais. Ou seja, eles tratam o terrorismo como uma questão de segurança, ignorando seus aspectos políticos (ou sociais, econômicos e étnicos). Um bom exemplo é a política de guerra dos Estados Unidos contra o terror (FILHO, 2016).

O problema da guerra ao terror é que, além de ter feito isso, suspendeu direitos fundamentais e adotou uma estratégia de combate que considerava passível de ataque qualquer grupo ou lugar que os EUA julgassem existir uma ameaça terrorista. Além de colocar sob suspeita qualquer Estado, isso restringiu o problema a uma mera questão de segurança, descuidando-se de outros fatores sociais e políticos que alimentam o terrorismo (FILHO, 2016).

Portanto, esse tipo de resposta deve ser combinada com medidas voltadas para as raízes do terrorismo. (FILHO, 2016) De acordo com Filho (2016), é necessário pensar uma estratégia que combina o curto e longo prazo - desenvolvendo respostas preventivas e reativas no curto prazo, mas ao mesmo tempo se concentrando em abordar as questões políticas e sociais, no longo. Assim, as situações de injustiça que levam os indivíduos ao caminho do terrorismo diminuiriam. (FILHO, 2016)

Por isso, torna-se crucial atacar as causas profundas que levam os indivíduos à radicalização e não o terrorismo depois que

15. Long-term counterterrorism refers to initiatives that do not promise quick fixes, but play out in the long term. This includes the realm of ‘root causes’ and the more structural factors that can create a suitable climate for the promotion and use of terrorism (CRELINSTEN, 2014, p. 9).

já é um problema consolidado - ou seja, o contraterrorismo deve se concentrar no tratamento dos “sintomas” e não da “doença” em si. Essa é uma tarefa árdua que exige anos, uma vez que existem muitas variáveis diferentes correlacionadas, e, que requer, ainda, a cooperação entre os Estados a favor do mesmo objetivo (MORELL; WINNEFELD; VINOGRAD, 2016).

Abordar as raízes das causas em uma estratégia de longo prazo não é uma tarefa simples. Primeiro porque, como abordado no início deste artigo, não há consenso sobre essas causas. Não existem fatores específicos ou comprovados que levem ao terrorismo (SCHMID, 2005). E, mesmo que existisse, não há nenhuma prova de que tal estratégia teria um efeito - especialmente quando se considera que o terrorismo ocorre em democracias sólidas e não apenas em Estados fracos ou falidos (JERVIS, 2005).

[...] mesmo se opressão política, Estados fracos, pobreza e desigualdade econômica fossem as raízes reais, “há poucas razões para pensar que possamos lidar com elas efetivamente”. [...] “não podemos apontar evidências sólidas de que fazer isso faria muita diferença”. [...] A assistência pode aumentar o padrão de vida, o nível de educação e a qualidade de vida geral em alguns países. No entanto, é difícil argumentar que os locais recorreriam ao terrorismo ou a violência política sem ela. Além disso, as teorias da causa raiz deveriam discutir o fato de que os terroristas locais se radicalizam e realizam ataques em países democráticos, bem como em nações fracas e falidas - e que, embora a pobreza e a desigualdade econômica sejam prevalentes em todo o mundo, o terrorismo não é¹⁶ (RINEHEART, 2010, p. 38, tradução nossa).

O terrorismo tem suas origens em uma ampla gama de contextos diferentes e, portanto, tem uma ampla gama de causas (RINEHEART, 2010). Uma estratégia eficaz de contraterrorismo não pode se concentrar em alguns únicos aspectos, mas precisa ser ampla e incluir todos os diferentes tipos de ação. Porque o terro-

16. [...] even if political oppression, weak states, poverty, and economic inequality were the real root causes, “there is little reason to think that we could deal with them effectively”. [...] “we cannot point to solid evidence that doing so would make much difference.” [...] Aid may well increase the standard of living, level of education and general quality of life in some countries. Yet it is difficult to argue that locals would turn to terrorism or political violence without it. Furthermore, such root cause theories would have to address the fact that homegrown terrorists do indeed radicalize and carry out attacks in democratic countries as well as weak and failing nations – and that while poverty and economic inequality are prevalent throughout the world, terrorism is not (RINEHEART, 2010, p. 38).

rismo precisa ser analisado à luz dos diferentes níveis de análise - o contraterrorismo precisa trabalhar em vários níveis, como supranacionais, nacionais e locais. Deve também levar em conta o aspecto transnacional do terrorismo e, em seguida, envolver a cooperação entre os Estados. Um contraterrorismo efetivo deve, também, incluir todas as estratégias possíveis, como as táticas de curto e longo prazos, as abordagens políticas e econômicas, os modelos de justiça criminal e de guerra, e assim por diante (CRE-LINSTEN, 2014).

Conclusão

Após esta pesquisa, é possível concluir que todas as estratégias de contraterrorismo apresentadas podem ser úteis em circunstâncias específicas. O terrorismo é um fenômeno que depende fortemente do seu contexto (SCHMID, 2005), o que significa que é impossível elaborar regras precisas sobre como lidar com ele em geral. Os Estados devem poder trabalhar com uma série de estratégias diferentes, para que possam escolher entre elas, ou combiná-las, quando conveniente - levando em consideração as especificidades de cada caso em particular. O que não pode ser esquecido é a importância das medidas preventivas, porque elas oferecem a chance de evitar ataques terroristas em primeiro lugar.

Estas devem ser voltadas para as causas do terrorismo, a fim de impedir e dissuadir sua existência, em primeiro lugar, e não só minimizar ou impedir seus efeitos. Dessa forma, tais medidas se concentram em um esforço voltado para as estruturas sistêmicas que podem contribuir com o surgimento do terrorismo, sendo, então, endereçadas às causas e não aos sintomas. Com isso, se fazem necessárias medidas voltadas para melhorar as condições de vida das populações e para evitar a radicalização. É possível notar que o caminho para o combate ao terrorismo ainda é longo, entretanto, um longo passo foi dado com a percepção de que esta não é somente uma questão de segurança, mas sim, um fenômeno que deriva de questões políticas e sociais. Um bom resultado só pode ser alcançado através do engajamento entre o governo e as comunidades locais, bem como entre Estados - e, através do fortalecimento de medidas estruturais que sejam focadas nas desigualdades, discriminações e injustiças sociais.

Referências

- ABADIE, Alberto. **Poverty, political freedom, and the roots of terrorism**. Massachusetts: National Bureau of Economy Research, 2004.
- CHENOWETH, Erica. **The inadvertent effect of democracy on terrorist group emergence**. BCSIA Discussion Paper 2006-06, Kennedy School of Government. Massachusetts: Harvard University, 2006.
- CLUB DE MADRID. **Addressing the causes of terrorism**: The club de Madrid series on democracy and terrorism. Madrid: Club de Madrid, 2005. Disponível em: <http://www.clubmadrid.org/img/secciones/Club_de_Madrid_Volume_I_The_Causes_of_Terrorism.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.
- CRELINSTEN, Ronald. Perspectives on counterterrorism: from stovepipes to a comprehensive approach. **Perspectives on Terrorism**, [S.I.], v. 8, n. 1, p. 2-15, Nov. 2015.
- CRENSHAW, Martha. The Causes of Terrorism. **Comparative Politics**, [S.I.], v. 13, n. 4, p. 379-399, Jul. 1981.
- ERBAY, Tayfun. **The role of the military in counterterrorism**: unintended consequences. 2004. 87f. Thesis (master) - Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2012.
- FILHO, Onofre dos Santos. **Interview**: Onofre dos Santos Filho. [S.I.]: O Tempo, Aug. 2016. Interview granted to Raquel Sodré. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/mundo/guerra-ao-terror-falha-ao-ignorar-natureza-pol%C3%ADtica-do-tema-1.1351037>> Acesso em: 25 mai. 2017.
- GAUSE III, Gregory F. Can democracy stop terrorism? **Foreign Affairs**, [S.I.], v. 84, n. 5, p. 62-76, 2005.
- HASSAN, Muhsin. Understanding drivers of violent extremism: the case of Al-Shabab and Somali youth. **Combating Terrorism Center**, [S.I.], 23 Aug. 2012.
- HEHIR, Aidan. The myth of the failed state and the war on terror: a challenge to the conventional wisdom. **Journal of Intervention and Statebuilding**, [S.I.], v. 1, n. 3, p. 307-332, 2007.
- HOFFMAN, Bruce. "Holy Terror": The implications of Terrorism Motivated by a Religious Imperative. **Studies in Conflict and Terrorism**, United Kingdom, v. 18, p. 271-284, 1995.
- HORGAN, John; TAYLOR, Max. A Conceptual Framework for Addressing Psychological Process in the Development of the Terrorist. **Terrorism and Political Violence**, Fife, v. 18, n. 4, p. 585-601, 2006.
- JERVIS, Robert. **System Effects**: Complexity in Political and Social Life. Princeton NJ: Princeton University Press, 1997.
- JERVIS, Robert. **American Foreign Policy in a New Era**. New York: Routledge, 2005.
- KRUEGER, Alan B.; MALECKOVA, Jitka. Education, poverty and terrorism: is there a causal connection? **Journal of Economic Perspectives**, [S.I.], v. 17, n. 4, p. 119-144, 2003.

LABORDE, Jean Paul. **Countering terrorism: new international criminal law perspectives**. Work presented at the 132nd International Senior Seminar Visiting Experts' Papers, sponsored by UNAFEI, in January 2006, [S.I.].

MORELL, Michael; WINNEFELD, Sandy; VINOGRAD, Samantha. The scourge of extremism: move beyond the symptoms and treat the disease. **War on the rocks**, [S.I.], 03 ago. 2016. Disponível em: <<https://warontherocks.com/2016/08/the-scourge-of-extremism-move-beyond-the-symptoms-and-treat-the-disease>> Acesso em: 25 mai. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e o Terrorismo**. [S.I.]: ONUBR, 2017. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

NEUMAN, Gerald L. Comment, counter-terrorist operations and the rule of law. **The European Journal of International Law**, [S.I.], v. 15, n. 5, p. 1019-1029, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1373 (2001)**, [S.I.], 2001. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>> Acesso em: 17 set. 2017.

PEDAHZUR, Ami; RANSTORP, Magnus. A tertiary model for countering terrorism in liberal democracies: the case of Israel. **Terrorism and political violence**, London, v. 13, n. 2, p. 1-26, 2001.

PIAZZA, James A. Rooted in poverty?: terrorism, poor economic development, and social cleavages. **Terrorism and Political Violence**, [S.I.], v. 18, n.1, p. 159-177, 2006.

PIAZZA, James A. Draining the Swamp: democracy promotion, State failure, and terrorism in 19 Middle Eastern countries. **Studies in Conflict and Terrorism**, [S.I.], v. 30, p. 521-539, 2007.

RINEHEART, Jason. Counterterrorism and Counterinsurgency. **Perspectives on Terrorism**, [S.I.], v. 4, n. 5, p. 31-47, Nov. 2010.

SAWALHA, Inab Hanna. A context-centred, root cause analysis of contemporary terrorism. Disaster Prevention and Management: **An International Journal**, [S.I.], v. 26, n. 2, p.183-202, 2017.

SCHMID, Alex P. Root causes of terrorism: some conceptual notes, a set of indicators, and a model. **Democracy and Security**, [S.I.], v. 1, p. 127-136, 2005.

SIMON, Jeffrey D. **Lone Wolf Terrorism**: understanding the growing threat. Amherst: Prometheus Books, 2013.

SIRSELOUDI, Matenia P. Early detection of terrorist campaigns. **Forum on Crime and Society**, [S.I.], v. 4, n. 1/2, p. 71-89, 2004.

SPAALJ, Ramon. **Understanding lone wolf terrorism**: global patterns, motivations and prevention. New York: Springer, 2012.

STEINBERG, James B.; ESTRIN, Miriam R. Harmonizing policy and principle: a hybrid model for counterterrorism. **Journal of National Security Law & Policy**, [S.I.], v. 7, n. 1, p. 161-207, 2014.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1978.

WHITE, Nigel D. Preventive counter-terrorism and international law. **Journal of Conflict and Security Law**, Oxford, v. 18, n. 2, p. 181-192, 2013.

WILKINSON, Paul. **Terrorism Versus Democracy**: The Liberal State Response. New York: Routledge, 2006.

Recebido em: 05/08/2017

Aprovado em: 30/08/2017

Liberdade: considerações de caráter cívico

Freedom: considerations of civic character

Eduardo Augusto Faria de Souza Maia*

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar as principais ideias e argumentos que compõem o escopo teórico e ideológico de doutrinas liberais/libertárias da literatura, em seus mais diversos ângulos, analisando-os dentro das considerações de caráter cívico. Serão analisados argumentos de autores clássicos da literatura que versam sobre a liberdade, indo de Adam Smith e Robert Nozick, dentro do viés econômico, a Thomas Hobbes, John Stuart Mill e Jean-Jacques Rousseau, dentro do viés político. Será considerado também, em grande medida, as contribuições de Michael J. Sandel, Robert Putnam, Alexis de Tocqueville sobre as questões cívicas.

Palavras-Chave: Liberdade. Igualdade. Participação cívica. Capital Social.

Abstract

This article aims to present the main ideas and arguments that compose the theoretical and ideological scope of libertarian/libertarian doctrines of literature, in its most diverse angles, analyzing them within the considerations of civic character. Arguments from classical literature authors on freedom, ranging from Adam Smith and Robert Nozick, within the economic bias, to Thomas Hobbes, John Stuart Mill and Jean-Jacques Rousseau, within the political bias. The contributions of Michael J. Sandel, Robert Putnam, Alexis de Tocqueville on civic issues will also be considered to a large extent.

Keywords: Freedom. Equality. Civic participation. Social Capital.

* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: duduamaia@yahoo.com.br

Introdução

O estudo da liberdade tem se mostrado como uma constante nas mais diversas proposições teóricas do mundo moderno. Ela se apresenta, na literatura, como algo pelo qual se vale a pena lutar e buscar, pois, seria ela a chave para o desenvolvimento pessoal, social, político e econômico de um país. Porém, seria somente a liberdade a única e exclusiva variável que importa na busca desse desenvolvimento¹? A liberdade, *per se*, é suficiente para explicar e solucionar todos os dilemas que envolve a vida em sociedade?

Para responder a essas perguntas é necessário identificar, na literatura, as falas, as proposições e as teorias que versam sobre a liberdade e a consideram como o eixo fundamental na vida dos indivíduos, para que se possa extrair o cerne deste tipo de argumentação. Após extraído esse cerne argumentativo, é necessário encontrar qual outra proposição teórica não versa exclusivamente sobre a liberdade, mas que também faz considerações sobre a vida em sociedade e quais os caminhos esta sociedade dispõe para seu desenvolvimento político, econômico, social e pessoal.

É nesse sentido que o assunto discorrido neste artigo tenta elencar explicações e análises sobre o fenômeno supracitado. As teorias liberais existentes, como o próprio nome já diz, consideram a liberdade como o elemento fundamental para o desenvolvimento da vida dos indivíduos, cada qual versando sobre um aspecto específico dessa liberdade, seja ele econômico, cultural, social, político etc. Por outro lado, teorias políticas (mais especificamente teorias de caráter cívico) oferecem e apresentam o outro lado da moeda: versam sobre o desenvolvimento de uma sociedade através de visões especificamente sociais e políticas, analisando o que seria necessário para que possa se chegar a um nível satisfatório de desenvolvimento social, político, econômico e até mesmo democrático dentro de uma sociedade.

Em suma, tenta-se entender aqui em que medida a liberdade, em si, pode ser considerada importante para a manutenção da vida em sociedade e se ela está relacionada para com as considerações de

1. Não é objetivo deste artigo fazer considerações ou mesmo grandes explicações sobre o que se pode entender por “desenvolvimento”. Considera-se aqui, o desenvolvimento em sua concepção mais geral, bem como o mesmo é tratado dentro de cada teoria que se utiliza deste conceito para argumentação e explicação de suas ideias, pois cada qual o define de modos diferentes.

caráter cívico que também possuem papel preponderante dentro da literatura política e dentro do que se espera dos indivíduos nas suas ações em sociedade.

A comunidade cívica de Putnam e o caso da Itália medieval

Esta primeira seção tem por objetivo discorrer e apresentar as ideias e análises de Robert Putnam (2002) em seu livro: “Comunidade e Democracia – A experiência da Itália moderna”, no que diz respeito à participação e virtude cívica de uma sociedade e ao capital social envolvido no processo. Será analisado, portanto, em que medida o grau de envolvimento e participação influi na vida política e social de uma comunidade.

Deste modo, será esclarecido e definido, primeiramente, o que será considerado aqui como “virtude cívica”, “dilemas de ação coletiva” e “capital social”. Putnam (2002) descreve e considera que: “O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”. (WALZER apud PUTNAM, 2002, p.101). E mais: “O significado básico da virtude cívica parece residir em ‘um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular’”. (SKINNER apud PUTNAM, 2002, p.101).

É possível entender, grosso modo, os “dilemas de ação coletiva” através das análises de Putnam (2002) como “a incapacidade de cooperar para o mútuo proveito”. (PUTNAM, 2002, p. 173). Ou seja, os indivíduos teriam dificuldade em confiar uns nos outros, agindo individualmente e produzindo, deste modo, impecílios à cooperação e solução de problemas que seriam resolvidos caso essa confiança existisse *a priori*. (PUTNAM, 2002).

Putnam (2002) sustenta que:

a superação dos dilemas da ação coletiva (...) depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica (COLEMAN apud PUTNAM, 2002, p. 177).

Nesse sentido, Putnam (2002) apresenta uma definição de capital social que “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumen-

tar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. (PUTNAM, 2002, p. 177).

Assim, Putnam (2002) procura descobrir e avaliar em seu trabalho, se o grau de envolvimento, a participação ou mesmo a virtude cívica de determinada comunidade, é capaz de definir se a mesma pode ser considerada mais ou menos avançada, tanto política quanto economicamente, ou mesmo mais ou menos democrática (levando-se em conta inúmeros fatores). No quinto capítulo de seu livro, o autor trata sobre as origens do que se pode chamar de uma “comunidade cívica” na então Itália Medieval. A Itália deste período teria sido a pioneira em se tratando de estruturas políticas “democráticas” em relação aos outros Estados europeus, porém, era notável uma grande diferença entre as cidades-Estados do Norte da Itália e as cidades-Estados do Sul.

O caso da Itália medieval

O Sul da Itália, por volta do século XII, reforçou o caráter autocrático e monárquico dos campos sociais e políticos da região, tendo como referência a figura de Frederico II. Através das chamadas *Constitutiones*, Frederico II afirmou o “monopólio da monarquia sobre a provisão da justiça e da ordem pública, bem como um enfático endosso aos privilégios da nobreza feudal” (PUTNAM, 2002, p. 134). As cidades do Sul teriam apresentado um desejo de uma maior autonomia em relação aos governos monárquicos, porém, acabaram por ser “incorporadas ao reino normando e subordinadas a uma comissão de funcionários centrais e locais responsável somente perante o rei”. (...) “A vida cívica dos artesãos e dos comerciantes era ordenada a partir do centro e de cima, e não de dentro (como no Norte).” (PUTNAM, 2002, p. 135).

Já no Norte da Itália estava surgindo o que se poderia chamar de “republicanismo comunal” que teria sido, de forma geral, uma solução “baseada menos na hierarquia vertical e mais na colaboração horizontal” (PUTNAM, 2002, p.136). Essas comunas teriam origem “nas associações voluntárias que se formaram quando grupos de vizinhos juraram auxiliar-se mutuamente com vistas à proteção comum e à cooperação econômica” (Ibidem). É importante ressaltar que tais comunas não eram “democráticas” no sentido utilizado nos dias de hoje, dado que somente uma minoria da população detinha direitos políticos. Deste modo, tais estruturas de poder

eram consideradas mais liberais e igualitárias em comparação aos outros regimes contemporâneos europeus, incluindo o próprio sul da Itália, e mais, “o rápido crescimento do comércio estava intimamente associado à expansão do republicanismo cívico”. (PUTNAM, 2002, p. 139).

De maneira a sintetizar as ideias por detrás das estruturas políticas do Norte e do Sul da Itália no período medieval, e enfatizar suas diferenças, é possível perceber que a evolução da participação cívica, atrelada a um tipo de governo horizontalizado, fez com que as cidade-estado do Norte pudessem experimentar uma evolução política, social e econômica, no que concerne, principalmente, aos “dilemas de ação coletiva”, muito acima da evolução do Sul, que se manteve autocrático, feudal e monárquico durante muito tempo, apresentando um governo predominantemente verticalizado e inapto a resolver tais dilemas à medida que o tempo passava (PUTNAM, 2002).

As tradições medievais governamentais, tratadas acima, trouxeram para a Itália moderna, já unificada, uma série de consequências direta, ou indiretamente, interligadas para as suas comunidades. No Sul, devido à tradição verticalizada, de senhorio e vassalagem, e à grande pobreza gerada por este mesmo sistema, os indivíduos da região passaram a apresentar um comportamento de “desconfiança” uns para com os outros. Tal fato teria minado a solidariedade horizontal gerando, o que Banfield chamou de “familismo amoroso”, que seria, grosso modo, a preocupação e o interesse em seu próprio bem-estar, e no bem-estar de sua família, já que nenhum deles poderia confiar na virtude cívica de seu conterrâneo, tendo, portanto, que se preocupar consigo mesmo. (ROSSI-DORIA apud PUTNAM, 2002).

Putnam (2002, p. 154, 156) citando Tarrow (s/d) e outros estudiosos, expressa que “o Sul não era (e não é) apolítico ou associativo (...). A diferença fundamental não é entre a existência ou a inexistência de vínculos sociais, mas entre os vínculos horizontais de solidariedade mútua e os vínculos verticais de dependência e exploração” e “não havendo solidariedade horizontal, como no caso das sociedades de mútua assistência, a dependência vertical constitui uma estratégia racional de sobrevivência – mesmo quando os que são dependentes reconhecem suas desvantagens”. Esta realidade, de acordo com o autor, abriria espaços para a emergência de relações clientelistas e de organizações criminosas que se aproveita-

riam das relações verticais descritas acima como forma de controle da sociedade, em outras palavras, abriria espaço para o surgimento das chamadas “máfias”.

Historiadores, antropólogos e criminologistas, de acordo com o autor, concordam que ela (a máfia): “se baseia nas tradicionais relações clientelistas e que prosperou devido às deficiências das estruturas administrativas e judiciais do Estado, minando-lhes progressivamente a autoridade.” (PUTNAM, 2002, p.156). Putnam afirma que “a estrutura da própria Máfia se baseia nas relações verticais (em geral instáveis) de autoridade e dependência, havendo pouca ou nenhuma solidariedade horizontal entre os iguais” (PUTNAM, 2002, p.157). O crime organizado seria, portanto, “um elemento orgânico do modelo de desconfiança horizontal e de exploração/dependência vertical que caracterizou a cultura e a estrutura social sulistas durante pelo menos um milênio” (PUTNAM, 2002, p.158).

Através do recorte teórico/empírico feito acima é possível perceber uma estreita correlação existente entre a participação cívica e o desenvolvimento político, social e até mesmo econômico entre o Norte e o Sul italianos. É possível aferir, de acordo com a análise do autor, que as regiões onde a solidariedade social e mobilização cívica se apresentavam de modo mais veemente a um século atrás, são precisamente as regiões que hoje ainda demonstram maior civismo na vida política e social. E mais: “justamente nessas regiões a vida pública era tipicamente cívica há quase um milênio, sendo a vida comunitária igualmente efervescente, com as guildas, *consorterie*, associações locais e outras formas de participação cívica” (PUTNAM, 2002, p.160).

Uma das possíveis indagações a serem feitas sobre a questão do desenvolvimento econômico entre as duas regiões seria se a participação cívica é fruto de um bom desenvolvimento econômico ou se este mesmo desenvolvimento econômico seria fruto de uma maior participação cívica. Putnam (2002) trata desta questão argumentando que o desenvolvimento econômico das duas regiões passou por inúmeras transformações ao longo dos séculos, hora sendo o Sul como mais desenvolvido economicamente, hora sendo o Norte. Porém, a participação cívica do primeiro se mostrou continuamente menor ao longo dos séculos, do que a do segundo, ou seja, de acordo com o autor, “as regiões cívicas não começaram sendo mais ricas e nem sempre foram mais ricas, mas, tanto quanto podemos afirmar, permaneceram invariavelmente mais cívicas

desde o século XI.”. Deste modo, “tais fatos dificilmente condizem com a noção de que a participação cívica é mera consequência da prosperidade”. (PUTNAM, 2002, p.162).

A partir de todo o exposto é pertinente aferir que uma sociedade que apresenta maiores níveis de participação cívica, apresenta um desenvolvimento político e social relativamente maior que sociedades com um nível menor desta mesma participação. Ficou claro, através da pesquisa e análise de Putnam (2002), que uma comunidade com uma tradição cívica pautada na cooperação horizontal de deveres e direitos políticos, possui mais meios de solução para os dilemas de ação coletiva, do que uma comunidade que demonstra uma tradição pautada em relações verticais desses mesmos deveres, não querendo dizer, porém, que a primeira será economicamente mais desenvolvida que a segunda. É também nesse sentido da participação cívica que Alexis de Tocqueville, apresentado nas seções que se seguirão, acredita estar a chave para o desenvolvimento político-social de uma sociedade, juntamente com a importância da liberdade dentro desta mesma participação.

Desta forma, postas as nuances e definições sobre o que é e como se comportaria uma comunidade cívica, serão tratadas, a partir deste momento, algumas das teorias liberais clássicas da literatura, refletindo tanto seu aspecto político quanto econômico; e analisado, *a posteriori*, se essas mesmas teorias liberais são aptas, ou não, de serem enquadradas dentro das considerações de caráter cívico tratadas até aqui.

A liberdade em Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau: a origem do Contrato Social

Esta seção tem como objetivo introduzir e apresentar as principais diferenças sobre a liberdade dentro das concepções clássicas de autores da literatura política como Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau. Serão expostas as principais ideias sobre como cada um caracteriza a liberdade e como a mesma pode ser alcançada. Em outras palavras, será apresentado o cerne dos argumentos os quais estes autores se utilizam para justificar a “perda” da liberdade em troca da segurança e a concretização do “contrato social”.

Hobbes e Rousseau são conhecidos por representam dois lados fundamentalmente opostos de uma mesma moeda: a natureza do ser humano. Hobbes é consagrado na literatura política por apresentar

uma visão pessimista sobre a natureza humana. Ele define o chamado “estado de natureza”² como uma “guerra de cada homem contra cada homem”, enquanto Rousseau “constitui uma situação de relativa tranquilidade, em que os seres humanos satisfazem com pouco esforço suas necessidades e têm poucas interações com seus semelhantes, tornando a busca da segurança um motivo menos premente do que em Hobbes.” (MARQUES, 2008, p.1). Dito de outro modo, o estado de natureza para Hobbes seria aquele onde os “indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou ‘o homem lobo do homem’. Nesse estado, reina o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta.”. Já para Rousseau, no estado de natureza “os indivíduos vivem isolados pelas florestas, sobrevivendo com o que a Natureza lhes dá, desconhecendo lutas e comunicando-se pelo gesto, pelo grito e pelo canto, numa língua generosa e benevolente.” (CHAUÍ, 2000). Nesse sentido, “os conflitos seriam decorrentes das lutas individuais pela autopreservação. O contrato social constitui o fim desse estado.” (VILALBA, 2013, p. 66).

A diferença fundamental entre as concepções de liberdade de cada um desses autores está no fato de que Hobbes “articulou um sistema em que é racional, para cada sujeito, alienar uma parte da liberdade de que originalmente dispunha no estado de natureza em troca da garantia de sua segurança.”³ (MARQUES, 2008, p.1). Já para Rousseau seria inadmissível tal alienação, pois, a mesma “priva o homem do que lhe é mais essencial e constitutivo, a ponto de o que resta não valer a pena ser defendido.” (Ibidem).

Rousseau, assim como Hobbes, tenta construir uma explicação de como garantir a segurança e o bem-estar em sociedade, porém, sem que a liberdade natural do homem seja sacrificada. Isso só seria possível através do “contrato social”. Tal contrato, de acordo com Rousseau, teria por objetivo:

2. O conceito de “estado de natureza” varia de acordo com a percepção teórica de cada autor, porém, a título de uma compreensão geral do termo, ele pode ser definido, grosso modo, como o estado em que os homens viveriam plenamente sua liberdade; uma liberdade “original” e “natural” que daria a capacidade de qualquer um agir como bem entender, sem uma entidade superior que os impeça ou constranja-os a fazê-lo, pois seriam intrinsecamente livres para fazer o que os convir. (MARQUES, 2008) (CHAUÍ, 2000).

3. Tal concepção sobre “abrir mão” de parte da liberdade individual para a garantia da segurança é o que origina o famoso “Leviatã”, na obra de Hobbes, onde o estado de natureza da guerra de todos contra todos seria solucionado com a existência de uma “entidade” soberana acima dos homens (ou seja, criação do Estado), capaz de oferecer ordem e segurança. Essa concepção torna Hobbes, assim como Rousseau, um dos autores canônicos do chamado “Contratualismo”. (MARQUES, 2008) (VILALBA, 2013) (CARDOSO, 2006).

encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, entretanto, senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes. Esse é o problema fundamental, ao qual o contrato social dá a solução. (ROUSSEAU apud MARQUES, 2008, p. 3).

Ou seja, Rousseau tenta propor um arranjo (um contrato) no qual o homem consiga superar o estado de natureza, (superando os conflitos inerentes ao mesmo) porém, não perdendo a liberdade originária deste mesmo estado. Rousseau propõe, então, que a forma de garantir tal liberdade seria no ganho da “liberdade civil”, como recompensa pela perda da liberdade no estado de natureza. Com a liberdade civil, o homem ganharia a segurança e a propriedade de tudo o que possui. (CARDOSO, 2006) (VILALBA, 2013). Deste modo, em tal contrato, prevaleceria, então, “a soberania da sociedade, [e] a soberania política da vontade coletiva”. (VILALBA, 2013, p.66).

Vilalba (2013) fazendo considerações sobre o pensamento de Rousseau, afirma:

a liberdade efetiva só é possível, de acordo com o autor, no contexto da sociedade civil, ou seja, na organização social que garante que a liberdade esteja unida à virtude, mediante leis estabelecidas com base no acordo que promove o cumprimento da vontade geral. O governo baseado no contrato social não exclui a liberdade; pelo contrário, a garante no nível mais elevado, ao assegurar dos direitos civis. Ser livre é diferente da independência característica do estado de natureza: em sociedade, a liberdade e a autonomia dos cidadãos também decorrem das leis que um indivíduo estabelece para as próprias ações, sem desprezar aquelas feitas pela soberania popular para a organização da vida em grupo. (VILALBA, 2013, p.69).

É possível perceber na citação acima, que Rousseau, embora aceite a necessidade da perda de liberdade no estado de natureza, não abre mão da mesma dentro da sociedade civil. Para ele, tal liberdade deve ser garantida em seu mais alto grau, dentro das leis criadas pela sociedade, sendo esta última administrada pela soberania popular e pela organização gerada na vida em grupo. Além do mais, ainda de acordo com Vilalba (2013):

o filósofo acredita na democracia como melhor forma de governo, uma vez que está diretamente ligada à natureza de associação dos homens. O gênero humano necessita de união, por isso forma comunidades, para não perecer. Porém, é necessário encontrar a

melhor forma de associação, que defenda a liberdade natural enquanto meio para essa finalidade, que é a união para a conservação mútua. (VILALBA, 2013, p. 67).

É possível extrair uma correlação de tal argumento para com as proposições cívicas de Putnam na medida em que se associar aos outros homens no intuito de “não perecer” constituiria uma necessidade, mesmo que embrionária, de relação e participação dentro da sociedade criada. “Obedecer às leis” e à “soberania popular” para a conquista da liberdade civil, exigiria, a princípio, um reconhecimento da necessidade de associação e de uma (mínima) participação dentro desta mesma sociedade para que ela exerça plenamente seu propósito. É nesse sentido, então, que será tratada, nesta próxima seção, a correlação entre a liberdade e a participação dentro de uma sociedade, à luz da teoria política de Alexis de Tocqueville.

Contribuição de Tocqueville para os estudos da liberdade e da participação cívica

Esta seção tem como objetivo tratar das principais ideias e argumentos de Alexis de Tocqueville desenvolvidos por Célia Galvão Quirino (2001) sobre a liberdade, a igualdade e, por conseguinte, a democracia. Será considerado, portanto, as análises e ideias de Tocqueville esenvolvidas no livro “Clássicos da Política, Volume 2”, bem como sua contribuição para os estudos da democracia e, mais precisamente, para os estudos da participação cívica, como é o caso deste artigo.

Tocqueville se mostra como um dos autores proeminentes quando se trata da discussão sobre igualdade, liberdade e democracia⁴, pois, seria através da discussão sobre as duas primeiras variáveis que o autor parece buscar a explicação do desenvolvimento sociopolítico e democrático das realidades por ele estudadas. Uma de suas principais preocupações seriam “expressa[s] através de interpretações sociopolíticas, quando busca encontrar a possível coexistência harmônica entre um processo de desenvolvimento igualitário e a manutenção da liberdade”. (QUIRINO, 2001, p. 152). Em outras palavras, Tocqueville busca entender a complexa

4. O objetivo deste artigo não é fazer análises e nem considerações exaustivas sobre o que Tocqueville entende por democracia, o que acabaria por desviar o foco deste artigo. No entanto, se faz necessário entender a linha de raciocínio utilizada pelo autor para se chegar às considerações entre a liberdade e a participação cívica.

relação entre a igualdade e a liberdade, tratando-as como variáveis não contraditórias entre si.⁵

Para Tocqueville, a democracia seria entendida como um acontecimento inevitável na vida das nações que pretendem chegar ao pleno desenvolvimento com igualdade e liberdade. Apesar do conceito de democracia utilizado pelo autor ter se baseado fundamentalmente na realidade sociopolítica americana, Tocqueville afirma que cada país e nação terão seu próprio desenvolvimento democrático e que todos tenderiam a uma situação de uma maior igualdade de condições. Deste modo, dentre os mais variados caminhos que as nações irão percorrer para a concretização de sua democracia, a questão mais importante para defini-los seria a ação política de seu povo. (QUIRINO, 2001).

Liberdade, igualdade e exercício da cidadania: riscos e cuidados

Uma das críticas recorrentes ao pensamento de Tocqueville, de acordo com Quirino (2001), seria o fato de que a democracia estadunidense estudada pelo autor, por volta de 1830, apresentava significativas diferenças de nível econômico e também de nível racial e cultural entre seus habitantes. Contudo, Tocqueville teria deixado claro que em sua definição sobre igualdade de condições, estaria “excluída a possibilidade de se compreender como tal apenas a igualdade econômica” pois seria “na igualdade cultural e política que está assentada sua ideia de que, no desenvolvimento do processo democrático, um povo tornar-se-á cada vez mais homogêneo”. (QUIRINO, 2001, p. 154).

Tocqueville considera também, o que ele chama de fator “gerador de igualdade”, entendendo por isto “todo e qualquer elemento cultural que permita aos indivíduos se considerarem como iguais. (...). Isso é igualmente válido para uma lei que declare que os homens são iguais, ou para qualquer fenômeno igualitário que se realize num nível mais concreto.” (QUIRINO, 2001, p. 155). Nesse sentido, de acordo com Quirino (2001), a democracia para Tocque-

5. Um de seus famosos trabalhos tenta compreender como se deu a construção e o funcionamento da democracia nos Estados Unidos. Pesquisando a vida sociopolítica do estadunidense, Tocqueville tenta obter um conhecimento amplo do fenômeno democrático no país “de tal forma que possa chegar a construir um conceito definidor de democracia”. (QUIRINO, 2001, p. 153). Para mais detalhes sobre o assunto ver: “A democracia na América”, de Tocqueville.

ville estaria relacionada a um “processo igualitário” que se desenvolveria entre os diversos povos de acordo com as variações culturais. No entanto, “será sobretudo a ação política desse povo que irá definir se essa democracia será liberal ou tirânica.” (Ibidem).

De acordo com Quirino (2001), Tocqueville parece se preocupar com a possibilidade de a democracia vir a ser uma tirania, pois, para o autor, “o processo de igualização crescente pode envolver desvios perigosos, que levem à perda de liberdade”. Um desses perigos, “seria o aparecimento de uma sociedade de massa, permitindo que se realizasse uma Tirania da Maioria”, e o outro perigo seria o “surgimento de um Estado autoritário-despótico”. (QUIRINO, 2001, p. 155). Em outras palavras, a liberdade individual, e, por conseguinte, a democracia, estariam ameaçadas por um processo crescente de “igualização” entre os indivíduos que poderia levar à uma tirania, por parte da sociedade de massa, ou um autoritarismo, por parte do Estado.

Em se tratando do primeiro perigo, o temor de Tocqueville, de acordo com Quirino (2001), seria de que a cultura igualitária de uma maioria minasse as possibilidades de manifestação das minorias, ou mesmo de indivíduos que não se encaixassem nos padrões dessa maioria. Em outras palavras, este temor estaria sustentado na ideia de que os hábitos e valores da sociedade fossem ditados por uma maioria de modo que, qualquer tipo de atividade ou expressão de ideias que fugissem ao que a massa da população considerasse como normalidade e fossem impedidas de se realizar. Isto seria, então, o que Tocqueville, junto a Edmund Burke, considera, como a “Tirania da Maioria”. (QUIRINO, 2001).

Já no que diz respeito ao segundo perigo, seria o individualismo o grande perigo a se combater. Para Tocqueville, o individualismo seria “pernicioso” e seria o fruto do “desenvolvimento do industrialismo capitalista, onde o interesse mais alto é o lucro, a riqueza”. (QUIRINO, 2001, p. 155). Ainda de acordo com Quirino (2001):

(...) Tocqueville procura demonstrar que os cidadãos, à medida que se dedicam cada vez mais aos seus afazeres enriquecedores, vão concomitantemente abandonando seu interesse pelas coisas públicas. Dessa forma, acabam por facilmente deixar-se conduzir. Isto é, terminam por possibilitar, nesse descaso pelas atividades políticas, um estabelecimento de um Estado que aos poucos tomará para si todas as atividades. Esse Estado começará a decidir sozinho sobre todo assunto público, mas aos poucos irá também intervir nas liberdades fundamentais. É assim que ele vê, no seio

da democracia, surgir o germe de um Estado autoritário e mesmo tirânico ou despótico. (QUIRINO, 2001, p. 156).

Ou seja, Tocqueville apresenta uma percepção sobre os azares individuais e enriquecedores que vão na contramão do que o mesmo considera como interesse pelas coisas públicas. É possível notar que, para ele, quanto mais os indivíduos se preocupam consigo próprios e alimentam o individualismo, mais eles criam um vácuo de atividades cívicas que serão preenchidas por um Estado que tomará para si essas atividades e intervindo, por conseguinte, nas liberdades fundamentais dos indivíduos.

É nesse sentido, portanto, que Tocqueville alerta para os perigos de um Estado tirânico e despótico, pois, se a cidadania dos indivíduos não se ocupar das coisas públicas e se aliar à um crescente aumento do poder do Estado, se chegará, assim, a um Estado que governará uma população massificada, que está sempre preocupada com suas atividades individuais e enriquecedoras, aos mais abastados, ou somente de sobrevivência, aos mais pobres. (QUIRINO, 2001, p. 156).

Ao dizer que se faz necessário que os cidadãos se ocupem das coisas públicas e que os mesmos sejam mais ativos socialmente para se evitar a tirania do Estado, traz uma questão importante à discussão: a necessidade de se garantir o bom funcionamento de instituições que promovam tal “descentralização administrativa”. É possível aferir que a existência de uma Constituição, de leis e de instituições que garantam a preservação das liberdades fundamentais dos indivíduos seja uma pré-condição importante na garantia do processo igualitário, da liberdade e da democracia de que tanto fala Tocqueville. (QUIRINO, 2001). Em suas próprias palavras:

é a própria igualdade que torna os homens independentes uns dos outros, que os faz contrair o hábito e o gosto de seguir apenas a sua vontade em suas ações particulares, e esta inteira independência de que gozam, em relação a seus iguais, os predispõe a considerar com descontentamento toda autoridade e lhes sugere logo a ideia e o amor da liberdade política. (TOCQUEVILLE, 1961, p. 295 apud QUIRINO, 2001, p. 157).

Assim, é possível perceber que, para além da criação de instituições de caráter liberal, seria no “amor da liberdade política” (leia-se ação política) que estaria assentada a garantia do bom funcionamento da democracia em uma sociedade. E mais, de acordo com Quirino (2001), para Tocqueville, a formalização de leis e instituições não seriam, por si só, suficientes para a garantia da liber-

dade, pois, “o verdadeiro sustentáculo da liberdade está posto na ação política dos cidadãos e na sua participação nos negócios públicos.” (QUIRINO, 2001, p. 157). É nessa linha de raciocínio que John Stuart Mill, a ser tratado a seguir, também guia sua teoria política no século XIX, afirmando a importância da participação pública somada à garantia da liberdade dos indivíduos dentro do Estado Liberal.

John Stuart Mill: liberdade e participação

Nascido e criado dentro do apogeu da Revolução Industrial Britânica, John Stuart Mill (1806-1873) viveu e presenciou “mudanças fantásticas tanto na sociedade, como na política e economia de seu país.”. Stuart Mill traz dentro de seu arcabouço intelectual e dentro de sua experiência de vida, duas grandes figuras do Utilitarismo inglês: seu pai, James Mill, filósofo e historiador da Índia, e Jeremy Bentham, um dos fundadores deste mesmo Utilitarismo. (BALBACHEVSKY, 2001, p. 193).

É neste contexto de vida e da história britânica, então, que Stuart Mill:

conduz a teoria liberal da perspectiva descendente a ascendente⁶. Por este motivo, Stuart Mill é por muitos considerado o grande representante do pensamento liberal democrático do século passado. Com Mill, o liberalismo despe-se de seu ranço conservador, defensor do voto censitário e da cidadania restrita, para incorporar em sua agenda todo um elenco de reformas que vão desde o voto universal até a emancipação da mulher. (BALBACHEVSKY, 2001, p. 195).

De acordo com Balbachevsky (2001), o trabalho de Stuart Mill, dentro do referido pensamento liberal, poderia ser entendido como um “compromisso entre o pensamento liberal e os ideais democráticos do século XIX”. Tal compromisso estaria pautado no “reconhecimento de que a participação política não é e não pode ser encarada como um privilégio de poucos. E está também na aceitação de que, nas condições modernas, o trato da coisa pública diz respeito a todos”. (BALBACHEVSKY, 2001, p.195). Daí teria surgido, portanto, a vontade de Mill em conceder ao “estado liberal”

6. De acordo com Balbachevsky (2001): “(...) Norberto Bobbio propôs que todo problema político pode ser sempre abordado segundo duas perspectivas diametralmente opostas: a do príncipe, na ótica descendente, de quem vê a sociedade ‘de cima’; e a perspectiva popular, ascendente, de quem é alvo do poder.” (p. 194).

as ferramentas capazes de institucionalizar esta participação. (Ibidem). Tal concepção acerca da importância da participação social dentro das questões de caráter público, vai de encontro direto ao que Tocqueville também prega ser essencial dentro de uma sociedade: a participação nos negócios públicos.

Deste modo, de acordo com um texto do próprio Stuart Mill (1968) em Balbachevsky (2001), seria evidente que:

(...) o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda a participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser [então] o representativo. (MILL, J. S. *Utilitarianism, On Liberty and representative government*, 1968, p. 202-18 apud BALBACHEVSKY, 2001, p. 223).

É possível perceber nesta passagem, que Mill não abre mão da necessidade de participação do indivíduo dentro e sobre a máquina pública. Somente a participação seria capaz de prover as ferramentas necessárias para o governo e para a manutenção de uma sociedade. No entanto, tal participação em grandes sociedades e comunidades não ofereceria a participação ideal de cada indivíduo nos negócios públicos, por isso, o governo perfeito, para Mill, só poderia ser o representativo.

No que concerne especificamente à liberdade, Stuart Mill afirma que “o único fim para o qual a humanidade está autorizada, individual ou coletivamente, a interferir na liberdade ação de qualquer fração de seu número é a autoproteção.”. Mill continua seu raciocínio dizendo que “evitar danos aos demais” seria o único propósito pelo qual o poder pode ser exercido legitimamente⁷ sobre

7. Uma clássica definição sobre o poder soberano do Estado ser exercido legitimamente, dentro da vertente política, pertinente à temática aqui discutida, se mostra naquela forjada por Max Weber, onde o mesmo afirma que: “No passado, as instituições mais variadas — a partir do clã — conheceram o uso da força física como perfeitamente normal. Hoje, porém, temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. (...) o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder.” (WEBER, 1982, p. 98).

determinado indivíduo, contra sua vontade, pois, “sobre si mesmo sobre seu próprio corpo e mente, o indivíduo é soberano”. (MILL, J. S. *Utilitarianism, On Liberty and representative government*, 1968, p. 122-218 apud BALBACHEVSKY, 2001, p. 206).

Por fim, de acordo com Balbachevsky (2001), a liberdade para Mill não seria um direito natural, como um utilitarista, ele recusa a teoria dos direitos naturais. Porém, a liberdade para ele não deve ser “um luxo que interesse apenas a uma minoria esclarecida”, mas sim, “o substrato necessário para o desenvolvimento de toda a humanidade. E o é principalmente porque ela torna possível a manifestação da diversidade, a qual, por sua vez, é o ingrediente necessário para se alcançar a verdade.” (BALBACHEVSKY, 2001, p. 198).

A ideologia Liberal/Libertária

Por fim, mas não menos importante, nesta seção, serão apresentadas as principais ideias e argumentos que compõem o escopo teórico e ideológico das doutrinas liberais/libertárias, dentro das vertentes econômicas e “morais”, não sendo feito, contudo, uma apresentação ou análise exaustiva das mesmas. Serão considerados, portanto, os principais argumentos utilizados por dois importantes autores liberais da literatura, e também de Michael J. Sandel sobre a temática.

Robert Nozick (1974), em seu livro, *Anarchy, State and Utopia*⁸, inicia apresentando, logo em seu Prefácio, o que será a ideia principal de seu livro: as considerações sobre o chamado “Estado mínimo”. Nozick (1974) afirma que:

nossa principal conclusão sobre o Estado é que um Estado mínimo, limitado às funções restritas de proteção contra a força, o roubo, a fraude, de fiscalização de cumprimento de contratos e assim por diante, justifica-se; que o Estado mais amplo violará os direitos das pessoas de não serem forçadas a fazer certas coisas, e que não se justifica; e que o Estado mínimo é tanto inspirador quanto certo. Duas implicações dignas de nota são que o Estado não pode usar sua máquina coercitiva para obrigar certos cidadãos a ajudarem a outros ou para proibir atividades a pessoas que desejam realizá-las para seu próprio bem ou proteção. (NOZICK, 1974, p. 9 – grifos do autor).

Ou seja, Nozick (1974) repudia completamente a noção de um Estado que vá além das atribuições elencadas, afirmando que

8. Anarquia, Estado e Utopia, (1974) em tradução livre.

qualquer ação além dessas se configurará como uma violação dos direitos e das liberdades dos indivíduos de escolherem o que fazer e o que não fazer, e que, somente o Estado mínimo se justificaria quanto a isso.

Seguindo essa linha de raciocínio, Michael Sandel (2012) afirma que se essas pregações libertárias estiverem corretas, muitas das atividades do Estado seriam ilegítimas e violariam as liberdades individuais e que, qualquer Estado que vá além de garantir o cumprimento de contratos, de proteger a propriedade privada e manter a paz, é “moralmente injustificável” (SANDEL, 2012, p. 79). Sandel (2012) reitera que os libertários defenderiam os livres mercados e a não regulamentação do Estado, não somente pela eficiência econômica, mas sim em nome da liberdade humana envolvida no processo: “temos o direito de fazermos o que quisermos com aquilo que nos pertence, desde que respeitemos os direitos dos outros de fazer o mesmo” (SANDEL, 2012, p. 78).

Nesse sentido, ainda de acordo com Sandel (2012), os libertários rejeitariam, então, três principais diretrizes e leis que o Estado moderno pregaria: o 1) Paternalismo, a 2) Legislação sobre a moral e a 3) Redistribuição de renda ou de riqueza. Sobre o 1) “Paternalismo”, a ideologia libertária se mostra contra as leis que teriam por objetivo proteger as pessoas de si mesmas (como, por exemplo, o uso obrigatório do cinto de segurança ou o uso de capacete para motociclistas). Embora fosse intuitivo pensar que os mesmos têm a capacidade de salvar vidas e evitar ferimentos graves, para os libertários, essas leis violariam o direito dos indivíduos de decidirem os riscos que querem, ou estão dispostos a assumir, desde que os mesmos não ofereçam risco para outras pessoas e arquem com suas próprias despesas médicas, e que, portanto, o Estado não tem o direito de impor esta questão a eles. (SANDEL, 2012, p. 79).

Em se tratando da 2) “Legislação sobre a moral”, os libertários seriam contra a promoção de “noções de virtude” compelidas através da força coerciva da lei sobre os indivíduos ou para “expressar as convicções morais da maioria”. Nesse sentido, Sandel exemplifica a prostituição, sendo contestável para um grande número de pessoas, não deve ser proibida à adultos conscientes que queira praticá-la e, em algumas comunidades, a homossexualidade pode ser reprovada pela maioria, mas isso não justificaria leis que privassem as pessoas de escolherem seus parceiros sexuais. (SANDEL, 2012, p. 79).

Por fim, a ideologia libertária rejeitaria qualquer afirmação ou lei que force as pessoas a ajudarem as outras dentro do argumento de 3) “redistribuição de riqueza”. Sandel (2012) argumenta que “embora seja desejável que o mais abastado ajude o menos afortunado – subsidiando suas despesas de saúde, moradia e educação – esse auxílio deve ser facultativo para cada indivíduo e não uma obrigação ditada pelo governo” (SANDEL, 2012, p. 80). Sandel (2012) continua seu argumento sobre a questão dizendo que, do “ponto de vista libertário, taxas para redistribuição são uma forma de coerção e até mesmo roubo” e “o Estado não tem mais direito de forçar o contribuinte abastado a apoiar programas sociais para o pobre do que um ladrão benevolente de roubar dinheiro do rico para distribuí-lo entre os desfavorecidos”. (Ibidem).

Uma questão digna de atenção, e que se mostra como uma constante na visão liberal econômica clássica, é a chamada “mão invisível”, de Adam Smith (1996). A “mão invisível”, se basearia, grosso modo, na ideia de que o mercado se auto regulará sem a necessidade de intervenção estatal, apenas com a busca de nossos próprios interesses. Com a liberdade de se escolher o que negociar, com quem negociar e sem limitações impostas por uma “força externa”, a economia e a sociedade seriam naturalmente beneficiadas, e a nação, como um todo, se beneficiaria da busca individual de enriquecimento dos indivíduos. (SMITH, 1996). Nas palavras de Adam Smith (1996):

ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países ele [o indivíduo] tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. (SMITH, A; 1996, p. 438)

Nesse sentido, é possível constatar, então, que seria na busca dos interesses privados e individuais que uma nação alcançaria a riqueza e seria levada à prosperidade econômica sem que o Estado intervenha. E mais, uma vez que exista alguma intenção explícita de se promover um comércio que vise ao bem público, o mesmo não alcançaria o devido êxito quando se deixa isso à busca privada de cada indivíduo. (SMITH, A; 1996, p. 438).

Para além das pregações de liberdades estritamente econômicas, a doutrina liberal toma partido, também, em questões “cotidianas” de cunho moral, sendo estas, em alguma medida, polêmicas dentro da sociedade. Questões como quem deve ou não ganhar mais dinheiro que os outros, venda de órgãos, aborto, casamento homo afetivo, suicídio assistido etc. são discutidos através da perspectiva liberal/libertária, passando pela chamada “posse de si mesmo” discutida por Sandel (2012).

Sandel (2012) expõe uma série de exemplos⁹ que expressam os dilemas morais dos exemplos acima. O objetivo deste artigo, porém, não é discutir sobre os dilemas morais que as visões libertárias retratam sobre esses assuntos, mas sim, apresentar o cerne do argumento liberal sobre os mesmos, afim de entender a sua lógica. Nesse sentido, aceitando como verdadeiro o pressuposto de que somos donos de nós mesmo, e, portanto, podemos fazer tudo aquilo que diz respeito à nossa vida, os argumentos libertários, de acordo com Sandel (2012), afirmam que o Estado não deve proibir o uso de contraceptivos, nem mesmo o aborto, pois as mulheres devem ter o direito e a liberdade de decidirem o que fazer com seu próprio corpo. Não deveria haver proibição por parte da lei no que diz respeito à homossexualidade, à prostituição e ao adultério, pois, “adultos conscientes devem ser livres para escolher seus parceiros sexuais”. A venda de órgãos, como os rins por exemplo, também não deveria ser proibida pois, se o indivíduo é dono de si e de seu próprio corpo, ele deve ser livre para escolher se quer ou não os vender. O mesmo valeria para “suicídio assistido”, pois, se sou dono de minha vida, devo ter o direito, a autonomia e a liberdade de dar-lhe um fim, ou mesmo eleger um médico ou qualquer outra pessoa, que concorde em me assistir nesse sentido. “O Estado não tem o direito de me impedir de usar o meu corpo ou dispor da minha vida como eu quiser”. (SANDEL, 2012, p. 90).

É possível perceber até aqui, que as proposições e os argumentos liberais apresentados focam veementemente na garantia de liberdades, sejam elas de qualquer aspecto, para que os indivíduos e, por conseguinte, a sociedade, exerçam plenamente seu potencial. Não é difícil notar, porém, que existem lacunas e aspectos que os argumentos liberais/libertários econômicos e morais apresentados,

9. Para mais detalhes da argumentação de Michael Sandel sobre a temática, ver: “SANDEL, Michael J.; Justiça: o que é fazer a coisa certa. 6ª Edição. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2012. Cap. 3. p. 75-95

desconsideram ou não dão conta de explicar. Seu caráter simplista de argumentação não demonstra espaço para a explicação de questões políticas e sociais mais profundas, como por exemplo questões que vão de encontro aos dilemas de ação coletiva, ao nível de participação pública e civil dos cidadãos de um país, ou mesmo questões que põem em xeque a democracia de um Estado. De um ponto de vista teórico mais satisfatório, para tais questões, é preciso ir além do “Estado mínimo”.

Considerações finais

Este artigo ocupou-se de apresentar e analisar as principais proposições teóricas liberais/libertárias, tanto políticas quanto econômicas, dentro de considerações de caráter cívico. Em outras palavras, ocupou-se de analisar quais delas podem, ou não, ser consideradas como proposições cívicas, dentro de fundamentos teóricos de importantes autores como Robert Putnam e Alexis de Tocqueville. Embora não tenha sido feita uma exposição detalhada ou mesmo completa de todas as vertentes liberais existentes, e, assim, analisado se as mesmas podem ser consideradas como proposições cívicas, foi possível se chegar à algumas conclusões relevantes.

Ao longo do processo, foi possível perceber que as proposições teóricas sobre a liberdade em Hobbes não apresentam nenhuma consideração de caráter cívico dentro de seu escopo teórico. Hobbes trabalha prioritariamente a questão da criação do Estado como entidade última à sobrevivência do homem, para além do estado de natureza, e considera somente a questão da perda de liberdade como condição necessária à criação do “Leviatã”. Rousseau, por sua vez, dá mais atenção à liberdade e à necessidade de sua garantia em comparação à Hobbes. As considerações cívicas sobre tal liberdade já se encontram de modo mais claro em sua teoria política, pois, Rousseau trabalha fundamentalmente com a criação do “contrato social” também como forma de superação do estado de natureza, e argumenta sobre o ganho da liberdade civil e soberania da vontade popular dentro do novo arranjo social criado pelo Contrato. A vontade popular e o respeito às leis que os homens criam para si próprios já demonstram um caráter de maior relação com as questões cívicas propostas por Putnam, no que concerne à atuação da sociedade e no respeito à “coisa pública”.

Com relação a John Stuart Mill, o autor dá um grande salto nas questões cívicas em sua teoria liberal, em comparação à Hobbes e Rousseau. Mill defende categoricamente, assim como Tocqueville e Putnam, a necessidade de participação dentro dos negócios públicos para a promoção bem-sucedida da vida em sociedade, ao mesmo tempo em que defende o papel fundamental da garantia da liberdade individual. Mill não separa e nem se concentra em explicar somente a importância da liberdade, ou somente a importância da participação pública, como aparenta fazê-lo Rousseau, apresentando, portanto, a importância da junção dessas duas variáveis.

Já as teorias liberais/libertárias de autores como Robert Nozick, Adam Smith, e os teóricos econômicos liberais que compartilham das mesmas visões, também não são aptas de serem consideradas como proposições cívicas ou que consideram como importante a variável cívica para o desenvolvimento de uma sociedade. Tais teorias se ocupam, fundamentalmente, de se oporem ao tamanho do Estado que as governa, pregando que os indivíduos devem se livrar das amarras que esse Estado impõe a eles, e que os mesmos devem ser livres para perseguir seus próprios interesses: econômicos (em grande medida) e outros como, por exemplo, venda de órgãos, suicídio assistido, homossexualidade, o direito sobre a renda etc. Porém, tais argumentações parecem se estagnar quando o assunto foge à essas explicações, fazendo com que as mesmas ganhem um caráter simplista de argumentação e não considerem questões sociais e políticas mais profundas dentro da sociedade, como a importância do capital social e da participação civil nas questões públicas, como demonstrado durante este trabalho.

É válido indagar, contudo, se tais teorias que não “se enquadram” em proposições teóricas cívicas foram realmente criadas para explicar questões deste tipo, pois, considerando que uma teoria só se ocupa de explicar uma parte da realidade, é pertinente aferir que as teorias liberais/libertárias discutidas não se encarregariam de explicar as questões cívicas porque este não seria, originalmente, o objetivo das mesmas. Em outras palavras, seria pertinente destacar que tais teorias liberais não são cívicas pois não foram feitas para sê-lo, e sim, feitas para explicar a realidade através de uma perspectiva específica, não sendo seu papel explicar esta mesma realidade fora do escopo teórico proposto.

Finalmente, em Tocqueville, a liberdade também é amplamente considerada como uma necessidade primordial no desenvolvimento de uma sociedade, assim como nas outras teorias apresen-

tadas. Tocqueville faz referência à liberdade como uma variável fundamental no processo de igualização e de manutenção da democracia e também defende fortemente a necessidade de participação dos cidadãos nos negócios e assuntos públicos como o fator primordial para se defender e proteger esta liberdade tão preciosa. É na atuação cívica que tanto Putnam, Mill e Tocqueville, veem a chave para o desenvolvimento de um país, seja na manutenção de uma cooperação horizontal entre os cidadãos (Putnam), seja na luta contra um Estado despótico e tirânico (Tocqueville), ou mesmo por uma pura e simples participação dos indivíduos na manutenção administrativa (Mill), para além de considerações estritamente econômicas.

Além do mais, Sandel também se vale de argumentações cívicas sobre a importância de “igualização” dentro de uma sociedade, dizendo que “(...) a desigualdade corrói a virtude cívica. Os conservadores partidários do mercado e os liberais preocupados com a redistribuição ignoram essa perda”. (SANDEL, 2012, p. 328). Ou seja, os liberais que só se ocupam de argumentar contra as arbitrariedades do Estado, deixam de lado todo e qualquer outro aspecto relevante para que os indivíduos tenham condições de se defender dessas mesmas arbitrariedades. A desigualdade para Sandel é grandemente entendida em seu trabalho, através de uma perspectiva fundamentalmente moral, no entanto, é possível identificar uma variável explicativa comum entre Sandel, Putnam, Stuart Mill e Tocqueville: a importância da participação e da virtude cívica para o desenvolvimento dos indivíduos e de uma sociedade como um todo.

Referências

BALBACHEVSKY, Elizabeth; **Stuart Mill: Liberdade e Representação**; p. 189-223. In: **Os Clássicos da Política 2**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx; 2001; Organizador: Francisco C. Weffort; Autores: Maria D’Alva Gil Quinzo, Regis de Castro Andrade, Gildo Marçal Brandão, Célia Galvão Quirino, Elizabeth Balbachevsky, Francisco C. Weffort. Editora Ática; Volume 2; 10ª Edição; 2001. Disponível em: < <http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Weffort,%20Francisco/Os%20classicos%20da%20politica%20vol%202.pdf> > Acesso em: 06 out. 2017.

CARDOSO, Edgard Cabral; **Liberdade natural e liberdade civil no pensamento de J.-J. Rousseau**; Controvérsia – v.2, n.2, p. 12-21, 2006; disponível em: < <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/viewFile/7065/3917> > Acesso em: 13 set. 2017.

CHAUÍ, Marilena; **Filosofia**. Ed. Ática, São Paulo, ano 2000, pág. 220-223. In: Estado de Natureza, contrato social, Estado Civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rou-

sseau; 2017; Disponível em: < <https://moiseslima.wordpress.com/2011/10/18/estado-de-natureza-contrato-social-estado-civil-na-filosofia-de-hobbes-locke-e-rousseau/> > Acesso em: 13 set. 2017.

MARQUES, José Oscar de Almeida; **A questão da liberdade na filosofia política de Jean-Jacques Rousseau**; Departamento de Filosofia – UNICAMP; II Seminário Farias Brito; Centro de Filosofia Brasileira; Programa de Pós-Graduação em Filosofia do IFCS- 2008; Disponível em: < <http://www.unicamp.br/~jmarques/pesq/Liberdade.pdf> > Acesso em: 12 set. 2017.

MILL, J. S. **Utilitarianism, On Liberty and representative government**, 1968; Tradução de Cid Knipell Moreira. In: BALBACHEVSKY, Elizabeth; 2001; **Stuart Mill: Liberdade e Representação**; p. 189- 223. Os Clássicos da Política 2: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx; 2001; Cap. 6: Stuart Mill: liberdade e representação; Organizador: Francisco C. Weffort; Editora Ática; Volume 2; 10ª Edição.

NOZICK, Robert; **Anarquia, Estado e Utopia**; 1974; Jorge Zahar Editor Ltda; Rio de Janeiro; Tradução Ruy Jungmann; 1991.

Os Clássicos da Política 2: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx; 2001; Organizador: Francisco C. Weffort; Autores: Maria D'Alva Gil Quinzo, Regis de Castro Andrade, Gildo Marçal Brandão, Célia Galvão Quirino, Elizabeth Balbachevsky, Francisco C. Weffort. Editora Ática; Volume 2; 10ª Edição; 2001. Disponível em: < <http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Weffort,%20Francisco/Os%20classicos%20da%20politica%20vol%202.pdf> > Acesso em: 06 out. 2017.

PUTNAM, Robert D; **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna; Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; Tradução Luiz Alberto Monjardim - 3ª Edição; Rio de Janeiro: Editora FGV 2002, 260 p.

QUIRINO; Célia Galvão; Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. p. 149-188. In: **Os Clássicos da Política 2**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx; 2001; Organizador: Francisco C. Weffort; Autores: Maria D'Alva Gil Quinzo, Regis de Castro Andrade, Gildo Marçal Brandão, Célia Galvão Quirino, Elizabeth Balbachevsky, Francisco C. Weffort. Editora Ática; Volume 2; 10ª Edição; 2001. Disponível em: < <http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Weffort,%20Francisco/Os%20classicos%20da%20politica%20vol%202.pdf> > Acesso em: 06 out. 2017.

SANDEL, Michael J.; **Justiça: o que é fazer a coisa certa**; Tradução Heloísa Matias e Maria Alice Máximo; Civilização Brasileira; 6ª Edição, Rio de Janeiro; 2012.

SMITH, Adam; **A Riqueza das Nações**: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas; Volume 1; Os Economistas; Tradução Luiz João Baraúna; Editora Nova Cultural Ltda; Ed. 1996.

TOCQUEVILLE, A. **De la démocratie en Amérique**; Paris, Gallimard, 1961; t. 1, v. 1.

VILALBA; Hélio Garone; **O contrato social de Jean-Jacques Rousseau**: uma análise para além dos conceitos; Vol. 6, nº 2, 2013. www.marilia.unesp.br/filogene; Disponível em: < <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/heliovilalba.pdf> > Acesso em: 11 set. 2017.

WEBER, Max; **Ensaio de Sociologia**; 1982 Organização e Introdução: H.H. Gerth e C. Wright Mills Quinta edição Tradução: Waltensir Dutra Revisão Técnica: Prof. Fernando Henrique Cardoso; Editora LTC. Disponível em: < http://www.Idaceliaoliveira.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/18/1380/184/arquivos/File/materiais/2014/sociologia/Ensaio_de_Sociologia_-_Max_Weber.pdf > Acesso em: 18 set. 2017.

Recebido em: 12/07/2017

Aprovado em: 06/09/2017

As negociações bilaterais Brasil-Argentina (1962-1965) e suas implicações no processo de integração do Cone-Sul

Brazil-Argentina bilateral negotiations (1962-1965) and its implications on the integration process of Southern Cone

Fernanda Cardoso Fonseca*
Marianna Petrovna Ekel**

Resumo

O presente artigo tem como propósito a análise dos processos de tomada de decisão e negociação que culminaram com o chamado Acordo do Trigo, consolidado entre Brasil e Argentina na década de 1960. Ao longo deste estudo, buscou-se entender como ambos os países conseguiram chegar aos termos finais do Acordo que beneficiassem ambos em um contexto internacional considerando o questionamento em relação ao papel dos países periféricos no mercado internacional. A cooperação entre o Brasil e a Argentina também foi analisada à luz das teorias desenvolvimentistas propostas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) à época. Por fim, foi percebido que mesmo não gerando uma robusta integração regional como anteriormente pensado, a estrutura de barganha utilizada por ambos os países serviu de modelo para negociações futuras, influenciando indiretamente vários acordos entre os países da região do chamado Cone - Sul.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. Acordo do Trigo. Barganha. Cooperação. CEPAL. Negociação.

Abstract

This article aims to analyzing the decision-making processes and negotiations which resulted in the so-called Wheat Deal, consolidated between Brazil and Argentina in the 1960's. Throughout this study, we have sought to understand how both countries managed to arrive at the final terms of the Deal, which benefited both in an international context, considering the question related to the role of peripheral countries in the international market. The cooperation between Brazil and Argentina was also analyzed in light of the development theories proposed by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal). In the end, it was perceived that even though it didn't generate a robust regional integration as thought of before, the bargaining structure used by both countries worked as a model for future negotiations, although indirectly, influencing many deals between countries in the so called Southern Cone area.

Keywords: Brazil. Argentina. Wheat Agreement. Bargain. Cooperation. ECLAC. Negotiation.

* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: fcfonseca9877@gmail.com

** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: marianna_ekel@hotmail.com

Introdução

O presente trabalho tem como propósito o estudo das relações bilaterais estabelecidas entre o Brasil e a Argentina no período posterior aos anos 1960. Considerar-se-á o contexto regional da América Latina e a relevância que os dois países apresentam no continente. Serão abordadas também as relações existentes anteriormente e atualmente entre os dois países, as especificidades de seus cenários econômicos e os seus interesses no contexto internacional.

Para o estudo da relação bilateral entre o Brasil e a Argentina e a interdependência econômica existente entre os dois países será levado em consideração o Acordo do Trigo e as suas implicações internas e externas. O debate acerca do Acordo do Trigo será realizado sob a perspectiva do processo de tomada de decisões, isto é, do ponto de vista da barganha. O presente estudo, portanto, é marcado pela tentativa de compreensão de como o Brasil e a Argentina chegaram às decisões finais que permitiram que o Acordo do Trigo fosse, de fato, estabelecido.

Partiremos do pressuposto de que os atores envolvidos no Acordo do Trigo são atores racionais que, por motivações individuais, optaram por estabelecer essa relação comercial por enxergar na mesma algum tipo de benefício. Será abordado, também, que, apesar da convergência de ambos os países quanto ao interesse em se estabelecer um acordo comercial entre si, havia particularidades e divergências que apesar de terem persistido, através da barganha e das estratégias de negociação foram capazes de serem contornadas em prol de um propósito final que consistia na instituição do acordo em questão. Além disso, nossa análise apresentará a cooperação entre o Brasil e a Argentina percebida sob o ponto de vista das teorias desenvolvimentistas propostas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Ainda, será buscado demonstrar como a utilização da barganha por parte de ambos os países permitiu que o Acordo do Trigo se tornasse um modelo a ser seguido para negociações futuras, passando a influenciar, mesmo que indiretamente, distintos acordos entre os países do Cone-Sul. É importante frisar, nesse contexto, que tanto a Argentina quanto o Brasil fazem parte de uma mesma região e possuem aspirações equivalentes no âmbito de ambos objetivarem o desenvolvimento econômico no âmbito internacional. Dessa maneira, pode-se ressaltar que um determinado acordo pode

influenciar e se refletir na agenda futura dos acordos regionais entre os países e a postura dos envolvidos pode influenciar a maneira pela qual eles são vistos por outros parceiros. Por fim, vale ressaltar que o Acordo do Trigo reflete como dois países diferentes em vários aspectos acabam com conceder tendo como finalidade o benefício mútuo no sistema internacional e resultados que sejam positivos para ambos através de estratégias características da barganha.

As relações econômicas Brasil-Argentina: o Acordo do Trigo e suas implicações

As aproximações entre Argentina e Brasil ocorreram até os anos 1970 de forma irregular e se intensificaram desde os anos 1980 e é evidente que o aprofundamento da democracia e do desenvolvimento econômico fortaleceram estruturalmente a relação bilateral, no sentido de maior integração. Para Candeas (2005) a relação existente entre os dois países resulta de sua crescente interdependência e responde aos desequilíbrios de poder relativo e, constatado esse desequilíbrio, abrem-se historicamente dois caminhos: a busca do reequilíbrio ou da contenção (jogo de soma zero) ou a construção de poder compartilhado diante do mundo (jogo de soma positiva). Enquanto o jogo de soma zero caracteriza situações nas quais os ganhos de “Parte” representam obrigatoriamente a perda do “Outro”, o jogo de soma positiva se refere às situações nas quais tanto “Parte” quanto “Outro” acabam por ser beneficiados (CANDEAS, 2005).

As relações econômicas entre Brasil e Argentina passam por ciclos de políticas de integração e de certa autonomia, voltadas para o exterior. Compreender as relações econômicas entre os dois países é essencial para entender os processos de negociação tanto da consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), quanto da integração dos países que formam o Cone-Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai).

É possível discorrer acerca das razões imediatas da tentativa de aproximação entre o Brasil e a Argentina, onde estas se devem à análise positiva realizada pelos dois países no âmbito da possibilidade de vantagens referentes aos fins econômicos. A cooperação bilateral analisada foi fortemente procurada em razão do suporte que os insumos externos - empresas, capitais, tecnologias - representavam para a realização das chamadas metas do desenvolvimento em três níveis. Deve-se destacar que o

desenvolvimento em três níveis reside nos seguintes aspectos: o enfoque nas indústrias de base, de transformação e na de ponta.

Não se tratava, em efeito, de superar o subdesenvolvimento, mas de atingir o pleno desenvolvimento. Nesse contexto, era conhecido o fato de que sem as novas pautas de exportação seria muito complicado o avanço em direção ao desenvolvimento e tampouco se avançaria sem se enfrentar as dificuldades da competição e da proteção dos mercados (CERVO, 1994).

Para Candeas (2005), o próprio modelo desenvolvimentista pode ser favorável ou não à integração: no primeiro caso, ressalta a importância da integração das cadeias produtivas com vistas ao mercado ampliado; no segundo, inspira atitudes protecionistas. É crucial ressaltar que, desde o começo das relações Brasil-Argentina, existia um receio de que se instaurasse uma divisão de trabalho regional na América Latina, de acordo com a qual a Argentina se tornaria a principal provedora de bens primários enquanto que o Brasil representaria o principal fornecedor de bens manufaturados. A existência do debate em torno da existência de uma distinção relativa de poder no continente latino-americano foi responsável pela produção de um “discurso da assimetria”, o qual reivindicava a necessidade pela busca de compensações (sendo estas compensações comerciais) e equações de equilíbrio de poder, sendo este de caráter político (CANDEAS, 2005).

Antes de se estabelecer como segundo principal parceiro comercial do Brasil na década de 1960, a Argentina era o maior exportador mundial de trigo e o segundo de carne congelada e lã, nos anos de 1910. As bases desse êxito, entretanto, eram extremamente frágeis: falta de poupança interna; produção, armazenamento e transporte dos produtos de exportação controlados por agentes externos; constantes déficits orçamentários e comerciais; e crescente dívida externa (CANDEAS, 2005).

A crise de 1929 desferiu golpe quase mortal na Argentina agroexportadora, pondo fim à conjuntura externa favorável a seu processo de acumulação de riqueza interna. Nesse contexto histórico e condicional, o país passou a procurar, cada vez mais, o auxílio entre os seus vizinhos, vendo no Brasil um parceiro econômico de valor. No entanto, é válido destacar que as relações com o Brasil constantemente alternam momentos de tensão e estagnação (CANDEAS, 2005), sendo marcadas pela inconstância e instabilidade que se refletem em variações nas suas características.

De acordo com Paulo Roberto de Almeida (2002), os processos de aproximação, de cooperação e de integração entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, cujo resultado foi a criação do Tratado de Assunção de 1991 e a construção integracionista dos seus membros, associado ao projeto dos demais países do Cone Sul latino-americano, possuem antecedentes políticos e estruturais externos e internos ao esquema sub-regional. Tais antecedentes possuem, em suas principais etapas históricas de desenvolvimento a importância em torno das negociações existentes antes da consolidação desses projetos aos moldes da integração regional. Podemos perceber que na realidade brasileira e argentina esses países sempre realizaram a maior parte das transações comerciais operadas de maneira intrarregional no continente sul-americano. (ALMEIDA, 2002; BALCOMBE; BAILEY; BROOKS, 2007).

A tendência do comércio bilateral gerou frutos positivos na década de 1960 para os países envolvidos, que, no caso brasileiro, passou de significativos déficits, nos anos de 1962 a 1964, para um superávit de 8 milhões de dólares em 1965. A pauta argentina se especializava em exportação de trigo, enquanto o Brasil encontrava entre os seus principais produtos o café, o cacau e minérios de ferro. Podemos observar a equivalência desses produtos nos valores globais, tendo como contraponto uma crescente participação de manufaturas nas exportações brasileiras. A Argentina era o principal mercado consumidor das manufaturas brasileiras, que atingiram o valor de 50 milhões de dólares em 1965 (VIDIGAL, 2007; GAISFORD, KERR, 2007).

Em função da relativa proporcionalidade dos produtos argentinos e brasileiros no mercado internacional, ambos os países precisaram passar por adequações, negociações e processos de barganha em busca de uma relativa estabilidade em sua relação econômica bilateral, por meio de parcerias e complementaridades nos seus mercados. Nesse contexto, é importante citar que em 1964 os governos do Brasil e da Argentina se reuniram com o intuito de firmar um acordo visando ao aumento da cooperação econômica, o qual consistiu no chamado “Acordo do Trigo”. Enquanto o governo brasileiro enfatizava a necessidade de pensar em meios para alcançar um equilíbrio na balança comercial bilateral, o governo argentino pretendia ampliar o volume de compras por parte do Brasil. Para o Brasil, este acordo consistia em uma possibilidade oportuna e benéfica, pois, ao concordar com as eventuais compras de trigo, as

exportações brasileiras seriam ampliadas por meio de vendas asseguradas a determinados produtos e da eliminação de restrições em relação a outros (VIDIGAL, 2007).

Não obstante, ao longo dessas negociações perceberam-se duas visões diametralmente opostas entre os países. Para o Brasil, tornava-se necessária uma análise mais aprofundada do comportamento de tal intercâmbio, que evidenciaria a existência de flagrante desequilíbrio contra o país, permitindo, assim, o estudo de meios que permitissem corrigir tal situação. Já a Argentina negava de forma categórica o desequilíbrio da relação comercial com o Brasil em relação ao Acordo do Trigo, afirmando que tal comércio não poderia estar sujeito às disponibilidades de divisas do Brasil, justamente por tratar-se de um produto de grande importância ao abastecimento da população brasileira (VIDIGAL, 2007; BALCOMBE; BAILEY; BROOKS, 2007).

Na primeira rodada de negociações, em outubro de 1964, a inexistência da delegação brasileira em estudar de forma mais rigorosa as medidas comerciais adotadas pelos países levou a delegação argentina a aceitar tal proposta, sendo possível mencionar nesse âmbito um caso de concessão, a partir da qual o Brasil conseguiu que a Argentina aceitasse as suas aspirações ao realizar um aprofundamento na pesquisa acerca das medidas comerciais envolvidas no acordo. Com o seguimento das negociações, foram estabelecidos dois grupos de trabalho: um para analisar as tendências do intercâmbio e outro para tratar o trigo, especificamente (VIDIGAL, 2007).

Entre as negociações que ocorreram neste período, se encontra como principal acordo a concessão brasileira de garantir a compra de um milhão de toneladas de trigo. Em contrapartida, a Argentina concorda com o aumento da compra de produtos siderúrgicos brasileiros (como ferro, gusa e barras maciças). Como citado anteriormente, houve divergências significativas no âmbito do comércio bilateral argentino e brasileiro. Enquanto o Brasil preferia vendas diretas de governo para governo, defendendo que desta maneira seria possível administrar melhor a possibilidade de redução ou aumento nas taxas da compra do produto, a Argentina votava pela participação de empresas privadas nesse processo (VIDIGAL, 2007).

Apesar da divergência ideológica existente no âmbito da participação de empresas privadas no comércio bilateral entre os dois países, o Brasil aceitou a participação destas empresas e também o estabelecimento do preço com base nas condições competitivas do

trigo, de quaisquer procedências, comprado pelo Brasil. Assim sendo, tanto a concessão brasileira quanto a concessão argentina, em âmbitos diferentes, constituíram uma situação de equacionamento, a partir da qual, com o concílio de aspirações das duas partes se chegou a uma solução comum, a de que se cada um cedesse o acordo ocorreria de maneira pouco conflituosa e ambos se beneficiariam comercialmente e economicamente com o estabelecimento desse acordo (VIDIGAL, 2007).

Em reunião plenária no dia 6 de outubro de 1964, foi possível chegar a um projeto definitivo de acordo, na base na compra de um milhão de toneladas anuais de trigo pelo Brasil, podendo ser aumentada a quantidade no ano de 1965. Nos dois anos seguintes, a cláusula de revisão permitiria o aumento ou a diminuição do volume. O Brasil também obteve concessões da Argentina para produtos siderúrgicos. O Itamaraty considerou o resultado das negociações favoráveis aos interesses de ambos os países (VIDIGAL, 2007).

Entre 1965 a 1967, as importações brasileiras de trigo argentino atingiram um milhão de toneladas ao ano, que foi a média prevista no acordo bilateral. Em troca da garantia do mercado para o trigo argentino, o Brasil obteve a completa isenção para os seus produtos tradicionais (como o café e o cacau) e concessões no âmbito também de produtos industrializados, garantindo as vantagens comparativas para ambos os mercados na tomada de decisões bilaterais. Pode-se inferir que as relações comerciais Brasil-Argentina na primeira metade da década de 1960 seguiram um fluxo contínuo e estável, devido ao fato da Argentina diminuir sua pressão para recompor a pauta bilateral, de forma a aumentar a presença de manufaturados argentinos no mercado brasileiro (VIDIGAL, 2007).

Através de uma análise dos processos de barganha que ocorreram entre os dois países, podemos perceber as suas implicações para a conjuntura política e econômica interna e externa do Cone Sul. Estas negociações influenciaram as futuras rodadas que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul e também na Rodada Uruguai (ALMEIDA, 2002).

Não obstante, mesmo com o relativo fracasso das negociações entre os países do Cone Sul com o travamento da Rodada Uruguai, os moldes das rodadas de negociação prévia que estabeleceram os parâmetros do Acordo do Trigo, se tornaram referência em grande parte das negociações futuras entre Brasil e Argentina, e das negociações que envolvem esses países com os demais da Cone-Sul To-

mados conjuntamente, todas as etapas da formação e consolidação do Acordo do Trigo atuaram de maneira decisiva na decisão em favor da conformação do Mercosul, principalmente nas negociações referentes à década de 1980 (ALMEIDA, 2002).

Alguma das consequências históricas da abertura comercial e do estabelecimento de um sistema de privilégios entre o Brasil e a Argentina podem ser notados em 1986, quando foi criada a “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômicas (PICE), que adotava uma visão “gradual, flexível e equilibrada” e previa tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. Desta forma, diversos protocolos setoriais são assinalados bilateralmente. (ALMEIDA, 2002; SIKKINK; WOLFSON, 1993).

Já em 1988, ocorreu a consolidação do “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento” entre Brasil e Argentina, cujo objetivo era a consolidação do processo de integração bilateral, instituindo, portanto, numa primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos e a harmonização das políticas aduaneiras, comercial e agrícola. E, numa segunda etapa, trataria da harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do Mercosul. Ambas as políticas desenvolvidas em 1986 e 1988 tinham como parâmetro inicial as relações positivas formadas entre Brasil e Argentina no período após a formação do Acordo do Trigo (ALMEIDA, 2002).

As estruturas de negociações bilaterais entre Brasil e Argentina na pauta da agricultura também serviram de molde para a criação da Reunião de Ministros da Agricultura do Mercosul (RMA), destacando a importância que a continuidade destes encontros representa para o setor agrícola dos quatro países (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai). Estas reuniões, que ocorrem duas vezes por ano, tratam de questões imprescindíveis para a continuidade das relações econômicas entre os países formadores do bloco, como o que está colocado na II Ata da RMA, realizada em Porto Alegre em 5 de novembro de 1996, relativa à adoção do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC para regular o intercâmbio de produtos agroalimentares no âmbito do Mercosul (ALMEIDA, 2002; SICE, s/d).

Podemos observar, portanto, que a consolidação e implementação do Acordo do Trigo dependeram muitas arenas de negociação bilateral e que ajudaram a levantar o projeto de industrialização

competitiva tanto da Argentina quanto do Brasil e ao fortalecimento de um centro econômico próprio no contexto regional. Um aumento de exportação de matéria-prima levou a uma abertura econômica desses mercados que fortaleceram o acúmulo de renda desses países o que, em última instância, proporcionou as bases econômicas para se iniciar o seu processo de industrialização. Essas arenas se caracterizaram como as forças motrizes que proporcionaram o aprofundamento do processo bilateral do movimento integracionista, que não tinha motivação de excluir demais parceiros sub-regionais, e cujas consequências puderem ser observadas nos anos 1980 com um movimento de integração regional ainda mais fortificado (ALMEIDA, 2002).

No entanto, não podemos abordar as relações bilaterais Brasil-Argentina sem falar do caráter cíclico da relação econômica entre Brasil e Argentina, passando por momentos de intensa integração e outros em que estes direcionam seu foco em relações econômicas com outros mercados externos. As políticas externas do Brasil e da Argentina – em termos de relações regionais e internacionais, e mesmo, de certo modo, suas políticas econômicas internas e externas – passavam a estar indissociavelmente ligadas e interconectadas. Este fato se mostra presente ao longo das relações históricas de ambos os países mesmo que, em diversas fases, suas respectivas políticas externas divergissem – por vezes drasticamente – na construção integracionista (ALMEIDA, 2002).

Porém, ao analisar o processo de estreitamento das relações econômicas bilaterais entre os países, pode-se observar que o Brasil, não possui interesse que a Argentina passe por um processo de desindustrialização, ou se enfraqueça economicamente. O motivo principal para este argumento, é que o Brasil precisa de um sócio regional estratégico fortalecido, com o qual possa construir poder internacional num contexto de integração. O que conta, aqui, é a lógica da construção de poder compartilhado (jogo de soma - positiva), e não a de reequilíbrio e contenção (jogo de soma-zero) (VIDIGAL, 2007).¹

Brasil e a Argentina continuaram a exibir assimetrias e discordâncias, como observados nos regimes cambiais e nas alianças

1. Em teoria dos jogos, um jogo de soma zero se refere a jogos em que o ganho de um jogador representa necessariamente a perda para o outro jogador. Cooperação entre Estados, no entanto, tendem a se tornar jogos de soma positiva que resultam em ganhos de utilidade para todos os participantes, uma vez que há uma interdependência dos agentes maximizadores de utilidade. Ou seja, o ganho de Parte não representa necessariamente a perda do Outro (MORROW, 1994).

externas preferenciais, mesmo durante momentos de crise do sistema político internacional e do sistema multilateral de comércio. O elemento novo, contudo, a ser destacado como resultado da integração e fortalecimento das estruturas de negociação dos anos 1960, explicitadas, em última instância, com a formação do Acordo do Trigo, seria a definição de uma relação privilegiada entre os dois países que modificou de forma relevante o cenário estratégico nos países formadores do Cone-Sul (ALMEIDA, 2002).

O Acordo visto à luz das estratégias de negociação

É possível afirmar que as etapas e processos que levaram ao Acordo do Trigo consistiram em negociações entre os dois países envolvidos. Tanto a Argentina quanto o Brasil utilizaram da técnica de barganha para atingir seus objetivos, mesmo que concretizados em valores sub-ótimos. Será buscado, nessa seção, explicitar algumas das estratégias de negociação e barganha utilizadas pelos dois países, que resultaram no Acordo.

Thomas Schelling (1956), em seu estudo *The Strategy of Conflict*, afirma que a barganha envolve preocupações com o sistema de incentivos e com a divisão de ganhos. Considerando, portanto, a dificuldade em se garantir o cumprimento das promessas, é necessário estabelecer maneiras de observação da conformidade da promessa. Isso quer dizer que barganha deve ser expressa em termos observáveis – o que será observado não precisa ser, necessariamente, o real objeto da barganha, mas também indícios e elementos dele. A promessa de um estreitamento de relações econômicas entre os dois países baseadas na compra de uma grande quantidade de trigo pelo Brasil, além das concessões e adaptações feitas pela Argentina para firmar o Acordo do Trigo, tornou a barganha mais tangível através de promessas observáveis, mesmo que no longo prazo. Esta tática gerou um posicionamento prévio favorável para ambos os países poderem melhorar seus laços econômicos (SCHELLING, 1956).

Schelling (1956) afirma que uma barganha só ocorre porque ambas as partes acreditam que exista um resultado alternativo que seja melhor para os envolvidos que a ausência total de um acordo. Ainda, pode-se ressaltar que uma das estratégias básicas para se lidar com conflitos de interesses reside na busca por uma solução que atenda os interesses de Parte e Outro. Dessa maneira, objetiva-se a produção de um acordo mutuamente aceitável (SCHELLING, 1956).

Ao trabalhar com o Acordo do Trigo à luz da teorização de Schelling, percebemos que ambos os países realinharam os seus interesses econômicos em busca de um possível estreitamento de sua relação econômica, sendo o interesse de cada um dos países o próprio avanço econômico e tendo em vista que o crescimento de um pode influenciar o crescimento de outro. A assimetria de poder existente na América do Sul na época levava a uma procura de um fortalecimento em relação aos demais países do continente sul-americano. Tanto o Brasil quanto a Argentina possuíam suficientes *capabilities* para ocupar tal posição de destaque. Neste contexto, podemos afirmar que o fato de ambos concordarem em estabelecer o Acordo do Trigo foi reflexo de uma visão compartilhada de que o estabelecimento da cooperação, mesmo que esta não fizesse com que os dois países envolvidos satisfizessem todos os seus aspectos desejados, era melhor que um não acordo (SCHELLING, 1956).

Os dois países se encontravam em uma situação na qual, embora ambos quisessem se beneficiar, havia aspectos de divergência, principalmente quando o Brasil acusou um desequilíbrio no Acordo. Dean Pruitt (1983), em seu estudo *Strategic Choice in Negotiation*, discute as diferentes formas de resolução de problemas, estando entre elas o equacionamento e a concessão. O equacionamento reside na busca por uma solução que atenda aos interesses de ambos os envolvidos, sendo realizados esforços para a identificação do que divide as opiniões das partes e para o encontro de uma solução que satisfaça os envolvidos. Dessa forma, o equacionamento objetiva a conciliação entre os diferentes objetivos para o alcance de uma solução satisfatória. (PRUITT, 1983). Esta estratégia de equacionamento é perceptível quando a Argentina concorda em rever os termos do acordo devido às pressões feitas pelo Brasil, e o Brasil, na próxima rodada de negociação, para se chegar a um resultado de maior equilíbrio, se compromete a comprar um milhão de toneladas de trigo.

Levando em consideração a aceitação argentina quanto à proposta de revisão dos termos do acordo originalmente proposto, é importante ressaltar que a estratégia de resolução de problemas caracterizada pela concessão ou “*yielding*” não necessariamente é integral, podendo também ser parcial. Nesta, a parte não abdica de seu interesse por completo, mantendo elementos do mesmo, sendo esta a caracterização da resolução final acatada por ambos (SCHELLING, 1956).

Ainda, é importante constatar que a concessão é um tipo de resultado que consiste no sacrifício voluntário da liberdade de escolha, na qual os atores objetivam constranger o adversário ao constrangerem a si mesmos. Nesse contexto, podemos afirmar que, ao concordar em estabelecer o Acordo do Trigo, tanto a Argentina quanto o Brasil estavam cientes de que deveriam abrir mão da liberdade de vincular-se a demais parceiros econômicos, mesmo que por mecanismos não obrigatórios do Direito Internacional, de estabelecer acordos referentes ao trigo para com outros países, formando-se assim uma troca bilateral. Dessa maneira, a concessão e a relação estabelecida não era de caráter *hard power*², não tinha caráter obrigatório e foi consequência de interesses comuns entre os dois países, mesmo que nenhum deles tenha alcançado absolutamente todos os seus objetivos desejados em função de divergências (SCHELLING, 1956).

É válido ressaltar também que a rodada de negociações entre o Brasil e a Argentina é caracterizada pela escolha racional e pelo fato de que as escolhas são interdependentes, visto que cada um dos envolvidos deve tomar sua decisão com base de sua antecipação do que o outro fará. Portanto, tanto o Brasil como a Argentina optaram por estabelecer o acordo considerando o seu pressuposto individual de que o outro cumpriria as normas pré-estabelecidas pelo acordo. Como defendido por Schelling (1956), o que garante o *enforcement* de acordos é o reconhecimento de oportunidades futuras em acordos que seriam eliminados caso a confiança mútua entre as partes não seja mantida. Isto é, para que acordos funcionem, as partes devem acreditar que a outra não prejudicaria oportunidades futuras ao destruir a confiança no acordo presente (SCHELLING, 1956; ELSTER, 1994).

As muitas arenas de negociação bilateral que envolveram a consolidação e a implementação do Acordo do Trigo também constituíram escolhas racionais dos atores a partir da vantagem de se construir um estreitamento da relação e da confiança dos países por meio de negociações contínuas. Por saberem que, depois de firmado o contrato, Brasil e Argentina ainda iriam prestar contas um ano depois para verificar se o Brasil realmente cumpriu com a promessa de comprar um milhão de toneladas de trigo da Argentina, criou-se uma maior segurança que ambos iriam respeitar os termos

2. *Hard Power* é um conceito usado no âmbito das Relações Internacionais e designa a capacidade de um corpo político (geralmente, um Estado) de influenciar ou exercer poder sobre o comportamento de outro, mediante o emprego de recursos militares e econômicos (KEOHANE; NYE, 1998).

do acordo por saberem que futuros encontros ainda iriam ocorrer (SCHELLING,1956).

Outro argumento semelhante cuja análise se faz importante é o das múltiplas arenas de negociação das quais ambos os países pretendiam fazer parte à época do acordo. Quando tratamos da literatura de Relações Internacionais acerca das múltiplas arenas de negociação em que os Estados podem estar inseridos, afirma-se que esta é uma “luta” de poder, onde todos os jogadores têm suas próprias agendas e estratégias. Os atores políticos, por exemplo, podem usar a definição de agenda e enquadramento no debate sobre questões relevantes. Eles podem ser ativos em arenas múltiplas, e podem ou não usar meios consistentes com os ideais simétricos de construção de relacionamento (LUOMA-AHO; VOS, 2010).

Dessa maneira, ao perceber que ambos os países possuíam uma política externa de aproximação através do fortalecimento de suas relações econômicas, abre-se um canal para que ambos tenham fortes vantagens em cooperar e cumprir com o Acordo proposto, haja vista que a intenção de ambos era de se encontrar em demais esferas de negociação tanto bilateral, quanto com demais países sul-americanos, intenção esta que posteriormente veio a dar início aos processos de formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O Acordo do Trigo e o debate acerca do regionalismo latino-americano

Compreender o contexto no que ocorreu o Acordo proposto entre os principais representantes da ascensão econômica da América Latina é de extrema importância para analisar a relação da integração regional que se deu entre Brasil e Argentina e os demais países do continente sul-americano. Primeiramente, à luz de teorias desenvolvimentistas, faz-se necessário abordar a situação econômica e política da época em destaque, tanto no âmbito regional quanto no internacional.

Nesse contexto, é possível retomar o debate acerca da assimetria existente no próprio sistema internacional. Os países centrais, também chamados de países desenvolvidos, são aqueles que produzem os bens manufaturados enquanto que os países periféricos suprem o mercado internacional através da produção de bens primários. Para Maria da Conceição Tavares, essa dinâmica é problemática e está muito vinculada à forma através da qual se dá a origem e estrutura do setor exportador nas diferentes regiões do

mundo. Segundo a autora, o setor exportador nos países desenvolvidos se constitui de forma bastante diferente da forma que o setor exportador se dá nos países periféricos, entre os quais os países do Cone-Sul (TAVARES, 2000).

Tanto Brasil quanto Argentina, nos anos 1960, comercializavam, em sua maioria, bens primários, com uma visão ainda muito voltada para um mercado externo, que consistia em sua maioria de países denominados por Tavares (2000) como centrais. Nos países centrais, não há o entendimento de um setor exclusivo para exportações, sendo a produção interna dos países destinada a suprir o mercado interno em grande escala e parte desses produtos se destinam à exportação. Além disso, a renda e a economia desses países não se devem primordialmente ao setor exportador. Ainda, a diferenciação produtiva dos países não se dá por setores, mas sim pela diferenciação de produtos (TAVARES, 2000).

Já nos países periféricos, a realidade é diferente: o setor exportador desempenha um papel extremamente significativo na renda do país e uma queda relativa das exportações pode abalar de maneira bastante abrupta a economia desses países. Dessa forma, é plausível e compreensível a existência de debates acerca da ressalva quanto a haver uma semelhante dinâmica àquela que reflete a assimetria internacional também dentro de uma mesma região sendo, por isso, frequente a discussão sobre a importância das compensações e da busca por um equilíbrio na América Latina (TAVARES, 2000).

Esta assimetria, que é característica da inserção internacional dos países latino-americanos qualificando-os como periféricos, também era observada dentro da própria região, onde tanto Argentina quanto Brasil possuíam economias que estavam em maior ascensão do que a maioria dos seus vizinhos, principalmente aos olhos de seus parceiros internacionais. No debate acerca da integração latino-americana, percebeu-se certo resgate das propostas cepalinas dos anos 50 e 60 referente à estruturação pela qual se daria tal integração. Segundo teóricos cepalinos, este caráter deveria assumir feições de um regionalismo desenvolvimentista (TEIXEIRA; NETO, 2012).

A CEPAL foi fundada com o intuito de contribuir ao desenvolvimento econômico e social da América Latina. Reúne uma série de teóricos e econômicos que trabalham na área do desenvolvimento e entre eles se encontra um dos teóricos desenvolvimentistas mais importantes, Raúl Prebisch (1901 - 1986). Nos anos 60, um estreitamento das relações econômicas entre os países sul-americanos,

gerando uma integração regional, era observado como uma estratégia cujo intuito era o aumento de estruturas de desenvolvimento econômico de países que sofriam desvantagem relativa aos países em estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista (TEIXEIRA; NETO, 2012; SOBRE..., s/d).

Neste sentido, o Acordo do Trigo assinado por Brasil e Argentina representaria não somente uma vantagem para ambos os países, como também seria uma das primeiras ações em direção ao fortalecimento da região, através de um aprofundamento do regionalismo que levaria a uma maior estruturação das economias latino-americanas. Além disso, uma maior abertura econômica entre os países da região sul-americana contribuiu para a possibilidade de se estabelecer outras novas negociações futuras, as quais contribuíram para a criação do MERCOSUL. A Cepal sempre defendeu explicitamente a “criação de um mercado comum, deixando claro que a integração econômica era de suma importância para o desenvolvimento econômico da região” (TEIXEIRA; NETO, 2012, p. 16).

A proposta de Prebisch tratava de uma integração que implementasse duas características necessárias para os países da América Latina: a industrialização e a superação da vulnerabilidade externa. Por conseguinte, a integração econômica pensada por Prebisch tinha uma exigência regional, fortalecendo, portanto, um grupo de economias periféricas, promovendo sua inserção na economia global e, concomitantemente, preservando a autonomia de seus Estados nacionais na condução do processo de desenvolvimento econômico. Reitera-se a ideia que a aproximação Brasil-Argentina, observada através do Acordo do Trigo, poderia ser vista como influente no processo de industrialização e superação da vulnerabilidade externa na região (TEIXEIRA; NETO, 2012).

Por conseguinte, a Cepal propôs um tipo de integração econômica que possibilitasse condições que fomentassem uma mudança estrutural em economias periféricas, propulsão pela busca do aumento da produtividade, através da “criação de um mercado regional que viabilizasse a industrialização por meio da obtenção de ganhos de escala, e pelo aumento da produtividade da economia” (TEIXEIRA; NETO, 2012, p. 34). Além disso, deveria haver um deslocamento de grandes quantidades de mão de obra do setor de subsistência, sendo este de baixa produtividade, para o setor industrial, que possui produtividade elevada. Raúl Prebisch era favorável à especialização da atividade da indústria regional, de acordo com

a especialização “natural” de cada país. A integração envolveria mecanismos de redução de assimetrias. Neste sentido, ao incentivar a especialização do mercado argentino em trigo, o Acordo estaria incentivando um crescimento econômico que foi essencial para tornar o posterior processo de industrialização possível.

A proposta de Prebisch tinha como intuito uma maior cooperação entre os países sul-americanos para reduzir as assimetrias regionais, evitando a assimetria entre países pobres e ricos dentro da região. Todavia, verificou-se, que a integração da América Latina, especialmente se considerados os termos propostos pela Cepal, enfrentou vários obstáculos nas décadas de 1960 e 1980. “O quadro de instabilidade macroeconômica, com o colapso do Sistema de Bretton Woods, os dois choques do petróleo e a desaceleração das economias centrais, nos anos 1970” (TEIXEIRA; NETO. 2012. P. 34), sem contar com a crise da dívida e a elevação da taxa de inflação em 1980 foram culpadas por reduzir a autonomia dos países do Cone - Sul para a formulação da política econômica e, assim, o espaço para a coordenação macroeconômica que seria exigida pela ambiciosa proposta do regionalismo desenvolvimentista cepalino (TEIXEIRA; NETO. 2012.),

Inicia-se a predominância de uma nova interpretação a respeito do regionalismo, com um caráter mais liberal, que ficou conhecida como regionalismo aberto ou novo regionalismo. Percebe-se, portanto que mesmo a formação do Acordo do Trigo cumprindo com as propostas cepalinas de integração regional e diminuição das assimetrias dos anos de 60, ela não vingou como um mecanismo de diminuição de assimetrias e de fortalecimento econômico *per se*. Não obstante, como explicado por Teixeira e Neto (2012), uma das razões deste fator se encontrava no quadro de instabilidade macroeconômica, observada mundialmente como um fenômeno dos ciclos de expansão e retração do sistema capitalista (TEIXEIRA; NETO, 2012).

Dado os resultados das propostas econômicas cepalinas que se iniciaram nos anos 60, novas propostas de se pensar estratégias para atingir um maior desenvolvimento na América Latina foram postas em pauta, entre elas, a de um desenvolvimento de caráter mais liberal, pensado através da aproximação de mercados em nível global. Mesmo que a globalização tratasse de fenômeno mundial referente à abertura econômica multilateral, os anos 90 proporcionaram uma proliferação de acordos bilaterais e formação de blocos econômicos. “Essa tensão entre o ideário globalizante e a formação

de blocos regionais foi o contexto no qual surgiu a concepção do regionalismo aberto, nome atribuído pela Cepal à sua nova proposta de integração regional” (TEIXEIRA; NETO, 2012, p. 43).

Pode-se perceber, em suma, que mesmo que o Acordo do Trigo e as demais estratégias de integração regional não atingiram o patamar inicialmente proposto pelos teóricos da Cepal, é necessário observar a importância do Acordo como propulsor de um estreitamento das relações entre Brasil-Argentina, relações tais que também foram estreitadas com demais países do Cone-Sul, ajudando no processo de formação do Mercado Comum do Sul. Tal estrutura de negociação observada no Acordo do Trigo também se fez importante para as economias sul-americanas como um todo, no sentido que desde os anos 90 fez-se um resgate dessas formas de negociações, dadas por meio de acordos bilaterais.

Considerações Finais

É possível concluir que o Acordo do Trigo apresenta uma forte relevância característica tanto no âmbito bilateral quanto na esfera regional. A partir da presente discussão foi possível entender de maneira mais clara os processos de tomada de decisão, negociação e barganha que foram realizados tanto pelo Brasil como pela Argentina com a finalidade de se chegar a termos de cooperação que fossem vantajosos para ambos.

Entender os processos presentes na barganha em torno do Acordo do Trigo contribuiu significativamente para uma maior compreensão acerca das intenções dos atores do ponto de vista individual, do ponto de vista bilateral e do ponto de vista regional. No entanto, o estudo apenas das estratégias de barganha dos países não foi o suficiente, sendo necessário também compreender o próprio contexto no qual se deram as negociações entre a Argentina e o Brasil, a política externa de ambos e também as abordagens do assunto por parte da maioria dos teóricos desenvolvimentistas da época, que acreditavam que uma maior relação bilateral entre países do chamado Cone-Sul proporcionaria um fortalecimento das suas economias e uma diminuição de suas assimetrias.

É importante também concluir que o Acordo do Trigo possibilitou um estreitamento nas relações Brasil-Argentina, se tornando o mesmo um ponto de referência para a possibilidade de acordos futuros e para esforços que visassem uma maior integração

regional nos países do Cone-Sul, mesmo que tal processo fosse diferente daquele correspondente à ideologia pensada por Raúl Prebisch.

O Acordo do Trigo, portanto, se faz relevante no contexto político-econômico pelos países latino-americanos em destaque e suas negociações foram realizadas de forma estratégica através do uso da barganha e resultaram em um beneficiamento mútuo e na cooperação entre os dois países. Além disso, foram destacadas as razões pelas quais o Acordo foi importante não somente para o contexto no qual o mesmo foi firmado, mas também como uma negociação capaz de revelar as particularidades na ideologia e na conduta dos dois governos e influenciar todo um cenário de possibilidades futuras. Assim, pode-se inferir que o Acordo do Trigo não trouxe benefícios apenas para o comércio bilateral Brasil-Argentina, mas representou um legado para a barganha regional e para a abertura do leque de possibilidades de cooperação entre países.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001)**: Uma avaliação política a partir do Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Departamento de Integração e programas regionais. Abril, 2002. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2858/MERCOSUL%20em%20sua%20primeira%20d%C3%A9cada%20%281991-2001%29%3a%20Uma%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20a%20partir%20do%20Brasil.pdf?sequence=1>> Acesso em: 10 mai. 2017.

BALCOMBE, Kevin; BAILEY, Alastair; BROOKS, Jonathan. **Threshold Effects in Price Transmission**: The Case of Brazilian Wheat, Maize, and Soya Prices. *American Journal of Agriculture Economy*, Maio de 2007.

CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil-Argentina**: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasília de Política Internacional*, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

CERVO, Amado Luiz. **Socializando o desenvolvimento**: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasília de Política Internacional*, 1994. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/32084583/Socializando_o_desenvolvimento_uma_historia_da_cooperacao_Amado_Luiz_Cervo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1494298643&Signature=EbzUKwY2S4xfvcdX4j3YUJmolyA%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSocializando_o_desenvolvimento_uma_histo.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2017.

ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Cap. III, Escolha Racional. Rio de Janeiro, 1994.

GAISFORD, James D.; KERR, William A. **Handbook on International Trade Policy**. University of Calgary, Canada, 2007.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. **Power and Interdependence in the Information Age**. Council of Foreign Affairs, 1998.

LAFER, Celso. **Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer_vol19n2.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

LUOMA-AHO; Vilma; VOS, Marita. **Towards a more dynamic stakeholder model: acknowledging multiple issue arenas**. Corporate Communications: An International Journal, Vol. 15 Issue: 3, pp.315-331, 2010. doi: 10.1108/13563281011068159. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/13563281011068159>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

MORROW, James D. **Game theory for political scientists**. Princeton University Press. Princeton, NJ, 1994.

PRUITT, Dean G. **Strategic Choice in Negotiation**. American Behavioral Scientist Journals. Novembro, 1983. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000276483027002005>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

SCHELLING, Thomas C. **An Essay on Bargaining**. The American Economic Review, Vol. 46, No. 3 (Jun., 1956), pp. 281-306. American Economic Association. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1805498>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

SICE. Sistema de Informação sobre Comércio Exterior. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). **XXIV Reunião do Grupo Mercado Comum**. Ata nº 4/96. s/d. Disponível em; <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/FORT.asp>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

SIKKINK, Kathryn; WOLFSON, Leandro. **Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista**. Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3467177?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 10 mai. 2017.

SOBRE A CEPAL. **Nações Unidas: CEPAL**, s/d. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

TAVARES, Maria da Conceição. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000), "Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL: Uma Resenha Crítica, Rio de Janeiro: Editora Record, p. 219-237.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; NETO, Walter Antonio Desiderá. **A Recuperação do Desenvolvimento no Regionalismo Latino-americano**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1790.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil-Argentina: A Construção do Entendimento (1962-1986)**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1162/1/Tese_2007_CarlosEduardo.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

*Recebido em: 07/08/2017
Aprovado em: 14/09/2017*

O impacto do terrorismo na economia e seu efeito sobre o mercado brasileiro¹

The impact of terrorism on the economy and its effect on the brazilian market

Esther Helena Fuentes*

Resumo

Este artigo teve como objetivo analisar o impacto do terrorismo na economia e investigar se ocorreu algum abalo significativo de atentados na bolsa de valores de São Paulo tanto no Ibovespa quanto em seu volume transacionado entre 1995 a 2014. Neste período, foram escolhidos três atentados: 11/09/2001 nos EUA, 11/03/2004 na Espanha e 07/07/2005 no Reino Unido. Com base na literatura prévia, este artigo analisou a reação da Bovespa por meio de testes de diferença de média. Os resultados confirmaram a existência de efeito por causa dos atentados, mas que o mesmo é de curto prazo sobre o Ibovespa, sendo que tal efeito negativo decaiu ao longo dos anos. Os resultados se mostraram semelhantes aos encontrados por Drakos (2010), Kollias, Papadamou, Stagiannis (2010) e Graham; Ramiah (2011).

Palavras-chave: Terrorismo; economia; mercado financeiro; Bovespa; Brasil

Abstract

The objective of this article was to analyze the impact of terrorism on the economy and investigate any significant shock caused by terrorist attacks on the São Paulo stock market (Bovespa), specifically on Bovespa index and its trading volume during 1995 to 2014. Within this time, three attacks were chosen: 9/11 in US, 3/11 in Madrid and 7/7 in London. Considering the earlier literature, this article used t-tests in order to analyze the reactions of Bovespa. The results confirmed an effect originated from those attacks, although it was of short-term to Bovespa index. It was also noticed that the negative effects declined over time. Such similarities were perceived in previous works as well, mainly in Drakos (2010), Kollias, Papadamou, Stagiannis (2010) and Graham; Ramiah (2011).

Keywords: Terrorism; economy; financial market; Bovespa; Brazil

1. Este artigo é fruto do programa de iniciação científica PIC da ESPM-SP. Agradeço em especial ao meu orientador, professor Dr. Raphael Almeida Videira, pelos ensinamentos, apoio e incentivo para com este trabalho.

* Graduanda na Escola Superior de Propaganda e Marketing. Contato: estherfuentes180@gmail.com.

Introdução

O terrorismo, apesar de não ser um tema recente surgido no século XXI, ganhou novos contornos nas últimas décadas quando o mundo vivenciou atentados em grande escala em uma proporção nunca vista antes. Vários autores, órgãos nacionais e internacionais procuraram definir o termo. No entanto, uma definição amplamente aceita ainda se mostra difícil de ser alcançada. Mesmo assim, apesar de não existir um consenso universal, concorda-se que a existência do terrorismo representa uma ameaça à paz bem como que seus efeitos se espalham para diversas áreas da sociedade, entre elas, a economia.

De fato, é amplamente aceito que grandes eventos políticos e sociais, dos quais o terrorismo também se inclui, geram efeitos significativos nos mercados financeiros. Contudo, no que se refere aos impactos de eventos terroristas aos mercados emergentes, como o Brasil, a literatura ainda possui pouca produção. Considerando isto, este artigo procurou direcionar a análise especificamente para o Brasil, de modo a entender o quanto o país é afetado por atentados terroristas ocorridos além de suas fronteiras.

Sendo assim, o objetivo deste estudo foi investigar se existiu algum impacto significativo relacionado a atentados terroristas sobre o mercado financeiro brasileiro, mais precisamente sobre a Bovespa, no qual avaliou-se a existência de efeito a partir da variação dos pontos do Índice Bovespa e de seu volume transacionado em milhões de R\$. O período estabelecido para esta análise compreende os anos de 1995 a 2014. A escolha por este período é justificada por ser o ano de estabilização monetária da economia brasileira, pós criação do Plano Real. Já para os atentados terroristas foram escolhidos três que causaram grande repercussão dentro deste período de tempo destacado: 11/09/2001 nos EUA, 11/03/2004 na Espanha e 07/07/2005 no Reino Unido.

Já a metodologia está amparada em duas grandes seções. Na primeira delas, trabalha-se com dois grandes temas: o primeiro é a discussão acerca da definição de terrorismo, uma vez que a literatura não apresenta um consenso a respeito deste conceito. O segundo tema é a experiência internacional em que são apresentadas contribuições acadêmicas prévias que tratavam do impacto do terrorismo em diversas bolsas de valores e que serviram de base para este artigo.

A segunda seção metodológica trata da análise de dados da bolsa de valores brasileira e sua interação com os atentados. Neste caso, serão analisadas as variáveis de pontos e volume transacionado e será aplicada a técnica estatística de teste de diferença de média para a verificação da existência ou não do efeito sobre a bolsa brasileira.

Sendo assim, o presente artigo está estruturado da seguinte maneira: primeiramente será debatido o funcionamento da bolsa de valores e a sua importância para a economia. Depois, se examinará as diferentes definições acerca do termo terrorismo e se determinará qual será utilizada como base para este artigo. A seguir, será apresentada uma análise que contempla artigos prévios sobre o impacto do terrorismo no mercado financeiro e que foram influentes para este trabalho. Logo após, será abordada de maneira mais ampla a estratégia estatística de testes de média aplicada para o caso brasileiro de modo a procurar responder o objetivo deste estudo. E por fim serão trazidas as considerações finais.

Bolsa de Valores e o seu funcionamento

O mercado de capitais caracteriza-se por ser um sistema, no qual ocorrem operações de valores mobiliários (ações, debêntures, notas comerciais, entre outros), sendo ele uma forma encontrada pelas empresas de conseguir mais recursos para seu financiamento e despesas (PÓVOA, 2010). Sendo assim, o objetivo deste mercado é gerar retorno de capital e para que o mesmo se torne viável, se faz necessário que os títulos comercializados entre as empresas apresentem uma grande liquidez, ou seja, devem ser facilmente convertidas em dinheiro (SECURATO; SECURATO, 2009), de modo a atrair indivíduos que se interessem em investir nelas.

Em sua busca para obter mais financiamento as empresas se valem, dentro do mercado de capitais, tanto do chamado mercado acionário quanto do mercado de dívida. O mercado acionário caracteriza-se pela compra e venda de ações das empresas, sendo que uma ação “[...] representa a menor parcela do capital próprio de uma sociedade por ações” (FORTUNA, 2010, p. 691). Já no segundo mercado, por outro lado, as empresas se valem de empréstimos bancários, cujos rendimentos são os próprios juros obtidos.

O mercado de capitais ainda pode se segmentar em mercado primário e secundário, tendo em vista os tipos de negociações realizadas. Isto porque o mercado primário abrange as ofertas públi-

cas de ações e/ou títulos de dívida que são disponibilizados pela primeira vez, sendo que tal operação ocorre por meio da abertura de capital ou IPO (*Initial Public Offering*) (SECURATO; SECURATO, 2009). O mercado secundário, por sua vez, refere-se ao local onde são negociadas as ações e/ou títulos de dívidas que já tiveram seu lance inicial no mercado primário, sendo que estes títulos podem ser comercializados tanto nos mercados de balcão quanto nas bolsas de valores (SECURATO; SECURATO, 2009).

Entende-se o mercado de balcão como sendo um mercado sem local físico para se realizar as negociações que são feitas por telefone e/ou computadores (SECURATO; SECURATO, 2009). Vale ressaltar que neste tipo de mercado, as ações negociadas são de empresas que não estão presentes na lista do mercado de bolsa. Já a bolsa de valores é segundo Fortuna (2004 apud BRANCO 2014, p. 24) “o local especialmente criado e mantido para negociação de valores mobiliários em mercado livre e aberto”. Desta forma, pode-se entender como sendo o ambiente onde ocorre a maior parte das negociações, justamente por ter a função de concentrá-las, e assim como lembrado por Branco (2014, p. 25), também confere uma maior funcionalidade e agilidade para a prática de tais transações.

Um elemento importante presente em todas as bolsas de valores são os índices, sendo que se caracterizam por serem indicadores do desempenho de um determinado grupo de ações. No Brasil, destaca-se o Índice Bovespa (Ibovespa), principal índice da BM&F Bovespa, no qual é possível perceber o desempenho das ações vindas das empresas mais importantes de capital aberto listadas na Bovespa. Também é o Ibovespa o responsável por indicar o desempenho do mercado de ações brasileiro.

A partir do panorama apresentado, é possível perceber que o mercado de capitais, e especificamente as bolsas de valores, desempenham papel de grande importância para a economia. O mercado de capitais, de maneira geral, se tornou uma alternativa cada vez mais vantajosa para as empresas na sua busca de captação de recursos (SECURATO; SECURATO, 2009). Já as bolsas de valores são responsáveis por uma maior dispersão do mercado de capitais, justamente pela facilidade com que estas transações são feitas, o que impulsiona também uma maior popularização para este tipo de mercado e investimento.

Apesar dos claros benefícios proporcionados pelas bolsas de valores, é necessário também destacar os riscos que podem atin-

gi-las bem como às suas ações. Entender os diferentes tipos de ameaças é fundamental para este estudo, pois se relaciona diretamente com o propósito deste artigo de analisar o impacto do terrorismo na economia. Dentre os riscos existentes, diferencia-se dois tipos: o risco específico ou diversificável e o risco não especificado ou não diversificável.

O primeiro tipo trata do risco que naturalmente se observa devido às próprias condições de uma dada empresa ou do setor em que suas ações estão inseridas (PÓVOA, 2010). Tomando o caso do Brasil, alguns setores como de aviação e farmacêutica são muito sensíveis à alta do dólar, enquanto outros como mineração e siderurgia se beneficiam de tal situação. Sendo assim, sabe-se que a valorização ou não da moeda nacional poderá gerar impactos sobre o comportamento das ações, ou seja, existe um certo grau de previsibilidade neste tipo de risco.

O segundo tipo é de difícil previsibilidade e ainda pode impactar todas as ações, seja em maior ou menor grau. Neste caso, mesmo com uma composição bem diversificada na carteira de ações o risco proveniente do mercado sempre se manifestará (PÓVOA, 2010). Alguns exemplos que entram nesta categoria são instabilidades políticas, desastres naturais e atos terroristas. Percebe-se neste caso que a diversificação é irrelevante, como lembrado por Póvoa (2010, p. 128) porque “[...] por mais que o investidor tivesse uma carteira altamente diluída entre ações de diversos setores e países, não haveria como evitar uma queda generalizada com o evento do ataque terrorista ao World Trade Center em 2001”.

Portanto, o terrorismo encontra-se nesta categoria de riscos justamente por ser mutável e raramente previsível, causando um abalo generalizado. Sendo assim, entender seus reais efeitos na economia é crucial para evitar prejuízos futuros tanto ao mercado quanto para a população que é afetada não somente com o ataque em si, mas também com as suas repercussões.

A seguir, o artigo colocará em debate as diferentes definições que giram em torno do termo terrorismo, escolhendo uma delas para servir como base para este estudo.

Terrorismo

Não existe, até o presente momento, um consenso acerca de uma definição única sobre o que é terrorismo. O que se tem atu-

almente é uma compreensão variada do significado deste termo, cada qual alinhado a uma perspectiva específica de mundo, embora algumas vezes as definições se completem e/ou sejam similares como no caso da definição feita pelo FBI (2002-2005) ou pelo Departamento de Estado dos EUA (2001). Em outros casos, por outro lado, o que se nota é uma dificuldade em alcançar um consenso, principalmente no caso de organizações internacionais ou blocos regionais, no qual uma aceitação comum do termo implicaria em responsabilidades e obrigações para os seus Estados-membro.

A tentativa de conceituar o termo terrorismo se faz por diversos meios que vão desde órgãos públicos de diferentes Estados, até organizações internacionais, blocos regionais e a academia. Mesmo não existindo uma definição comum, é possível fazer um parâmetro tomando como base as diversas fontes que procuram entendê-lo. Isto posto, selecionou-se a seguir algumas destas tentativas.

Embora não haja consenso sobre o termo, alguns pontos comuns se fazem presentes na maior parte das definições. Terrorismo é entendido normalmente como um fenômeno de origem política e que está intrinsecamente ligado à ideia de poder, seja em sua aquisição ou uso para conseguir uma mudança política. Outra característica importante, como lembra Hoffman (2006, p. 14), se refere à violência ou, pelo menos, a ameaça dela empregada com o intuito de alcançar um objetivo político.

A partir disso, podemos tomar como exemplos três órgãos públicos dos EUA, no qual percebe-se que mesmo dentro de um Estado, a noção de terrorismo pode apresentar mais de uma interpretação. Segundo o Federal Bureau of Investigation - FBI (2002-2005), terrorismo é “[o] uso ilícito da força e violência contra pessoas ou bens para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou qualquer segmento do mesmo, em prol de objetivos políticos ou sociais” (FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 2002-2005, 28 CFR seção 0.85, tradução nossa). Este órgão ainda faz uma subdivisão do termo entre terrorismo doméstico e terrorismo internacional, no qual a diferença se faz pela área de atuação.

Outra definição, utilizada pelo Departamento de Estado dos EUA (2001), se faz de maneira mais compacta, mas que se assemelha à primeira quando diz que terrorismo significa “[...] violên-

2. [t]he unlawful use of force and violence against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives.

cia premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos³ (DEPARTMENT OF STATE, 2001, tradução nossa). Neste caso, inclui-se também a ideia de que tais atos são causados por grupos subnacionais ou clandestinos, bem como se especifica que alvos não-combatentes se referem não somente a civis, mas também militares que não estão em uma zona de guerra. Terrorismo internacional é aplicado quando envolve cidadãos ou territórios de mais de um Estado.

Apesar de ambas as explicações mencionadas destacarem o elemento político que caracteriza o terrorismo, em nenhuma delas foi considerado a ameaça da violência, mas somente a ação propriamente dita. A definição proposta pelo Departamento de Defesa (2010) dos EUA preenche esta lacuna ao classificar terrorismo como: “[o] uso ilícito de violência ou ameaça de violência, muitas vezes motivado por convicções religiosas, políticas ou ideológicas para incutir medo e coagir governos ou sociedades, buscando objetivos que são geralmente políticos⁴” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010, p.232, tradução nossa).

Além destas, a União Europeia (2002) também procurou estabelecer uma definição que servisse como um critério-padrão para seus membros, enfatizando a separação do termo em elementos subjetivos e objetivos, a saber:

A noção de terrorismo como uma combinação de: (1) elementos objetivos: assassinato, lesões corporais, tomar outros como reféns, extorsão, cometer ataques, ameaça de cometer qualquer um dos itens acima, etc. e (2) elementos subjetivos: atos comprometidos com o objetivo de intimidar seriamente uma população, desestabilizar ou destruir estruturas de um país ou organização internacional ou fazer um governo abster-se de tomar alguma ação⁵ (EUROPEAN UNION, EUR-LEX, 2002/475/JHA e 2008/919/JHA, tradução nossa).

3. [...] premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets by subnational groups or clandestine agents.

4. [t]he unlawful use of violence or threat of violence, often motivated by religious, political, or other ideological beliefs, to instill fear and coerce governments or societies in pursuit of goals that are usually political.

5. The notion of terrorist offence as a combination of; Objective elements: murder, bodily injuries, hostage taking, extortion, committing, attacks, threat to commit any of the above, etc. Subjective elements: acts committed with the objective of seriously intimidating a population, destabilizing or destroying structures of a country or international organization or making a government abstain from performing actions.

Neste caso, mais elementos são considerados. Além da já mencionada divisão em objetivo e subjetivo também se entende a ameaça da ação como um fator fundamental de sua composição e considerou-se o impacto do terrorismo não somente contra governos e suas populações, como também contra organizações internacionais.

Justamente em se tratando delas, o tema do terrorismo se mostra muito espinhoso, pelo fato de depender da aprovação de seus Estados-membro, o que dificilmente se chega a uma unanimidade entre as partes. A ONU, como sendo o maior exemplo de organização internacional, ainda passa pelo impasse de estabelecer um acordo amplamente aceito. O mais próximo já alcançado foi a resolução 1566 de 2004 aprovada pelo Conselho de Segurança que se tratava de uma condenação a todos os atos terroristas.

O Conselho recordou que os atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar morte ou lesões corporais graves, ou tomar reféns, com o objetivo de provocar um estado de terror ou obrigar um governo ou organização internacional a se abster ou a abster-se de qualquer ato que transgrida convenções e protocolos relacionados ao terrorismo, não eram justificáveis por qualquer motivo - seja de natureza política, filosófica ideológica, racial, étnica ou religiosa⁶ (SECURITY COUNCIL, 2004, Resolution 1566, tradução nossa).

A resolução foi aprovada de forma unânime pelos membros do Conselho, mas uma definição de terrorismo aceita no âmbito de todo o sistema ONU continua em aberto.

Por fim, é importante também destacar o papel da academia na busca de uma definição adequada para o terrorismo. Bruce Hoffman é um dos autores mais conhecidos sobre o assunto e em seu livro *“Inside Terrorism”* (2006) aponta para a dificuldade de encontrar um consenso sobre uma definição justamente pelo fato de que o termo em si já mudou de significado inúmeras vezes ao longo da história para se referir a eventos e situações diferentes.

Depois de considerar um panorama histórico e incorporar os novos elementos observados deste fenômeno para o século XXI, Hoffman (2006) traz a seguinte definição:

6. The Council recalled that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror, or compel a government or international organization to do or to abstain from doing any act which contravened terrorism-related conventions and protocols, were not justifiable for any reason -- whether of a political, philosophical ideological, racial, ethnic or religious nature

O terrorismo é a deliberada criação e exploração do medo através da violência ou a ameaça de violência na busca de mudanças políticas [...] Procura incutir o medo, e assim, intimidar um “público-alvo” mais amplo que pode incluir um grupo rival étnico ou religioso, um país inteiro, um governo nacional ou um partido político, ou a opinião pública em geral⁷ (HOFFMAN, 2006, p. 61-62, tradução nossa).

Após a apresentação das tentativas mencionadas e com o intuito de servir unicamente para a continuação deste estudo, a definição de Hoffman (2006) acima apresentada foi a escolhida para ser usada como base.

Tal decisão se deve porque quando comparada com as anteriores, a explicação fornecida pelo autor abrange um escopo maior de alvos afetados pelo terrorismo, atingindo desde um Estado até minorias étnicas ou a opinião pública em geral. Além do mais, Hoffman (2006) considera não somente o ato da violência, mas também a ameaça desta ação e principalmente confere importância ao medo como fator fundamental para a existência do fenômeno.

Desta forma, estes pontos considerados na definição se mostram relevantes, pois ao aplicá-los para o tema deste estudo revelam que mesmo bolsas de valores e investidores que estejam fora do raio de alcance do atentado terrorista ainda podem ser afetados por ele. Isto porque a insegurança gerada não somente pela ação, mas pela ameaça de um ataque também terá um impacto direto no sentimento dos investidores e conseqüentemente no andamento do mercado.

Após esta contextualização, segue-se para a análise das contribuições acadêmicas que procuraram entender o impacto do terrorismo na economia e que se mostraram de grande influência para a continuação deste artigo.

Contribuições acadêmicas ao tema

Ainda que terrorismo seja um termo de difícil definição, sua importância faz com que seja extensamente pesquisado na academia em diversas áreas do conhecimento. Considerando que este artigo procura analisar o impacto do terrorismo na economia e mais especificamente no mercado financeiro, foi possível encontrar uma

7. Terrorism as the deliberate creation and exploitation of fear through violence or the threat of violence in the pursuit of political change [...] It is meant to instill fear within, and thereby intimidate, a wider ‘target audience’ that might include a rival ethnic or religious group, an entire country, a national government or political party, or public opinion in general.

vasta literatura sobre o tema, relacionando como atentados terroristas influenciam no comportamento da bolsa de valores em diversas partes do mundo. A seguir apresenta-se os trabalhos mais influentes para este artigo.

O primeiro deles foi o artigo de Drakos (2010) que pesquisou a relação existente entre o impacto de atentados terroristas ocorridos em um Estado e o possível efeito sentido em outro de modo a tentar responder quais são os determinantes para a difusão de um choque no mercado de ações de Estados não atacados diretamente por um atentado terrorista. O autor não só defende que abalos inesperados, ainda que perpetrados localmente, tendem a gerar uma repercussão através dos mercados como também justifica que sua ocorrência se deve por três canais distintos (DRAKOS, 2010).

O primeiro deles chamado de integração mundial entende que a transmissão do choque para um terceiro Estado depende do quanto ele está integrado com os mercados internacionais. O segundo, de relações bilaterais, acredita que quanto maior forem os laços econômicos entre o Estado que sofreu o atentado e o outro, maior será a sua transmissão. O terceiro, de liquidez de mercado, defende que a propagação aumenta quanto mais líquido for o caráter do mercado financeiro deste terceiro Estado.

Drakos (2010) investiga como estes três canais, em maior ou menor grau, são responsáveis pela difusão de choques terroristas para outros Estados. Para tal, analisou os retornos anormais diários de 68 bolsas de valores ao redor do mundo durante 01 de janeiro de 2002 até 30 de dezembro de 2005, tomando como base os atentados de Madri em 2004 e Londres em 2005. Os dados foram compilados de diversas fontes como *DataStream*, *World Morgan Stanley Capital International*, *International Financial Statistics* (IFS), FMI e Banco Mundial, sendo utilizando como metodologia o *three-factor world model*⁸ bem como o modelo *Pooled Panel GARCH* (PP-GARCH)⁹.

Ao analisar os dados coletados, percebeu-se que, de fato, choques terroristas se difundem através dos mercados e principalmente que tal reação varia de um mercado para o outro. Os três canais

8. Modelo utilizado para avaliar a rentabilidade das ações, no qual se baseia em três fatores: risco de mercado, o desempenho de pequenas e grandes empresas e o desempenho delas associado ao Price to Book Value Ratio - PBV (relação entre o preço de mercado atual da empresa e seu valor contábil)

9. Modelos GARCH: modelos econométricos que procuram determinar a volatilidade no mercado financeiro

propostos como determinantes desta transmissão realmente exercem influência para que o impacto sofrido no Estado alvo do atentado seja sentido em um terceiro Estado também. Após verificar as variações de retornos anormais nos três canais, percebeu-se que o canal de relações bilaterais é o determinante mais expressivo (DRAKOS, 2010).

Esta conclusão tem uma importância muito grande, pois implica que um país, como por exemplo o Brasil, mesmo não sendo alvo de atentados terroristas ainda sim correrá riscos e impactos do choque ocorrido em outro Estado.

Já Kollias, Papadamou, Stagiannis (2010) se propõem a analisar o impacto dos atentados a Madri em 2004 e Londres em 2005 em suas respectivas bolsas de valores. Para tal, foram analisadas quatro delas, Barcelona, Madri, Valência e Londres, de modo a verificar tais efeitos no índice geral do mercado financeiro como também para alguns setores específicos.

Os dados do *Ecowin Reuters* foram utilizados por Kollias, Papadamou, Stagiannis (2010) para analisar os preços diários destas quatro bolsas por 500 dias comerciais, sendo o período avaliado para o caso de Madri de abril de 2003 a março de 2005, enquanto que para Londres compreendeu-se o período de junho de 2004 a junho de 2006. Além disso, utilizou-se como metodologia, os modelos da família GARCH para calcular a volatilidade dos retornos nos mercados de ações.

Utilizando a metodologia mencionada, descobriu-se que o atentado na Espanha causou um efeito praticamente uniforme nos índices gerais das bolsas. Os retornos anormais no dia do evento foram negativos, mas pouco expressivos, se tornando mais significativos após o 6º até o 11º dia após o ocorrido. Em uma análise setorial, eletricidade e seguros foram os mais afetados, enquanto que o setor bancário, provavelmente por ser tido como mais confiável, foi menos atingido. O ataque afetou também a volatilidade do mercado espanhol de maneira negativa e significativa (KOLLIAS; PAPADAMOU; STAGIANNIS, 2010).

Voltando-se para a bolsa de Londres, o fato mais notável é que só foi preciso um dia comercial para ela se recuperar do impacto causado pelo atentado. A diferença nesta questão, segundo os autores, pode ser tanto porque o atentado em Londres foi suicida, então o risco de uma nova ameaça não era mais tão presente como em Madri, quanto porque o mercado de ações londrino possuía arranjos institu-

cionais mais sólidos que os espanhóis. Mesmo assim, no dia do evento, a maioria dos índices setoriais em Londres ficaram negativos, principalmente imóveis, telecomunicações, seguro de vida e transporte. Assim como na Espanha, o setor bancário foi pouco afetado e a volatilidade do mercado também apresentou um efeito negativo e significativo (KOLLIAS; PAPADAMOU; STAGIANNIS, 2010).

Além destas descobertas, um dos principais resultados de Kollias, Papadamou, Stagiannis (2010) é que tais ataques têm efeitos transitórios nos mercados, uma vez que seus impactos negativos ocorrem por um curto período de tempo e as bolsas acabam por se recuperarem posteriormente.

Por outro lado, Graham e Ramiah (2011) avaliaram o impacto do terrorismo no mercado de ações japonês e em seus principais setores industriais. Para tal, tomaram como referência o 11/9 e mais quatro atentados após ele, em Madri, Bali, Londres e Mumbai. Com respeito ao 11/9, a bolsa japonesa foi a primeira a abrir no dia seguinte ao ataque e justamente por isto os autores entenderam que o mercado japonês podia dar uma percepção única do impacto deste evento. Além disso, ao avaliá-lo em contraste com os quatro ataques subsequentes seria possível também notar a evolução no comportamento da bolsa japonesa ante atentados terroristas.

Para chegar aos resultados, Graham e Ramiah (2011) usaram dados de retornos diários de três meses do *Treasury Bill* para o Japão no período de julho de 1999 até fevereiro de 2007, além de dados do *Datastream*. Para classificar as indústrias foi utilizado o *Global Industry Classification Standard* enquanto que o *event study*¹⁰ foi utilizado como metodologia para calcular os retornos diários do mercado.

Os resultados encontrados sugerem que tanto o mercado acionário como os setores industriais, tiveram impactos negativos em 12 de setembro, continuando assim 5 dias após o evento, além de um grande aumento no risco sistemático a curto e longo prazo (GRAHAM; RAMIAH, 2011).

Já o atentado em Bali, a 12 de outubro de 2002, não registrou logo no primeiro dia comercial retornos anormais negativos ou aumento de risco sistemático significativo no mercado ou indústrias japonesas. Contudo, a longo prazo essa percepção de risco acabou crescendo. Similarmente, o atentado a Madri em março de 2004 gerou um fraco efeito negativo nas indústrias japonesas. Por outro

10. Event study: análise estatística que avalia o impacto de um dado evento sobre uma empresa e suas ações.

lado, o risco sistemático aumentou tanto a curto quanto a longo prazo (GRAHAM; RAMIAH, 2011).

A mudança de comportamento mais expressiva se deu com o atentado de Londres em julho de 2005 cujo efeito foi praticamente insignificante para as indústrias japonesas que se mostraram insensíveis ao evento seja em seus retornos ou no risco sistemático. Por fim, o ataque a Mumbai em 2006 teve uma atuação parecida com o atentado anterior não apresentando efeitos significativos nos retornos ou nos riscos sistemáticos para as indústrias do Japão (GRAHAM; RAMIAH, 2011).

Desta forma, e com tais resultados, Graham e Ramiah (2011) confirmaram que uma vez passado o choque causado pelo 11/9 e posteriormente pelos ataques a Bali e Madri, o mercado japonês e seus setores industriais ficaram cada vez mais insensíveis a estes eventos. Isso ocorreu pelo fato de que os investidores incorporaram em suas expectativas tais riscos geopolíticos.

Análise de Dados e Resultados

Após o debate com relação ao termo terrorismo bem como a análise das contribuições acadêmicas, procurou-se então aplicar a investigação para o caso brasileiro de modo a entender os possíveis efeitos que atentados terroristas causaram na Bovespa.

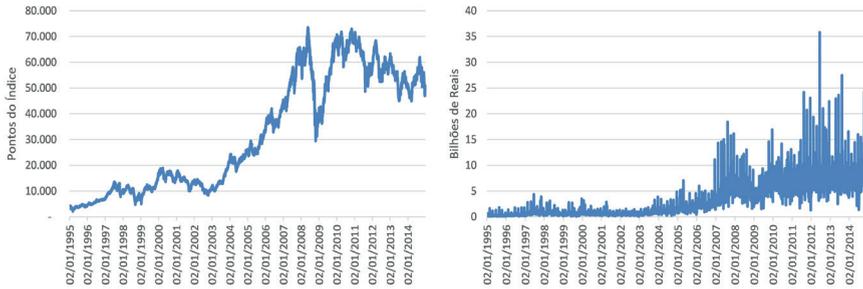
Para tal, foram coletados dados da Bovespa, referente ao seu volume negociado em milhões e em número de pontos do índice Bovespa (Ibovespa). O período coletado cobre de 1995 a 2014, com periodicidade diária e a fonte destes dados foi o sistema gerenciador de séries temporais do Banco Central do Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016). Já para os atentados terroristas foram escolhidos três que causaram grande repercussão e que estão dentro deste período avaliado sendo eles: 11 de setembro de 2001 nos EUA, 11 de março de 2004 na Espanha e 07 de julho de 2005 no Reino Unido.

Quanto à metodologia empregada, foram feitos testes de diferenças de média¹¹, pois entendeu-se que esta ferramenta conseguiria de maneira eficaz chegar a resultados satisfatórios. Sendo assim, tais testes foram aplicados em diferentes períodos temporais na Bovespa de modo a possibilitar a análise das duas grandezas

11. Teste de hipótese que procura identificar evidências de efeito entre duas amostras pertencentes à mesma população em períodos diferentes de tempo.

bases para este estudo: as variações dos pontos do índice e do volume transacionado em reais (R\$).

Gráfico 1 - Comportamento do Índice Bovespa - Pontos (Esquerda) e Volume transacionado (Direita) de 1995 a 2014



Fonte: Banco Central do Brasil (2016)

Em relação aos períodos temporais, procurou-se analisar as grandezas mencionadas em diferentes espaços de tempo para que fosse percebido a existência ou não de efeito dos atentados terroristas na Bovespa e em caso positivo, se tal efeito é de curto ou longo prazo.

Desta forma, as análises temporais avaliaram a média dos cinco pregões anteriores e posteriores ao evento, a variação no dia do próprio atentado, uma análise de longo prazo anual e mais duas a curto prazo para analisar a diferença dos dias imediatamente anterior e posterior e por fim, em um intervalo de no mínimo um mês antes e depois de tais eventos.

Analisando o gráfico acima, é possível perceber o forte crescimento do índice Bovespa ao longo dos anos e com um olhar mais detalhado, observa-se que crises econômicas, como a de 2008, possuem um forte impacto sobre ele. Contudo, para analisar o efeito causado por atentados é necessária uma avaliação minuciosa (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

De forma mais abrangente e preliminar, é perceptível que os ataques terroristas possuem algum tipo de influência sobre os índices, tal como a literatura apresentou na seção passada (DRAKOS, 2010; KOLLIAS, PAPADAMOU, STAGIANNIS, 2010; GRAHAM, RAMIAH, 2011). Para o ataque dos EUA, o índice recuou praticamente 20% com relação ao início do mês. Somente naquele dia, o índice recuou cerca de 9%. Em uma média simples dos cinco pre-

gões anteriores e dos cinco posteriores, antes do ataque a média em pontos era de 12.466 e após era de 10.510, uma diferença de 15,6%

Da mesma forma para o atentado na Espanha, em que o índice recuou praticamente 3% com relação ao início do mês, indicando uma queda menor no anterior. Focando-se somente no dia do atentado, o índice recuou cerca de 4% e em uma média simples dos cinco pregões anteriores e dos cinco posteriores, antes do ataque a média em pontos era de 22.520 e após era de 21.778, uma diferença de 3,8%.

Realizando a mesma análise para o atentado no Reino Unido, os números indicam que a bolsa brasileira não se comportou da mesma forma que em atentados anteriores. A variação no dia foi de apenas -0,2%, enquanto que a média nos cinco pregões posteriores foi superior à média de pregões anteriores ao ataque (25.349 contra 24.886).

Também foi realizada uma análise anual para investigar se estes três atentados causaram um efeito tão forte a ponto de afetar o comportamento da Bovespa ao longo dos seus respectivos anos. Contudo, neste caso não foi possível perceber um efeito tão duradouro causado pelos atentados seja na variação dos pontos ou do volume na Bovespa.

De fato, ao longo destes três anos, a maioria das quedas mais significativas não ocorreram nos meses dos atentados estudados, exceção se faz apenas com o 11/9 nos EUA que demonstrou uma queda mais acentuada principalmente com relação aos pontos do índice. Entretanto, é necessário ressaltar que apesar deste fato, a Bovespa já vinha apresentando um comportamento continuamente decrescente desde o começo de 2001 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

Desta forma, somente observando anualmente não se pode afirmar com certeza que atentados terroristas geram um impacto tão forte a ponto de afetar continuamente o mercado financeiro durante todo o ano. É possível inferir que as quedas mais significativas possam ter ocorrido devido a outros fatores externos como crises econômicas ou o próprio andamento da economia para aqueles anos (GIAMBIAGI et al., 2011).

Considerando que a avaliação de longo prazo não forneceu resultados conclusivos, partiu-se para uma análise de curto prazo, comparando a primeiro momento o comportamento da bolsa com o dia imediatamente anterior e posterior ao atentado (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016). Começando com o 11/9, a análise comparativa da média dos pontos do índice com o dia anterior

mostrou uma queda de -9,18%. Em contrapartida, em comparação ao posterior apresentou um aumento de somente 2,64% nos pontos. No que condiz ao volume transacionado, a comparação do dia do atentado com o 10/09/2001, observou-se uma queda considerável de -61,08%. Já em comparação ao dia 12/01/2001, o volume apresentou uma alta enorme de 205,81%.

O atentado ocorrido na Espanha em 2004 também apresentou um comportamento semelhante ao 11/9. Comparando-se ao dia 10/03/2004, os pontos do índice tiveram uma queda de -4,18%. Por outro lado, quando comparado a 12/03/2004, apresentou-se um aumento de 4,87%. Contudo, o volume comportou-se de maneira diferente ao atentado anterior. Comparando-se com o dia anterior, evidenciou-se um aumento de 11,29% do volume transacionado, mas ao comparar com o dia posterior notou-se uma queda de -16,08%.

O comportamento da Bovespa com relação ao atentado ocorrido no Reino Unido em 2005, por sua vez, foi consideravelmente diferente dos dois anteriores a ele. A análise dos pontos do índice para o dia anterior mostrou uma ligeira queda de -0,27% e quando comparado ao dia imediatamente posterior continuou-se evidenciando uma queda mínima de -0,11%. Na comparação do volume transacionado, evidenciou-se uma queda de -10,30% em relação ao dia imediatamente anterior. Já com relação ao dia imediatamente posterior, notou-se um aumento de 8,58%.

Nesta última avaliação foram observados alguns resultados interessantes, pois foi mostrado que de fato de um dia para outro, diferenças significativas no mercado são notadas e que elas se devem devido à ocorrência dos atentados. Em todo caso, se faz necessário notar que o efeito mais negativo foi percebido para o 11/9 e que tal aspecto negativo decaiu com o passar dos anos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

Considerando que a comparação entre dias próximos já forneceu um importante indicativo dos efeitos a curto prazo, buscou-se investigar mais a extensão destes choques. Sendo assim, aplicou-se um teste de diferença de média tendo novamente como base as grandezas dos pontos do índice e volume transacionado na Bovespa. Contudo, o espaço de tempo foi de um mês antes e depois dos atentados.

A avaliação deste teste é realizada por meio da distribuição t de Student e a análise concentra-se em uma estatística complementar que é o p-valor denotado pela Probabilidade na Tabela 1 que se

encontra logo abaixo. Neste caso percebeu-se que se o p-valor fosse menor ou igual a 0,1 e se a diferença entre os pontos e os volumes fossem diferentes de 0 então havia ocorrido efeito.

Tabela 1– Comportamento da Bovespa para os atentados em 2001, 2004 e 2005

Variáveis		2001: EUA		2004: Espanha		2005: Reino Unido	
		Pontos	Volume	Pontos	Volume	Pontos	Volume
DF		62	62	58	58	63	63
Valor		17,73	-0,96	1,99	1,52	-4,44	-0,56
Probabilidade		0	0,33	0,05	0,13	0	0,57
Antes (0)	Média pontos	13.269,11		21.109,77		25.348,04	
	Média volume		472,10		1.270,23		1.421,42
Depois(1)	Média pontos	10.779,86		21.715,62		26.254,18	
	Média volume		518,05		1.112,94		1.504,35

Fonte: Banco Central do Brasil (2016)

No que se refere à análise dos pontos, os resultados mostram que houve efeito estatisticamente significantes nos três atentados. Em 2001, o efeito negativo é o mais notável. Já em 2004, o atentado também gerou um efeito negativo embora menor. Por outro lado, em 2005 embora ocorresse efeito, este foi exatamente o contrário, sendo notado um aumento. Com relação ao volume, não se percebeu um efeito causado pelos atentados. Isto porque as oscilações percebidas já ocorriam anteriormente e pode-se dizer que o comportamento do volume simplesmente seguiu o próprio andamento da economia (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

Por outro lado, considerando que o Ibovespa é composto das ações mais importantes da Bovespa, pode-se afirmar que pelo menos para as principais ações, os atentados geraram efeito significativo, o que não significa que todas as empresas listadas na Bovespa sentiram o mesmo efeito. Com isto, explica-se também porque no volume não se notou tal diferença, uma vez que lá se nota o comportamento de todas as empresas listadas na Bovespa e não somente as mais importantes (IBOVESPA, 2016)

Os resultados encontrados neste artigo são bem semelhantes com aqueles já citados na revisão da literatura. Assim como Drakos (2010) foi encontrado que de fato atentados terroristas geram um

efeito contágio nas bolsas ao redor do mundo e desta forma ainda que os atentados de 2001, 2004 e 2005 não tenham acontecido no Brasil, criou-se um efeito na Bovespa. Por outro lado, o efeito gerado pelos atentados provou-se ser de curto prazo e temporário, como também encontrado por Kollias, Papadamou, Stagiannis (2010).

Por fim, os resultados de Graham e Ramiah (2011) mostraram que com o passar dos anos o mercado financeiro estudado (no caso, o japonês) sofreu cada vez menos com os impactos dos atentados terroristas. O mesmo também foi observado na Bovespa. Em ambos os casos as bolsas foram fortemente impactadas pelo atentado em 2001, mas o efeito negativo decaiu gradativamente quando comparado com os atentados de 2004 e 2005. Sendo assim, os resultados encontrados neste artigo são condizentes com outros estudos anteriores.

Um último ponto a se comentar é que apesar do efeito causado pelos atentados a curto prazo ter sido corroborado, a análise de longo prazo mostrou que muitas vezes as quedas mais significativas se deviam a outras causas que não os atentados. Sugeriu-se neste estudo que fatores externos como crises econômicas e o próprio andamento da economia poderiam ser os responsáveis.

Tal afirmação se sustenta porque o ano de 2001 foi marcado por crises como a energética e a crise argentina, inflação acima da meta, além do próprio atentado de 11/9. Tudo isto combinado pode ter sido decisivo para um impacto negativo na economia durante todo aquele ano. Por outro lado, a economia brasileira nos anos de 2004 e 2005 disfrutou de um grande crescimento econômico girando em uma média de 4%, com inflação controlada, altos fluxos de investimentos além de se beneficiar com o aumento de preços das *commodities* (GIAMBIAGI et al., 2011).

Com um cenário tão diferente e muito mais positivo que o primeiro, é possível que esta seja a razão pela qual a Bovespa se comportou de maneira semelhante com a bolsa japonesa analisada por Graham e Ramiah (2011). Contudo, para comprovar tal afirmação mais estudos sobre esta questão são necessários, deixando-se em aberto esta sugestão para futuras contribuições ao tema.

Considerações Finais

O terrorismo é uma das questões mais debatidas do nosso tempo tanto pelo impacto que custa a vida de muitos, quanto pe-

las suas consequências posteriores que se espalham para as mais diversas áreas da sociedade. Neste estudo, aprofundou-se a análise de como os atentados terroristas impactam no mercado financeiro brasileiro, especificamente avaliando o comportamento da Bovespa ante a três deles que causaram grandes repercussões mundiais: o atentado de 11/9 nos EUA, em 11/03/2004 na Espanha e em 07/07/2005 no Reino Unido.

A análise dos dados por meio do teste de médias mostrou que de fato os atentados terroristas estudados geraram efeito no mercado brasileiro, cada qual com proporções diferentes. Mesmo assim, em todos os casos se percebeu que tal efeito é de curto prazo e temporário para a variáveis de pontos.

O atentado dos EUA foi disparadamente o que causou efeito mais danoso na Bovespa. Naquele ocorrido na Espanha também se percebeu um efeito negativo, embora bem menor quando comparado ao anterior. Já no do Reino Unido, por sua vez, evidenciou-se um efeito de características completamente contrárias aos anteriores, apresentando um certo aumento no mercado. Os resultados da análise dos dados provaram-se ser condizentes com a literatura previamente elaborada acerca do tema, especialmente com os estudos de Drakos (2010), Kollias, Papadamou, Stagiannis (2010) e Graham e Ramiah (2011).

Por fim, o próprio andamento da economia brasileira nos anos em que ocorreram os atentados pode ter influenciado nas consequências deles sobre a Bovespa. Isto se sustenta tendo por base que o ano de 2001 apresentou várias crises enquanto 2004 e 2005 mostraram forte crescimento econômico. Portanto, é de grande interesse que investigações futuras sobre este ponto sejam realizadas.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. Banco Central do Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRANCO, Rodrigo. **Negociação de Títulos Mobiliários das Sociedades Anônimas em Bolsa de Valores**. São Paulo: Clube de Autores, 2014.

DRAKOS, K. The determinants of terrorist shocks' cross-market transmission. **The Journal of Risk Finance**, v. 11, n.2, p. 147-163, 2010.

EUROPEAN UNION LAW. **EU rules on terrorist offences and related penalties**. EUR-Lex, 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33168>>. Acesso em: 14 set. 2015.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. **Terrorism 2002-2005**. Federal Bureau of Investigation Report and Publications web-site, 2002. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005>>. Acesso em: 14 set. 2015.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010. 1024p.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; BARROS DE CASTRO, Lavinia; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 296 p.

GRAHAM, M.A.; RAMIAH, V.B. Global terrorism and adaptive expectations in financial markets: Evidence from Japanese equity market. **Research in International Business and Finance**, v. 26, n.1, p. 97-119, 2011.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York: Columbia University Press, 2006. 432 p.

IBOVESPA (ÍNDICE Bovespa), **BM&F Bovespa**, 2016. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/indices/indices-amplos/indice-ibovespa-ibovespa-composicao-da-carteira.htm#>. Acesso em: 24 jul. 2016.

INVESTPEDIA. **O que é o índice Bovespa (IBOVESPA)?** Investpedia web-site, 26. out. 2009. Disponível em: <<http://www.investpedia.com.br/artigo/O+que+e+o+Indice+Bovespa+Ibovespa.aspx>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

KOLLIAS, C.; PAPADAMOU, S.; STAGIANNIS, A. Terrorism and capital markets: the effect of the Madrid and London bomb attacks. **International Review of Economics and Finance**, v. 20, n.4, p. 532-541, 2010.

OLIVON, Beatriz. Quais setores ganham e quais perdem com a alta do dólar? **Exame**, 09. jul. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/quais-setores-ganham-e-quais-perdem-com-a-alta-do-dolar>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

PÓVOA, Alexandre. **Mundo Financeiro: o Olhar de um Gestor**. São Paulo: Saraiva Editora, 2010. 576p.

SECURATO, José Roberto; SECURATO, José Cláudio. **Mercado Financeiro: Conceitos, cálculos e análise de investimento**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2009. 384p.

UNITED NATIONS. **Security Council acts unanimously to adopt resolution strongly condemning terrorism as one of most serious threats to peace**. United Nations Press Release, 08. out. 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2004/sc8214.doc.htm>>. Acesso em: 14 set. 2015.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Department of Defense dictionary of military and associated terms**. United States Department of Defense web-site, 2010. Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf> Acesso em: 14 set. 2015.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Legislative requirements and key terms**. United States Department of State web-site, 2001. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/65464.pdf>> Acesso em: 14 set. 2015.

*Recebido em: 26/07/2017
Aprovado em: 06/09/2017*

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 *Fronteira* 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 *Fronteira*, 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 *Fronteira* 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 *Fronteira* 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

vras 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);

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.

Atenciosamente,

Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Bárbara Lopes Campos

Guilherme di Lorenzo Pires

Lisa Maria de Jesus Andrade

Matheus de Abreu Costa Souza

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Victor de Matos Nascimento

Vinícius Tavares de Oliveira