

FRoNteiRA

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

Vice-reitora: Patrícia Bernardes

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

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



**editora
PUC Minas**

EDITORA PUC MINAS

Diretor: Paulo Agostinho Nogueira Baptista

Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira

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. 17 n. 34
p. 181 - 342
2º sem. 2018

FRoNteIRA

Conselho executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Souza Ramos
Ana Rachel Simões Fortes
Fabiana Freitas Sander
Fabiana Kent Paiva
Júlia Clara Lúcio de Araújo
Letícia Maria Antunes do Carmo
Matheus de Abreu Costa Souza
Pedro Diniz Rocha
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Victor de Matos Nascimento

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

- O caso Bombardier e Embraer: os passos para uma
solução integrativa _____ 187
*The Bombardier and Embraer case: the steps for an
integrative solution*
Guilherme Felipe Jordão
Isadora Moura Filpi
Thaiane Canal Zambon
- A securitização do narcotráfico colombiano: uma
perspectiva construtivista _____ 204
*The securitization of colombian narcotraphic:
a constructivist perspective*
Leonardo Alexandre dos Santos
Nathália Camargo Pereira
Nathália de Cássia Félix Chaves
- Entre conflitos, botes, fronteiras e muros:
marginalidade e potência do refugiado no mundo
contemporâneo _____ 221
*Among conflicts, boots, borders and walls: marginality
and power of the refugee in the current world*
Patrícia A. de Almeida
- A questão do terrorismo na Federação Russa
durante o governo Putin: as interpretações e
interesses de Moscou no combate ao problema _____ 235
*The question of terrorism in the Russian
Federation during the administration Putin:
the interpretations and interests of moscow in
combating the problem*
Valdir da Silva Bezerra

| | |
|---|-----|
| Direitos humanos: uma análise sob a perspectiva do mito significativo _____ | 256 |
| <i>Human rights: an analysis from the perspective of the significant myth</i> | |
| Yasmin de Oliveira Guedes Beatriz Fontainha de Castro | |
| O caso Monsanto: o novo papel das multinacionais _____ | 272 |
| <i>The Monsanto case: the new role of multinationals</i> | |
| Pedro Henrique Miranda Gomes | |
| A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada _____ | 296 |
| <i>The external policy of Temer administration: characteristics and opportunities of a negligence public policy</i> | |
| Cesar Augusto Tavares Oliveira | |
| Marginalidade e dissidência nas Relações Internacionais a partir de Walker e Ashley _____ | 310 |
| <i>Marginality and dissidence in International Relations from Walker and Ashley</i> | |
| Carolina Pereira de Souza | |
| A quebra das patentes para medicamentos antirretrovirais entre Brasil e EUA: uma análise à luz da Teoria dos Jogos de Dois Níveis _____ | 327 |
| <i>The breaking of patents for antiretroviral drugs between Brazil and the USA: an analysis in light of Two-Level Games Theory</i> | |
| Vanessa Braz de Queiroz Carolina Michelle Silva e Souza Kleber Carlos Ribeiro Pinto | |
| Chamada de artigos _____ | 340 |

O caso Bombardier e Embraer: os passos para uma solução integrativa

*The Bombardier and Embraer case:
the steps for an integrative solution*

Guilherme Felipe Jordão*
Isadora Moura Filpi**
Thaiane Canal Zambon***

Resumo

Este artigo tem como foco principal as controvérsias do caso Embraer/Bombardier que foi levado à OMC por Brasil e Canadá com acusações de subsídios irregulares praticados pelas duas partes envolvidas. Tomando como embasamento teórico as soluções integrativas, pois estas caracterizam possíveis resoluções para questões debatidas como o conflito em questão, poder-se-á analisar, então, como os países utilizaram das mesmas no processo de negociação e tomada de decisão. Entende-se que o passo a passo das negociações e o seu resultado final são equivalentes com a teoria das soluções integrativas em certos aspectos.

Palavras-chave: Equacionamento. Soluções Integrativas. Negociação. Bombardier. Embraer. OMC.

Abstract

This article focus mainly at the controversies of the Embraer / Bombardier case which was taken to the WTO by Brazil and Canada with accusations of irregular aids practiced by both parties involved. Taking the integrative solutions as theoretical basis, once it characterizes possible resolutions for debated matters such as this conflict, it will be then possible to analyze how the countries used the integrative solutions in the negotiations process and decision-making. It is understood that the step by step of the negotiation and the result of it are equivalent with the theory of integrative solutions in some aspects.

Keywords: Problem Solving. Integrative Solutions. Negotiation. Bombardier. Embraer. WTO.

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

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

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

Esclarecendo o tema

O caso Bombardier e Embraer, duas empresas do ramo aeronáutico, produtoras de aviões, com sedes no Canadá e Brasil, respectivamente, apresentou-se como um conflito que perdurou por vários anos e, em seu processo, chegou a envolver, além dos países de origem de cada uma das empresas, terceiras partes e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal conflito foi baseado, de maneira geral, em acusações recíprocas de ofertas de subsídios proibidos por partes dos países sedes das empresas para com as mesmas, beneficiando as produtoras nacionais e desfavorecendo a concorrência justa. Após muitos anos de impasse, a resolução do conflito foi atingida através de negociações bilaterais entre Brasil e Canadá, em prol de uma solução que beneficiasse ambos mutuamente, evitando a aplicação das sanções permitidas, visto que foram acusados na OMC e condenados à recepção de retaliações monetárias reciprocamente.

Observando-se a dinâmica descrita, apresenta-se um problema de pesquisa que parte da compreensão que a adoção de determinadas atitudes no decorrer de negociações pode favorecer a resolução do conflito através de uma solução integrativa que beneficie as partes envolvidas. Portanto, a pergunta da pesquisa aqui proposta é se ao insistirem nas negociações e buscarem uma maneira de não arcar com as retaliações permitidas pela OMC para ambos os países, os atores envolvidos - no caso Bombardier e Embraer - contribuíram para que uma solução integrativa fosse atingida como resolução do conflito no período de negociações entre 1996 e 2007. Nesse sentido, a hipótese proposta é de que ao Brasil e Canadá não retaliarem um ao outro por meio de sanções propostas pela OMC e ao chegarem a um acordo que restauraria o equilíbrio entre as partes, permitindo a concessão de financiamento e mecanismos de garantia de crédito praticados na indústria aeronáutica, os atores possibilitaram a construção de uma busca pelo equacionamento baseada nos passos já conhecidos através da teoria discutida pelos autores Pruitt, Rubin e Kim no livro *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* (1994), o que por consequência desencadeou a manifestação da solução integrativa “estabelecimento de pontes” em alguns aspectos.

Dessa forma, para analisar a problematização exposta, faz-se necessário explicitar a teoria aqui envolvida, destacando os concei-

tos e passos presentes no contexto da busca pelo equacionamento e da solução integrativa. Além disso, é indispensável uma apresentação dos fatos decorridos no caso das empresas mencionadas, as nuances, ações e consequências ao longo do processo, para então elaborar uma análise do estudo do caso descrito, associando este com o referencial teórico citado, para possibilitar uma conclusão acerca do problema posto.

A solução integrativa e seus conceitos

Para começar a discussão acerca de soluções integrativas, primeiro é necessário expor que estas se configuram como uma das possibilidades de equacionamento, juntamente com o compromisso e regra de decisão. O equacionamento corresponde à busca de um resultado aceitável para todas as partes envolvidas no conflito, sendo um processo que inevitavelmente ocorre em todos eles, mesmo que em seu decorrer as partes tenham adotado outras medidas, como um comportamento contencioso, o equacionamento acaba tendendo a ser o meio final em um processo de negociação. É válido pontuar que, quando a prática do equacionamento é adotada mutuamente, as partes tendem a buscar uma comunicação mais aberta em prol de explicitar seus objetivos e interesses, além de encontrar os pontos de divergência neste contexto, articular e discutir soluções que atendam ambas as partes. Entretanto, é claro que em algumas situações não existe mutualidade de interesse para adoção do equacionamento, porém isso não impede que uma das partes organize as ações envolvidas nesse âmbito isoladamente e atinja um dos três resultados correspondentes ao equacionamento (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Para delinear melhor o que as atitudes acima mencionadas podem desencadear, deve-se explicitar melhor os três resultados que as partes podem atingir ao articularem um equacionamento. O primeiro resultado, segundo Pruitt, Rubin e Kim (1994), pode ser identificado como compromisso, trata-se de procurar uma solução que se encaixe em um meio termo das aspirações das partes, ou seja, provavelmente os envolvidos no conflito não ficarão totalmente satisfeitos com o resultado, mas aparece ainda como uma situação melhor do que não atingir uma solução. A solução integrativa é mais vantajosa do que o compromisso, porém muitas vezes este é adotado até por causa do senso comum social que tende a defender uma ideia de

justiça quando se trata de negociação. Um segundo resultado possível é a regra de decisão, ou seja, um acordo sobre um procedimento para decisão de quem vence. Isso se dá quando as partes concordam mutuamente na legitimação de determinado procedimento que decidirá qual dos atores ali envolvidos será o vencedor, isto é, terminará a negociação com o resultado mais próximo do desejado, enquanto Outro receberá pouco ou nada. Normalmente este resultado é atingido quando existem apenas duas possibilidades de desdobramentos finais, sendo que o ganho de um implica na perda do outro (PRUITT, RUBIN, KIM, 1994).

O terceiro e último resultado possível quando se está em um processo de equacionamento em uma negociação é uma solução integrativa. Este é, na maioria dos casos, o melhor resultado que as partes podem obter, visto que agrega o mais alto resultado conjunto das três possibilidades mencionadas, como tratado por Pruitt, Rubin e Kim (1994). Portanto é, normalmente, o mais desejado, apesar de, como qualquer outro, implicar em riscos e ser, por vezes, de maior dificuldade para se atingir. Corresponde à uma solução que concilia as aspirações das partes, procurando um meio para que todos saiam o mais satisfeito possível da negociação. Para se conseguir tal as partes podem agir em conjunto, com a mediação de um terceiro ou separadamente e enfrentarão a necessidade de serem criativos no processo, sendo que nem sempre encontrarão uma solução integrativa, entretanto esta pode existir em mais situações do que se percebe. É válido ressaltar, também, que a descoberta de uma solução integrativa pelas partes pode ajudar em situações de perseverança de divergência, contribuindo para um bom e mais duradouro relacionamento entre estas (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Nesse contexto, surgem quatro passos, segundo Pruitt, Rubin e Kim (1994), para se atingir o resultado da solução integrativa. O primeiro deles se define como a real identificação de existência ou não de um conflito de interesses entre as partes, ou seja, identificação da real necessidade de utilização do equacionamento. Assim, Parte deve analisar se não existe um conflito ilusório provocado por uma má compreensão da situação. Definida a existência do conflito, vem o segundo passo, que se qualifica como a delimitação específica das aspirações de Parte, partindo dos seus interesses, e estando preparada para insistir na obtenção destas. Isso significa que Parte deve ser tanto ambiciosa quanto firme para atingir o que deseja, levando em conta até onde deve se ter firmeza e/ou flexibilidade em se tratando

de interesses e aspirações, tendo assim uma melhor chance de desdobramento em uma solução integrativa real. Esse passo envolve o entendimento de que se deve ter uma aspiração promissora definida e insistir para que se consiga tal, mantendo uma flexibilidade para obtenção desta, afinal as aspirações de todos os envolvidos podem não ser compatíveis (PRUITT, RUBIN, KIM, 1994).

Dando continuidade, o terceiro passo nessa construção se configura como a busca por harmonizar as aspirações das partes em uma solução que as satisfaça, o que significa o esforço para obtenção de uma solução integrativa. Opções devem ser desenvolvidas para se atingir a satisfação dos interesses colocados como mais relevantes para as partes e, para tanto, é importante saber que o tipo de solução integrativa atingida dependerá das informações disponíveis ali. Já o quarto e último passo ocorre em caso de o terceiro ter falhado para a promoção de uma solução integrativa e, portanto, deve ser repetido até que se obtenha o acordo ou, de fato, seja mais vantajoso retirar-se da negociação. Trata-se da procura por novos meios em prol do resultado esperado a partir da escolha entre dois caminhos, um seria a diminuição das aspirações próprias e o outro baseia-se na diminuição da concepção que possui das aspirações de Outro e tentativa de persuadi-lo de que tal redução é vantajosa (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Em linhas gerais, no fim da negociação algumas práticas influenciam, dependendo das especificidades de cada caso, na obtenção de uma solução integrativa, sendo, portanto, importante observá-las. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de se manter firme quanto aos objetivos, porém flexível quanto aos meios para se obter os mesmos, levando em consideração as aspirações das outras partes envolvidas. Outro ponto diz respeito à organização da agenda, principalmente quando muitas questões estão em jogo, determinando a ordem em que cada uma será abordada, se desenvolvendo em três táticas relevantes: colocação das mais fáceis de resolução em primeiro momento, para se criar uma impressão de potencial integrativo; tentativa de resolução de mais de uma questão ao mesmo tempo, para permitir possível concessão em uma e ganho em outra; e determinação, logo no início da negociação, que nenhuma questão pode ser dada como completamente resolvida até que todas já tenham sido tratadas, permitindo que concessões e rearranjos sejam feitos no decorrer da conversa. A busca por uma fórmula de equacionamento para basear as negociações também é

interessante, além disso, é significativa a habilidade de desconectar questões, isto é, algumas ligações feitas psicologicamente, que tendem a indicar que determinados fatos devem ser correlatos naturalmente (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Ainda no contexto da negociação, é relevante compreender o processo que se dá acerca da preparação necessária antes de Parte e Outro buscarem uma solução para o conflito, seja através do equacionamento ou outra que se valha, ou seja, um bom negociador deve avaliar previamente as alternativas, interesses e prioridades de cada um dos lados, assim como deve analisar e entender as nuances integrativas e distributivas do todo, sendo assim capaz de buscar uma ampliação de seus ganhos. Nesse contexto, aparece o chamado *Best Alternative To a Negotiated Agreement (BATNA)*, ou Melhor Alternativa a um Acordo, trata-se, tendo ciência da possibilidade de um acordo não ser atingido e as consequências disso, da determinação do ganho/resultado mais baixo na negociação que ainda seria aceitável para Parte. Isso significa que no caso de um acordo ser algo que possivelmente não ocorrerá, Parte e Outro devem se concentrar em seus BATNAs, sendo que um acordo que envolva um ganho superior ao estabelecido no BATNA já se torna mais vantajoso para Parte do que um impasse (BAZERMAN; NEALE, 1998).

Seguindo nesse contexto e finalizando a conceituação acerca das soluções integrativas aqui relevantes para o tema proposto, faz-se necessário observar que, em prol de atingir uma solução integrativa, existem cinco maneiras que levam à cinco categorias destas soluções, como apontado por Pruitt, Rubin e Kim (1994). As rotas são guiadas pelas informações relevantes para se atingir tal categoria, elencadas das mais fáceis em obtenção destas para as mais difíceis. Assim, inicia-se com o caminho que direciona à categoria denominada como “crescer o bolo”, ou seja, geralmente em situações que dependem de recursos escassos um aumento destes pode ser a solução. O conhecimento necessário para se atingir esta categoria é simples, refere-se apenas às demandas das partes, sem um aprofundamento acerca dos interesses envolvidos. Porém, a facilidade em obter a informação relevante não significa necessariamente que a solução será igualmente fácil, pode ser que aumentar tais recursos seja muito custoso, por exemplo (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Continuando essa lógica, o segundo caminho leva à solução integrativa chamada de “compensação não específica” e refere-se

aos casos em que uma das partes atinge suas aspirações e a outra recebe uma compensação em outros termos que não os envolvidos especificamente na negociação, isso significa que, de certa forma, uma das partes compra a concessão de outra. Nesse caso duas informações são necessárias, uma ou mais esferas de interesses e o quão significativo seria fazer uma concessão para Outro, o que ajuda a mensurar a proposta de compensação. Entretanto, esse caminho pode encontrar um limite que são as restrições normativas e, para se livrar de tal, as partes podem fazer um acordo secreto, repassar a compensação secretamente ou espaçar o tempo das ações entre concessão e compensação. O terceiro caminho leva à “reciprocidade difusa”, onde cada parte concede no que considera menos importante e atinge as aspirações que agrega maior valor. As informações necessárias para se atingir tal são as prioridades dos envolvidos dentre as questões postas na negociação. A dificuldade desse caminho se refere tanto à necessidade de existência de mais de uma questão em negociação, como a obtenção da informação real sobre as prioridades de Outro, visto que isso tende a ser escondido por medo e porque muitas vezes assume-se que as prioridades de um também são as dos outros (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Para finalizar, restam duas formas de solução integrativa e os caminhos que levam até essas. Uma delas é a “redução de custos”, que se refere a obtenção das aspirações por Parte, enquanto Outro tem os seus custos envolvidos na negociação reduzidos ou eliminados, ou seja, uma compensação específica que oferece algo desejado que cobre exatamente o interesse em questão de quem está concedendo. A informação aqui necessária diz respeito aos interesses e necessidades por trás dos custos postos por Outro. E, por último, categorizada com maior grau de dificuldade de obtenção das informações necessárias para sua execução, vem a solução integrativa denominada como “estabelecimento de pontes”, onde nenhuma das partes obtém suas demandas iniciais, mas sim uma nova solução que atende aos principais interesses envolvidos nessas, isso implica em um esforço para se achar uma nova solução baseada na reconstrução das questões da negociação. É importante se ter informações acerca da natureza dos interesses das partes e as prioridades entre estes. É válido destacar que atingir esse tipo de resultado, onde todas os valores que se aspira obter são alcançados, é complexo, sendo que normalmente faz-se necessário abrir mão de interesses de menor prioridade (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Em “estabelecimento de pontes”, nem Parte nem Outro alcançam suas demandas iniciais, mas uma nova opção é concebida que satisfaz os interesses mais importantes subjacentes a essas demandas iniciais. Por exemplo, suponha que o marido em nosso exemplo de férias esteja principalmente interessado em pescar, e a esposa quer principalmente nadar. Esses interesses de alta prioridade podem ser alcançados ao encontrar um resort insular com um lago que está perto de bosques e riachos (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994, p.178, tradução nossa).¹

O caso Bombardier e Embraer (1996 – 2007)

Faz necessário, agora, delinear o conflito entre as empresas aeronáuticas Embraer e Bombardier, uma brasileira e a outra canadense respectivamente, conflito este que girou em torno da questão do que é considerado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) como “subsídio proibido”. Primeiramente é importante o conhecimento do conceito de conflito, para tanto entende-se, conforme apresentado por Boulding (1962), que este pode ser definido como uma situação na qual os interesses de uma das partes envolvidas não são necessariamente convergentes com os da outra, sendo esta questão posta como uma forma de competição entre as partes, que possuem conhecimento desta não convergência de possíveis posições futuras.

Assim sendo, o primeiro conflito no caso em questão teve início após a empresa brasileira levar vantagem para fornecer aeronaves à Continental Express, uma empresa estadunidense. Com isso, a Bombardier acusou o Brasil de utilizar de subsídios do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), levando o caso para a OMC, com vistas de uma análise do mesmo. A OMC possui o Órgão de Solução de Controvérsias, que através de mecanismos como consultas (negociações diretas mencionadas em tratados) e arbitragens, busca tentar alcançar um melhor resultado para as partes de forma pacífica, tendo o propósito de evitar que as partes envolvidas não utilizem de recursos ilegais/ilegítimos. As resoluções pacíficas são decorrentes do princípio da proibição do uso da força para so-

1. In bridging, neither Party nor Other achieves its initial demands, but a new option is devised that satisfies the most important interests underlying those demands. For example, suppose the husband in our vacation example is mainly interested in fishing, and the wife wants mainly to swim. These high-priority interests might be bridged by finding an island resort with a lake that is close to woods and streams (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994, p.178).

lução de conflitos. Os principais meios de resoluções pacíficas são negociação diplomática, bons ofícios, mediação, inquérito e conciliação (ALBUQUERQUE, 2007; LORENTZ, 2003; SOUSA, 2005).

O governo canadense acusava a empresa brasileira de ter violado o artigo 3 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Nesse artigo, enquadra-se o subsídio proibido que se refere à “subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições [...]” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 2) e violação também do artigo 27, parágrafo 4 que diz:

Os países em desenvolvimento Membros a que se refere o parágrafo 2 (b) eliminarão seus subsídios à exportação no período de 8 anos, preferivelmente de maneira progressiva [...] Caso estime necessário conceder tais subsídios além do prazo de 8 anos, um país em desenvolvimento Membro, até no máximo um ano antes do final desse prazo, iniciará consultas com o Comitê, que determinará se a prorrogação desse período se justifica [...]. Se o Comitê não chega a tal conclusão, o país em desenvolvimento Membro eliminará os subsídios à exportação remanescentes no prazo de dois anos a contar do fim do último período autorizado (ALBUQUERQUE, 2007, p. 2).

Em julho de 2000 houve consulta com o Canadá e com o Brasil, porém não se chegou a um acordo de maneira satisfatória. Outras consultas ocorreram entre as partes envolvidas com intuito de alcançarem um consenso, porém sem sucesso. Ambos os lados mostravam seus pontos de vista e utilizavam de argumentos para tentar comprovar a veracidade do que diziam. Como forma de acusação, o Canadá solicitou que consultas fossem feitas junto ao Brasil, com argumento de que o programa brasileiro estava em desacordo com algumas cláusulas do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. O Brasil, em sua defesa, argumentava que os juros internacionais traziam riscos para si e que o PROEX não trazia benefícios materiais, pois era apenas uma forma de equilibrar esses riscos que a defesa brasileira alegava existir (GABRIEL, 2001).

Por sua vez, o Brasil também iniciou uma ação contra o Canadá, acusando a empresa canadense de estar recebendo subsídios proibidos. A acusação se baseava na possível violação, por parte do último, em cinco pontos do Acordo sobre Subsídios, do Sistema de Solução de Controvérsias. Dessas violações duas foram consideradas infrações: o *Technology Partnership Canada (TPC)*, um financiamento para a produção de uma aeronave de 70 lugares, e o

chamado *Canada Account*, utilizado no subsídio às exportações da Bombardier, sendo esse o resultado do painel movido pelo Brasil contra o Canadá. Já o painel movido pelo Canadá contra o Brasil teve como resultado que o PROEX também ia contra alguns artigos do Acordo sobre Subsídios (GABRIEL, 2001).

O painel é uma das medidas possíveis de serem tomadas dentro do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), onde, em um primeiro momento, são feitas as chamadas consultas. Nessa fase da negociação as partes demonstram uma insatisfação com condutas que podem ser tomadas como sendo ilegítimas, quando em desacordo com normas estabelecidas por tratados que constituem a Organização Mundial do Comércio. Caso não haja uma solução aceita por ambas as partes, os membros podem convocar a instauração de um painel, em que são escolhidos árbitros pelo presidente da OSC, tendo esses a função de análise de documentos e fatos. O documento final é então encaminhado às partes. O objetivo do painel é que as partes que tenham atitudes consideradas como sendo infratoras adequem suas políticas de acordo com as normas regidas pela OMC (MELLO, 2009; VARELLA, 2009).

Como observado por Gabriel (2001), Brasil e Canadá tiveram um prazo de noventa dias para adequarem as normas previstas pela OMC. Foi necessário que ambos os países apresentassem ao Órgão de Solução de Controvérsias que adotaram as recomendações deste na disputa. Para o Canadá, as mudanças feitas pelo Brasil quanto ao PROEX não foram satisfatórias, o que teve como consequência um pedido de revisão sobre tais mudanças e posterior constatação de que a política continuava em não conformidade com os acordos estabelecidos dentro da OMC. Com a reprovação do PROEX e PROEX II, Brasil precisou fazer novas mudanças no seu programa, no entanto “insistiu em dar cumprimento integral aos contratos anteriores” (LORENTZ, 2003, p.72) e, por esse motivo, foi permitido ao Canadá que impusesse retaliações ao Brasil. Não satisfeito com as mudanças feitas pelo Canadá, o Brasil também recorreu ao Comitê de Investigação para uma nova análise sobre a situação.

Em 20 de julho ocorreram reuniões no Canadá,

(...) em que os negociadores brasileiros e canadenses conseguiram fazer um “pré-acordo”, que fixaria uma pauta de negociações e prazos para encerrar a disputa. Assim, o Canadá deveria retirar temporariamente as queixas contra o Brasil na OMC até exaurir o prazo final para o acordo, estimado para o final do ano (GABRIEL, 2001, p.242).

Dentre as negociações, o Canadá exigia um monitoramento externo do Brasil, assim poderiam evitar novos subsídios proibidos como o PROEX. Um dos interesses por parte do Brasil era negociar com o Canadá uma facilitação para as importações canadenses ao invés de fazer com que as exportações brasileiras fossem restringidas, sendo o principal objetivo uma compensação comercial. Dessa forma, sobre as tentativas de acordo que ocorriam entre as partes, caso houvesse um consenso, não haveria necessidade de aplicação das retaliações, entretanto o não consenso implicaria em consequências não desejadas pelas partes (GABRIEL, 2001). Assim,

Caso não haja consenso em relação às compensações, as regras continuam as mesmas e a Embraer deverá seguir vendendo aviões com as atuais normas. Se isso ocorrer, o direito de retaliação do Canadá não deve aumentar, porque a decisão sobre o valor das retaliações já foi estabelecida pela OMC57. No entanto, esse tipo de solução não agrada a nenhuma das partes, muito menos aos empresários que viriam a sofrer retaliações nas exportações de seus produtos ao mercado canadense devido a um programa de estímulo à exportação da qual não se favoreceram (PROEX) (GABRIEL, 2001, p.242).

Várias foram as dificuldades para que os países chegassem a um resultado final satisfatório para ambos. Entre idas e vindas na OMC, a disputa foi caracterizada por ter início no ano de 1996 e perdurar por um longo período, visto que ainda em 2001 Brasil e Canadá entraram com pedidos de consulta a planos de financiamento que poderiam ir em desacordo com princípios estabelecidos pela OMC. Como forma de sanção aos casos expostos, foi permitido ao Canadá retaliar o Brasil em um valor de \$344, 2 milhões ao ano. Por outro lado, provando que o Canadá subsidiava as vendas da Bombardier, foi permitido ao Brasil também aplicar a retaliação ao Canadá em um valor de mais de \$247 milhões. Entretanto, não era de interesse de ambos os países arcar e aplicar as retaliações recíprocas, o que acarretou em negociações bilaterais em prol de uma solução favorável ao impasse (ARAUJO, COSTA, PEREIRA, 2012).

Em 2007, foi estabelecido, segundo Araujo, Costa e Pereira (2012), um novo acordo, o Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis, sendo este patrocinado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os encontros organizados pela OCDE tinham como objetivo “restaurar o equilíbrio do apoio oficial prestado por países quanto às re-

gras para concessão de financiamento e os mecanismos de garantia de crédito praticados na indústria aeronáutica.” (AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS, 2013, s/p). O Brasil, mesmo não sendo um Estado-membro dentro da OCDE, teve participação direta nas reuniões, portando dos mesmos direitos que os membros. A primeira versão de 2007 foi, então, ratificada por unanimidade, instituindo modelo de estipulação de preços para “(...) operações de financiamento/garantia/seguro de crédito à exportação para aeronaves, sendo utilizado pelas Agências de Crédito à Exportação ao concederem apoio oficial às operações de exportação de aeronaves.” (AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS, 2013, s/p).

Análise do caso à luz das soluções integrativas

A partir da apresentação dos conceitos de *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* e da exposição histórica do estudo de caso Embraer/Bombardier, percebe-se que o mesmo apresenta situações que se encaixam em um escopo de solução integrativa e que são compatíveis aos seus quatro passos. Primeiramente, o conflito não era algo ilusório. Existia um conflito de interesses entre as empresas, pois na medida em que na percepção da Embraer era legítimo o incentivo do PROEX enquanto subsídio às exportações de bens e serviços do Brasil pelo Governo Federal, a Bombardier não aprovou essa “vantagem” no mercado aeronáutico, visto que seu produto final se mostrou mais custoso, uma vez que os jatos regionais fabricados pela Embraer com o auxílio do PROEX ficavam US\$ 2 milhões mais baratos do que os aviões compatíveis da rival canadense. Por outro lado, eram contestáveis por parte do Brasil os possíveis fundos criados pelo governo canadense para facilitar as exportações da Bombardier e, em troca, o governo manteria participação acionária na empresa. Sendo assim, não houve uma má compreensão da situação, pois se tratava de uma vantagem aparente no valor final dos produtos, e a questão era se o subsídio brasileiro estava de acordo com as normas estabelecidas pela OMC, da mesma forma os incentivos do governo canadense para produção nacional de aeronave (GABRIEL, 2001).

É importante destacar o papel de mediador que a OMC mostrou ser no caso, uma vez que as partes se comunicavam partindo de normas e regras determinadas pela mesma, e esta vista como

uma terceira parte disposta a ajudar no equacionamento exclusivamente. Isso se evidenciou com a atuação de seu Órgão de Solução de Controvérsias, visto como um solucionador de disputas entre os membros da OMC em questões relacionadas aos acordos firmados sob o seu manto, caso os países membros não obedeam previamente a alguma regra internacional firmada no âmbito do organismo (LORENTZ, 2003).

O segundo passo determinante de uma solução integrativa é a delimitação específica das aspirações das partes enquanto fruto de seus próprios interesses. O conflito entre Brasil e Canadá, nesse caso, teve início em 1996 e, desde então, as aspirações das partes pouco se alteraram e ambos insistiram em seus pontos de vista. Por um lado, as aspirações do Brasil eram de manter os incentivos governamentais no mercado aeronáutico, o que pouco se alterou com as aspirações do Canadá, que exigia a limitação de incentivos por parte do governo federal brasileiro nas exportações de aviões da Embraer. A veemente rejeição brasileira em limitar os incentivos se tornou um dos maiores obstáculos a um acordo, como analisado por Gabriel (2001). As aspirações eram promissoras para ambas as partes e pode-se dizer que houve certa flexibilidade apesar de limitada, por exemplo, com as mudanças do PROEX feitas por parte do Brasil.

Em seguida, o terceiro passo de uma solução integrativa bem-sucedida é harmonizar as aspirações de ambas as partes em uma solução satisfatória para os envolvidos, e é a partir desse ponto que Brasil e Canadá mostram dificuldade, a começar pela análise do período que perdurou o conflito. Em uma década, as incessantes negociações não culminaram em acordos que solucionaram o problema de discórdia entre as partes, além das diversas consultas entre as mesmas e que não foram capazes de alcançar um equacionamento. Os indícios de compromisso irrevogável das partes em acreditarem na certeza de suas ações serem legítimas, em detrimento do seu opositor, implicaram na ausência de um consentimento e evidenciou a importância de arbitrariedade que a OMC teve no caso. De qualquer forma, como mencionado, as partes não deixaram de tentar chegar a um equacionamento por meio de reformulações do PROEX, por exemplo, o que evidencia a certa flexibilidade no conflito de interesses, e futuramente o acordo em isentar um ao outro de pagarem taxas milionárias.

Nesse âmbito, é necessário reconhecer nesse processo a importância da Melhor Alternativa a um Acordo (BATNA), que

seria a determinação prévia a uma negociação acerca do melhor resultado que o negociador pode esperar caso a negociação atual resulte em um impasse. Portanto, pode-se associar o quarto e último passo com o caso em análise, uma vez que Embraer/Brasil e Bombardier/Canadá mantiveram suas expectativas em promoverem a solução integrativa até que se obtivesse um acordo ou que fosse mais vantajoso retirar-se das negociações. As duas formas possíveis para esta situação seriam ou pela diminuição das próprias aspirações para alcançar um acordo ou pelo convencimento (persuasão) em reduzir as aspirações mostrando as vantagens desse ato. Sendo assim, Canadá e Brasil primeiramente reconheceram os vários danos de uma possível retaliação em forma de pagamento e abriram mão de um resultado negativo para alcançar a melhor alternativa diante do impasse apresentado a partir da valorização de suas boas relações e práticas comerciais, como afirma Lorentz (2003):

A aplicação de retaliações é uma medida extrema e pode afetar o bom andamento das relações diplomáticas entre os Estados contendores. Muitas vezes, o Estado vencedor, que foi lesado, embora receba autorização para aplicar a retaliação, não o faz, exatamente porque é um parceiro comercial do Estado perdedor e, se aplicar tais medidas, pode perder um mercado comprador de seus produtos. Então, para o Estado vencedor, já é o bastante obter a confirmação de que o Estado perdedor se utilizava de expedientes contrários às regras do comércio internacional. Tratando-se do Brasil e do Canadá, acontece o mesmo. Os dois países são parceiros comerciais e têm boas relações. Assim, não é de interesse de nenhum dos dois países aplicar retaliações um ao outro (LORENTZ, 2003, p.75).

Além disso, outra medida de equacionamento no caso foi o Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis após a decisão da OMC, uma medida que se adequa como ação para uma solução integrativa. Enquadra-se como solução integrativa, pois o acordo buscou equilibrar para ambas as partes mecanismos de garantia de crédito praticados na indústria aeronáutica e as regras para concessão de financiamento por parte dos países, conciliando as aspirações das empresas em um cenário já adverso do contexto inicial em 1996, ou seja, manter o andamento do mercado aeronáutico com o estabelecimento de regras mais claras de ações de financiamento governamental.

Finalmente, em termos de categorias de solução integrativa, pode-se analisar o caso Embraer/Bombardier à luz de uma das

cinco categorias que mais se assemelham ao resultado final do estudo de caso. A “estabelecimento de pontes” pode ser equiparada em alguns sentidos ao que as empresas conseguiram realizar, uma vez que Canadá e Brasil reduziram suas aspirações ao não aplicarem sanções uns aos outros e, conjuntamente, se esforçaram para achar uma nova solução baseada na reconstrução das questões de negociação, que no caso foi ter firmado o Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis para que ambos os mercados brasileiro e canadense se beneficiassem com a garantia de créditos e concessão de financiamento por parte dos países para a indústria aeronáutica.

Conclusão

O presente artigo teve como preocupação central analisar o caso Bombardier e Embraer, além dos demais envolvidos, como os países sedes das companhias e a Organização Mundial do Comércio (OMC), à luz da teoria acerca de soluções integrativas proposta por Pruitt, Rubin e Kim no livro *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. Dessa forma, constata-se que, como exposto pela hipótese aqui proposta, no caso em questão de fato as partes seguiram uma dinâmica, nas negociações finais, que encaminhou estas para adoção de uma solução integrativa, mesmo que no decorrer do conflito outras táticas tenham sido adotadas.

A externalização deste equacionamento pôde ser evidenciada, principalmente, com a decisão de não aplicação por Brasil e Canadá das sanções permitidas pela OMC, assim, ambos equacionaram suas perdas com o objetivo de garantir o equilíbrio do mercado aeronáutico sem maiores complicações. Prova disto foi a concretização do Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis que permitiu a permanência da concessão de crédito e financiamento pelos países no mercado.

Desta forma, o resultado obtido no caso até 2007 demonstra significativa semelhança com a solução integrativa “estabelecimento de pontes”, haja vista que Bombardier e Embraer não obtiveram suas demandas iniciais, que seria a exclusão de políticas de financiamento governamental para um e a manutenção desse mesmo benefício para outro. Ao contrário, as partes viram que suas demandas estavam fora de suas mãos e, portanto, ao repensarem nas circunstâncias potencialmente negativas para ambos, reconstruí-

ram seus BATNA's e reverteram a situação por meio da cooperação em forma de acordos bilaterais à busca de uma nova solução para o conflito, não mais equivalente ao original, no que tange ao andamento da indústria aeronáutica brasileira e canadense.

Referências

Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. Aeronáutica – Aviação Civil. Brasília: ABGF, 2013. Disponível em: <<http://www.abgf.gov.br/negocios/aeronautica/>>. Acesso em: 14 maio 2017.

ALBUQUERQUE, Flávia Regina Costa Ramos. O caso Bombardier versus Embraer. **Revista Jus Navigandi**. Teresina. ano 12, n. 1514, 24 ago. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10318>>. Acesso em: 10 maio 2017.

ARAUJO, L.R.; COSTA, V. M.; PEREIRA, C. de T. **100 Casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias**. Artigo 13. vol. 20, n. 4. mar./abr./maio 2012. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXII%20CAD/Direito/OMC%20Artigo_Solucao_Controv%C3%A9rsias_OMC.pdf>. Acesso em: 13 maio 2017.

BAZERMAN, Max H.; NEALE, Margaret A. **Negociando Racionalmente**. São Paulo, Atlas, 1998.

BOULDING, Kenneth B. **Conflict and Defense**. New York: Harper & Row. 1962.

GABRIEL, Amélia Regina Mussi. A disputa Embraer e Bombardier na Organização Mundial do Comércio. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n.38. 150, abr./jun. 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/693/r150-17.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 12 maio 2017.

LORENTZ, Adriane. **Controvérsias entre o Brasil e o Canadá sob os Auspícios da OMC**. Interfaces Brasil/Canadá, Belo Horizonte, v.1, n.3, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/view-File/6394/4433>>. Acesso em: 10 maio 2017.

MELLO, Alessandra Ramos de. **O Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio**: Aspectos Gerais sobre o Procedimento quase judicial que regula o Comércio Internacional. São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/3193/2/Alessandra%20Ramos%20de%20Mello.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2017.

PRUITT, D. G.; RUBIN, J. Z.; KIM, S. H. **Social Conflict**: escalation, stalemate and settlement. New York, McGraw-Hill. 1994 (2ª edição).

SOUSA, Fernando de. **Dicionário de Relações Internacionais**. Edições Afrontamento/ CEPES – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, 2005. Dicionários/ 2. 954 ed. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/43266212/Dicionario_de_Relacoes_Internacionais.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1502291845&Signature=T-J6%2BMdhFLHqOUklyBW28kMfaasc%3D&response-content-disposition=in>

line%3B%20filename%3DDICIONARIO_DE_RELACOES_INTERNACIONAIS.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. **Rev. bras. polít. int., Brasília**, v. 52, n. 2, p. 5-21. dec. 2009. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/01.pdf> >. Acesso em 28 ago. 2017.

Recebido em: 08.12.2017

Aprovado em: 04.01.2018

A securitização do narcotráfico colombiano: uma perspectiva construtivista

*The securitization of colombian narcotraphic:
a constructivist perspective*

Leonardo Alexandre dos Santos*
Nathália Camargo Pereira**
Nathália de Cássia Félix Chaves***

Resumo

O discurso de assuntos a serem securitizados foi se alterando ao longo do tempo. No pós-Guerra Fria, passou a se valorizar outros tipos de temas, e a existência de “novas ameaças” fez ampliar a agenda dos Estados. Na relação bilateral entre EUA e Colômbia, o discurso de novas ameaças construídas, dada a obsolescência do “comunismo”, se deu com a ocorrência do narcotráfico. Durante o governo de Ronald Reagan, a produção de narcóticos foi securitizada através de discursos. Construiu-se então um inimigo. Através de teorias construtivistas e da securitização, podemos entender como se deu o processo que ficou denominado “Guerra às drogas”, que ousou combater in locus o que foi tido, por anos, como inimigo número um dos Estados Unidos da América.

Palavras-chave: Guerra às Drogas. Securitização. Narcotráfico. Colômbia. Estados Unidos.

Abstract

The discourses about things that needed to be securitized have been changing through the time. In the post-Cold War other issues started to be valorized, and the existence of “new threats” widened the States’ agenda. In the bilateral relationship between US and Colombia, the discourses about new threats, given the obsolescence of communism, was given with the occurrence of drug trafficking. During the Administration of Ronald Reagan the narcotic production was securitized through discourses. Through constructivist theory and securitization we’re able to understand how was the process called ‘War on Drugs’, which dared to fight in locus what was had as the enemy number one of the US for years.

Keywords: War on Drugs. Securitization. Drug trafficking. Colombia. United States.

* Graduando em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: leonardoalexandre.romano@gmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: nacamargop@gmail.com

*** Graduanda em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: nfelixchaves@gmail.com

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar como se deu o processo de securitização do narcotráfico colombiano por parte dos Estados Unidos durante a administração de Ronald Reagan, que foi responsável por revitalizar a Guerra às Drogas, iniciada no governo de Richard Nixon; compreendendo também os motivos que levaram os Estados Unidos a desenvolver tal prática. Toda a análise baseia-se na teoria da estruturação, construtivismo regra-orientado e no conceito de segurança ampliada, sendo dividida em quatro partes: 1) contexto histórico; 2) a evolução da securitização na relação bilateral EUA-Colômbia; 3) a dualidade agente-estrutura na securitização, e 4) a securitização em formato de regra; a fim de entender como se deu o processo de securitização do narcotráfico e os motivos para sua execução.

Contexto histórico

A questão da ‘Guerra às Drogas’ foi uma campanha iniciada durante o governo de Richard Nixon, presidente dos Estados Unidos (EUA) de 1968 até 1972. O que se pôde perceber nos anos setenta, principalmente em sua fase inicial, foi um aumento no consumo de entorpecentes, especialmente em território americano; tal acréscimo propiciou que o tráfico de drogas tomasse grandes proporções, tendo a Colômbia como abrangente dos principais grupos responsáveis por sintetizar e transportar cocaína pura internacionalmente (RODRIGUES *apud* SILVA, 2015). Nesse sentido, a guerra contra as drogas era um plano de ação que objetivava colocar fim tanto ao tráfico de drogas, como também à produção das mesmas, tendo continuidade em outros governos americanos, como o de Ronald Reagan (1980-1988), ainda que com matizes diferentes (ROSEN; MARTÍNEZ, 2014).

Já nos anos oitenta, a taxa de consumo de drogas aumentou com destreza, acabando por agravar problemas sociais que decorriam de seu uso. Por consequência desse agravamento, o que se teve foi uma pressão no governo por parte da população americana, que demandava que houvesse uma repressão mais rígida – além de um controle – sobre o tráfico de drogas. Em resposta, o governo recém-instaurado de Ronald Reagan mostrou-se com sua prosperidade econômica comprometida em âmbito interno, além de uma

reafirmção e revigoramento hegemônico estadunidense no âmbito internacional. Além disso, adotava uma estratégia de redução de oferta de drogas através de políticas de repressão de produção, processamento e tráfico, tanto no plano doméstico quanto no exterior. Dessa forma, a política ficou conhecida pelo o que o Presidente chamou de “Guerra às Drogas” (BORBA, 2009, p.7)

No momento em que Reagan assinou a Ordem Executiva 12368, as drogas ilegais em território estadunidense acabaram por se tornarem uma ameaça que afetava a segurança nacional (WESTHOFF, 2013). O que se pode dizer, com isso, é que Ronald Reagan revitalizou a Guerra às Drogas criada por Nixon, sendo responsável por iniciar uma era onde a tolerância era equivalente a zero. O 40º presidente americano defendia a ideia de que a vida dos viciados em drogas não era algo que o governo deveria intervir, e deste modo, a política de drogas abandonou o caráter de tratamento de usuários, e o foco passou a ser o ataque à fonte da qual as drogas se originavam, bem como a proibição de seu cultivo e tráfico (PHILLIPS, 2010). A ameaça só seria extinta a partir do momento em que essas fontes fossem atingidas.

Um diferencial da administração de Reagan com relação às drogas foi que a prioridade se deu para o âmbito interno – com políticas conservadoras –, para depois o tráfico internacional de drogas receber enfoque. Como exemplos de medidas tomadas no contexto nacional, têm-se a assinatura do *Comprehensive Crime Control Act*¹ em 1984; do *Omnibus Drug Act*² em 1986 e do *The Anti-Drug Abuse Act*³ em 1986. Mesmo a primeira-dama, Nancy Reagan, dedicou-se a apoiar seu marido em fazer da América um local livre de drogas, através da campanha “Just Say No”, promovendo-a tanto nacionalmente, através de visitas em escolas, e internacionalmente, viajando para outros países. Aparições públicas em redes de comunicações, onde pôde discursar acerca de suas preocupações para com o uso de drogas, também foram cruciais para obter apoio populacional à Guerra às Drogas, pois tal suporte era excepcional para a validação das políticas antidrogas (WESTHOFF, 2013).

1. The Act included increased federal penalties for the cultivation, possession and sale of marijuana (WESTHOFF, 2013, p. 15).

2. The Act allocated \$1.7 billion to the enforcement of drug laws and educational programs (NEWCOMB *apud* WESTHOFF, 2013, p. 15-16).

3. The Anti-Drug Abuse Act allocated even more funding for law enforcement, laws, increased penalties, and prevention and educational programs (PERL *apud* WESTHOFF, 2013, p. 16).

Combatendo as drogas como um problema de segurança nacional o governo Reagan destinou 61% de seus recursos administrativos em 1982 à guerra às drogas e 69% no ano de 1989, chegando, em seus oito anos de governo, a uma média de 66% dos recursos na redução de oferta de drogas (VILLA *apud* SILVA, 2015, p. 126)⁴.

Para o âmbito internacional, a política norte-americana basicamente objetivava uma repressão à internacionalização do narcotráfico, uma vez que “o comércio internacional de drogas passou a ser considerado uma questão de segurança nacional dos Estados Unidos” (BORBA, 2009, p.7). Assim, como a Colômbia era uma das principais fontes de exportação de drogas da época, deveria ser feito “um ataque contundente *in locus* à oferta da droga” (VILLA; OSTOS, 2005, p. 2).

A Administração Reagan tinha urgência em militarizar o combate ao narcotráfico no âmbito internacional, especificamente na América Latina. Dada tamanha urgência, em 1986, uma *National Security Decision Directive (NSDD)*, nº221, que carregava o nome “*Narcotics and National Security*”, foi editada pelo 40º líder norte-americano. Nessa decisão, continha que “alguns grupos insurgentes financiam suas atividades pela taxaço de ações vinculadas ao tráfico de drogas, provendo proteção a traficantes locais ou cultivando suas próprias colheitas de drogas” (NATIONAL SECURITY DECISION DIRECTIVE -221 *apud* RODRIGUES, 2012, p.18)⁵. Deste modo, oficializava-se a argumentação americana de que guerrilhas de esquerda, como as FARC⁶, tinham relação com o narcotráfico, que correspondia a uma ameaça à segurança continental (LABROUSSE *apud* RODRIGUES, 2012). Sendo assim, o tráfico de drogas ameaçava seriamente a segurança nacional dos Estados Unidos, já que nações com um alto desenvolvimento industrial de narcóticos – junto de organizações criminosas do tráfico internacional, de insurgentes rurais e terroristas urbanos – poderiam desestabilizar governos locais, de modo que a expansão do narcotráfico crie tanto um problema regional quanto específico a cada nação. (NATIONAL SECURITY DECISION DIRECTIVE -221 *apud* RODRIGUES, 2012, p. 18).

A edição realizada por Reagan na NSDD-221 foi então responsável por ampliar a ideia de Nixon – com relação ao narcotráfico

4. VILLA, Rafael. **Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul**. São Paulo: USP, 2007.

5. NSDD-221. **Narcotics and national security**. Washington: The White House, 8 abr. 1986. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

6. Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

como uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos -, levando a ameaça à soberania estatal para o âmbito internacional, onde o narcotráfico agora era dado como uma ameaça a qualquer país do continente que identificasse atividades narcotraficantes em seu território. “Para enfrentar tamanha “ameaça”, a NSDD-221 recomendou um esforço continental para combater a produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas” (RODRIGUES, 2012, p. 19).

Além da preocupação com a formação de cartéis, que estavam aterrorizando a América do Sul, a administração de Reagan preocupava-se também com os traficantes de drogas individuais - especialmente com empresas ilegais, que praticavam lavagem de dinheiro. Tratando-se de uma ameaça à segurança nacional, o Estados Unidos não hesitou em exercer esforços para pará-los. “Durante a Administração Reagan, muitas prisões importantes foram feitas no setor internacional de drogas. Em particular, no México e na Colômbia grandes criminosos foram presos” (WESTHOFF, 2013, p. 24, tradução nossa).⁷

Dada a importância de Nixon e Reagan, precursor e securitizador respectivamente da questão do narcotráfico colombiano, a questão perpassa também pelos dois presidentes que estiveram no comando dos Estados Unidos da América nesse intervalo, são eles Gerald Rudolph Ford entre 1974 e 1977) e James Earl Carter (entre 1977 a 1981). Esses presidentes tiveram ideias e perspectivas diferentes do que securitizar e politizar em seu mandato, priorizando questões de cunho social no sentido da desigualdade.

Gerald Ford em seu mandato, assumiu a presidência em um âmbito politicamente instável, foi o responsável por assinar os acordos de Helsinque que cooperaram para a détente da Guerra Fria, finalizar a Guerra do Vietnã e conceder perdão ao presidente Nixon envolvido no Caso Watergate. Junto a isto a primeira dama, Betty Ford, teve grande destaque na promoção de questões sociais e no combate as drogas e ao alcoolismo virando uma política de extremo prestígio nacional.

Jimmy Carter, por mais que tenha mantido seu foco e atuação na área de direitos humanos, tinha intenção de descriminalizar⁸ a

7. [...] during the Reagan Administration a lot of important arrests had been made within the international drug industry. In particular in Mexico and Colombia major drug criminals were arrested. (WESTHOFF, 2013, p. 24)

8. Aqui, é importante ressaltar a diferença entre os termos “legalização” e “descriminalização.” Onde o primeiro, concerne em eliminar todas as sanções antes aplicadas, e o segundo, em apenas liberar o ato do ponto de vista legal, mas a pessoa apontada ainda pode cumprir sanções, etc.

maconha, alegando que “as penas contra a posse da droga não devem ser mais prejudiciais do que a própria droga”. (Rosenberger, 1996, p.25). A política antidrogas de Carter voltou seu foco para o “inside”, com leis que visavam a interdição e erradicação, principalmente na parte da demanda. O 39º presidente dos EUA reconhecia que o problema não se limitava nas questões fronteiriças, visto que o tráfico chegava também pelo ar e pela água. A política antidrogas de Carter não fracassou literalmente, mas também, não surtiu os efeitos desejados. A presidência de Carter testemunhou um aumento acentuado no uso de cocaína. De 1978 a 1984, o consumo de cocaína na América aumentou entre 19 e 25 toneladas para entre 71 e 137 toneladas. A demanda por cocaína aumentou tanto quanto 700 por cento em apenas seis anos (COLLET, 1989, p. 35).

Visto que a maconha estava ligada intimamente ao consumo de cocaína, o governo decidiu se afastar das políticas de discriminação, dado o efeito contrário das mesmas. A política antidrogas seria retomada mais tarde, com mais vigor, por Ronald Reagan.

Além da contribuição financeira e militar aos países fontes para ajudar no combate, houveram pressões diplomáticas por parte dos Estados Unidos aos países que eram produtores para que eles cooperassem em sua política antidrogas, havendo ameaças de imposição de sanções econômicas caso os mesmos não colaborassem para colocar fim ao narcotráfico – devendo serem convergentes com os esforços estadunidenses (BORBA, 2009). De todo modo, “o acatamento da lógica punitiva e da militarização por Estados latino-americanos” (RODRIGUES, 2012, p. 20) se deu de acordo com as políticas de cada país – incluídos nos tratados proibicionistas –, que já combatiam o narcotráfico à sua maneira ao mesmo período em que as decisões de Reagan eram tomadas.

A evolução da securitização na relação bilateral EUA-Colômbia

As questões acerca do narcotráfico colombiano e suas inerentes consequências perduram há anos, permanecendo até os dias atuais. O envolvimento maciço e intervencionista dos Estados Unidos para com a Colômbia é amplamente percebido ao longo da história, dado que Richard Nixon foi o seu precursor: durante seu governo (1969 - 1974), o 37º presidente dos Estados Unidos afirmou em discurso que o país possuía o maior número

de dependentes de heroína do mundo, e que o problema se encontrava em escala nacional. Para combater este mal que aflige a sociedade americana, Nixon defendia, segundo, Viana e Viggiano (2013) que “o consumo de substâncias ilícitas se caracterizava como uma situação de emergência nacional, uma prática que deve ser combatida com vigor”. Mais tarde, este debate foi retomado por Reagan, voltando ao termo “Guerra às Drogas” (VIANA & VIGGIANO, 2013, p.80).

A presidência de Ronald Reagan tinha caráter peculiar: caracterizado por uma posição radical, o presidente chegou ao poder na intenção de “reparar” políticas falhas de mandatos passados. Quanto ao narcotráfico, Reagan discursava que o problema só poderia ser parado se fosse combatido em sua raiz, ou seja, nos lugares onde eram produzidas as substâncias psicoativas, pois as mesmas eram encaradas como “pragas”, que degeneraram a população e instituições (VIANA & VIGGIANO, 2013, p.81). Portanto, Reagan elevou o inimigo a nível internacional, e durante seu mandato (1981-1989), o presidente, junto de sua esposa, Nancy Reagan, ambos influenciados pelas pressões populares, e pelo aumento do consumo de entorpecentes, retomam o termo cunhado por Nixon, declarando a “Segunda Guerra às Drogas”, com entrada em vigor do tratado de extradição entre EUA e Colômbia visando a prisão de narcotraficantes colombianos (SILVA, 2013, p.27).

Ao analisar os Estudos de Segurança Internacional, dada a “Guerra às drogas” empregada pelo governo norte-americano durante a década de 1980, percebemos que existe uma consonância quando se afirma que as questões e objetos de segurança não são os mesmos ao longo da história: os países passaram a securitizar novas ameaças na *détente* da Guerra Fria, o que dá vazão ao conceito de “segurança ampliada”. As nações também passaram a securitizar outros assuntos que não tangem a questão clássica e militar, extremamente influente antes e durante o período decorrente da Guerra Fria, surgindo assim o conceito de Segurança Humana. Tal conceito deriva do debate não só em relação aos Estados, como também inclui as instituições internacionais, lidando com o aparecimento dos novos atores na arena internacional das últimas décadas no campo de segurança – empresas transnacionais, organismos multilaterais e ONGs – e de novas agendas para a política internacional (OLIVEIRA, 2009. p. 68-69).

No caso colombiano, é necessário ressaltar “o contexto dos

discursos das novas ameaças, o que implicava a diminuição da velha ameaça: o comunismo” (VIANA; VIGGIANO, 2013, p.80). Já aqui mencionados, os dados apresentados por Silva (2015, p. 126), apresentam que o presidente (Reagan) “destinou 61% de seus recursos administrativos em 1982 à guerra às drogas e 69% no ano de 1989, chegando, em seus oito anos de governo, a uma média de 66% dos recursos na redução de oferta de drogas”. Nota-se então que, apesar do país andino não ser o único Estado alvo da política antidrogas estadunidense, fica clara a importância dada ao Estado colombiano: Em uma análise geral, 70% dos recursos destinados à guerra às drogas foram realocados na Colômbia (NATIONAL DRUG CONTROL STRATEGY *apud* VIANA; VIGGIANO, 2013, p. 91). Sendo assim, na construção de todos os discursos e no processo gradual de entendimento do inimigo, iniciados com a política de Nixon e sequenciados por Ronald Reagan, é incontestável que a questão do narcotráfico colombiano estava securitizada pelos Estados Unidos da América.

No final da segunda guerra mundial, a teoria predominante nas relações internacionais denominava-se Realismo, sendo a corrente de pensamento “hegemônica” e assim se seguiu entre os anos da Guerra Fria. O realismo, porém, foi incapaz de prever o final da Guerra Fria, tornando-se insuficiente na explicação e no entendimento do palco nas relações internacionais. Ainda assim, não fora totalmente abandonada; ainda era decorrente a existência de teóricos de veia realista. No entanto, várias correntes teóricas se despendem com o fim da ordem bipolar que pairou no cenário internacional durante anos. Uma delas seria a teoria de securitização, redigida na Escola de Copenhague. Segundo Tanno (2003, p. 53), “Escola de Copenhague visa a desenvolver um conjunto de conceitos e quadros analíticos para viabilizar a análise de segurança internacional sob uma perspectiva abrangente”.

Barry Buzan é o teórico chave na Escola de Copenhague, na segunda edição de seu livro, que ficou conhecido como “*People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era (1991)*.” Buzan alega que deveriam ser incorporadas as ameaças econômicas, societais (comunitárias) e políticas; porém, o autor mantém o Estado no foco das atuações. (TANNO, 2003, p. 55). Nas palavras de Villa (1999, p. 21) “no confronto dos atores transnacionais não estatais com o Estado-Nação, as razões desse último tendem a prevalecer”.

Nas palavras de Farret (2014, p. 227), as ameaças e questões podem ser divididas entre politizadas, não-politizadas e securitizadas. Ameaças não-politizadas não são colocadas em pauta pelo Estado. Já assuntos politizados envolvem decisões estatais, mecanismos para lidar com a mesma e têm espaços maiores quando nos referimos às questões de políticas públicas e atenção por parte do Estado. Buzan, em *Security, a New Framework for Analysis* (Wæver et alii, 1998), define segurança e assuntos securitizados como um movimento político além das “regras do jogo” pré-estabelecidas, de modo que a trate como um tipo particular de política ou algo que a transcende. Dessa forma, a securitização pode ser interpretada como uma politização extrema – sendo ela auto referida –, já que no contexto da prática surgem questões de segurança, podendo as ameaças serem reais ou apenas apresentadas como uma. (Wæver et all *apud* Tanno, 2003, p. 59-60).

Sendo assim, pode-se ressaltar que o processo de securitização do Narcotráfico é claro nos EUA, sendo consolidado através do discurso. Como mencionado, a política de Reagan tinha características radicais, e, impulsionado pelo grande aumento do consumo de droga nos EUA, os alvos passaram a ser os países de onde provinham as substâncias psicoativas. Segundo Lowenthal, (1989 p. 52), obtinham-se fortes repressões norte-americanas sobre os países latino-americanos, visando o extermínio das plantações e a inibição do tráfico. Como estratégia de barganha, utilizou-se sanções impostas aos países que não cooperavam suficientemente.

A noção de securitização é explicitada nos escritos de Tanno, (2003) ao relembrar as contribuições da Escola de Copenhague, e ao dissertar quanto à construção de ameaças. Segundo o autor, o sucesso de uma securitização não depende apenas do esforço dos envolvidos, já que é necessário o reconhecimento social da ameaça em questão à segurança. Dessa forma, é eminente a existência de significados intersubjetivos partilhados entre os implementadores, junto da inserção das formulações em suas agendas, visto que há limites sociais em relação ao que pode ou não ser considerada uma questão de segurança. (TANNO, 2003. p. 58).

Dado o discurso da securitização e definido o inimigo específico, com a ocorrência da já citada caracterização do governo Reagan como implacável, entende-se a participação das guerrilhas envoltas com a questão do tráfico de narcóticos. No ano de 1982,

o National Security Decision Directive (NSDD) estabelecia a relação entre o narcotráfico e as guerrilhas de esquerda.⁹ A criação do NSDD “oficializa sua percepção de que a principal ameaça aos Estados Unidos e ao hemisfério ocidental passara a residir na simbiose entre terrorismo de esquerda e narcotráfico” (RODRIGUES, 2001 *apud* RODRIGUES, 2002. p.105). Como consequência, a administração Reagan aumentou a pressão para erradicação de plantios e repressão ao tráfico de drogas, além de ameaças com o uso da força, pressões políticas, econômicas e diplomáticas (SANTOS, 2010, p. 70-71).

Os conflitos internos colombianos, em conjunção com a postura implacável e proibicionista dos Estados Unidos, fez enrijecer as legislações internacionais de controle de drogas. Vale ressaltar que o já citado conceito de “segurança ampliada” explica essa relação no foco do indivíduo, ao acatar e entender os narcóticos como uma ameaça à população: “nesse ponto, nota-se a convergência de interesses, nos discursos diplomático-militares dos EUA e da Colômbia, da definição do narcotráfico como um problema de segurança nacional” (DUARTE VILLA; OSTOS *apud* RODRIGUES, 2012, p. 24).

Como mencionado, o ambiente de *détente* da Guerra Fria fez surgir novos assuntos no palco de interação das relações internacionais, e nesse sentido, a posição característica do governo Reagan, pressionado internamente e alarmado com os dados sobre o aumento do consumo de entorpecentes nos Estados Unidos. Como resposta a tal ameaça, evidenciou-se – através do discurso do mesmo, principalmente no que concerne à formação de guerrilhas e grupos paramilitares – responsáveis pela desestabilização do ambiente interno da Colômbia – fez com que a securitização desse tema ganhasse o ambiente internacional. A convergência que partiu dos Estados Unidos para com o país andino em dar prioridade a esse assunto apenas reforça a ideia da intensificação da segurança humana que constituía o narcotráfico como ameaça principal e que precisava ser combatida com urgência.

9. Em discurso, Reagan sustentou que: “a ameaça à segurança nacional colocada pelo tráfico de drogas é particularmente séria fora das fronteiras dos EUA. São fontes de preocupação aquelas nações com florescente indústria de narcóticos, onde a combinação de organizações criminosas do tráfico internacional, insurgentes rurais e terroristas urbanos pode minar a estabilidade de governos locais [de modo que a] expansão das atividades narcotraficantes [...] cria tanto um problema regional quanto específico a cada país” (NATIONAL SECURITY DECISION DIRECTIVE -221 *apud* RODRIGUES, 2012, p. 18).

A dualidade agente-estrutura na securitização

O narcotráfico colombiano é visto como a principal ameaça a ser securitizada pelos Estados Unidos, e tal fato deu-se através de uma construção social, tanto por um impacto estrutural quanto a partir de uma influência de seus agentes.

Tal relação é motivada pela co-constituição que existe entre a estrutura e agente, que pode ser explicada pela Teoria da Estruturação de Giddens, onde os atores se encontram em uma dualidade na qual “as propriedades dos agentes e da estruturação são ambos relevantes para a explicação do comportamento social” (HOLLIS; SMITH apud ADLER, 1999, p. 209)¹⁰. Assim, temos que a formação de conhecimentos compartilhados se dá através da vivência social entre os agentes e sua intersubjetividade e significação, mas também por questões trazidas pela estrutura, a qual exerce grande influência na sociedade. Essa constituição é realizada de forma gradual, podendo passar por variadas ressignificações, até atingir a institucionalização de determinadas práticas.

Como dito anteriormente, a construção de um inimigo feita para com o narcotráfico foi gradual, sendo primeiramente trazida por Nixon, que cunhou o termo “guerra às drogas”. Tal fato levou a uma introdução sobre a importância do combate aos narcóticos nas relações sociais dos indivíduos, construindo uma significação da população com a problemática, porém não sendo capaz de institucionalizar o problema na sociedade; já na década de 80, nota-se nos Estados Unidos “um elevado aumento na demanda por drogas e conseqüentemente, aumento nos problemas sociais decorrente da utilização desses psicoativos.” (FARRET, 2014, p. 229). A partir desse fato, o governo de Reagan sofre com “às demandas cada vez mais veementes da opinião pública” (SILVA apud ISACSON, 2013, p. 134)¹¹, que pediam, de acordo com Farret (2014), cursos de ações e medidas mais ativas e rigorosas para repressão e controle do tráfico de drogas.

Neste ponto, é perceptível a ação dos agentes que, através de sua interação social e da significação negativa sobre a temática, agora já de maneira mais disseminada e implantada na sociedade,

10. HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and Understanding International Relations**. New York; Oxford University Press. 1990.

11. ISACSON; YOUNGERS. **Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas**. 2013.

levou a um entendimento coletivo e a um alinhamento de interesses individuais sobre a situação, pois os agentes “agem de acordo com regras institucionalizadas, mas também com seu interesse” (COHEN apud ADLER, 1999, p. 210).¹²

A partir destes acontecimentos, o presidente Reagan securitiza o narcotráfico colombiano, elevando-o ao nível de ameaça internacional, pois, segundo Viana e Viggiano (2013), a ameaça localizada fora de seus limites territoriais manteria a noção de ordem dentro de suas fronteiras, o que traria também uma noção de unidade social. Além disso, com a securitização, há a transformação dos interesses subjetivos, criados tanto pela estrutura quanto por seus agentes em práticas sociais, dessa vez para além do interno, tendo um foco principal no âmbito externo.

Utilizando-se da Teoria da Estruturação para analisar a situação, nota-se que tal postura tomada pelos Estados Unidos e sua sociedade só foi possível pois, a estrutura não é algo exógeno e fixo, mas sim é “tanto o meio como o resultado da reprodução das práticas” (ADLER, 1999, p. 210); Dessa forma, ao longo do processo gradual de securitização, começando com o governo de Nixon até a implementação da securitização com Reagan, a estrutura foi se transformando e afetando a percepção e significação dos agentes sobre a questão das drogas.

Tendo um enfoque mais preciso no governo de Reagan, pode-se afirmar que este utilizou-se de diversas táticas no combate às drogas, principalmente ações de cunho militar, porém um dos primeiros meios utilizados – e um dos mais eficientes – para reafirmar o apoio da população foi o ato de discurso: um dos discursos mais disseminados foi promovido pela primeira dama: Nancy Reagan, com a campanha *Just Say No*, que havia sido transmitida através de “anúncios de utilidade pública como parte de um esforço nacional para desencorajar os adolescentes quanto ao uso recreativo de drogas [...]” (BERGER, 2014).

Dessa forma, utilizando os estudos de Weaver sobre o processo comunicativo que transpõe questões ao âmbito da segurança, é possível contemplar a segurança como um ato de fala e não um objeto de interesse; como um signo que se refere a algo real. Contudo, para o autor, a fala em si já é um ato, ou seja: “ao dizer ‘segurança’, um representante estatal faz referência a um acontecimento em uma área específica” (WAEVER apud FARRET, 2014, p. 227).

12. COHEN, Ira. **Structuration Theory and Social Praxis**: Social Theory Today. Stanford; Stanford University Press. 1989.

Portanto, a estrutura busca – neste caso – com o uso de discursos, o respaldo dos indivíduos de sua sociedade para alcançar um objetivo comum da coletividade: o fim do narcotráfico, através de quaisquer meios. Além disso, tais discursos trouxeram ainda um slogan político ao governo, o que deu mais força e legitimidade às suas ações, pois “agregava uma ideia de perigo ‘à estabilidade política e coesão social norte-americana’” (DURAN apud JÚNIOR, 2005, p. 100).

Ainda sobre a política antidrogas de Reagan, de acordo com Silva (2013), estas também continham, em certa medida, uma tentativa de restaurar os valores tradicionais estadunidenses, o que era um forte desejo da população, a qual alegava que o uso das drogas levou a um declínio dos valores da família e de seu “American Way of Life”. Dessa forma, os Estados Unidos embasavam suas atitudes no discurso de que o narcotráfico ameaçava os valores de sua sociedade, utilizando-se de “critérios antidrogas baseados em visões moralistas elaboradas, principalmente, por médicos e policiais” (JÚNIOR, 2005, p. 96).

Sendo assim, afirma a ideia de que o inimigo estaria prejudicando o convívio social e a sobrevivência societária como um todo, não apenas de seu país, mas sim de todos os regimes democráticos ocidentais, alegando que os países produtores de narcóticos se encontravam fora da “conformidade com os princípios, formas e os limites do ‘Estado democrático’” (VIANNA & VIGGIANO, 2013, p. 88).

Estas foram algumas das formas de ações e comportamentos realizados, tanto por parte da estrutura, quanto por parte do agente, sendo que a estrutura foi anteriormente influenciada, motivada e até mesmo moldada pelos interesses individuais e coletivos dos agentes; e os agentes, que sofreram uma pressão por parte da estrutura, a qual também influenciou e moldou seus interesses. Portanto, é notável um complemento do conjunto de ações de ambas as partes, que visam, através dessas ações, uma legitimidade e uma institucionalização de suas práticas através de leis e instituições, buscando atender seus interesses baseados na construção social.

Como forma de pôr em prática tal institucionalização, surgiram neste período inúmeras instituições e leis criadas para lidar com a “nova ameaça” (VIANNA & VIGGIANO, 2013, p. 82), mas dois organismos criados para liderar o problema se destacaram, os quais: o *Drug Enforcement Administration* (DEA) e o *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP). O DEA, criado em 1973 por Ni-

xon, “tinha como função coordenar e aplicar as leis proibicionistas em território nacional e no exterior” (RODRIGUES *apud* SANTOS *et al*, 2014, p.3). É possível observar que mesmo em um período onde tinha-se um baixo compartilhamento social sobre o problema, já buscava-se uma tentativa de expandir a significação e a institucionalização entre os agentes, uma vez que havia a ideia que estava sendo disseminada na sociedade através de discursos, visando atingir o inimigo, de forma a declarar e combater “uma guerra global total contra o perigo das drogas” (VIANNA & VIGGIANO, 2013, p. 82). Já o ONDCP, foi criado em 1988 e tinha como objetivo “estabelecer prioridades, implementar a estratégia nacional anti-drogas e autorizar orçamentos destinados ao controle de drogas” (VIANNA & VIGGIANO, 2013, p.83).

Portanto, é possível inferir que tais instituições foram criadas por órgãos pertencentes à estrutura, de modo a institucionalizar as práticas e os ideais antidrogas já recorrentes e compartilhados fortemente pelos agentes, dando-se assim uma estruturação, na qual as ações eram legitimadas pelas instituições criadas e também pela convergência de interesses entre estrutura e agente.

Por fim, pode-se afirmar que o processo de securitização do narcotráfico colombiano realizado pelo governo de Reagan foi construído de forma gradual, tendo movimentos e ações da estrutura e dos agentes da sociedade, onde ambos influenciaram, moldaram e até mesmo impulsionaram esse processo de implementação e co-constituição social, formando assim uma significação coletiva da ameaça externa. A partir desse fato foi visível a forma a qual a sociedade estadunidense significou, tanto a ameaça, como as práticas do governo para com o narcotráfico, baseando-se em questões intersubjetivas criadas pelo convívio social e interpretações que eram motivadas por discursos, além de alinharem os interesses entre estrutura e agentes de uma forma dinâmica, mostrando a dualidade e a coexistência entre eles.

Conclusão

Dessa forma, pode-se concluir que a significação de ameaça para com o narcotráfico colombiano foi feita pelos Estados Unidos através de um processo gradual de securitização, baseando-se nas novas ameaças do pós-Guerra Fria, utilizando-se de discursos, para concretizar a securitização e conquistar o apoio da população. Tam-

bém utilizou-se de normas criadas no âmbito interno e internacional, como por exemplo as instituições voltadas para a problemática, o governo de Ronald Reagan, respaldado pelos cidadãos estadunidenses, realizou a segunda Guerra às Drogas de forma incisiva e ativa, demonstrando assim que, a influência e o poder dos discursos são capazes de implementar políticas na sociedade e até mesmo justificar possíveis intervenções de outros países.

Referências

ADLER, Emmanuel. O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova* [online]. 1999, n.47, p.201-246. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47>>. Acesso em: 24 out. 2017.

BERGER, Jonah. **Contágio: Por que as coisas pegam?**. Leya, 2014.

BORBA, Pedro dos Santos de. Narcotráfico nas Américas. UFRGS: Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT): Dossiê Temático n°05, 2009. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo75.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

COHEN, Ira. **Structuration Theory and Social Praxis: Social Theory Today**. Stanford: Stanford University Press. 1989.

COLLET, Merrill. **The Cocaine Connection: Drug Trafficking, and Inter-American Relations**. New York: Foreign Policy Assoc. 1989.

FARRET, Nerissa Krebs. A Securitização do Narcotráfico nos Estados Unidos e a influência no Brasil. **Conjuntura Global**, Vol.3, n. 4, out./dez., 2014, p. 226-232. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjuntura-global/files/2016/02/A-Securitiza%C3%A7%C3%A3o-do-Narcotr%C3%A1fico-nos-Estados-Unidos-e-a-Influ%C3%Aancia-no-Brasil_Nerissa-Krebs-Farret-1.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2017.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and Understanding International Relations**. New York: Oxford University Press.1990.

ISACSON; YOUNGERS. **Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas**. 2013.

JÚNIOR, Ivan Gonçalves P. Américas em beligerância: a guerra ideológica do tráfico de drogas. **Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, vol.4, n. 7, p. 91-107, 2005.

LOWENTHAL, Abraham F. Os Estados Unidos e a América Latina: além da era Reagan*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n°18, ago. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000300004>. Acesso em: 01 nov. 2017.

NEWCOMB, M.D. Substance abuse and control in the United States: ethical and legal issues. **Social Science & Medicine**. 1992.

OLIVEIRA, Ariana B. O fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: O conceito de segurança humana. **Aurora**, ano III, n. 5, dez. 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1221/1088>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

PERL, R. Congress, international narcotics policy, and the anti-drug abuse act of 1988. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. 1989.

PHILLIPS, Kasey C. Drug War Madness: Drug War Madness: A Call for Consistency Amidst the Conflict. *Chapman Law Review*. rev. 645, v. 13, ago. 2010. Disponível em: <<http://digitalcommons.chapman.edu/chapman-law-review/vol13/iss3/6/>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

RODRIGUES, Thiago M. S. A infundável guerra americana. Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **São Paulo Perspec.** vol. 16, n.2, apr./jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200012>. Acesso em: 01 nov. 2017.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. *Contexto Internacional*. vol. 34, n. 1, jan./jun. 2012, p. 9-41.

ROSEN, J. Daniel; MARTÍNEZ, R. Zepeda. La Guerra contra las Drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas. *Ánfora*, 21(37), 2014, p. 179-200.

ROSENBERGER, L. R. **America's Drug War Debacle**. Brookfield, VT: Ashgate. 1996.

SANTOS, C. C. P. D. et al. A Questão do Narcotráfico no Brasil a partir da Experiência Estadunidense: uma Síntese. **XII Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-17, 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_questao_do_narcotrafico.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Rev. Bras. Polít. Int.** vol. 53, n. 1, 2010, p. 67-88.

SILVA, C. C. Viana e. PLANO COLÔMBIA: securitização do narcotráfico pelos Estados Unidos da América. *Conjuntura Global*, Vol. 4, n. 2, maio/ago., 2015, p. 124-132. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/43167>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

SILVA, L. Lopes. **A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1028-Questao_das_Drogas_nas_Relacoes_Internacionais_A.pdf>. Acesso em: 28 out. 2017.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de Segurança Internacional. **Conjuntura Global**. vol.25, n. 1, jan. /jun. 2003, p. 47-80. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

VIANA, Manuela Trindade; VIGGIANO, Juliana Lyra. Indefinição de fronteiras: a fusão entre guerra e crime nas políticas dos Estados Unidos para a Colômbia. In:

MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Hector (ORG). **Paz e Guerra; defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 75-104.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. *Rev. Sociol. Polit.* 1999, n.12, p.21-33. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44781999000100002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01 nov. 2017.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Rev. bras. polít. int.* 2005, vol.48, n.2, p. 86-110.

WAEVER, Ole. **Securitization and Desecuritization**. Columbia University Press, 1995. p. 46-87.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge University Press, 1999. p. 447.

WESTHOFF, L. B. Rozemarijn. Ronald Reagan's War on Drugs: A policy failure but a political success. 2013. 55f. Tese (Master Thesis in American History) - Faculty of Humanities. Leiden University. Disponível em: <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/21802>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

Recebido em: 30.11.2017

Aprovado em: 01.12.2017

Entre conflitos, botes, fronteiras e muros: marginalidade e potência do refugiado no mundo contemporâneo*

Among conflicts, boots, borders and walls: marginality and power of the refugee in the current world

Patrícia A. de Almeida**

Resumo

Na linha do que desenvolve o pensador contemporâneo Giorgio Agamben, este artigo concentra-se na discussão feita acerca do crescimento da exclusão contemporânea, acolhendo a associação que o autor realiza do conceito de *homo sacer* à figura do refugiado. Para tanto, visando a compreensão da complexa discussão feita pelo intelectual, resgata-se o diálogo estabelecido com Hannah Arendt (2012) e Michel Foucault (2005). Para elucidar o problema, destaca-se a condição em que o refugiado está exposto na atualidade.

Palavras-chaves: Direitos Humanos. Exclusão Humana. Homo Sacer. Refugiados.

Abstract

In line that is developed by the Italian author Giorgio Agamben, this paper salvages the discussion about the growth of current exclusion, accepting the association that the author makes of the concept of *homo sacer* to the figure of the refugee. Therefore, in order to understand the complex discussion made by the thinker, it is salvaged the dialog established with Hannah Arendt (2012) and Michel Foucault (2005). To elucidate the problem, the condition to which the refugee is exposed today is highlighted.

Key-words: Human Rights. Human Exclusion. Homo Sacer. Refugees.

* O presente artigo, aqui parcialmente reformulado, é parte do trabalho apresentado como exigência para a obtenção do título de Bacharel, ao Curso de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Glauco Barsalini e coorientação do Prof. Dr. Breno Martins Campos.

** Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP). Contato: patriciaalmeida_pe@hotmail.com.

Introdução

A exclusão humana é um fenômeno que tem se expandido significativamente na contemporaneidade, acometendo um número de pessoas em escala cada vez mais ampla, problema que não se fundamenta apenas no crescimento populacional, mas encontra subsídios em variáveis muito mais complexas. Nesse sentido, é possível verificar que incompatibilidades cercam o aumento desse índice, pois o problema da exclusão humana, que deveria ter se minimizado ou até se dizimado com a ascensão dos direitos humanos e, também, em razão das premissas e prioridades que compõem o modelo político vigente (o democrático), ao contrário, segue aumentando de forma constante e significativa.

Nos últimos anos, diante da grande proporção de conflitos internos e externos, que tem assolado alguns países, o número de pessoas solicitantes de abrigo – principalmente deslocadas do Oriente Médio rumo a países da Europa – tem se tornado alarmante, efervescência que tem atingindo índices recordes ao que concerne os anos de 2014 em diante, sendo denominada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma crise humanitária.

O intuito deste trabalho é refletir acerca da exclusão contemporânea, para isso acolhendo a associação que Giorgio Agamben realiza da exclusão à figura do refugiado.

A figura “inquietante” de nosso tempo: breve leitura conceitual acerca da figura do refugiado contemporâneo

A história foi marcada por transições. No que se refere aos direitos humanos, nota-se que a partir da “proclamação” da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, as leis, que anteriormente eram inspiradas pela concepção religiosa em Deus, passam, a partir da Declaração, a se debruçar sobre o homem, gerando, nesse aspecto, sua emancipação, em uma sociedade em mudança que se tornaria secularizada. Segundo Hannah Arendt (2012), em *Origens do Totalitarismo* (1951), nem os próprios autores de tal Declaração tiveram a dimensão de que ela seria tão necessária no século XIX, especialmente em momentos em que os indivíduos se viam ameaçados pelo poder soberano estatal.

Diante do contexto em que se apresentava a Europa nesse período (I e II Guerra Mundial), destoante, no que diz respeito, aos

“direitos conquistados” por meio da Revolução Francesa, Arendt (2012, p.399) esboça significativa constatação: “Os Direitos do Homem, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexequíveis – mesmo nos países cujas constituições se baseavam neles – sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano.” Tratando-se da migração forçada, bastante recorrente nessa época (entre guerras), a autora retrata com sensibilidade que, marcadas pela “perda do lar”, as pessoas deparavam-se com dificuldades, em quaisquer locais aos quais se destinassem; a sensação era a de que seu “reestabelecimento” seria impossível. E o mais ultrajante, diferentemente do que se possa conceber e que geralmente era utilizado como justificativa por parte dos países, o motivo para o não acolhimento não decorria de problemas quanto à superlotação como fator preponderante, mas era proveniente, como pontua a autora, da ordem política. A situação se tornou ainda mais complexa, quando a possibilidade do direito de asilo, que funcionara bem até então, passou a ser dificultada; ao mesmo tempo em que se elevava significativamente o número dos que necessitavam, não havia uma adequação desse direito ao contexto, que passou a ser aplicado apenas a casos de exceção.

É para essa circunstância, descrita claramente por Arendt (2012), que aponta a constatação realizada por Giorgio Agamben que, na discussão que desenvolve referente à exclusão humana, ao resgatar o termo romano *homo sacer*, associa-o ao refugiado. No direito romano, o *homo sacer* correspondia ao sujeito passível de ser morto, por meios diretos, ou indiretos, aquele que poderia ter sua vida tirada sem imputação de pena ao seu executor e que, desamparada de qualquer instância, ou amparo a seu favor, vivia em um limiar entre a vida e a morte. Na definição grega, há distintas expressões para vida, a saber: “zoé, que exprimia o simples fato de viver comum a todos os seres humanos (animais, homens ou deuses) e bíos, que indicava a forma ou maneira de viver própria de um grupo” (AGAMBEN, 2010, p. 9). O *homo sacer* possuiria apenas a condição de *zoé*, que não era instituída no mundo clássico da pólis mas que, no mundo moderno, passa a fazer parte, sendo o campo em que a política atua. Nesse episódio constata-se a relação estabelecida por Agamben (2015), pois refugiados e apátridas se encontravam em uma condição de destituição total: para eles não haveria mais meios legais de proteção permanente. Desvinculados de um Estado nacional, a única “promessa” de proteção era esperada pela aplicação da jurisdição baseada nos “Di-

reitos do Homem e do Cidadão” que, no entanto, como revelam os escritos de Arendt (2012), mostraram-se inexecutáveis, uma vez que o fenômeno se ascendeu em massa.

Os escritos de Arendt (2012), sobre o domínio do modelo totalitário em que foram criados altos contingentes de refugiados e apátridas que, na leitura de Agamben, são associadas à figura do *homo sacer*, podem potencializar-se ainda mais, somados aos subsídios fornecidos por Michel Foucault (2005) que, na análise da realidade política moderna, elenca aspectos importantes para se pensarem as ações que acabam multiplicando, na sociedade contemporânea, a quantidade de sujeitos excluídos.

Dentro da problemática desenvolvida pelo filósofo francês, destaca-se a leitura do modelo de atuação governamental. Foucault (2005) discorre que, sobretudo a partir do século XVIII e início do século XIX, o biopoder se torna parte da realidade política nas sociedades ocidentais. Seria a composição de um conjunto de mecanismos que atuam, levando em consideração os fatores biológicos da espécie humana, inserindo-os na política e proporcionando, a partir desse “empreendimento”, a manutenção do poder por mecanismos que podem ser disciplinares ou regulamentadores, trazendo maior coerção da sociedade ao poder político (poder soberano). A biopolítica, política sobre a vida, tem, por sua vez, como campo de atuação e objeto de controle a vida, na sua concepção biológica, formulando tecnologias de poder para intervir em fenômenos naturais como o nascimento, a morte, doenças, mas também em fenômenos anômalos, sendo estes utilizados como fonte de conhecimento para suas técnicas, por comporem crucialmente a esfera na qual se deseja intervir e, enfim, controlar.

Nesse sentido, a biopolítica tem como necessidade interferir nessa esfera, a fim de mantê-la equilibrada, agindo no intuito de regulamentá-la. Portanto, segundo Foucault (2005), o século XIX é marcado pela apropriação do poder pela vida do homem enquanto espécie, em seus componentes puramente biológicos. Como assinala, o que ocorre é uma “estatização do biológico”, ou seja, uma apropriação do Estado em relação à espécie (FOUCAULT, 2005, p.286).

Para compreender inicialmente a passagem da lógica em que se centra o poder soberano, iniciemos com a teoria clássica. Na teoria clássica, a dinâmica do poder ocorria da seguinte forma: primordialmente, o soberano detinha o poder em relação aos súditos, e este poder se definia em permitir a manutenção da vida e em efe-

tuar a morte; a lógica resumia-se ao que o autor resume em *fazer morrer ou deixar viver*, pois o soberano possuía o poder de matar como, também, o de permitir que vivessem. Porém, esta forma de atuação, na transição do período clássico ao moderno, é substituída a partir de novos mecanismos de poder, dando lugar a outra lógica instaurada que consiste em *fazer viver e deixar morrer*. Havendo essa transição do poder da soberania em relação aos súditos, de *fazer morrer ou deixar viver* para *fazer viver e deixar morrer*, torna-se aparente a vida como nova problemática que se insere diretamente no campo político (FOUCAULT, 2005).

Quais seriam, então, as implicações do exercício do biopoder, e como este daria subsídios para que se instaurasse o que Foucault (2005) considera um problema real: a função violenta do Estado? Segundo o autor, o biopoder promoveu, na modernidade, a inserção de um racismo dentro dos mecanismos do Estado, racismo que resultaria como meio e justificativa para que certas ações, como a exclusão e a inviabilidade da vida, pudessem ser implementadas pelo “corpo” do Estado. Realizou a fragmentação da própria população, pautando-se na concepção de raça, em que, por comparação, se inferioriza uma em relação à outra, tomando-se esse argumento como justificativa para a eliminação de certos “grupos” com determinadas características [indesejáveis]¹. O racismo estaria, portanto, enraizado na concepção do evolucionismo, totalmente atrelado a esses pilares para realizar suas ações. Assim, as distinções não surgiriam especificamente a partir do problema étnico, mas atingiriam também condições raramente abordadas como, por exemplo, os doentes mentais e criminosos.

A leitura de Foucault (2005) descortinou a nova forma de poder que orienta a atuação política na passagem do Estado clássico ao Moderno, quando a ação do poder político começava a operar em um novo campo, centrando-se sobre a vida biológica, tornando a política em biopolítica. E, a partir dessa perspectiva, os estudos de Foucault (2005) se debruçavam sobre os “processos de subjetivação”, elencando objetos de investigação em que se verificava esse artifício, como os hospitais e as prisões. Atualmente, Agamben (2010) considera que o território por excelência em que se operam tais “processos de subjetivação” do exercício do biopoder do soberano, é o campo de concentração, o *locus* da exclusão inclusiva e, em

1. Diz o autor: “Essa é a primeira função do racismo: fragmentar, fazer censuras no interior desse contínuo biológico a que se dirige o biopoder” (FOUCAULT, 2005, p. 305).

linguagem foucaultiana, do disciplinamento dos corpos, algo que não foi propriamente explorado nos debates acerca do biopoder e da biopolítica pelo intelectual francês.

Em contrapartida, os estudos de Arendt (2012), com quem Agamben (2010) também dialoga, concentram-se nessa instância em que a biopolítica é melhor representada: o campo de concentração, para ela um laboratório em que o totalitarismo atua de forma a dominar inteiramente o homem e a extrair toda sua potencialidade enquanto ser humano, chegando a descaracterizá-lo como tal.

Agamben (2010) identifica, no Estado contemporâneo, a presença, e permanência, do estado de exceção que, previsto pelo sistema jurídico-político, deveria ser empregado apenas em casos extremos, como em guerras ou epidemias, quando a ordem jurídica em vigência pode ser suspensa, dando espaço à nova ordem. Nele, a relação entre direito e política, tendo como pano de fundo uma violência que instaura e conserva o direito – concepção que Agamben retoma de Walter Benjamin² – apresenta-se como paradoxo, no sentido de que, nessa supressão da lei pela lei, direitos que preveem proteções e garantias ao indivíduo e à população deixam de ter vigência. Sendo assim, o homem pode ser banido do ordenamento por meio de justificativas legais (DUARTE, 2008, p. 10). Diante desta constatação é que Agamben traz à luz, para reflexão acerca da exclusão contemporânea, a figura do *homo sacer*.

Retoma a expressão “politização da vida”, utilizada primeiramente por Karl Löwith, que a usara em menção à política totalitária e à sua relação próxima com a “democracia de massa”, e considera que tal situação poderia ser notada em eventos histórico-políticos, acontecidos a partir do período contemporâneo e que continham, implícitas em si, ambiguidades (AGAMBEN, 2010, p. 117 -118). Tratava-se de embates que levaram a lutas e conquistas de liberdades e direitos, mas que, no entanto, geraram, simultaneamente, um maior atrelamento da vida da população às “mãos” do poder soberano. O ponto em questão, e sobre o qual Agamben chama a atenção, refere-se à “conversão” de democracias em estados totalitários e vice-versa; e dentre os acontecimentos políticos marcantes e suas consequências não aparentes, o filósofo destaca, dentre outros, a

2. A singularidade da *Crítica* de Benjamin e seu valor único para a reflexão de Agamben justificam-se à luz do que o filósofo italiano entende como a necessidade de uma terceira figura, que rompa a dialética circular entre essas duas formas de violência jurídica (instituinte e instituída/executória) (GIACÓIA JUNIOR, 2008, p. 289).

instituição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (AGAMBEN, 2010).

A partir dessas pontuações, vê-se a contradição da democracia, na qual se desenvolve plenamente a vocação para a biopolítica: ao mesmo tempo em que se criam direitos destinados a categorias específicas, a estrutura política ocidental acaba criando a oportunidade para o surgimento de sujeitos excluídos, apenas incluídos através de direitos e outros mecanismos. Estabelece-se, então, a analogia do campo de concentração com as democracias, de perfil totalitário, demarcado também por um estado de exceção como paradigma de governo (AGAMBEN, 2010). Conforme retoma Oswaldo Giacóia Júnior (2008, p. 295): “Para Agamben, o campo é, por excelência, a figura paradigmática do espaço de instituição e funcionamento de uma política cuja lógica é a exceção, a exceção tornada regra – nele vigia soberanamente um poder de decisão perante o qual toda vida é vida nua: matável e insacrificável.”

Agamben (2010) problematiza os direitos humanos que, definidos em gênese com a função de operar pelo cumprimento de direitos inalienáveis, apresentam, por outro lado, características em seu formato, que tornam a sua aplicação inexecutável, categoria destacada já por Arendt (2012); na concepção da autora, estes direitos - ao contrário do que atribuía a tradição jusnaturalista - teriam como pressuposto para sua aplicação a cidadania política, da qual o refugiado, e o apátrida encontram-se excluído.³ É a partir da declaração dos direitos que a vida natural é inserida na ordem política, pela qual é conduzido o Estado-nação, a *vida nua*, puramente biológica que, diferentemente de como era abordada pelo antigo regime (com indiferença), e da distinção com que era vista no mundo clássico (*zoé* e *bíos*), nas palavras de Agamben (2010, p. 124): “[...] entra agora em primeiro plano na estrutura do Estado e torna-se, aliás o fundamento terreno de sua legitimidade e da sua soberania”.

3. “Algo mais fundamental do que a liberdade e a justiça, que são os direitos do cidadão, está em jogo quando deixa de ser natural que um homem pertença à comunidade em que nasceu, e quando o não pertencer a ela não é um ato da sua livre escolha, ou quando está numa situação em que, a não ser que cometa um crime, receberá um tratamento independente do que ele faça ou deixe de fazer. Esse extremo, e nada mais, é a situação dos que são privados de seus direitos humanos. São privados não do seu direito à liberdade, mas do direito à ação; não do direito de pensarem o que quiserem, mas do direito de opinarem. Privilégios (em alguns casos), injustiças (na maioria das vezes) bênçãos ou ruínas lhes serão dados ao sabor do acaso e sem qualquer relação com o que fazem, fizeram ou venham a fazer.” (ARENDETT, 2012, p. 403)

Ao citar alguns dos órgãos criados para tentar lidar com o problema do refugiado (até o atual ACNUR, 1951), o filósofo pontua que a partir do momento em que a condição dos refugiados tornou-se um fenômeno em massa, nem os Estados e muito menos as organizações, ora comprometidas com os direitos humanos, deram conta de resolver, ou sequer enfrentar o problema, sendo essa responsabilidade redirecionada por estes para a polícia e as organizações humanitárias. Esses limites em lidar com o problema, não são decorrentes de razões simplesmente práticas, mas ocorrem por meio dos mesmos determinantes que inserem a vida no ordenamento político, a saber, o biopoder (AGAMBEN, 2015). É a partir dessas incompatibilidades que Agamben se refere ao Estatuto do Refugiado, considerando-o como dotado de um caráter provisório:

Que, para algo como o puro homem em si mesmo, não exista, no ordenamento político do Estado-nação, um espaço autônomo é evidente no mínimo pelo fato de que o estatuto do refugiado foi sempre considerado, mesmo no melhor dos casos, como uma condição provisória, que deve levar a naturalização ou à repatriação. Um estatuto estável do homem em si mesmo é inconcebível no direito do Estado-nação (AGAMBEN, 2015, p. 28).

Apresenta-se como um paradoxo o fato de que o refugiado, em quem os direitos do homem deveriam ser integralmente realizados, como aduz Arendt (2012) no capítulo “O declínio do Estado Nação e o fim dos direitos do homem”, inversamente, é a figura que pode colocar em risco o conceito de direitos inalienáveis, ao se apresentarem como indivíduos destituídos de um Estado, desvinculados de cidadania, expondo a crise das ideias afirmativas referentes à nacionalidade e ao nascimento (AGAMBEN, 2015). Aqui, a teoria que defende que os “sólidos” conceitos de nascimento e de nacionalidade estão em suspensão, embora em chave bastante diversa da internacionalista de tradição neokantiana (a qual advoga o progresso legal e jurídico dos direitos humanos ao nível internacional) (PIOVESAN, 2010), parece enveredar para sentidos próximos a esta, especificamente no que concerne à certa propositura de desterritorialização e desnacionalização das relações humanas. O dissenso entre tais posições – a neokantiana, de um lado, e a agambeniana, de outro – parece se afirmar, todavia, na crença que a primeira nutre em relação à capacidade que o direito possui de contribuir para a evolução das sociedades (BOBBIO, 2004) e, de outro, um arraigado ceticismo em relação ao direito, a certeza de que, longe de se voltar para a construção do bem

comum, o direito não faz mais do que manter as condições para que o poder soberano continue a se impor, que a violência de que o refugiado é vítima flagrante persista em imperar.

Nos últimos anos,⁴ o mundo se defrontou com um aumento exponencial no número de migrações forçadas, resultante principalmente de conflitos internos, a maior parte localizados no Oriente Médio que, em alguns contextos, já perdura há anos. O *influxo em alta escala* tem alarmado organizações humanitárias internacionais, e também os Estados-nação, em direção aos quais pessoas nessas condições têm se deslocado em busca de refúgio. Comunicados em tom de emergência, os indicativos expostos demonstram que o contingente relativo aos últimos dois anos (2015 – 2016) – de pessoas deslocadas⁵ forçadamente, já ultrapassa os ocorridos em acontecimentos como a I e a II Guerras Mundiais. De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR/ACNUR), do ano de 2015, estima-se um número de, aproximadamente, 65,3 milhões de pessoas. A partir desse número, por sua vez, a Agência da ONU aponta que 21,3 milhões é o número de refugiados, sejam eles refugiados internos (dentro de seus próprios países de origem) ou externos (quando seguem direção para outros países em busca de asilo) (UNHCR, 2016). Criado em 1950, o ACNUR estipula os parâmetros que classificam a pessoa como pertinente à condição de refugiado definindo direitos, deveres e garantias, descritos e estabelecidos por meio de convenções e estatutos⁶, tendo como referência primordial para suas formulações a *Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)*⁷. Afirmar, como

4. Referência aos anos de 2014, 2015 e 2016.

5. Termo utilizado pela Agência das Nações Unidas para refugiados (ACNUR) ao se referir às pessoas em condição. Remetendo à condição dos apátridas, Arendt faz algumas ressalvas quanto à aplicação do termo “deslocados”, aduzindo sobre as consequências geradas por esta forma de conceber as pessoas, como é possível visualizar no trecho: “A expressão *displaced persons* [pessoas deslocadas] foi inventada durante a guerra com a finalidade única de liquidar o problema dos apátridas de uma vez por todas, por meio do simplório expediente de ignorar a sua existência. O não reconhecimento de que uma pessoa pudesse ser ‘sem Estado’ levava as autoridades, quaisquer que fossem, à tentativa de repatriá-la, isto é, deportá-la para o seu país de origem, mesmo que este recusasse a reconhecer o repatriado como cidadão ou, pelo contrário, desejasse o seu retorno apenas para puni-lo.” (ARENDDT, 2012, p. 383).

6. Dentre os principais documentos, configuram-se: *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)* e a *Determinação do Estatuto de Refugiado (1977)*.

7. Em 1948 promulga-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, seu conteúdo aflora como uma “ética universal”, composta, portanto, por princípios centrais que deveriam ser adotados por todos Estados do mundo (PIOVESAN, 2010).

sua missão, assegurar proteção aos refugiados, promovendo assim a efetivação de seus direitos. Conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), segundo o artigo 1º, parágrafo 2, é definido como em tais condições, a pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, p. 2).

Apesar das pretensões, assim como já considerou Agamben (2015), a partir das leituras que realiza de Arendt (2012), no momento em que o fenômeno dos refugiados apareceu em massa, órgãos como o ACNUR, e tantos outros, mostraram-se ineficazes, tanto em resolver, quanto em lidar adequadamente com a emergência dos “deslocados forçados”. Arendt (2012), em seu diagnóstico clássico, – a leitura do contexto europeu – notará que, com a efervescência de conflitos, apreendia-se que os então “direitos do homem e do cidadão” da época eram restritos a casos de exceção, não se adequando integralmente aos contextos de alto fluxo e in-fluxo, o que também se conclui no que se vê em relação à situação atual. O ACNUR (2016) apresenta como assistidas por seu trabalho, pessoas em *condições* de deslocamento forçado, enquadrando aí os deslocados internos, apátridas e refugiados, assim como o acompanhamento delas às repatriações e pedido de asilo, o que levaria a “soluções duradouras”: “repatriação voluntária, integração local e reassentamento em um terceiro país” (ACNUR, 2016).

Em contraponto às “soluções duradouras”, Agamben (2015), na crítica ao *Estatuto do Refugiado*, atribui a este caráter provisório, aspecto confirmado a partir das próprias ações a que se propõe o órgão (repatriação e naturalização). Segundo Agamben (2010), vive-se, atualmente, ao nível global, um estado de exceção que já se instituiu como regra, o qual a gera milhares de excluídos dia a dia. Na lógica regente do modelo político contemporâneo, o autor diagnostica operar-se uma exclusão inclusiva, em que o refugiado seria a figura legítima resultante dessa lógica e representante dessa exclusão, e ora inclusão gerada. Distante do país e do lar, por motivos como os de ameaças à vida, o refugiado, ao se deslocar de sua pá-

tria, encontra-se, agora, banido de seus direitos, pois não consegue mais se adequar à categoria de cidadão, uma vez que as tentativas de assimilar a cultura dos países aos quais busca refúgio acabam sendo frustradas (exclusão). Portanto, por não ocupar mais o título juridicamente criado, não é abraçado pelas leis que regem os Estados-nação; para ele, resta ser “capturado” pelos direitos humanos (inclusão), com a finalidade de ser incluído novamente na ordem política, resultando na exclusão inclusiva. Associado à figura do *homo sacer*, o refugiado pode, facilmente, ser apontado como ameaça e, assim, Estados democráticos se desfazem deles ou instituem *campos* (AGAMBEN, 2010).

Recorrendo-se a Arendt (2012), no que se refere ao *campo*, constata-se que a autora diz que nesse espaço – utilizado pioneiramente para concentração e extermínio de pessoas pelo partido nazista – ocorreria um esvaziamento do homem. Em analogia ao campo de concentração, Agamben (2015) elenca o modelo político contemporâneo, regido pelo estado de exceção permanente. Reportando-se aos perigos quanto ao *campo*, espaço em que a biopolítica se exerce integralmente, em vias de conservar o poder soberano, o autor adverte:

É importante não esquecermos que os primeiros campos foram construídos na Europa como espaço de controle para os refugiados, e que a sucessão campos de internamento - campos de concentração – campos de extermínio representa uma filiação perfeitamente real. Uma das poucas regras nas quais os nazistas se apoiaram constantemente ao longo da “solução final” era que, só depois de terem sido completamente desnacionalizados (mesmo daquela cidadania de segunda classe que lhes cabia após as leis de Nuremberg), os judeus e os ciganos podiam ser enviados aos campos de extermínio. Quando seus direitos não são mais direitos do cidadão, então o homem é realmente *sagrado*, no sentido que esse termo tem no direito romano arcaico: votado à morte (AGAMBEN, 2015, p. 29, 30, grifo do autor).

O refugiado, portanto, associado pelo autor italiano à categoria de homem sagrado, no que se refere ao termo *homo sacer*, é passivelmente banível do ordenamento jurídico-político, exclusão possível por meio do estado de exceção operando como paradigma de governo, em que, leis de proteção aos direitos perdem facilmente vigência. O refugiado, representante contemporâneo desta lógica que se instaura, não é, porém, a única categoria passível de ser gerada por meio dessa exclusão, já que outras também são propí-

cias e criadas pela exclusão. Nesse sentido, há a possibilidade de que qualquer pessoa seja abrangida por essa condição. A análise de Agamben é, portanto, atual. Diante das numerosas violações aos direitos humanos, em decorrência das quais refugiados têm permanecido expostos à margem da sociedade, grande parte alocados em campos, o refugiado, figura marginal em quem os direitos humanos de fato deveriam se efetivar, por haver perdido todos eles, prova o quão questionável é a execução de tais direitos. Ameaçados pelo país de origem, tendo os direitos humanos violados, os refugiados que conseguem se deslocar para fora destes, seja por terra ou mar, às vezes em grupo ou sozinhos, tendo viabilizada ou não essa possibilidade, por causa dos altos valores pagos aos *coiotes*⁸, defrontam-se do início ao fim, com a hostilidade. Nas palavras de André Duarte (2008):

“[...] cada vez mais vem se tornando tênue e instável a linha divisória que desde sempre demarcou a fronteira entre a vida qualificada (*bios politikos*), isto é, a vida que merece ser vivida e que, portanto, deve ser protegida e incentivada, e a mera vida (*zoé*), a vida nua desprovida de garantias e exposta à morte” (DUARTE, 2008, p. 13, grifo do autor).

Considerações Finais

Ao se observar o caso dos refugiados, com os subsídios da leitura dos autores mencionados, nota-se a vulnerabilidade à qual estão expostos, dia a dia, sujeitos que por todos os lados percorrem, destituídos de sua humanidade, vulneráveis à morte, não apenas à morte física, mas também, à morte da identidade e da dignidade humana – concepção trabalhada por Foucault (2005)–; sobrevivendo em um limiar entre vida e morte, na exclusão gerada por parte dos países, seja através dos quais fugiram, ou daqueles que deveriam fornecer a eles o asilo. Somam-se a essas variáveis a sempre insuficiente “ajuda humanitária” oferecida pela ONU, que não se desvincula e não se exerce sem a dimensão política, o que, entretanto, a própria organização insiste em negar.

Diante da ascensão de declarações e leis que favorecem direitos, como os discutidos no artigo, no caminho proposto por Agam-

8. Mais conhecidos como *coiotes*, os traficantes humanos, segundo dados da Organização Internacional pela Imigração (IOM), podem ter faturado em 2015 US\$ 1 bilhão com o traslado de refugiados e imigrantes ao continente europeu. (FERREIRA, 2015).

ben, buscou-se compreender as reais consequências desses empreendimentos, constatando-se que as medidas adotadas a partir desse quadro de leis contribuem para condições de permanente exclusão do refugiado. Dimensionadas a curto prazo, apresentam-se como provisórias, e os direitos nomeados pelo *Estatuto dos Refugiados* e pela própria *Declaração Universal* acabam apresentando-se como intangíveis [na maior parte das vezes].

O que o contexto atual evidencia é que a estrutura é de violência, e os refugiados e apátridas são marcados pela lógica da exclusão e inclusão que norteia o poder soberano. Expostos à marginalidade e excluídos, mas ao mesmo tempo incluídos na ordem vigente pelos direitos humanos, encontram-se em um limiar que os deixa estagnados, não se equiparando nem a cidadãos, nem a homens em sua totalidade, e nem ainda a mortos; são, então, passíveis de execução.

Agradecimentos

À Andréia Andrade, Glauco Barsalini e Maria Silvia Ianni Barsalini: pelo auxílio, apoio e carinho.

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua I. Trad. Henrique Burigo. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.
- AGAMBEN, Giorgio. **Meios sem fim**: Notas sobre a política. Trad. Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.
- ACNUR; AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Quem ajudamos?** Disponível em: < <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/>>. Acesso em: 10 de nov. 2016.
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- DUARTE, André de Macedo. **De Michel Foucault a Giorgio Agamben**: a trajetória do conceito de biopolítica. 2008. Disponível em: < works.bepress.com/andre_duarte/17/download/> Acesso em: 01 mar. 2016.
- FERREIRA, Leonardo. **'Coiotos' europeus faturam 1 bilhão com tráfico de pessoas**. In: Brazilian Voice: A voz brasileira nos EUA, 2015. Disponível em: < http://www.brazilianvoice.com/bv_noticias/coiotos-europeus-faturam-1-bilhao-com-traffic-de-pessoas.html>. Acesso em: 30 dez. 2016.
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. 4ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GIACCOIA JUNIOR, Oswaldo. Sobre os direitos humanos na era da bio-política. **Kriterion** [online]. 2008, vol.49, n.118 [citado em 2018-04-16], pp. 267-308. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2008000200002&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0100-512X. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-512X2008000200002>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951. [online]. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid>. Acesso em: 17 nov. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY; UNHCR. **Global Trends 2015**. 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

Recebido em: 22/09/2017

Aprovado em: 03/01/2018

A questão do terrorismo na Federação Russa durante o governo Putin: as interpretações e interesses de Moscou no combate ao problema

The question of terrorism in the Russian Federation during the administration Putin: the interpretations and interests of moscow in combating the problem

Valdir da Silva Bezerra*

Resumo

Este artigo abordará a questão do terrorismo na Federação Russa, analisando, num primeiro momento, as consequências e interpretações por parte de Moscou quanto aos ataques terroristas em âmbito doméstico envolvendo militantes separatistas tchecos a partir de finais da década de 1990 e começo dos anos 2000. Em seguida, no âmbito regional, discute-se sobre as tentativas de coordenação por parte da Rússia e dos Estados centro-asiáticos no combate ao terrorismo internacional, sobretudo através da Organização do Tratado de Segurança Coletiva e da Organização de Cooperação de Shanghai, e que outros ganhos poderiam advir destas iniciativas multilaterais regionais. Por fim, a intervenção russa no conflito sírio (sob a alegação de combate ao terrorismo naquele país) torna-se tema de nosso escrutínio, avaliando-se quais interesses (geopolíticos e domésticos) estariam por trás da atuação de Moscou no Oriente Médio.

Palavras Chave: Federação Russa. Terrorismo Internacional. Vladimir Putin. Ásia Central. Oriente Médio.

Abstract

This article will address the issue of terrorism in the Russian Federation, analyzing, at first glance, the consequences and interpretations by Moscow of domestic terrorist attacks involving Chechen separatist militants from the late 1990s and early 2000s. Subsequently, at the regional level, we will discuss the attempts made by Russia and by the Central Asian states to coordinate their efforts on the fight against international terrorism, in particular through the Collective Security Treaty Organization and the Shanghai Cooperation Organization, as well as what other gains could these multilateral initiatives provide. Finally, Russia's intervention in the Syrian conflict (under the allegation of fighting terrorism in that country) becomes the subject of our scrutiny, while assessing which interests (geopolitical and domestic) could be behind the actions of Moscow in the Middle East

Key Words: Russian Federation. International Terrorism. Vladimir Putin. Central Asia. Middle East.

* Graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco (São Paulo). Mestrando em Relações Internacionais na qualidade de bolsista pela Universidade Estatal de São Petersburgo (Rússia). Membro do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP em assuntos relacionados à Ásia (NUPRI-GEASIA). E-mail: sb1.valdir@gmail.com.

Introdução

Conforme recomenda o Plano de Ação para a Prevenção do Extremismo Violento, dentro da Estratégia de Contraterrorismo Global da Organização das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.2), a definição de terrorismo deve ficar a cargo dos Estados, devendo, somente, respeitar suas obrigações para com os ditames e princípios do Direito Internacional. Tal liberdade pode ser problemática, uma vez que a falta de consenso advinda de concepções diversas a respeito de um mesmo tema, como é o caso do terrorismo internacional, torna mais complexa a coordenação dos Estados na luta contra este fenômeno que preocupa a todos. Hoffman (1998), por exemplo, argumenta que praticamente qualquer ato abominável de violência dirigido contra uma determinada sociedade - quer envolva dissidentes políticos, atores governamentais, crime organizado, militantes radicais ou indivíduos psicóticos - é muitas vezes rotulado de terrorismo, conferindo uma exagerada abrangência ao termo.

Em sua própria definição, o terrorismo representa a criação e exploração deliberada do medo através da - ou ameaça de - violência, com o fito de alcançar uma mudança política (HOFFMAN, 1998). A Lei Brasileira nº13.260 de 2016, por exemplo, caracteriza terrorismo como a prática, por um ou mais indivíduos, de ato cometido com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito (seja ele de raça, cor, etnia ou religião), expondo a perigo pessoa ou patrimônio, bem como a paz e a incolumidade públicas.

Já para a Federação Russa, de acordo com Lei Federal Nº 35 (2006, Art.3.1), o terrorismo é caracterizado como o uso ilegal da violência destinado a influenciar órgãos do governo, autoridades locais ou organizações internacionais em sua tomada de decisão, por meio de intimidação da população. Esta última, por sua vez, é alvo frequente de atentados terroristas caracterizados por Visacro (2009, p. 290) como “indiscriminados”, a saber, envolvendo a execução do maior número possível de civis (não-combatentes), como forma de chocar a opinião pública e chamar a atenção da mídia para as demandas dos executores de tais ataques. Desde a década de 1990, a Rússia é vítima de diversos ataques desta natureza, atingindo inclusive suas duas maiores cidades, Moscou e São Petersburgo. Ao analisarmos um breve histórico recente relativo aos principais ataques terroristas vitimando

cidadãos russos, poderemos entender melhor a escala do problema.

Em finais de 1999, ataques terroristas culminaram na explosão de diversos apartamentos residenciais em um subúrbio de Moscou, matando 208 pessoas e deixando pelo menos 180 feridos; suspeita-se que rebeldes tchetchenos foram os responsáveis pelos ataques (GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017)¹. Em 2002, um grupo de sequestradores invadiram o teatro Dubrovka (em Moscou) antes da apresentação de um espetáculo musical, fazendo 912 reféns. Passados três dias do sequestro por parte dos rebeldes tchetchenos, uma operação-relâmpago de resgate (envolvendo as Forças Especiais russas) invadiram o local, após ventilarem um gás de efeito tóxico não-identificado pela tubulação de ar; a operação obteve um controverso sucesso, uma vez que além dos 40 sequestradores, outros 130 reféns acabaram morrendo (GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017).

Dois anos depois, em setembro de 2004, um novo grupo de aproximadamente 35 rebeldes tchetchenos invadiram uma escola primária em Beslan, situada ao norte do Cáucaso, mantendo cerca de 1200 reféns, entre professores, alunos e parentes; como resultado do sequestro, mesmo após operações de cerco e resgate tentadas pelas forças russas, mais de 340 pessoas foram mortas - dentre elas 186 crianças - e 700 pessoas acabaram feridas (GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017). Ainda em 2004, um mês antes do atentado em Beslan, dois voos comerciais de passageiros sofreram um ataque terrorista perpetrado (segundo suspeitas) por mulheres-bomba, provocando a morte de 90 pessoas; o grupo terrorista islâmico baseado no Paquistão Islambouli Brigades of al-Qaeda reclamou a responsabilidade pelos incidentes (GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017).

Já em finais de 2009 e começo de 2010, uma série de atentados terroristas envolvendo a detonação de explosivos em trens de Moscou mataria cerca de 66 mortos e ocasionando ferimentos a outras 200; o grupo Caucasus Emirate, organização nacionalista sunita formada em 2007 com base na região do Cáucaso, reclamou a autoria dos ataques, cujo motivo seriam as mortes injustificadas de muçulmanos ao redor do mundo (GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017). O mesmo grupo continuaria a executar ataques terroristas em Moscou e Volgogrado (antiga Stalingrado) nos anos seguintes. Em 2011, um atentado suicida praticado por um de seus membros na área de desembarque do aeroporto Demodedovo (em

1. Os dados e informações a seguir foram retirados do Global Terrorism Database, banco de dados sobre terrorismo internacional elaborado pela Universidade de Maryland (EUA).

Moscou) causou a morte de 37 pessoas, deixando outras 168 feridas; já no final de 2013, em Volgogrado, dois atentados suicidas em transporte público vitimaram 38 pessoas e causando ferimentos a outras 63 (GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017).²

Mais recentemente, em outubro de 2015, um voo comercial de passageiros operado pela companhia russa Metrojet, tendo partido do aeroporto internacional Sharm El Sheikh (no Egito), sofreu uma explosão enquanto sobrevoava a região do Sinai, causando a morte de todos os tripulantes, mais de 200 pessoas. O incidente foi posteriormente reivindicado pelo Estado Islâmico (EI), cuja motivação consistiria na retaliação às ações russas no auxílio ao regime de Bashar Al-Assad na Síria, bem como ao bombardeio de posições defendidas pelos terroristas na região.

Seja em seu aspecto doméstico, regional ou internacional, o terrorismo é uma questão com a qual a Federação Russa tem procurado lidar de diferentes modos, sobretudo a partir de finais da década de 1990, quando o país passa a ser vítima de sucessivos ataques, cada um dos quais causando a morte de dezenas de civis. Entretanto, mais do que proteger os seus cidadãos de possíveis atentados, outros interesses parecem estar em jogo quanto aos esforços de Moscou no combate ao terrorismo. Tais interesses abrangem, no plano doméstico, a defesa da soberania e integridade territorial russa contra uma suposta tentativa por parte de potências estrangeiras de desestabilizar a situação política no país; no plano regional, envolvem a manutenção e defesa da estabilidade política a governos pró-Moscou na Ásia Central, assim como o bloqueio à operação de potências “externas” na região; por fim, no Oriente Médio, estes interesses relacionam-se com aspectos geoestratégicos específicos, assim como à autoimagem que a Rússia projeta para dentro de seu país e no exterior, em busca de recuperar parte de seu prestígio internacional, perdido durante os anos 1990.

Significados do terrorismo doméstico para a Rússia no contexto da II campanha tchetchena

Após o final da Guerra Fria, o enfoque nas questões de segurança internacional sofreria grandes mudanças. No começo dos anos 1990, o novo cenário que se apresenta para a Rússia, em espe-

2. Dois meses antes, uma mulher já havia se explodido num ônibus municipal, matando sete civis e ferindo ao menos outros quarenta.

cial, parece sugerir que a possibilidade de um enfrentamento com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) **é implausível**, fazendo com que a atenção de Moscou (pós-dissolução da União Soviética) se dirija para novas ameaças locais e regionais (KLEIN, 2009, p.9). Em função justamente de seu potencial desestabilizador em Estados e regiões e com a possibilidade de um enfrentamento militar com a OTAN virtualmente descartada, o combate ao terrorismo internacional afigurava-se como a mais fundamental tarefa da política externa russa, segundo o Conceito de Política Externa (CPE, 2000, II) da Federação Russa.

Já para o Conceito de Segurança Nacional (CSN, 2000, II) da Federação Russa o terrorismo seria uma das consequências do extremismo (religioso, político ou étnico-separatista), representando uma ameaça ao indivíduo, à sociedade e ao próprio Estado. No entendimento de Moscou, o crescimento do terrorismo nos últimos anos, tanto em escala quanto em recursos, tem como uma de suas causas a exacerbação das disputas de poder entre grupos de inclinação étnico-nacionalista (CSN, 2000, III).

O combate ao terrorismo internacional, portanto, já era enfatizado por Moscou antes mesmo dos ataques às Torres Gêmeas (nos EUA) em setembro de 2001, devido à complicada situação envolvendo a região norte do Cáucaso, onde grupos separatistas radicais buscavam autonomia frente ao governo central desde a década de 1990 (GONZÁLEZ, 2013, p.15). Estes grupos seriam os principais suspeitos por atentados terroristas ocorridos na Rússia durante as últimas décadas. Conforme observam Rothwell e Oliphant:

A maioria dos ataques terroristas islâmicos na Rússia foi realizada por pessoas das repúblicas do Cáucaso do Norte, onde uma insurgência tem reverberado desde as guerras tchetchenas das décadas de 1990 e 2000 (ROTHWELL; OLIPHANT, 2017, tradução nossa).³

A I Campanha Tchetchena (1994-1996), envolvendo o embate entre forças militares russas e grupos rebeldes separatistas estouraria ainda em 1994 durante os primeiros anos do governo de Boris Yeltsin (1991-1999) e seria uma das diversas marcas negativas da conturbada década de 1990 para o país. A partir dos anos 2000, tais grupos seriam novamente combatidos pelas forças militares russas, no contexto da então denominada II Campanha Tchetchena

3. "Most Islamist terrorist attacks in Russia have been carried out by people from the North Caucasus republics, where an insurgency has raged since the Chechen Wars of the 1990s and 2000s" (ROTHWELL; OLIPHANT, 2017).

(1999-2009). À época, o emprego do exército russo na região fora autorizado pelo então novo – e desconhecido pela maioria – presidente Vladimir Putin, que assume o governo em 2000 após inesperada renúncia de seu antecessor. Ao presidente, de acordo com a Constituição da Federação Russa (1993, Art. 80, §2), é atribuído o papel de defender a soberania do país, adotando as medidas necessárias para assegurar sua independência e integridade territorial.



Figura I: Tchetchênia e Daguestão

FONTE: The Washington Post, 2013.

Baseando-se em tais responsabilidades, um dos objetivos centrais de Putin constituía trazer estabilidade interna para a Rússia, readquirindo o controle federal sobre as regiões que abrigavam movimentos separatistas radicais. Neste contexto, durante os embates envolvendo a “II Campanha Tchetchena” (1999-2009), as forças militares russas viram-se diante de um persistente inimigo interno, contra o qual lutaria por quase uma década.

Naquele tempo, contudo, os apelos de Moscou à comunidade internacional em busca de solidariedade quanto à campanha militar russa na Tchetchênia não eram ouvidos, ou, na melhor das hipóteses, eram enxergados de forma ambígua por alguns países (GONZÁLEZ, 2013, p.15). Segundo o presidente Putin, tal desinteresse por parte dos demais países ocorria por razões geopolíticas, uma vez que as potências Ocidentais ansiavam por um eventual desmembramento da Federação Russa, a exemplo do que acontecera com a União Soviética.

Basta observarmos a seguinte declaração de Putin, em entrevista ao jornal alemão Bild

Para nós era óbvio que o terrorismo internacional também era usado como um meio de lutar contra a Rússia, enquanto todos ou faziam vista grossa sobre isso ou forneciam apoio a terroristas: refiro-me a informações, apoio político, financeiro ou, em alguns casos, até mesmo apoio armado aos atores que lutavam contra o Estado russo (PUTIN, 2016; tradução e grifo nossos).⁴

Ainda quanto à percepção russa relativa ao uso do terrorismo como ferramenta por parte de potências estrangeiras, Putin (2017; tradução nossa), em entrevista ao diretor americano Oliver Stone, observará que “[...] nossos parceiros americanos falavam em apoio à Rússia [...] inclusive na luta contra o terrorismo, mas na verdade usam esses mesmos terroristas para desestabilizar a situação política interna na Rússia” (PUTIN, 2017, tradução nossa).⁵ À época, a principal consequência advinda de uma continuada luta separatista no Cáucaso, segundo Putin, seria a Rússia deixar de existir em suas atuais fronteiras.

Contudo, esta situação não duraria por muito tempo. Após os ataques de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas nos Estados Unidos, a Rússia finalmente se viu aliada ao Ocidente no combate ao terrorismo internacional (ZHEBIT, 2003, p. 166). Após os ataques, a aprovação Ocidental, ou no mínimo a não-condenação, às invectivas militares russas contra grupos separatistas locais na Tchetchênia relaxou a pressão internacional sobre Moscou. Por um breve período, observa Zhebit (2003, p.171), a Rússia tornar-se-ia “um dos mais importantes aliados dos Estados Unidos na guerra internacional contra o terrorismo”.

Como símbolo desta aliança, a Rússia consentiu com o estacionamento de tropas da OTAN na Ásia Central, território historicamente pertencente à sua zona de influência, para o combate ao terrorismo. Dugin (2016), por seu turno, avalia da seguinte forma o consentimento do presidente russo com relação à presença mili-

4. “For us it was an obvious fact that the international terrorism was also used as a means of fighting against Russia, while everyone either turned a blind eye on that or provided support to terrorists: I refer to political, information, financial or in some cases even armed support to the actors fighting against the Russian state” (PUTIN, 2016).

5. “[...] nashi partnery amerikanskiye na slovakh govoryat o podderzhke Rossii, govoryat o gotovnosti k sotrudnichestvu, v tom chisle v bor’be s terrorizmom, a na samom dele ispol’zuyut etikh terroristov dlya raskachki vnutripoliticheskoy situatsii v Rossii” (PUTIN, 2017).

tar americana na Ásia Central: “Putin provavelmente calculou que o Islã radical dos talibãs era uma ameaça substancial para a Rússia e os países da Ásia Central [...] e que uma invasão americana em tal situação seria um golpe contra aquelas forças que causavam o desagrado da Rússia” (DUGIN, 2016). Tal concessão geopolítica por parte da Rússia, assentindo ao estacionamento temporário de tropas estrangeiras numa região considerada como sendo sua zona de influência, seria impensável nos tempos da Guerra Fria.

Zhebit (2003, p. 171) considera ainda que a inclusão da Rússia na coalização liderada pelos EUA contra o terrorismo internacional coincidia com os objetivos estratégicos de Moscou, sobretudo quanto à importância no combate ao fundamentalismo islâmico que, como o exemplo da situação no Cáucaso demonstrava, atentava contra sua própria segurança interna e integridade territorial. Tal cooperação, portanto, fora instrumental para Moscou que obteve a qualificação por parte dos Estados Unidos de grupos separatistas tchetchenos como elementos terroristas internacionais (ZHEBIT, 2003, p. 171). A importância de se obter a classificação por parte da comunidade internacional de um grupo opositor (especialmente separatista) dentro do país enquanto um “grupo terrorista” não é negligenciável. A este respeito, observa Hoffman (1998; tradução nossa) “Se uma das partes conseguir atribuir com êxito o rótulo de terrorista a seu oponente, então, esta parte terá indiretamente persuadido os outros a adotar o seu ponto de vista moral” (HOFFMAN, 1998, tradução nossa).⁶ De acordo com este entendimento, a tentativa de Moscou em atrelar o rótulo de “terrorista” aos grupos separatistas tchechenos teria importante significado, pois persuadiria a comunidade internacional a adotar o mesmo juízo de valor empregado pelo Kremlin com relação a “mocinhos” e “bandidos”. Afinal, aponta Whittaker citado por Visacro (2009) terrorismo “não é um termo descritivo neutro [...] é um rótulo político [...] ao mesmo tempo em que oferece um julgamento moral” (WHITTAKER apud VISACRO, 2009, p.283).

Os militares russos, por fim, após quase uma década de combates, venceram a guerra contra os separatistas, concluindo a II Campanha Tchetchena (1999-2009), estabelecendo um governo local pró-Moscou e preservando a integridade territorial da Federação Russa.

6. “If one party can successfully attach the label terrorist to its opponent, then it has indirectly persuaded others to adopt its moral viewpoint” (HOFFMAN, 1998).

Para Dugin (2016), os resultados geopolíticos da vitória militar russa representaram o encerramento das aspirações separatistas no Norte do Cáucaso, assim como a preservação da integridade territorial do país. Caso os separatistas tivessem vencido, avalia Dugin (2016), tal resultado “poderia significar o começo do impetuoso colapso da Rússia”, servindo de exemplo para outras regiões islâmicas (como o Daguestão), culminando na desintegração do país⁷.

Um ano após a conclusão da II Campanha Tchetchena, a Doutrina Militar (DM) da Federação Russa (aprovada em 2010) passou a considerar o terrorismo como uma das possíveis ameaças militares ao Estado. De acordo com o documento, uma “ameaça militar” à Rússia poderia advir de: a) um Estado (ou grupo de Estados); ou b) organizações separatistas (terroristas) capazes de se utilizar de meios militares (violência armada) para atingir seus fins (DOCTRINA MILITAR, 2010, I.6.c). Quanto ao segundo ponto, destaca-se que o fato de que o termo “terroristas” aparece entre parênteses alinhado à expressão “organizações separatistas”, indicando que, segundo o olhar de Moscou, aspirações separatistas apoiadas por grupos radicais armados (à guisa do ocorrido na Tchetchênia) serão encaradas como iniciativas de caráter terrorista, o que permite ao Estado a utilização de todos os meios disponíveis (assim como a justificativa) para o seu enfrentamento.

Em suma, no começo dos anos 2000 a Rússia enxergou o terrorismo doméstico, executado em muitos casos por rebeldes separatistas tchetchenos, como uma ferramenta ao mesmo tempo utilizada por potências estrangeiras no intuito de desestabilizar a situação política do país, comprometendo sua integridade territorial e soberania. De acordo com documentos oficiais do governo russo, e declarações de seu chefe de Estado (na pessoa de Vladimir Putin), torna-se claro que, conforme interpretação de Moscou, o combate ao terrorismo doméstico no âmbito principalmente da II Campanha Tchetchena, representou não somente a eliminação dos terroristas e separatistas na região, mas sim a eliminação das tentativas por parte de atores externos de provocar mudanças geopolíticas significativas dentro da Federação Russa.

7. Em 2009, através de pesquisa de opinião elaborada pelo instituto Levada, perguntados se “você acha que a segunda campanha [guerra] tchetchena atingiu seu objetivo ou foi um insucesso considerando sua violência e perdas?”, 50% dos entrevistados considerou que “as metas da guerra foram parcialmente atingidas, mas a ameaça de revoltas no Cáucaso continua presente”; em 2015, este percentual caiu para 40% (LEVADA, 2016, p. 248).

Esforços na ásia central

A Ásia Central é composta por Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão, incluindo ainda parte dos territórios de outros seis países: Afeganistão, China, Índia, Irão, Mongólia, Paquistão e a própria Rússia. Historicamente a região faz parte do que pode ser considerada como uma zona de influência russa (a princípio no contexto do Império Russo e posteriormente como repúblicas pertencentes à União Soviética), cujos povos são de maioria muçulmana.

Problemas, portanto, de radicalização e extremismo religioso dentro da região acarretariam consequências também para a Rússia, à qual não possui regime de visto (em diferentes graus) com muitos de seus países⁸. Em reforço a este ponto, segundo comitê investigativo, o atentado terrorista mais recente ocorrido na Rússia, de abril de 2017 num metrô de São Petersburgo, fora executado por Akbarzhon Jalilov (de 22 anos), cidadão russo nascido no Quirguistão, antiga república soviética de maioria muçulmana (THE TELEGRAPH, 2017). Apesar de conexões entre Jalilov e grupos extremistas islâmicos não ter sido confirmada por autoridades russas (THE TELEGRAPH, 2017), o incidente demonstra que, em caso de indivíduos originários da Ásia Central - residentes na Rússia - simpatizarem com movimentos extremistas islâmicos de caráter terrorista, tal situação pode incorrer, no limite, à potencial execução de atentados no país.

Com o fito, portanto, de auxiliar no combate a radicalização (e outros problemas) em países de seu entorno, Moscou recorreu à criação de - e participação em - instituições multilaterais juntamente aos países Centro-Asiáticos, como é o caso da Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), fundadas em 2001 e 2002 respectivamente. Em relação a primeira, que conta com a participação de China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Uzbequistão, Índia e Paquistão⁹, encontram-se os objetivos de preservar e garantir a paz, a segurança e a *estabilidade regionais* (ORGANIZAÇÃO COOPERAÇÃO XANGAI, 2001; Art 1º).

8. Incluindo Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Uzbequistão e Mongólia.

9. Índia e Paquistão juntaram-se à OCX em junho de 2017, representando a primeira expansão da organização desde sua fundação, em 2001.



Figura 2: Logotipos da OTSC (esquerda) e OCX (direita)

FONTE: Financial Tribune, 2017.

Para atingir tais objetivos, conforme expresso em sua Carta Constitutiva, a OCX (2001, Art.1º e 3º) considera enquanto inerente às suas atribuições a luta contra o *terrorismo, separatismo e extremismo* em todas as suas manifestações. Para Adam (2011, p.64), a questão do fundamentalismo radical islâmico (relacionado à questão do extremismo mencionado nos Artigos 1º e 3º da OCX) não poderia ser enfrentada isoladamente pela Rússia, à qual, por seu turno, privilegiou a China como sua principal parceira no combate a este fenômeno na região da Ásia Central. Por outro lado, o fato de os chineses enfrentarem problemas com a ameaça do fundamentalismo islâmico em seu próprio território (mais especificamente na província de Xingiang), também fez com que Pequim tivesse interesse em agir conjuntamente com a Rússia nesta questão (ADAM, 2011, p. 64).

Entretanto, mais do que o papel referente à luta contra o terrorismo, a OCX também desempenharia importante função geopolítica na Ásia Central, a saber, defendendo: 1) a manutenção dos governos regionais e 2) constringendo a ação de atores “externos” à região. Com relação ao primeiro ponto, a OCX manifestaria clara preferência pela continuidade política denunciando quaisquer atitudes que possam levar à instabilidade no interior de seus países-membro, posição esta que alinha-se aos interesses russos, legitimando governos pró-Moscou na Ásia Central (FROST, 2009, p. 95-96).

Com relação ao segundo ponto, Frost (2009, p. 97) chama a atenção para o resultado obtido durante a cúpula da OCX de 2005 (realizada em Astana, no Cazaquistão), em que os países-membro, através de declaração conjunta de seus Chefes de Estado, pressionava-

ram a coalização antiterrorista internacional (liderada pelos EUA) a definirem uma “data-limite” para a retirada de suas tropas da Ásia Central. A declaração, por seu turno, coincidia com os interesses geopolíticos de Moscou que, apesar de ter consentido em 2001 com o estabelecimento de tropas americanas no Afeganistão, enxergava tal situação como temporária (THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, 2005) e não como aquiescência à presença militar permanente de um ator “externo” numa região considerada como sua zona de influência¹⁰. Não obstante, a participação de outra Grande Potência neste fórum, a saber, a China, possui grande importância para Moscou, uma vez que, nas palavras de Mazat e Serrano (2012, p. 27) “a Rússia considera que a China pode ajudá-la na sua resistência às ambições geopolíticas dos Estados Unidos tanto na Europa Oriental quanto no Cáucaso ou na Ásia Central”.

Já a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), lançada em 2002, conta com a participação de: Rússia, Bielorrússia, Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão. Com o Secretariado localizado em Moscou (ORGANIZAÇÃO TRATADO SEGURANÇA COLETIVA, 2002, Art. 28º), o OTSC tem como objetivos o aprofundamento da cooperação política e militar entre os Estados-membro, com vistas a promover o fortalecimento da segurança nacional, regional e internacional (OTSC, 2002, Prólogo). Os países deverão, ademais, coordenar-se no combate ao terrorismo e suas causas, o qual, no entendimento da organização, representa uma ameaça não somente à população, mas também à segurança e à existência do próprio Estado (OTSC, 2002, Art. 8º). Frost (2009, p.86) aponta que por conta justamente da preocupação de Moscou quanto a questões da segurança, as tropas da OTSC foram submetidas ao controle russo desde 2002, quando da execução dos primeiros exercícios antiterrorismo da organização. Não obstante, em 2009, os membros da OTSC formariam a Força Coletiva de Reação Rápida, destacamento militar voltado principalmente para ações de contraterrorismo, composto por tropas dos Estados-membro. Tais tropas, no entanto, encontrar-se-iam também

10. Forças americanas estiveram estacionadas no Afeganistão entre 2001 e 2014, como parte dos esforços de combate ao terrorismo naquele país, sob o codinome Operation Enduring Freedom (Operação Liberdade Duradoura). Entretanto, quando da retirada das tropas americanas em 2014 (sob os auspícios do presidente Barack Obama), a situação de instabilidade política no Afeganistão tornou-se novamente fator de preocupação para Moscou, sobretudo quanto ao ressurgimento de movimentos radicais islâmicos nos territórios desocupados, os quais poderiam alastrar-se para os demais países da Ásia Central (GONZÁLEZ, 2013, p. 19).

sob controle russo, uma vez que supridas por armamentos e pessoal militar treinado por instituições russas (FROST, 2009, p.86-87).

Além da execução de exercícios antiterrorismo periódicos e a criação de um destacamento militar cuja principal função seriam ações de contraterrorismo, a OTSC conta com uma especificidade que a torna especialmente importante do ponto de vista da segurança regional, a saber, um mecanismo de segurança coletiva (análogo ao da OTAN) para os casos de ameaça à estabilidade, soberania e integridade territorial dos países-membro (ORGANIZAÇÃO TRATADO SEGURANÇA COLETIVA, 2002, Art. 3º). A Rússia, como a potência militar mais proeminente da região, visaria projetar-se como garantidora da estabilidade na Ásia Central, fornecendo segurança aos governos locais, não somente com relação a ameaças terroristas, mas também quanto a ameaças oriundas de outros Estados.

Deste modo, os objetivos de Moscou com relação à região no âmbito do OTSC são: a) elevar a posição da Rússia à de um “polo de poder e influência regional” e b) manter a estabilidade de regimes políticos amistosos (FROST, 2009, p. 85). Buzan e Waever (2003, p. 403) observam, por exemplo, que as repúblicas centro-asiáticas são tão frágeis politicamente que ameaças (de qualquer natureza) à segurança de um dos regimes levariam a uma crise governamental generalizada e, no limite, até mesma à uma guerra civil. Em suma, a **Rússia**, ao mesmo tempo em que oferece segurança aos governos locais contra possíveis atentados terroristas, procura projetar-se como garantidora da estabilidade regional, através de iniciativas multilaterais como o OTSC e o OCX (ADAM, 2012, p. 77).

Para a Rússia, portanto, a coordenação junto aos países da Ásia Central no combate ao terrorismo vem acompanhada de um importante papel geopolítico que, por um lado objetiva restringer a operação de atores “externos” na região (como manifestada pela Declaração de Astana de 2005 da OCX, que contou com a participação da China), e por outro garantir a segurança destes países (seja contra ameaças Estatais ou terroristas), com o fito de manter os governos locais sob a órbita de Moscou, apregoando a defesa de princípios como estabilidade política e soberania.

Síria, enfrentando os terroristas “longe de casa”

O início da guerra civil síria se dá em março de 2011, quando protestos de caráter pacífico contra a falta de liberdade, problemas

econômicos e repressão governamental iniciam-se em diversas regiões do país, no contexto da então denominada “Primavera Árabe”. O governo de Bashar Al-Assad, por seu turno, responde através das Forças Armadas sírias, oprimindo as manifestações e aprisionando parte dos envolvidos. Neste ínterim, grupos paramilitares de oposição e extremistas religiosos insurgiram-se contra o governo, iniciando uma disputa que levaria, quase sete anos depois, à mais de 460 mil mortos, 1 milhão de feridos e cerca de 12 milhões de pessoas deslocadas ou refugiadas ao redor do mundo.

Um ano após o início da guerra civil, em fevereiro de 2012, a Rússia (juntamente com a China) barrou - através de veto - uma proposta de resolução ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) elaborada pela Liga dos Estados Árabes referente a uma transição política na Síria. Em seu conteúdo, a resolução demandava que o governo sírio retirasse suas forças militares de cidades e vilarejos ao longo do país, assim como solicitava a condução de um “inclusivo processo político” com o fito de facilitar uma “transição democrática do poder”.

Rússia e China, na ocasião, entenderam que a resolução se tratava de uma potencial violação da soberania síria, a abrir caminho para uma intervenção militar estrangeira e mudança de regime no país (THE GUARDIAN, 2012). Pouco tempo antes da votação, o então presidente americano Barack Obama solicitara que Bashar Al-Assad deixasse o poder, por falta de “legitimidade” perante sua população e a comunidade internacional (THE GUARDIAN, 2012). Comentando a respeito do veto, o representante russo na ONU diria que “Desde o início da crise síria, alguns membros influentes da comunidade internacional prejudicaram qualquer possibilidade de um acordo político, exigindo mudanças de regime, incentivando a oposição, induzindo provocações e criando a luta armada” (CHURKIN, 2012, tradução nossa).¹¹

A questão de uma mudança de regime na Síria provocada por pressões externas e não por decisão das próprias forças políticas dentro do país seria um dos pontos recorrentes no discurso de Moscou com respeito ao tema. A posição da Rússia em relação à crise síria demonstraria o receio quanto a uma (assim interpretada) intervenção

11. “From the very beginning of the Syrian crisis some influential members of the international community have undermined any possibility of a political settlement, calling for regime change, encouraging the opposition towards power, indulging in provocation and nurturing the armed struggle” (CHURKIN, 2012).

Ocidental em assuntos soberanos de outro Estado, intervenção esta que viria sob a justificativa da defesa de um “processo de transição politicamente inclusivo e democrático do poder”. Estabelecida a paralisia no CSONU quanto à resolução da crise e com a situação política agravada pela guerra civil e o confronto entre facções rivais pelo poder na Síria, uma nova organização terrorista, desta vez o Estado Islâmico (EI), ganharia força, recrutando cada vez mais militantes e controlando boa parte do território do país.

Em 2015, com o regime de Bashar Al-Assad prestes a ser deslocado definitivamente do poder, uma intervenção por parte da força aérea russa iniciava o movimento que, não somente daria novo fôlego às forças de Assad, como também colocava a Rússia de volta no jogo das Grandes Potências em atuação no Oriente Médio. A intervenção, autorizada pelo presidente Putin em 2015, viria sob a justificativa da defesa dos cidadãos russos da ameaça representada por uma eventual vitória do EI na Síria¹². O combate ao terrorismo internacional passava, então, a ganhar uma nova dimensão para o país. Ao final de 2015, em discurso à Assembleia Federal, Putin assim justificaria a atuação russa no conflito sírio

Um perigo especial para nós vem dos militantes que se concentram atualmente na Síria. Entre eles, há muitos cidadãos russos, dos países da CEI [Comunidade dos Estados Independentes] [...] se eles ficarem mais fortes, eles serão vitoriosos lá, então inevitavelmente vão aparecer à nossa volta para semear o medo e o ódio, explodir, matar, atormentar as pessoas. *Somos obrigados a encontrá-los e destruí-los longe de casa.* [...] na Síria, nossas Forças Armadas estarão lutando principalmente pela Rússia, defendendo a segurança de nossos cidadãos (PUTIN, 2015; tradução e grifo nossos)¹³.

A respeito de números, Putin (2018) mencionaria que em torno de 2500 cidadãos russos e 4500 cidadãos de países com os quais a Rússia não possui regime de visto uniram-se às formações terroristas do EI e Jabhat al Nusra na Síria. Não obstante, Putin (2018) apontou que a desintegração do Estado sírio poderia levar ao surgi-

12. Em 2014, perguntados se o EI constituía uma ameaça regional e internacional à segurança dos países, 55% dos entrevistados responderam que “certamente” ou “provavelmente sim” (LEVADA, 2016, p. 321).

13. “Osobaya opasnost’ dlya nas iskhodit ot boyevikov, kotoryye skontsentrirovally v Sirii. Sredi nikh nemalo vykhodtsev iz Rossii, iz stran SNG [...] yesli okrepnut, pobedyat tam, to neizbezhno okazhutsya u nas, chtoby seyat’ strakh i nenavist’, vzryvat’, ubivat’, muchit’ lyudey. I my obyazany vstretit’ ikh i unichtozhit’ na dal’nikh podstupakh [...] v Sirii nashi Vooruzhonnnyye Sily srazhayutsya prezhde vsego za Rossiyu, otstaiyvayut bezopasnost’ imenno nashikh grazhdan” (PUTIN, 2015).

mento de um enorme enclave terrorista no Oriente Médio, ameaçando inclusive outras regiões circunvizinhas. A respeito, por sua vez, da deposição de líderes ditatoriais por intermédio de potências estrangeiras, Putin (2017b), em entrevista ao diretor americano Oliver Stone, argumenta que uma tragédia ocorrera no Iraque e na Líbia justamente por conta da mudança de regimes naqueles países, acompanhada da liquidação de seus respectivos líderes.



Figura 3: Putin ao lado de Bashar Al-Assad, aliados no Oriente Médio
FONTE: The Telegraph, 2018.

Para Kissinger (2014, p. 104), que escreve um ano antes da intervenção, os objetivos da Rússia na região são estratégicos, com o intuito de “[...] evitar que os grupos jihadistas da Síria e do Iraque se espalhem e penetrem em seus próprios territórios muçulmanos e, numa escala mais global, para melhorar sua posição em relação à dos Estados Unidos”. Para os russos, por seu turno, quando perguntados em 2015 “quais seriam as metas do governo russo em sua cooperação à Bashar Al-Assad?”, as respostas mais selecionadas pelos entrevistados - em meio a algumas opções possíveis - foram “a proteção dos interesses russos no Oriente Médio, garantindo a segurança das companhias russas na região” (30%) e “o fortalecimento da posição da Rússia no mundo” (28%) (LEVADA, 2016, p. 324)¹⁴.

14. As demais opções eram “Impedir a disseminação do EI e do islamismo radical no mundo, defendendo as fronteiras do sul da Rússia” (22%), “Defender o último dos regimes pró-Rússia no Oriente Médio” (19%) (LEVADA, 2016, p. 324).

Os interesses da Rússia na região, contudo, vão muito além de questões econômicas. Em meados dos anos 1970, um acordo entre União Soviética e Síria permitiu com que a primeira se utilizasse de uma base naval em Tartus, com acesso à estratégica região do Mar Mediterrâneo. A União Soviética desapareceu, mas a Rússia tenta reconstruir Tartus como uma nova base naval, capaz de receber até mesmo os maiores navios nucleares russos (PECK, 2017). Um acordo (para os próximos 49 anos) assinado em 2016 entre Rússia e Síria prevê que “o número máximo de navios de guerra russos a serem permitidos nas instalações navais de uma só vez é de 11, incluindo navios de guerra movidos a energia nuclear, desde que as regras de segurança nuclear e ecológica sejam observadas” (RT apud PECK, 2017; tradução nossa)¹⁵. Peck (2017) enumera ainda outras vantagens referentes ao acordo como: 1) a indicação de que submarinos nucleares russos poderão também ser alocados em Tartus; 2) a Rússia será a responsável pela defesa aérea e marítima da base, principalmente contra ataques por parte de rebeldes e 3) as atividades militares russas na base naval não poderão ser restringidas pela autoridades sírias.

Já quanto ao fortalecimento da posição da Rússia no mundo, a intervenção da força aérea russa no conflito sírio, iniciada no outono de 2015, pode ser enxergada como um eco distante das campanhas militares empregadas pela União Soviética no exterior na defesa de seus interesses (TRENIN, 2016, p. 24). Para Lipman (2016, p. 44), em nenhum outro momento desde o colapso da União Soviética o povo russo se sentiu tão orgulhoso de seu poder militar e de sua influência nos assuntos globais. Ainda em 2015, 68% dos russos sentiam-se (“de alguma forma” ou “muito”) orgulhosos da influência política da Rússia no mundo, enquanto que 85 % sentiam-se (“de alguma forma” ou “muito”) orgulhosos das forças armadas do país (LEVADA, 2016, p.42). Putin, por fim, parece ter demonstrado que a Rússia ainda é capaz de projetar poder além de suas cercanias (THAROOR, 2017).

Considerações finais

A questão do combate ao terrorismo na Rússia, que no âmbito doméstico esteve relacionada a movimentos separatistas na região

15. “The maximum number of the Russian warships allowed at the Russian naval facility at one time is 11, including nuclear-powered warships, providing that nuclear and ecological security rules are observed” (RT apud PECK, 2017).

norte do Cáucaso, foi enxergada como uma luta pela defesa de sua integridade territorial e estabilidade política domésticas, ameaçadas por parte de potências estrangeiras, às quais utilizar-se-iam do terrorismo como ferramenta para atingir objetivos escusos, sobretudo a desintegração da Federação Russa. Já na Ásia Central, Moscou engajou-se em organizações multilaterais junto aos países da região (como a OTSC e a OCX), conclamando seus Estados-membro à coordenarem-se no combate ao terrorismo internacional; não obstante, estas mesmas organizações também desempenhariam o papel de limitar a atuação de atores “externos” na região, ao mesmo tempo em que promoveriam a estabilidade política de governos locais, em troca de promessas de segurança e cooperação, mantendo-os, com isto, sob a órbita de Moscou.

No Oriente Médio, a atuação russa no conflito sírio, sob o pretexto de combater o terrorismo islâmico longe de suas fronteiras, vem ao mesmo tempo acompanhada da defesa de seus interesses geoestratégicos específicos na região, como a operação de importante base naval em Tartus. Opondo-se a uma suposta interferência ocidental em assuntos internos na Síria, o que envolveria a destituição de Bashar Al-Assad do poder, a Rússia, através da intervenção de suas forças armadas no conflito, recriaria sua autoimagem enquanto Grande Potência, capaz de atuar até mesmo longe de suas fronteiras. Todavia, em função de seu conturbado histórico enquanto alvo de inúmeros ataques durante os anos 1990 e 2000, a Rússia precisará continuar sua luta contra o problema do terrorismo, independentemente da natureza de seus interesses acompanhados, ou do papel que o país voltou a desempenhar no jogo das Grandes Potências.

Referências

ADAM, Gabriel Pessin. A Rússia como Grande Potência e a Parceria Estratégica com a China. In: ALVES, Andre Augusto De Miranda Pinelli (org.) **Rússia no Século XXI: O Renascimento de uma Potência?** p. 51-96. Brasília: IPEA, 2012.

ADAM, Gabriel Pessin. **A Rússia e os Países da Comunidade dos Estados Independentes no Início do Século XXI**. In: ALVES, André Augusto De Miranda Pinelli (org.). Uma Longa Transição: Vinte Anos de Transformações na Rússia. p. 39-80. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. **Lei Nº 13.260**. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

CHURKIN, Vitaly Ivanovich. **United Nations Security Council Meeting Record**. New York: 2012. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6711>. Acesso em: 20 mar. 2018.

DUGIN, Alexandr. Geopolítica da Rússia Contemporânea. Lisboa: **Instituto de Altos Estudos em Geopolítica e Estudos Auxiliares**, 2016.

FROST, Alexander. The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia. **Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program: China and Eurasia Forum Quarterly**, Volume 7, No. 3. p. 83-102. 2009.

GONZÁLEZ, Francisco J. Ruiz. The Foreign Policy Concept of The Russian Federation: A Comparative Study. Madrid: **Instituto Espanhol de Estudos Estratégicos**, 2013.

GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017. Disponível em: <<https://www.start.umd.edu/gtd/>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

HOFFMAN, Bruce. Inside Terrorism. **The New York Times**, 1998. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/books/first/h/hoffman-terrorism.html>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

KISSINGER, Henry. Ordem Mundial. Rio de Janeiro: **Objetiva**, 2014.

KLEIN, Margarete. Russia's Military Capabilities. Berlin: **SWP Research Paper**, 2009.

LEVADA ANALYTICAL CENTER. **Russian Public Opinion 2013-2015**. Moscou: 2016, p. 365. Disponível em: <<http://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/01/2013-2015-Eng1.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

LIPMAN, Maria. How Putin Silences Dissent: Inside the Kremlin's Crackdown. **Foreign Affairs**, Estados Unidos, v.95, n.3, p.38-46, maio /jun. 2016.

MAZAT, Numa; SERRANO, Franklin. A Geopolítica Da Federação Russa em Relação aos Estados Unidos e à Europa: Vulnerabilidade, Cooperação e Conflito. In: ALVES, Andre Augusto De Miranda Pinelli (org.) **Rússia no Século XXI: O Renascimento de uma Potência?** Brasília: IPEA, p. 9-50, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: Plan of Action to Prevent Violent Extremism. **United Nations General Assembly**: 2015. Disponível em: < http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PECK, Michael. How Russia Is Turning Syria into a Major Naval Base for Nuclear Warships (and Israel Is Worried). **The National Interest**, 2017. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/how-russia-turning-syria-major-naval-base-nuclear-warships-19813>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PUTIN, Vladimir Vladimirovitch. **Poslaniye Prezidenta Federal'nomu So-braniyu** [Discurso do Presidente à Assembleia Federal]. Kremlin: 2015. Disponível em: <<http://kremlin.ru/events/president/news/50864>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

PUTIN, Vladimir Vladimirovitch. **Interview to German newspaper Bild. Part 1.** Bild: 2016. Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/51154>>. Acesso em: 17 maio 2017.

PUTIN, Vladimir Vladimirovitch. **My Ne Khotim, Chtoby V Sirii Proizoshel Liviyskiy Stsenariy** [Nós Não Queremos que na Síria Ocorra o Mesmo Cenário Líbio]. Showtime: 2017b. Russian View. Disponível em: < <http://www.russian-view.com/ru/article/283/>> Acesso em: 12 abr. 2018.

PUTIN, Vladimir Vladimirovitch. **Putin i Stoun Pogovorili o NATO, SSHA i Terrorizme** [Putin e Stone conversaram sobre OTAN, EUA e Terrorismo]. Showtime: 2017a. Disponível em: < <http://www.ntv.ru/novosti/1819282/>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PUTIN, Vladimir Vladimirovitch. **Soloviev's Exclusive Interview With President Putin** - The New World Order and Russia's Place in It. Vesti News: 2018. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=bWoIE1CWYbQ&t=1721s&has_verified=1>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ROTHWELL, James; OLIPHANT, Roland. Who is St Petersburg bombing suspect Akbarzhon Jalilov? **The Telegraph**: 2017. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/04/st-petersburg-bombing-suspectakbarzhon-jalilov/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

RUSSIA. **Constituição da Federação Russa**. Moscou: 1993. Disponível em: <<http://www.constitution.ru/en/10003000-05.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

RUSSIA. **Federal'nyy Zakon O Protivodeystvii Terrorizmu** [Lei Federal Sobre o Combate ao Terrorismo]. Sovet Federatsii: Moskva, 2006. Disponível em: <<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102105192>> Acesso em: 27.nov.2017

RUSSIA. **National Security Concept of The Russian Federation**. Moscow, 2000. Disponível em: <http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk8B6Z29/content/id/589768>. Acesso em: 12 abr. 2018.

RUSSIA. **The Foreign Policy Concept of The Russian Federation**. Moscou: 2000. Disponível em: <<http://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>> Acesso em: 29 nov.2016.

RUSSIA. **The Military Doctrine of The Russian Federation**. Moscou: 2010. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf> Acesso em: 12 abr. 2018.

SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. **Declaration on Establishment of SCO**. Shanghai: 2001. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/12/content_6020343.htm>. Acesso em: 12 abr. 2014.

SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. **Charter of**. Disponível em:< <http://people.unica.it/annamariabaldussi/files/2015/04/SCO-Charter.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

THAROOR, Ishaan. **PutinisoutplayingTrumpintheMiddleEast**. The Washington Post: 2017. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/12/12/putin-is-outplaying-trump-in-the-middle-east/?noredirecton&utm_term=.c063ff5057f>. Acesso em: 12 abr. 2018.

THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION. **Charter of**. Disponível em: <http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=1896>. Acesso em: 7 nov. 2016.

THE GUARDIAN. **Syria resolution vetoed by Russia and China at United Nations**. United Kingdom, 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2012/feb/04/assad-obama-resign-un-resolution>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. **Russian MFA Information and Press Department Commentary Regarding Certain Remarks by US JCS Chairman Richard Myers**. Moscou: 2005. Disponível em: <http://www.mid.ru/en/sanhajskaa-organizacia-sotrudnicestva-sos-/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/432356>. Acesso em: 12 abr. 2018.

THE TELEGRAPH. **Who is St Petersburg bombing suspect Akbarzhon Jalilov?** United Kingdom.,2017. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/04/st-petersburg-bombing-suspectakbarzhon-jalilov/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

THE TELEGRAPH, **There Are Dangerous Lunatics on All Sides Of This Syrian Mess**. What Are They Getting Us Into? United Kingdom, 2018. Disponível em: < <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/04/14/dangerous-lunatics-sides-syrian-mess-getting-us/>> Acesso em: 12 abr. 2018.

TRENIN, Dmitri. The Revival of the Russian Military: How Moscow Reloaded. **Foreign Affairs**. Estados Unidos, v.95, n.3, p.23-29, maio /jun.2016.

UNIVERSITY OF MARYLAND. **Global Terrorism Database**. Disponível em: <<http://www.start.umd.edu/gtd/>>. Acesso em: 07 maio 2017.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: Terrorismo, Guerrilha e Movimentos de Resistência ao Longo da História**. Brasil: Editora Contexto, 2009.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia na Ordem Mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um Pólo Autônomo em um Mundo Multipolar? **Revista Brasileira de Política Internacional**; Rio de Janeiro: 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a08v46n1.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

Recebido em: 22/10/2017

Aprovado em: 21/02/2018

Direitos humanos: uma análise sob a perspectiva do mito significativo

Human rights: an analysis from the perspective of the significant myth

Yasmin de Oliveira Guedes*
Beatriz Fontainha de Castro**

Resumo

O presente artigo busca fazer uma análise a respeito de uma das bases dos direitos humanos: a universalidade. Para isso, caracterizaremos esses direitos como um mito significativo. Assim, buscaremos mostrar que o discurso dos direitos humanos indica que esses atendem aos interesses do Ocidente, sendo uma forma desse impor seus interesses sobre outras partes do mundo. Consequentemente, sua universalidade é forjada, o que abre margem para questionamentos a respeito do universalismo exposto em documentos internacionais.

Palavras-chave: Análise Mítica. Mito Significante. Direitos Humanos. Ocidentalização.

Abstract

The present article seeks to make an analysis regarding one of the bases of human rights: the universality. For that, we will characterize these rights as a significant myth. Therefore, we will aim at showing that the human rights speech indicates that these promote Western interests, being a way for the last to impose its interests upon other parts of the world. Consequently, its universality is made up, which opens space for questionings related to the universalism exposed in international documents.

Keywords: Mythical Analysis. Significant Myth. Human Rights. Westernization.

* Acadêmica de Relações Internacionais na PUC Minas. E-mail: guedes.yasmindeoliveira@gmail.com

** Acadêmica de Relações Internacionais na PUC Minas. E-mail: beatrizfontainha@hotmail.com

Introdução

O presente artigo busca analisar os direitos humanos sob uma perspectiva crítica à noção do universalismo, que rejeita a particularidade das culturas e considera que os direitos dos indivíduos não podem depender desse fator. Para tanto, buscaremos mostrar que os direitos humanos se encaixam dentro dos parâmetros do chamado mito significativo – ou seja, são uma criação voltada a promover os valores de um determinado grupo através de uma falsa pretensão universalista.

Para um melhor entendimento, o trabalho será dividido em três partes. Antes de mais nada, apresentaremos a definição de mito significativo em oposição mito simbólico. Aqui, nosso objetivo é mostrar como o primeiro se apropria de características do segundo para disfarçar seu caráter egoísta – ou seja, para tentar desviar a atenção dos indivíduos para o fato de que é algo criado para defender um determinado conjunto de valores.

Em seguida, nos voltamos para os direitos humanos. Neste tópico, apresentamos seu fundamento em pensadores como Kant (1785) e em estruturas religiosas. Mostramos que sua ideia central é que os seres humanos têm direitos inatos simplesmente por serem seres humanos. Nessa lógica, todos nós deveríamos ser tratados de maneira que a nossa dignidade humana fosse respeitada.

A partir dos conceitos apresentados, relacionamos o primeiro e o segundo tópico de modo a mostrar que essa pretensão universalista dos direitos humanos na verdade é uma forma de o Ocidente impor seus valores sobre outras culturas. Assim, como um mito significativo, apropria-se de uma característica mística para disfarçar o que alguns chamam de imperialismo cultural que é promovido através da defesa dos direitos humanos.

Caracterização do mito

O mito constituiu a primeira forma da humanidade entender a realidade ao seu redor – logo, desempenhou um papel importante no desenvolvimento da sociedade. Para compreendermos melhor esse papel, primeiro necessitamos compreender o que é o mito. Esse é uma “solução imaginária para tensões, conflitos e contradições.” (CHAUI, 2000, p. 9). Nesse sentido, ele busca compreender a realidade recorrendo a elementos sobrenaturais. Para fornecer essas explicações, busca “ligar o tempo do *homem* ao tempo da *natureza* por meio de uma **história sagrada.**” (CUNHA, 1992, p. 92, grifo do autor).

Um ponto importante a ser ressaltado é que os mitos antecedem o nascimento do *Logos*¹ - ou seja, da racionalidade. Não precisa, portanto, ser submetido a testes nem ser comprovado - sua validade é baseada puramente em uma questão de crença. Simplesmente acredita-se ou não nele com base em uma relação de fé, sem necessidade de uma justificativa (MENDES, 2017). “Ele também é ‘vivo’ no sentido de que fornece os modelos para conduta humana, conferindo, por isso mesmo, significação e valor à existência.” (ELIADE, 1994, p. 8).

Além disso, devido às suas características inerentes citadas anteriormente, o mito não está inserido na história – ao contrário, ocorre fora dela, estando localizado no tempo primordial. Logo, o mito não é criado pelo homem, visto que ele nada mais é do que uma forma de expressão do ato cosmogônico (MENDES, 2017). Outro ponto importante é como se dá a sua transmissão: ele é repassado de geração em geração como uma forma de explicar o mundo. Sendo assim, sua “essência é efetivamente uma representação coletiva, que chegou até nós através de várias gerações.” (BRANDÃO, 2010, p. 38).

Por conseguinte, é possível apontar o caráter universal do mito. Ou seja, seus elementos ontológicos estão presentes em todos os mitos independentemente de sociedade, tempo, localização geográfica ou qualquer outro fator (BRANDÃO, 2010). Nesse sentido, é possível compreender o mito como uma forma de conscientização entre o consciente e o inconsciente – ou seja, dos arquétipos² do inconsciente coletivo (JUNG apud BRANDÃO, 2010).

Ou seja, o mito e a razão devem coexistir para que sirvam de contrapesos um para o outro. Um dos fatores que contribuem para a necessidade da existência dessa dualidade, é o fato de que o mito pode servir como parâmetro moral para a humanidade devido a seu caráter universal, estabelecendo limite para o que a racionalidade pode ou não fazer. Com base nisso, o mito pode ser encarado como uma parte essencial da trajetória humana – não há como estudar essa sem levar aquele em consideração (CUNHA, 1992). Por conseguinte, razão sem o mito poderia nos levar a um estado no qual qualquer coisa pudesse ser justificada em prol da ciência, no qual não haveria um senso de moralidade (GUSDORF, 1960).

1. Conceito desenvolvido por Heráclito que defende a “razão como substância ou causa do mundo. (...) a razão como ‘princípio ativo’ do mundo, que anima, organiza e guia o seu princípio passivo, que é a matéria.” (ABBAGNANO, 2012, p.728).

2. Arquétipo significa, etimologicamente, modelo primitivo – ideias inatas (BRANDÃO, 2010).

Compreendido o que é o mito, é necessário fazermos uma distinção entre esse que já foi apresentado – que constitui o mito simbólico - e o chamado mito signifiante ou moderno. O primeiro diz respeito a rituais sagrados, à transcendência, enquanto o segundo se relaciona com rituais considerados profanos e representa uma “projeção de desejos em um imaginário composto por significantes da vida real, ou seja, tudo que na vida se assemelha ao sonho é tomado como signifiante do imaginário a ser ritualizado de modo dessacralizado.” (CUNHA, 1992, p. 226). O mito signifiante se apropria de características inerentes do mito simbólico para se manifestar como expressão genuína do existente, ou seja, representa performaticamente a realidade de modo dissimulado (MENDES, 2017).

Nesse sentido, a universalidade desse tipo de mito pode ser considerada forjada, visto que ele não trabalha em prol da sociedade, mas sim de interesses particulares que buscam “profanar” o mito simbólico para que se possa “universalizar” uma narrativa. Assim, toma posse de características do mito simbólico como a atemporalidade, a expressão do ato cosmogônico para eliminar contradições (CUNHA, 1992).

Assim, podemos dizer que nos dias de hoje, o mito signifiante tem usado da suposta universalidade mítica para tentar alcançar a transcendência por meio de objetos que em verdade buscam atender somente os interesses de uma parte da população.³ É importante ressaltar que o mito signifiante não está associado somente a objetos, pode estar também relacionado com ideias e valores. Como já foi dito, neste artigo propomos que os direitos humanos são um mito signifiante criado pelo ocidente de modo a propagar seus valores cristãos. Para dar continuidade à nossa análise, portanto, passaremos agora para a conceituação dos direitos humanos, elemento essencial para este estudo.

Direitos humanos: definição e bases

Desde o fim da Segunda Grande Guerra, a preocupação com a violação dos direitos humanos ganhou destaque no cenário internacional. De acordo com Mazzuoli (2015) a conquista de direitos,

3. Um exemplo seria a discussão de Lipovestky (2007), a respeito das sociedades de consumo em massa, na qual a felicidade é associada a um objeto que, em verdade, nunca satisfaz inteiramente os indivíduos.

através de lutas históricas que geraram tratados, se deu a partir de um processo de internacionalização e universalização dos direitos humanos.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), os direitos humanos são definidos como:

(...) direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outro status. Direitos humanos incluem o direito à vida e à liberdade, a liberdade da escravidão e da tortura, a liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e a educação e muito mais. Todos têm direitos a esses direitos, sem discriminação. (NAÇÕES UNIDAS, 2017a, tradução nossa).⁴

Os direitos humanos possuem características particulares, que os fazem diferenciados de qualquer outro direito. A primeira característica a ser citada é a sua historicidade. A ideia de direitos humanos não surgiu ao final da Segunda Grande Guerra, mas na modernidade, visto que, pensadores da época afirmaram que desde quando homens passaram a viver em sociedade, eles possuem direitos. Essa visão é conhecida por Jusnaturalismo. Outra característica é a universalidade dos direitos humanos, o que significa dizer que os direitos são condições que qualquer ser humano possui, independentemente de suas particularidades. Não é necessário, portanto, qualquer outra condição para estar assegurado de seus direitos. Eles também são essenciais por natureza, e, por isso, não podem ser renunciados por qualquer indivíduo, nem mesmo com a sua autorização. Os direitos são também inalienáveis, na medida em que não podem ser passados para outro indivíduo, e imprescritíveis, ou seja, não se esgotam no tempo (MAZZUOLI, 2015).

Os direitos humanos são positivados em tratados internacionais, muitas vezes derivados de costumes⁵ da Sociedade Internacional. Eles podem ser reivindicados por qualquer indivíduo, em qualquer sociedade, quando ocorrer alguma violação aos direitos

4. Human rights are rights inherent to all human beings, regardless of race, sex, nationality, ethnicity, language, religion, or any other status. Human rights include the right to life and liberty, freedom from slavery and torture, freedom of opinion and expression, the right to work and education, and many more. Everyone is entitled to these rights, without discrimination (UNITED NATIONS, 2017a).

5. De acordo com o artigo 38, §1º do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (NAÇÕES UNIDAS, 1978), o costume internacional se refere à práticas gerais aceitas pelos sujeitos (Estado e Organizações Internacionais) como direito, ou seja, são normas que surgiram na sociedade internacional e são aceitas e dadas como obrigatórias por um considerável período temporal (CERQUEIRA, 2018).

humanos reconhecido nesses tratados (MAZZUOLI, 2015). De acordo com Sampaio (2010 p. 191) a positivação dos direitos humanos, anteriormente aceitos no plano da filosofia política, se dá pela redação de textos jurídicos.

A criação da ONU, em 1945, e a confecção da Carta das Nações Unidas demonstram a necessidade de reafirmar os direitos inerentes a todos os seres humanos e suas liberdades fundamentais. De acordo com Chauí (2006):

(...) as declarações dos direitos ocorrem nos momentos de profunda transformação social e política, quando os sujeitos sócio-políticos têm consciência de que estão criando uma sociedade nova ou defendendo a sociedade existente contra a ameaça de sua extinção (CHAUÍ, 2006, p.9).

A transformação social citada por Chauí (2006) diz respeito à sociedade pós Segunda Grande Guerra. Os direitos humanos positivados através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, inauguraram, então, a concepção de Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), que é uma ramificação específica do Direito Internacional. Surgiu ao final da Segunda Grande Guerra devido ao Holocausto. Após a morte de milhões de pessoas, a sociedade internacional se colocou preocupada com a situação e percebeu que era necessário criar normas para resguardar os direitos de cada pessoa. Enquanto o Direito Internacional possui o objetivo de regular as relações entre os Estados do Sistema Internacional, o DIDH se encarrega de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos (PIOVESAN, 2013). Dessa forma, o Direito Internacional dos Direitos Humanos determina obrigações para que os Estados ajam de determinada maneira ou deixem de praticar atos que podem ferir os direitos humanos das pessoas (NAÇÕES UNIDAS, 2017b).

A definição de direitos humanos possui caráter, do ponto de vista jurídico, naturalista – ou jusnaturalista – na medida em que os direitos naturais são inerentes à existência humana e não positivados posteriormente à existência do Estado. Os aspectos dessa vertente que tenta fundamentar os direitos humanos ganharam destaque nos séculos XVI, XVII e XVIII, com filósofos como Grotius, Hobbes, Locke e Kant. Algumas ideias pontuais são necessárias para compreender a teoria Jusnaturalista, destaca-se aqui a ideia do individualismo antropocêntrico. Dado que o homem possui autoconsciência, ele é considerado a base para se fazer o próprio direito. Além disso, a razão, outro conceito fundamental,

torna o homem capaz de conhecer o mundo dos valores. Por fim, é importante citar a própria ideia da defesa dos direitos naturais. Alguns princípios são considerados como anteriores à presença do Estado, e estes devem ser respeitados. Diversos filósofos possuem argumentos sobre o que deve ser considerado como direito inalienável (SAMPAIO, 2010).

Sampaio (2010) discorre brevemente sobre a concepção de alguns filósofos, como Hobbes, cujo pensamento sobre o direito natural seria o direito de não fazer algo que seja prejudicial a si próprio, e também o *pacta sunt servanda*⁶. De acordo com Grotius, o direito natural é considerado o direito à propriedade e aos pactos. Já para Spinoza, é o direito à liberdade, como a liberdade de professar qualquer religião, a liberdade física e de pensamento. Para outros filósofos, como Locke, Rousseau, Kant e Puffendorf, o direito natural está relacionado à vida, propriedade, liberdade (sem atingir a liberdade do outro) e à igualdade.

Um desses autores que merece atenção particular é Kant (1785). Para ele, os seres humanos são racionais e, portanto, dispõe de dignidade – que é intrínseca à racionalidade. Por serem dignas, as pessoas devem sempre ser colocadas como fins em si mesmo, e não como meios – ou seja, a humanidade é um fim em si mesmo. Seguindo essa lógica, Kant (1785) era defensor da ideia de direitos humanos, já que a dignidade é algo que está acima de todas as coisas. Ademais, como a razão independe de experiências empíricas, todos são capazes de chegar às mesmas conclusões racionais (KANT, 1785). Kant (1785) foi, assim, uma forte influência para a ideia da universalidade dos direitos humanos, uma vez que, aplicando seu raciocínio, todo indivíduo seria capaz saber que é um ser digno e que, logo, tem direitos mínimos que deveriam ser respeitados.

Um outro fundamento que busca compreender os direitos humanos se refere à teoria teológica, em que os direitos possuem uma base nas religiões, cujos fins dos direitos fundamentais estão firmados em uma construção terrena do paraíso e também à ideia de que os indivíduos possuem seu projeto de vida baseados na felicidade que não é terrena. Dessa forma, várias religiões, como o cristianismo, o judaísmo, o hinduísmo e o islamismo, por exemplo, são utilizadas em alguma medida como base para o discurso de direitos humanos (SAMPAIO, 2010). De acordo com Sábato, estudio-

6. O conceito de *pacta sunt servanda* significa o princípio do compromisso das partes em cumprir os acordos que foram feitos por elas. (MAZZUOLI, 2015).

so citado por Sampaio (2010), a religião utiliza de recurso mítico para sacralizar a imagem do homem, legitimando assim os direitos humanos. Dentre as religiões, o cristianismo se destaca como principal fonte dos direitos humanos. A própria ideia de dignidade humana, para os cristãos, está relacionada com a ligação que o homem possui com a própria Igreja, como instituição, e a sua entidade superior. O conceito de dignidade para o cristianismo tem relação com a afirmação da fé monoteísta na medida em que o homem foi criado à imagem e semelhança de um Deus e passa a ser visto como pessoa. O cristianismo passou, então, a reconhecer o homem em sua dignidade individual, e não coletiva. Além disso, a influência cristã pode ser explicada também por ser uma religião com muitos adeptos na porção ocidental do mundo (MORGADO, 2013).

A partir disso, é possível pensar em até que ponto, os direitos humanos, fundados nessas bases religiosas citadas anteriormente, possuem valores, convicções que tentam universalizar a consciência desses direitos. É necessário pensar também em que medida essa concepção de direitos humanos não limita práticas somente porque não são aceitas pela doutrina na qual encontra suas bases.

Os instrumentos internacionais da área de direitos humanos são visivelmente universalistas. Na década de 1990, foi realizada a Conferência de Viena, que teve o objetivo de enfatizar pressupostos dos direitos humanos, sendo estes a indivisibilidade, interdependência e interrelação. A Conferência ainda afirmou que:

Art. 5º A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos em todo o mundo de forma justa e igual, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora seja importante ter em conta o significado das particularidades nacionais e regionais e vários antecedentes históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. (CONFERÊNCIA DE VIENA, 1993).

Nesse sentido, é possível perceber que há, no Sistema Internacional, uma tendência à universalização dos direitos humanos. Dessa forma, as particularidades dos Estados não podem servir como uma forma de justificar qualquer tipo de violação dos direitos fundamentais dos indivíduos. Isso não quer dizer, porém, que as características singulares das diferentes sociedades não devem ser consideradas, mas é dever do Estado proteger cada indivíduo e garantir suas liberdades e direitos fundamentais (PIOVESAN, 2013).

No entanto, a universalização dos direitos humanos pode ser considerada uma característica ocidental, até mesmo considerando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, visto que ela foi feita sem a participação de representação de diversos povos. Houve, portanto, o predomínio de direitos da primeira geração (políticos e civis) sobre os de segunda geração (econômicos e, principalmente culturais). Dessa forma, os direitos individuais possuem um maior reconhecimento – por serem mais defendidos por sociedades ocidentais – do que os outros direitos citados (SANTOS, 1997).

Os direitos humanos como mito significativo

Uma vez definido o que é o mito significativo e o que são os direitos humanos, passaremos agora a caracterização do segundo como um exemplo do primeiro. A partir disso, faremos uma análise crítica da suposta universalidade presente na DUDH e que constitui um de seus fundamentos.

Considerando os dois objetos de nossa análise previamente definidos (o mito significativo e os direitos humanos), torna-se possível estabelecermos uma relação entre eles. Como foi mostrado, uma ideia central nos direitos humanos é a universalidade – eles deveriam ser aplicados a qualquer um, em qualquer lugar, em qualquer momento. Isso parte da ideia de que existem direitos que não podem ser retirados dos seres humanos, de modo que devem ser considerados “universais”. Contudo, como já foi dito, essa área ganhou força após a Segunda Guerra Mundial como um desejo do mundo ocidental – Estados Unidos, Estados europeus e também da América Latina, que tiveram uma expressiva participação elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo (NAÇÕES UNIDAS, 2018) - de evitar que outra atrocidade como o Holocausto acontecesse.

Ao analisarmos a lógica dos direitos humanos sob uma perspectiva mais crítica é possível perceber que elas não estiveram sempre na história da humanidade. De fato, a maior parte dessa foi marcado por sua não existência. Isso pode ser percebido até mesmo na fala de pensadores célebres da filosofia, como Aristóteles – que não só defendia a escravidão, como também que essa era útil e justa para com o escravo. (ARISTÓTELES apud RUIZ, 2002). Para criar essa ideia de que sempre existiu – mesmo que não tenha sido respeitado todo o tempo -, seus pensadores recorreram a ideia de jusnaturalismo. De

acordo com Sábato, teórico citado por Sampaio (2010), essa é baseada em valores cristãos de que os homens foram criados à imagem e semelhança de Deus, de modo que têm alguns direitos mínimos que devem ser respeitados. Nesse sentido, eles não são realmente inerentes aos seres humanos – se os fossem, não seria necessária sua criação e não teriam se mostrado como “inexistentes” por um período tão longo. Assim, os direitos humanos usaram de elementos universais para mascarar o fato de que não estiveram sempre presentes no mundo. Logo, ao contrário do que o discurso dessa vertente nos leva a acreditar, os direitos humanos existem dentro do tempo cronológico, tendo um marco de início – ou seja, não ocorre no tempo primordial e tampouco é expressão do ato cosmogônico.

Ademais, para dar uma maior base teórica a seu texto, a DUDH tomou como ponto de partida ideias como as de Kant (1785), que já foram previamente apresentadas. A questão é que, apesar de Kant (1785) não basear sua noção de direitos humanos em divindade alguma, ele a basear na natureza racional do homem também constitui um aspecto problemático para a universalização. Isso porque o autor desconsidera que qualquer contexto empírico poderia ser utilizado para justificar o que ele caracterizaria como um desrespeito à dignidade humana (KANT, 1785). Temos, então, a ideia presente no texto da DUDH, e defendida por pensadores como Cançado Trindade, de que nenhuma particularidade cultural pode ser usada como justificativa para desrespeitar os direitos presentes na Declaração (TRINDADE apud CERQUEIRA, 2018). Entretanto, é impossível negar o fato de que o contexto no qual um indivíduo se insere influencia sua maneira de pensar – a própria racionalidade kantiana envolve uma identificação humana a tal nível que pressupõe que todos, em alguma medida, compartilharão determinadas normas porque estas são racionais. Entretanto, parece-nos mais lógico acreditar que, dentro de algumas sociedades, determinadas práticas e costumes são vistos como racionais, enquanto em outras, não. É fácil perceber, assim, como a sociedade ocidental pode apropriar-se da ideia de Kant (1785) para justificar suas pretensões universalistas. O Ocidente se posiciona como aquele que conseguiu exercer seus deveres – ou seja, conseguiu elaborar máximas racionais que deveriam ser seguidas por todos. Seguindo a lógica de que ajudar o próximo é um dever, a propagação dos valores ocidentais dos direitos humanos é colocada como uma forma de auxiliar que todos alcancem o nível de moralidade já alcançado pelo Ocidente.

A base desses pensadores permite que os direitos humanos sejam vistos como algo fora do tempo histórico em si. Ora, se os homens têm direitos inerentes ao fato de serem homens, a origem de tais direitos poderia ser traçada para o ato cosmogônico do próprio homem. Contudo, é possível percebermos que esta lógica não se aplicada à realidade. Em verdade, alguém teve que os criar em algum momento. O marco dessa criação é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, assinada por diversos países membros da ONU. Para compreender a importância desse fato para nossa análise é necessário compreendermos que essa veio como uma forma de tentar impedir que atrocidades como as ocorridas na Segunda Guerra Mundial acontecessem novamente – em especial, o Holocausto. Este último ocorreu na Alemanha sob o regime nazista de Hitler – país da Europa Ocidental (PIOVESAN, 2013). Isso, associado ao fato de que os primeiros países signatários da DUDH também eram ocidentais, nos mostra que os direitos humanos foram criados como, em verdade, um remédio para o combate de um mal ocidental. Consequentemente, não trabalham em prol dos interesses da sociedade internacional como um todo, mas sim de um grupo em particular: o ocidente. Ou seja, pode-se dizer que a universalidade dos direitos humanos, uma de suas bases, não é inerente, mas forjada por um grupo particular. Logo,

Os direitos humanos, como qualquer produto cultural que manejemos, são produções simbólicas que determinados grupos humanos criam para reagir frente ao entorno de relações em que vivem. Portanto, é uma séria irresponsabilidade fazer análises neutras deles. (FLORES, 2009, p. 45).

Nesse sentido, é importante considerarmos o contexto cultural dentro do qual a ideia de direitos humanos foi criada para que possamos realmente compreender suas características. Eles foram criados no Ocidente como uma forma de responder questões e problemas tipicamente ocidentais (FLORES, 2009) – de modo que não podemos falar que seus princípios são universais.

Surge, então, um debate dentro do campo dos direitos humanos no que se refere ao universalismo e ao relativismo cultural. A visão universal dos direitos humanos é demonstrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A corrente universalista prevê que os direitos humanos devem ser aplicados a qualquer ser humano, independentemente de sua religião, etnia, gênero e quaisquer outras particularidades (MAZZUOLI, 2015). Países não

ocidentais, por sua vez, assinam esses documentos devido a influência exercida pelos Estados dominantes do Sistema Internacional (ocidentais) e a sua “capacidade de designar [...] outra condição social [...]” (SANTOS, 1997). Nesse sentido, mesmo que não haja uma obrigação *per se* de assinar documentos como a DUDH, há uma indução para que os países o façam de modo a auxiliar na manutenção de boas relações com os países mais fortes. A partir dessa perspectiva, desprezar os direitos humanos é motivo de grandes constrangimentos no ambiente internacional. Logo, essa universalidade prevista em documentos internacionais nos leva a questionar se os direitos humanos não podem ser usados como pretexto pelo Ocidente para impor seus valores a outras partes do mundo, uma vez que todos que desejarem assinar esses documentos serão obrigados a concordar com o princípio da universalidade.

Essa ideia fica bem clara no argumento apresentado por Hopgood (2013). Nele, fica claro que uma advocacia estadunidense foi a responsável pela propagação dos valores defendidos nos documentos internacionais. Nesse contexto, a ideia de direitos humanos é estritamente ligada à exportação do modelo democrático liberal por parte dos Estados Unidos para outros países. Essa lógica foi utilizada para justificar atos como a intervenção na Líbia em 2011. Agências propagadoras de tais valores (como a própria ONU) se baseavam num pensamento de que seus princípios (entre eles, os direitos humanos) deveriam ser vistos como universais e foi usado como base de demarcação entre os civilizados – os ocidentais e aqueles que adotavam seus valores – e os não civilizados – aqueles que não seguiam os parâmetros determinados por elas determinados (MOYEN, 2010). Nessa perspectiva, para fazer parte do mundo civilizado e desfrutar dos privilégios que vinha com a participação, era necessário adotar ideais defendidos como universais que nem sempre condiziam com a realidade específica de cada localidade.

Já para a vertente relativista, a concepção sobre o que é o direito está subordinada ao Estado, ao sistema cultural, político e moral que existe em qualquer sociedade. Dessa forma, cada Estado possui uma percepção diferente do que são os direitos fundamentais do indivíduo. Uma crítica feita pelos relativistas é de que a universalidade forjada pelos direitos humanos não pode existir, visto que não há uma moral universal. Por isso, é necessário respeitar as particularidades de cada região, inclusive o seu sistema moral vigente. A moral de cada lugar varia de acordo com a cultura, com a própria sociedade

em si, visto que a história é determinada por uma pluralidade. A fim de entender a moral de outra sociedade, é necessário se colocar no contexto cultural em que ela está inserida. Portanto, qualquer forma de universalização dos direitos humanos é considerada uma tentativa imperialista. Para a visão relativista, há uma primazia do coletivismo, enquanto na visão universalista, o indivíduo é reconhecido como o principal sujeito dos direitos (PIOVESAN, 2013). Percebe-se, assim, a importância desse debate – contudo, não nos delongaremos mais neste assunto visto que não é o objetivo do artigo debater a respeito de qual vertente tem mais mérito.

A universalização dos direitos humanos é considerada pelos relativistas uma tentativa imperialista na medida em que é uma construção feita, em sua maioria, por Estados ocidentais, como os da Europa e dos Estados Unidos. O motivo do indivíduo ser considerado o sujeito primordial, de acordo com Bragato (*apud* BRAGATO; WILLIG, 2015, p.184) vem de um contexto histórico de lutas burguesas e individualistas, propagadas no ocidente. A partir disso, essas concepções individualistas foram aperfeiçoadas e incorporadas na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Podemos encontrar um exemplo da supremacia do indivíduo sobre o coletivo (fenômeno intrinsecamente ocidental) em uma questão extremamente polêmica dos Direitos Humanos: a proibição, em países como a França, do uso da burca por parte de mulheres muçulmanas. Movimentos como esse, que têm amplamente crescido na Europa nos últimos anos (WEAVER, 2017), colocam a ideia de manifestações religiosas públicas (como a burca) como algo proibido. Nesse sentido, a identificação com um grupo religioso não pode ser expressa publicamente na sociedade, visto que essa é o âmbito do indivíduo. Particularidades culturais não podem ser manifestadas, uma vez que nessa lógica podem ser encaradas uma uma opressão do coletivo ao indivíduo - logo, desconsideram o contexto significativo nos quais tais elementos se encontram em diferentes culturas. No exemplo citado, há uma enorme desconsideração sobre como as próprias mulheres muçulmanas enxergam o uso da burca dentro de sua cultura.

Consequentemente, com base no que foi exposto, podemos perceber que universalidade, um dos três pilares dos direitos humanos, é, em larga medida, forjada pelo ocidente como um meio de defender seus próprios valores. Nosso objetivo com esse debate não é defender nem o universalismo nem relativismo, mas sim le-

vantar questionamentos a respeito da questão. Se realmente existirem direitos que são inerentes ao homem, é necessário fazer uma reformulação do discurso para que esses realmente representem uma visão mais compartilhada acerca do assunto. Paralelamente, também é possível considerarmos que não há uma obrigatoriedade no sentido de um indivíduo ter que ser sempre relativista ou universalista – esse posicionamento pode depender de cada situação específica, com uma lógica servindo a cada caso.

Considerações finais

Para que pudéssemos compreender o problema levantado, em primeiro lugar estudamos o mito no seu sentido ontológico. Vimos que esse constitui uma forma de explicar o mundo através de uma ótica diferente da da razão. Ele está presente na sociedade até os dias de hoje – muitas vezes sob a forma do mito signifiante, que dissimula as características do mito simbólico para atender aos interesses de um grupo em particular.

Como apresentado, essa conceituação pode ser utilizada para uma análise mais aprofundada dos direitos humanos. De acordo com o discurso vigente, esses representam direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de nacionalidade, etnia, localização geográfica ou qualquer outro fator. No entanto, é possível identificar falhas nesse discurso que nos levam a ter uma visão mais crítica a seu respeito – assim, em um segundo momento, é possível perceber que muitas das bases desses direitos foram forjadas – como a universalidade. Então, os direitos humanos podem ser vistos como mito signifiante criado para atender aos interesses do Ocidente após a Segunda Guerra Mundial.

Consequentemente, surge espaço para um debate no que tange ao assunto: o universalismo vs. relativismo. O universalismo corresponde ao discurso padrão dos direitos humanos, enquanto o relativismo a ideia de que é necessário respeitar as particularidades de cada povo. Nessa lógica, o que é considerado um direito inerente em um país, não precisa necessariamente o ser em outro.

A questão que buscamos levantar com esse trabalho não diz respeito a se os direitos humanos devem ser universais ou relativos, mas sim questionar a universalidade prevista na DUDH, vista como uma maneira de defender os objetivos da sociedade internacional como um todo. O que defendemos nesse artigo, portanto, é que é necessá-

rio que analisemos esses direitos sob uma ótica mais crítica – o que nos levou a perceber que a universalidade imposta na Declaração, é um meio de impor valores ocidentais sobre outras culturas.

Referências

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes Ltda. 2012.

BRAGATO, Fernanda Frizo; WILLIG, Júnio Roberto. A (des) construção do Direito Internacional dos Direitos Humanos. **R. Fac. Dir. UFG**, v. 39, n.2, Goiânia, 2015.

BRANDÃO, Junito de Souza. **Mitologia Grega**. Vol. 1. 22 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

CERQUEIRA, Roberta. **Notas de aula da disciplina Estudos Regionais: Sistemas Regionais de Proteção de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). 22 fev. 2018.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Direitos Humanos e Educação**: Congresso sobre direitos humanos. 2006. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/1congresso/1_c2006_marilena_chau.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

CONFERÊNCIA DE VIENA. Art 5º, 1993. **Declaração de Viena e Programa de Ação**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 08 out. 2017.

CUNHA, José Auri. **Filosofia**: iniciação à investigação filosófica. Atual Editora Ltda, São Paulo, 1992. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 704.

ELIADE, Mircea. **Mito e realidade**. 4 ed. Editora Perspectiva S.A. São Paulo, 1994.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GUSDORF, Georges. **Mito y metafísica**. Buenos Aires: Editorial Nova Buenos Aires. 1960.

HOPGOOD, Stephen. **The end of Human Rights**. Cornell University Press. 2013.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. 1785. Edições 70 Lda, set. 2007.

MAZZUOLI, 2015. **Curso de Direito Internacional Público**. 2015. 9ª edição. 1270 p.

MENDES, Marli. **Notas de aula da disciplina Filosofia I: Razão e Modernidade**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). 13 set. 2017.

MORGADO, Gerson Marcos. **A importância do Cristianismo para a concepção da dignidade da pessoa humana e a universalização de sua consciência**. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26022/a-importancia-do-cris>>

tianismo-para-a-concepcao-da-dignidade-da-pessoa-humana-e-para-a-universali-zacao-de-sua-consciencia>. Acesso em: 8 out. 2017.

MOYEN, Samuel. **The last utopia: human rights in history**. Estados Unidos: Harvard University Press, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Organização das Nações Unidas; Declaração universal dos direitos do homem; Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. 1978. p. 101.

NAÇÕES UNIDAS. **Human Rights**. 2017a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/issues-depth/human-rights/index.html>>. Acesso em: 11 out. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **O que são direitos humanos?** 2017b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>>. Acesso em: 11 out. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **The Drafters of the Universal Declaration of Human Rights**. 2018. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/universal-declaration/drafters-universal-declaration-human-rights/index.html>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 Ed. Saraiva Educação SA. 2013.

RUIZ, Castor M. M. Bastolomé. Os desencontros e paradoxos de logos e sofia: um conflito anthro-po-lógico ou gineo-simbólico? In EGGERT, Edla; MENEZES, Magali de; TIBURI, Marcia (Org.). **As Mulheres e a Filosofia**. 1 ed, São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002. cap. 9, p. 145-172.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. XI, p. 435.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. 1997. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF>. Acesso em: 26 abr. 2018.

WEAVER, Matthew. **Burqa bans, headscarves, and veils: a timeline of legislation in the West**. The Guardian. mar. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/mar/14/headscarves-and-muslim-veil-ban-debate-timeline>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

Recebido em: 16.11.2017

Aprovado em: 08.03.2018

O caso Monsanto: o novo papel das multinacionais

The Monsanto case: the new role of multinationals

Pedro Henrique Miranda Gomes*

Resumo

Em um contexto de globalização, as prerrogativas tradicionalmente estatais foram, em parte, transferidas às Companhias Multinacionais (CMN), que assumem maior autonomia e influência frente aos próprios Estados, visto que a economia global contemporânea, em grande medida, dependente de IDE's e fluxos financeiros. Paralelamente, com o transbordamento da globalização da esfera econômica para a esfera da informação, graças a avanços tecnológicos do fim do século XX, essas mesmas CMN que adquiriram recentemente maior autonomia, se vêem constrangidas pela capacidade de mobilização de informações da sociedade civil, e passam a buscar uma maior legitimidade na governança global que agora exercem. Como estudo de caso, o presente artigo visa demonstrar de que maneira essa adaptação à nova configuração do SI se deu com a Monsanto, empresa multinacional dos setores de agricultura e biotecnologia.

Palavras chave: Monsanto. Globalização. Companhias Multinacionais.

Abstract

In a context of globalization, traditional State prerogatives were transferred, to some extent, to Multinational Companies (CMN), that assumed a wider autonomy and influence, since contemporary global economy depends, to a large extent, on FDI's and financial flows. At the same time, globalization spilled over from the economic sphere to the sphere of information, thanks to the technological developments of late XXth century, and the same companies that recently acquired wider autonomy, are now constrained by social society's capacity of mobilizing information. As a result, they seek for greater legitimacy in global governance, which they now exercise. As a case study, this article aims at demonstrating in what way this adaptation to the new IS configuration occurred with Monsanto, a multinational company in the sectors of agriculture and biotechnology.

Key words: Monsanto. Globalization. Multinational Companies.

* Aluno de graduação em Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: Pedro_gomes@id.uff.br.

INTRODUÇÃO

Contexto

Nos dias de hoje é comum que empresas do setor privado, sobretudo as companhias multinacionais (doravante CMN) definam uma “missão” para a qual se direcionam. Isso significa que algum tipo de estímulo recai sobre elas, levando-as a definir objetivos gerais ligados a uma responsabilidade social que afirmam ter e que pressupõe o objetivo de beneficiar e defender os interesses da sociedade como um todo, e não apenas os de seus acionistas.

Este fenômeno relaciona-se diretamente à dinâmica das questões internacionais contemporâneas, uma vez que o Sistema Internacional (SI) vem se flexibilizando e expandindo desde a última metade do século XX. As CMN tornaram-se elementos tão importantes para a política internacional, com um poder de influência e impacto tão grande sobre os Estados, instituições e populações, que são consideradas hoje, elas mesmas, mais um agente dentro do sistema.

Metodologia e Estrutura do Texto

Nesse contexto, analisa-se aqui o caso da empresa Monsanto, atualmente concentrada no setor de agricultura e derivados, buscando entender de que forma a empresa respondeu e responde às transições mencionadas acima. Portanto, é estabelecida a problemática de compreender a natureza da relação entre o histórico da empresa e o discurso oficial difundido por ela, com vistas a definir como se deu o seu processo de adequação à nova configuração de governabilidade do SI.

Desta forma, a influência global da empresa surge como variável independente, que resulta em uma adaptação do discurso e da prática da mesma em busca de legitimidade, sendo esta a variável dependente. Estas duas são mobilizadas em convergência com uma variável condicionante: o processo de globalização, que enfraquece prerrogativas dos Estados, que desregulam e transferem novas responsabilidades inerentes à governança global às empresas.

Esse processo de globalização deve ser entendido em um sentido multidimensional. Michalet (2004) aponta como essenciais as dimensões da intensificação de trocas comerciais de bens e serviços, fragmentação crescente da produção global e da livre circula-

ção de fluxos de capitais financeiros. Para fins deste artigo, deve-se destacar também a dimensão informacional, segundo a qual o termo globalização tem sido usado em referência a uma crescente facilidade de fluxo de informações através das fronteiras, ou mesmo independentemente das fronteiras (NAYYER, 2002).

A escolha da companhia se deu a partir do aparente paradoxo que ela representa: ela busca, desde 1997 (como veremos posteriormente), alcançar maior legitimidade para assumir o papel de governança resultante da nova configuração supracitada, definindo uma missão ligada à sustentabilidade e proteção das comunidades e do meio ambiente¹. Contudo, numerosas polêmicas são frequentemente associadas ao seu nome. Seu histórico está repleto não apenas de processos legais advindos de danos causados pela companhia, mas também de uma série de políticas empresariais que levantaram fortes críticas de teor ético, o que põe em dúvida a legitimidade que tal empresa assuma um papel atuante de governança global.

Conclui-se disso que a Monsanto é um caso de estudo adequado para que se possa investigar como se dá a relação entre a ação das CMN e os discursos social e ambiental veiculados por elas. A hipótese adotada é a de que, em um contexto de globalização, quanto maior a influência e relevância global de uma companhia, maior será a busca desta por legitimação de sua ação.

Em se tratando de um estudo de caso, o recorte temporal realizado vai do nascimento da companhia aos dias de hoje. Paralelamente, a seção referente ao arcabouço teórico que explica a nova configuração do Sistema Internacional abrange a evolução das teorias existentes desde o nascimento da disciplina de relações internacionais, no pós-1ª Guerra até os dias de hoje, concentrando-se no final do século XX, quando variados fenômenos tecnológicos, econômicos e sociais culminaram na nova configuração do SI.

Em meio a esse estudo qualitativo, foi reunida uma bibliografia baseada, sobretudo, em artigos científicos de autores que realizaram trabalhos, sejam expositivos, sejam teóricos, em temas relacionados diretamente com o objetivo do presente texto. Há, ainda, a presença de documentos e reportagens originários de organizações não governamentais (ONG's), que foram julgados relevantes devido à sua relação (frequentemente conflitiva) com as CMN, conforme será explorado mais profundamente adiante.

1. Monsanto. Disponível em: <<https://monsanto.com/investors/reports/sustainability-reports/>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Após esta introdução, o artigo divide seu desenvolvimento da seguinte forma: será apresentada brevemente a bibliografia teórica referente às perspectivas de mudança do Sistema Internacional (SI), contemplando a crescente influência de novos atores no mesmo, de modo a expor o arcabouço teórico que explica o surgimento de novos atores, que passam a desempenhar papel importante na governança global (variável condicionante). Em seguida será realizado um apanhado histórico da empresa Monsanto, tendo em conta os mecanismos utilizados tanto internamente (à economia estadunidense) quanto no exterior para fazer valer seus interesses. Esta seção justifica-se pela proposta de localizar uma mudança de padrão no comportamento e na filosofia da empresa à medida que sua relevância internacional cresce. Será então realizado um esforço de buscar definir como se encaixa a Monsanto nesse novo contexto, tendo sempre em vista a relação entre a missão da empresa e as políticas e ações promovidas pela mesma. Por fim, uma última seção será destinada às considerações finais.

Desenvolvimento

O Novo Panorama

Desde o seu nascimento com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-18), o estudo das relações internacionais teve predominantemente como objeto de estudo central as questões da guerra e da paz (MCCLELLAND; PFALTZGRAFF, s/d). Dessa forma, abordagens de análise realista de política internacional destacaram-se no pós-2ª Guerra como tradição dominante no pensamento sobre a política internacional (NYE, 2009, p. 5). Estas tenderam a conceder maior importância ao Estado como principal agente dentro do SI, da mesma forma que foi dado prioridade à temática de defesa, uma vez que tais correntes aceitam que “o comportamento Estatal é dominado pelo constante perigo do conflito militar” (KEOHANE; NYE, 1987, p. 727).

Contudo, já na década de 60, o cenário internacional começa a sofrer transformações que viriam a flexibilizar o modelo rígido descrito acima. Em 1977, Keohane e Nye publicariam a primeira edição da obra “Power and Interdependence”, na qual descreviam essa nova realidade a partir de sua teoria de “interdependência complexa”. Segundo os autores (KEOHANE; NYE, 2012), esta se caracteriza por:

1. *Múltiplos canais* de interação entre as sociedades, incluindo relações informais entre elites governamentais, não-governamentais e organizações transnacionais (com destaque a corporações multinacionais).
2. *Agenda flexível* no que diz respeito às múltiplas questões internacionais, que não são mais determinadas a partir de uma hierarquia clara como antes.
3. *Restrição ao uso da força* pelos governos nas situações em que a interdependência complexa prevalece (KEOHANE; NYE, 2012).

Essa nova abordagem nos interessa, sobretudo, devido ao seu item 1, uma vez que passa a vislumbrar a influência crescente de novos agentes, além dos meios pelos quais eles exercem essa influência. A proliferação desses atores relaciona-se diretamente com o avanço tecnológico que permitiu a redução de custos de comunicação (KEOHANE; NYE, 2012, p.240), que tornou as transações comerciais, fluxo de informações e capacidade de mobilização consideravelmente mais rápidos e eficientes. Segundo Keohane (2002, p.1):

Estados permanecem sendo os atores mais importantes em política internacional, mas não é mais sequer uma simplificação razoável pensar em política internacional como sendo simplesmente a política entre Estados. Uma variedade maior de outras organizações, desde corporações multinacionais até organizações não-governamentais exercem autoridade e se envolvem em ações políticas para além das fronteiras estatais (KEOHANE, 2002, tradução nossa)².

Sem dúvida, o agente emergente que mais se destacou nesse processo foi justamente a CMN, cujo escopo de operações e extensão de território, segundo Gilpin, R. e Gilpin, J. M. (1987, p.232), em alguns casos “são mais expansivos geograficamente do que qualquer império que já tenha existido”. Os avanços tecnológico permitiram a emergência da produção em massa e de indústrias P&D-intensivas. Como resultado, a oligopolização dos mercados torna-se uma característica preeminente na economia de mercado contemporânea (GILPIN, R; GILPIN, J.M., p. 234). A partir de então, a prática de “salto tarifário” - no qual uma empresa com capacidade para tal abre filiais em um país para o qual seria muito difícil exportar seus produtos devido às barreiras alfandegárias - levou as CMN a proliferarem-se ao redor do mundo. Após a 2ª Guerra, o fe-

2. “States remain the most powerful actors in world politics, but it is no longer even a reasonable simplification to think of world politics simply as politics among states. A larger variety of other organizations, from multinational corporations to nongovernmental organizations, exercise authority and engage in political action across state boundaries” (KEOHANE, 2002).

nômeno foi mais comum nas indústrias de químicos, automóveis, computadores e eletrônicos (GILL; LAW, 1978, p. 201).

A ação das CMN nas internacionais é, em vários sentidos, dual. A partir da ótica dos interesses de Estado, governos “anfitriões” dessas empresas temem que elas venham a limitar sua soberania econômica e funcionar como ferramentas de política externa de seus países de origem. Contudo, uma vez que priorizam o aumento de suas margens de lucro e fatia de mercado, nada impede que os interesses desses agentes se desenvolvam de forma autônoma, representando um terceiro caminho, separado do posicionamento do país de origem e do “anfitrião” (GILL; LAW, 1978, p.195). Segundo Pecequilo (2004):

Por um lado, as CMN [Companhias Multinacionais] funcionam como fator dinamizador das economias em suas matrizes, agregando novos recursos ao Estado. Por outro, à medida que se tornaram disseminadoras do progresso e da globalização, elas também acabaram se autonomizando de seus Estados fundadores, detendo um grande poder de influência política e econômica. Assim como seu poder financeiro pode interferir nos processos políticos dos países menores, elas também atuam nos Estados desenvolvidos, pressionando por leis [...] e dando apoio a certos segmentos e partidos políticos (PECEQUILO, 2004).

Desta forma, as CMN se consolidam como uma terceira via que, se, por um lado, é dependente do ator estatal, por outro atua por dentro dele, fazendo valer sua posição de forma autônoma. Desta forma, por mais que os interesses dessas empresas e do governo dos EUA tenham colidido em várias ocasiões, houve uma tendência à complementaridade entre esses agentes. Os líderes políticos estadunidenses tenderam a acreditar que a propulsão externa de corporações do país dialogava com as pretensões de sua política externa, de modo que esse fenômeno foi encorajado e defendido pela política governamental (GILPIN, R; GILPIN, J. M. 1987, p.241).

Neste momento, as CMN, como foi dito, abriam filiais em outros países buscando principalmente mercados os quais não poderiam acessar apenas através das exportações. Não eram, então, atores no SI, visto que, durante os 30 gloriosos (três décadas seguintes ao pós-guerra), “a economia e a finança foram organizados sobre bases nacionais, com um intervencionismo acrescido dos Estados” (PLIHON, 2013, p. 24). Uma transformação fundamental ocorre na década de 70, com o esgotamento do regime supracitado.

A estagflação e a incapacidade do rígido modelo fordista de relançar a taxa de lucros da economia levou à “revolução conservadora” liderada por Ronald Reagan e Margareth Thatcher, buscando redinamizar o capitalismo por políticas de desregulamentação e privatização (PLIHON, 2013, p. 24).

É neste momento que as CMN, de fato passam a exercer de maneira mais autônoma o papel de *player* global, graças à influência adquirida no processo de globalização, que Dominique Plihon (2013, p. 23) define da seguinte maneira:

Um processo de interpenetração crescente das economias nacionais, portanto um apagamento progressivo das fronteiras, enfraquecimento das regulações nacionais e desterritorialização das atividades econômicas: mais do que uma internacionalização da economia, se trata de uma globalização dos processos de produção e dos mercados, com mercados integrados e empresas que se tornam “atores globais” cujas decisões e comportamentos parecem escapar a toda consideração nacional e ditar sua lei aos responsáveis políticos nacionais (PLIHON, 2013).

Esse processo foi iniciado na década de 70, mas foi no final do século XX e, de forma mais definitiva, já no novo milênio, que a globalização se aprofundou³, evidenciando a sua dimensão de adensamento do fluxo de informações, o que acarretou no fortalecimento de ainda mais atores, além do Estado e das CMN. A revolução ocorrida no campo da comunicação, com a popularização da internet e a possibilidade de enviar mensagens, imagens e vídeos de forma instantânea (nos anos mais recentes) dinamizam o poder de mobilização de atores cada vez menores, podendo chegar ao nível do indivíduo.

Keck e Sikkink (1998) ilustram bem esse fenômeno ao descreverem o que denominaram “*transnational advocacy networks*”⁴. Estas podem ser definidas como “redes de informação e contato envolvendo empresas e firmas; ONG’s; cientistas e especialistas; mídia; igrejas; celebridades, que, não dispendo, em si mesmos, de mecanismos de poder capazes de coagir Estados, empresas e organizações a mudarem alguma política específica, aglutinam seu poder em uma frente comum, compartilhando informações, contatos e auxiliando na aplicação de pressões capazes de influenciar a

3. Entende-se aqui o processo de globalização em seu sentido amplo, abrangendo seus aspectos produtivo, tecnológico e cultural-ideológico.

4. O conceito será utilizado aqui em inglês, de modo a evitar traduções inexatas.

política internacional de maneira mais sensível” (GOMES; GUIMARÃES; ROCHA, 2016, KECK; SIKKINK, 1998).

Essas redes de resistência, deve-se mencionar, uma vez que não dispõem de mecanismos mais assertivos de imposição de poder, dependem grandemente de ferramentas de cunho valorativo para alcançar seus objetivos políticos. A pressão que depositam sobre o ator ou política específica contra o qual se posicionam advém, principalmente, do poder de suas informações, ideias e estratégias para alterar as informações e o contexto de valores no qual uma determinada política é feita. Assim, grupos transnacionais dispoem de valores e um discurso comum, se auxiliam mutuamente de modo a realizar pressão contra uma dada política⁵ (KECK; SIKKINK, 1999, p. 95).

As mudanças estruturais sobre as quais nos debruçamos nesta seção são ainda estudadas por Stephen Gill (2003), no novo modelo de resistência política, ao qual o autor dá o nome de “Príncipe pós-Moderno”. Analisando novos padrões nas mobilizações populares e protestos mais recentes (com destaque a aqueles contra a reunião ministerial da OMC de 1999 em Seattle), o autor percebe a conexão aos protestos existente entre diversas organizações que dão forma a algo como um partido político transnacional pós-moderno, sem uma estrutura de liderança bem definida (GILL, 2003). Neste novo modelo, diversidade é combinada com novas formas de identidade coletiva e solidariedade dentro e entre sociedades civis (GILL, 2003).

Nesta perspectiva, a sociedade civil em si ganha *status* de ator dentro do SI, de uma maneira completamente nova, indo além do vago conceito de “opinião pública” e formando mecanismos de agência direta sobre os rumos da política internacional. O fenômeno que Gill (2003) observa só se torna possível a partir das já referidas mudanças tecnológicas e informacionais que vem avançando rapidamente nas últimas décadas. A internet é a razão principal para esta nova capacidade de mobilização quase imediata (GILL, 2003).

No novo panorama que buscou-se definir nesta seção, percebe-se a mudança enfática no cenário das relações internacionais, sobretudo no que se refere aos atores que entram no sistema, por mais que estes disponham de condições desiguais de poder. Neste contexto, se fazem pertinentes as reflexões de Keohane (2002, p. 3) acerca do conceito de governança:

5. Como veremos posteriormente, esse mecanismo é utilizado contra a Monsanto, entre outras empresas, que, buscando aliviar a imagem negativa associada a si, mudam seus discursos, de modo a torná-los mais aceitáveis.

Governança pode ser definida como a confecção e implementação de regras, e o exercício de poder, dentro de um dado domínio de atividade. “Governança global” refere-se à confecção de regras e exercício de poder em escala global, mas não necessariamente por entidades autorizadas a agir por um acordo geral. Governança global pode ser exercida por Estados, organizações religiosas, e corporações, bem como por organizações governamentais e não-governamentais. Uma vez que não há um governo global, a governança global envolve interações estratégicas entre entidades que não são dispostas em hierarquias formais (KEOHANE, 2002, tradução nossa)⁶.

Atualmente, todos os diferentes atores mencionados acima dispõem da capacidade de criar, modificar, influenciar ou resistir às regras válidas para o SI, compondo, então, a governança global. Contudo, deve-se atentar para o caráter conflituoso e heterogêneo dessa governança. A relação entre as diferentes forças pode variar de pontuais conflitos de interesse ao antagonismo direto. Se por um lado essa relação pode servir para balancear a ação dos diferentes atores, por outro, as discrepâncias de poder e influência entre estes resulta em um sistema muito mais caótico do que a palavra governança sugere.

O novo SI que se forma é composto, portanto, por Estados, que seguem no centro decisório global, porém que vêm cedendo prerrogativas que eram suas anteriormente a outros atores, notoriamente as CMN’s, que passam a dispor de maior influência frente aos próprios Estados, devido ao seu poder econômico, em meio a um sistema econômico global interconectado e fortemente dependente em IDE’s. Por outro lado, as CMN’s e os Estados passam a ser influenciados pela sociedade civil, sobretudo através de *Transnational Advocacy Networks*, de modo que CMN’s precisam cada vez mais buscar legitimidade face à sociedade, visto que o fluxo de informações se dá à revelia de seus interesses, e a opinião pública, afetada por esses fluxos de informação, afeta diretamente os lucros das CMN’s.

Como estudo de caso, veremos a seguir o histórico da companhia Monsanto, para entender de que modo a empresa alterou

6. Governance can be defined as the making and implementation of rules, and the exercise of power, within a given domain of activity. “Global governance” refers to rule-making and power-exercise at a global scale, but not necessarily by entities authorized by general agreement to act. Global governance can be exercised by states, religious organizations, and business corporations, as well as by intergovernmental and non-governmental organizations. Since there is no global government, global governance involves strategic interactions among entities that are not arranged in formal hierarchies (KEOHANE, 2002).

sua conduta e sua filosofia em meio às transformações descritas na presente seção.

O caso Monsanto

Primeiros anos

A companhia Monsanto é uma empresa multinacional de destaque nos campos de agricultura e biotecnologia, sediada nos EUA⁷. Desde sua criação até os dias de hoje a empresa colecionou uma série de casos polêmicos dos quais foi protagonista (CHAMPION; GENDRON, 2004, p. 121). Nesta seção, será ilustrado o alcance da influência da companhia, representando o ator empresarial no panorama discutido acima (com o agravante de ser uma empresa relacionada ao setor agrícola, extremamente estratégico devido à questão de segurança alimentar).

Fundada em 1901, a companhia se beneficiou grandemente do aumento da demanda por produtos químicos industriais em meio à 2ª Guerra. Ao dar sequência ao seu rápido crescimento, a companhia se desenvolveu no mercado de produtos plásticos e sintéticos no mercado doméstico (CHAMPION; GENDRON, 2004, p. 121). No período que se estende desde os seus primeiros anos até a década de 90, a companhia desenvolve suas atividades sem apresentar grande preocupação com as questões ambientais, envolvendo-se, inclusive, em polêmicas ambientais de grande relevância.

Importante produtora de herbicidas, a Monsanto se lança à produção do herbicida 2,4,5-T no fim dos anos 40. O produto originou uma série de problemas de saúde aos fazendeiros e agricultores, mas a companhia não fez nenhum esforço para informar seu pessoal, e apenas em 57, após uma explosão de uma fábrica no oeste da Virgínia, que fez 500 mortos, a toxicidade da toxina foi reconhecida. A partir de então, o exército americano se interessou pelo produto devido aos seus fins militares, sobretudo como arma química. Uma pesquisa formulada pelo Saint Louis Journalism Review revelou 600 páginas de correspondências e relatórios entre o exército americano e a Monsanto referentes a 52 (CHAMPION; GENDRON, 2004, p. 125).

Conhecida como uma das mais importantes e mais controversas produtoras de pesticidas estadunidenses, destaca-se a produ-

7. Disponível em: <<https://monsanto.com/company/history/>> Acesso em: 21 abr. 2018.

ção de poliestireno, classificado nos anos 80 no ranque de produtos “perigosos” pela EPA (agência de proteção ambiental americana). A companhia é ainda responsabilizada pelo Agente Laranja, usado no Vietnã para a desfolhar estrategicamente as florestas do país, e revelou-se tóxico e cancerígeno, o que acarretou em processos, em 1979, por parte dos milhares de veteranos que sofreram danos permanentes devido à substância⁸; e em 2004, por parte da Associação Vietnamita para Vítimas do Agente Laranja⁹.

Os contatos com a administração federal estadunidense, a partir dos serviços prestados no contexto da Guerra do Vietnã e, mesmo anteriormente, no Projeto Manhattan, montam as bases para o desenvolvimento de uma interação estratégica da companhia com agências governamentais (CHAMPION; GENDRON, 2004, p. 124). Tal interação fica evidente no caso dos acontecimentos de Anniston.

Em meio ao processo realizado por 3450 “queixosos”, Monsanto, Solutia.Inc e o grupo Pharmacia co. foram conjuntamente responsabilizados pela contaminação de PCB¹⁰ da vila de Anniston. Durante o processo, foi posto em evidência que os dirigentes da Monsanto tinham ciência dos efeitos do PCB à saúde humana e ao ecossistema desde os anos 30. Ainda assim, a empresa lançava os dejetos tóxicos no meio ambiente sem sequer buscar reduzir sua quantidade, para evitar aumentar custos¹¹. Segundo memorandos usados pela Monsanto na corte, a EPA (Agência de Proteção Ambiental dos EUA) tinha ciência da extensão do dano causado em Anniston desde 71 e não tomou nenhuma ação para proteger as comunidades vizinhas (CHAMPION; GENDRON, 2004, p. 123).

A inação da EPA reflete, por um lado, na postura do governo estadunidense de proteger suas multinacionais, fundamentada na perspectiva de que tais empresas dispõem de alto valor estratégico devido à possibilidade de ganhos em escala e, por outro, o papel da influência exercida pela empresa dentro da administração estatal com objetivo de flexibilizar as regras a seu favor. Este exemplo ser-

8. American Cancer Society. Disponível em: <<https://www.cancer.org/cancer/cancer-causes/agent-orange-and-cancer.html>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

9. Huffington Post. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/entry/monsanto-vietnam-agent-orange_us_57a9e002e4b0b770b1a445ba>. Acesso em: 17 jun. 2017.

10. Bifenilos policlorados - série de 200 compostos químicos conhecidos por seus efeitos cancerígenos e mutagênicos, cuja produção foi proibida em 79.

11. ROBIN, Marie-Monique. Le monde selon Monsanto. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cVngG592xKU>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

ve ainda para ilustrar a complexidade presente na nova condição do SI, uma vez que a linha separando diferentes atores torna-se turva. O Estado e as CMN são, a princípio, agentes diferentes, com interesses e motivações próprias, porém uma vez que as CMN dispõem de influência em agências do Estado ou dentro do congresso, elas tornam-se um dos elementos determinantes dos próprios interesses do Estado.

A empresa ascendeu a uma posição de protagonismo no setor agrícola através da coordenação entre a produção de herbicidas (sendo Roundup o nome comercial do carro-chefe da companhia) e de sementes geneticamente modificadas. Essa coordenação estratégica entre setores concedeu à Monsanto uma vantagem natural em diversos mercados de sementes, caracteristicamente oligopolizados.

O Roundup ataca enzimas presentes em plantas de modo a eliminar ervas daninhas. Contudo, polêmica foi levantada em torno do produto uma vez que a companhia foi processada múltiplas vezes por veicular propagandas e embalagens afirmando que o produto é biodegradável ou que não causaria efeitos danosos a seres humanos, quando pesquisas (BELLÉ; MARC; LORILLON, 2004) comprovam que o Glifosato (princípio ativo do Roundup) é extremamente tóxico¹².

As sementes geneticamente modificadas encaixam-se perfeitamente na estratégia maior da companhia, uma vez que entre os traços genéticos mais frequentemente oferecidos pela companhia está justamente a resistência ao próprio herbicida Roundup - sendo estas sementes chamadas de sementes Roundup Ready (doravante "RR")¹³ - além da tolerância à seca e da resistência a insetos¹⁴. Uma vez que o Roundup passa a ser o herbicida mais popular entre os agricultores, deter o monopólio sobre a semente resistente a este

12. No documentário "Le monde selon monsanto", Robert Bellé afirma acreditar que a substância causa os primeiros estágios que levam ao câncer, por causar instabilidade genética.

13. A respeito da rápida entrada dos organismos geneticamente modificados (OGM) no mercado, novamente a Monsanto se beneficiou de sua influência no governo, desfrutando de uma administração favorável aos seus interesses. No documentário "Le monde selon Monsanto", James Maryanski, coordenador de biotecnologia da FDA (Food and Drug Administration) entre 1985-2006, afirma que havia pressão do governo para uma política de facilitação à aprovação de transgênicos. Os transgênicos não teriam sido submetidos a normas específicas graças a leis criadas pelo governo, de modo que a aprovação desses produtos foi feita a partir de um viés fortemente político, em detrimento das determinações técnicas.

14. Konkurrenz Goup. Disponível em: <<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/sou-assets/Konkurrenz-findings-on-Bayer-Monsanto.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

herbicida aumenta significativamente a capacidade da companhia de definir preços.

O espírito monopolista

A busca ou a manutenção do monopólio apresenta-se como uma prioridade não pronunciada pela companhia. Isso é possível já em um contexto de globalização, no qual as desregulamentações favoreceram enormemente a companhia e a puseram em posição favorável para exercer pressão sobre a sociedade civil, seja internamente aos EUA, seja no exterior. A companhia buscou de maneira incisiva alcançar a fatia maior possível do mercado global de sementes com vistas a aumentar ainda mais a própria influência. O mesmo se deu internamente.

A partir da política de manutenção de preços altos, fazendeiros utilizavam as sementes geradas a partir da geração seguinte à do plantio tanto para replantio, quanto para revenda (CHAMPION; GENDRON, 2004, p.126). A Monsanto reagiu a isto de duas formas diferentes, ambas das quais suscitaram polêmicas, destacadas a seguir.

Primeiramente, buscava-se inviabilizar tanto o replantio quanto a revenda através de modificações genéticas que desativassem o processo reprodutivo de uma planta, tornando as sementes dela originárias estéreis, através da tecnologia Terminator (utilizando o vocabulário do grupo ETC). Em 98, pouco depois de a empresa Delta and Pine Land ter emitido a patente para esta tecnologia, a Monsanto buscou a aquisição da companhia¹⁵. Contudo, com a má repercussão pública induzida por grupos de pressão contrários ao uso desse tipo de sementes, a empresa abriu mão da aquisição em 99¹⁶. Esses grupos seguiram protagonizando o processo de resistência aos interesses da Monsanto, de modo que, em 2006, governos presentes na convenção das nações unidas para a diversidade biológica determinaram unanimemente uma moratória sobre a tecnologia terminator, seguindo a pressão difundida globalmente por movimentos de fazendeiros, povos indígenas e sociedade civil¹⁷.

A partir de então, a Monsanto passa a buscar a via jurídica

15. ETC Group. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/content/monsanto-takes-terminator>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

16. ETC Group. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/content/terminator-terminated>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

17. ETC Group. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/content/un-upholds-moratorium-terminator-seed-technology>> Acesso em: 19 jun. 2017.

para aumentar seu controle sobre a comercialização de suas sementes (bem como ampliar à força o mercado para essas sementes, ao obrigar fazendeiros a utilizarem-na pagando pelo uso da tecnologia). Isso é bem ilustrado no caso Schmeiser: camponês em cujas terras foi descoberta a presença de *Canola Ready* (sementes transgênicas), e que reutilizava as sementes obtidas nas colheitas, de modo que o último ano de compra com a companhia havia sido 1993¹⁸. Schmeiser foi obrigado a pagar com a integralidade de seus lucros a partir de 1998 pelo uso não autorizado de tecnologia pertencente à Monsanto (CHAMPION; GENDRON, 2004). Isso abre o precedente para que a empresa apenas precise contaminar parte da colheita de um agricultor, para obrigá-lo a pagar contrapartidas pela utilização da tecnologia.

Se fazendo desses mecanismos para aumentar a sua abrangência no mercado interno, a companhia acabou por atingir um patamar no qual sua predominância não pode mais ser contestada. Segundo o grupo Konkurrenz (2016):

Monsanto [...] já é o desenvolvedor e licenciador dominante de traços de sementes biotecnologicamente modificadas em milho, algodão e soja nos EUA. Monsanto, segundo descobriu o Instituto Antitrust Americano, possuía uma fatia de mercado de 97% em traços genéticos para soja, uma fatia de 75% para milho e de 95% para traços genéticos de algodão. Conforme o instituto percebeu, essas fatias de mercado - em qualquer parâmetro - seriam considerados monopolísticos (KONKURRENZ, 2016, tradução nossa)¹⁹.

As intenções monopolísticas da companhia extrapolam o mercado doméstico estadunidense a partir do momento em que ela se torna suficientemente grande para competir e impor sua capacidade de competição globalmente. Assim como nos EUA, a companhia aumenta seu controle em diversos mercados externos tanto pela via econômica, quanto jurídica, se tornando uma ameaça para

18. Note-se aqui a última compra do camponês com a Monsanto data de 1993, enquanto a comercialização das primeiras sementes transgênicas da companhia datam de 1996, tornando impossível que ele estivesse replantando sementes *Canola Ready* supostamente originárias de uma compra passada. Schmeiser acusa a contaminação de seus campos de tais sementes a partir da polinização cruzada (CHAMPION; GENDRON, 2004).

19. Monsanto [...] is already the dominant developer and licensor of genetically modified biotech seed traits used in corn, cotton, and soybeans crops in the U.S. Monsanto, the American Antitrust Institute found, possessed a 97 percent share for soybean traits, a 75 percent share for corn traits, and a 95 percent share for cotton traits. As the American Antitrust Institute noted, these market shares—by any antitrust metric—would be considered monopolistic (KONKURRENZ, 2016).

a segurança alimentar dos países em que se instala e causando distorções nas suas dinâmicas de produção.

Na Índia, por exemplo, a companhia tomou controle da oferta de sementes de algodão - uma das principais commodities agrícolas produzidas no país - substituindo as variedades locais por sementes geneticamente modificadas e cobrando dos fazendeiros preços extravagantes por meio de royalties. Desde a chegada da companhia em 1998, o preço da semente de algodão aumentou em quase 80,000% e entre 300,000 suicídios cometidos por fazendeiros indianos, 84% deles foram atribuídos à semente transgênica de algodão da Monsanto²⁰.

Varella (2006, p. 221-222) nos traz o exemplo de Brasil e Argentina:

A empresa Monsanto aumentou de forma substancial seu controle da produção de soja no Brasil e na Argentina pela via das variedades transgênicas (soja RR). Esquemáticamente, o aumento do controle se realizou em dois frentes: sobre o controle da produção e da venda de sementes, entre outros pela aquisição de empresas de sementes locais, e sobre o controle dos direitos de propriedade intelectual sobre as sementes transgênicas produzidas pelos agricultores. Tal controle foi facilitado pelo interesse que os agricultores demonstraram por essa soja, resistente ao Glifosato e, no caso brasileiro, pela atitude do Estado, que permitiu ilegalidades, apesar de uma decisão da justiça proibindo a produção de soja RR (VARELLA, 2006, tradução nossa)²¹.

Desta forma, ilustra-se de que modo uma companhia que se torna grande o suficiente passa a dispor de mecanismos econômicos e extraeconômicos para garantir a sua entrada e o domínio de mercados estrangeiros. Uma vez alcançado este tamanho, a empresa deixa de ser uma ferramenta sujeita passivamente aos interesses de seu Estado de origem e passa não apenas a exercer seu poder autonomamente no exterior, mas também forma em si própria uma

20. Seed Freedom. Disponível em: <<http://seedfreedom.info/monsanto-vs-indian-farmers/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

21. L'entreprise Monsanto a augmenté d'une façon substantielle son contrôle de la production de soja au Brésil et en Argentine par le biais des variétés transgéniques (soja RR). Schématiquement, l'augmentation du contrôle s'est faite sur deux fronts : sur le contrôle de la production et la vente de semences, entre autres par l'acquisition d'entreprises semencières locales, et sur le contrôle des droits de propriété intellectuelle sur les semences transgéniques, produites par les agriculteurs. Un tel contrôle a été facilité par l'intérêt que les agriculteurs ont porté à ce soja, résistant au glyphosate et, dans le cas brésilien, par l'attitude de l'État qui a permis les illégalités, malgré une décision de justice interdisant la production de soja RR (VARELLA, 2006).

entidade legitimada e legitimadora a partir de sua agência no SI, como veremos à frente.

Recentemente, neste mercado já altamente concentrado em poucas empresas, iniciou-se um processo de fusão entre elas. Após as fusões de Syngenta-ChemChina e DuPont-Dow, os acionistas da Monsanto aprovaram uma fusão com a Bayer²². No momento, as quatro empresas, além de controlarem 65% das vendas mundiais de herbicidas, detêm também o controle de 61% das vendas de sementes²³. Se permitida a fusão, a Bayer passaria a controlar cerca de um terço do comércio global de agrotóxicos e sementes comerciais, enquanto o comércio de sementes transgênicas ficaria sob o controle de apenas 3 empresas²⁴.

Ao se tornarem tão grandes, as CMN's autonomizam-se cada vez mais das restrições e interesses nacionais de cada Estado, inclusive de seus países-sede. Empresas com fatias tão grandes de mercado passam a ter capacidades distorcivas e, sobretudo em áreas sensíveis como a produção agrícola, são capazes de influenciar profundamente setores inteiros da economia dos Estados, e gerar dependência destes junto a elas.

O novo papel social das CMN

Em meio a tantas polêmicas protagonizadas pela companhia, que lembram o capitalismo selvagem praticado pelos “robber barons”, nos é posta a questão do surgimento de discursos e práticas que indicam uma maior responsabilidade social e ecológica por parte da Monsanto e de outras. Desta forma, a tese de doutorado de Corinne Gendron (2001), através de uma série de entrevistas com dirigentes na temática ambiental, nos fornece elementos necessários para o entendimento do novo papel que vem sendo exercido pelas CMN desde o fim do século XX (GENDRON, 2001).

A missão expressa atualmente pela companhia é a de “prover ferramentas aos fazendeiros para ajudar a nutrir a população global em crescimento e ajudar a proteger o planeta para pessoas, plan-

22. Monsanto. Disponível em: <<http://news.monsanto.com/press-release/corporate/monsanto-shareowners-approve-merger-bayer>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

23. Conselho de Direitos Humanos. Documento A/HRC/34/48, p. 21. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/017/90/PDF/G1701790.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

24. ETC Group. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/es/content/monsanto-bayer-y-el-control-digital-de-la-agricultura>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

tas, vida selvagem e comunidades”²⁵. Esse objetivo seria alcançado “usando recursos de forma mais sustentável e superando os desafios impostos pela natureza”²⁶. Uma vez que esses objetivos apontam em direção oposta às ações empreendidas pela empresa em diversos momentos de sua história, cabe aqui indicar uma explicação a essa mudança de postura.

As autoras Champion e Gendron (2004) apontam 1997 como o momento de ruptura do discurso da companhia em direção a uma maior preocupação com as questões ambientais (CHAMPION; GENDRON, 2004). Essa preocupação é expressa, para além do seu relatório anual, em uma entrevista concedida neste ano por Robert B. Shapiro, então CEO da Monsanto, ao *Harvard Business Review* (HBR).

Nesta entrevista, Shapiro (1997) previa uma era de “descontinuidades sem precedentes”, na qual os negócios baseados no antigo modelo tornar-se-iam obsoletos e morreriam, de modo que a Monsanto estaria buscando desenvolver novos negócios fundamentados no conceito de sustentabilidade. O conceito de sustentabilidade tornou-se extremamente popular no final do último século, na medida em que combina a ideia de responsabilidade ecológica e crescimento econômico - conceitos que tendem a caminhar em sentidos opostos - de maneira harmônica (SHAPIRO, 1997). O ex-dirigente justifica a importância da sustentabilidade a partir de sua própria concepção de atividade humana:

Eu não pretendo rebaixar as motivações econômicas - elas são obviamente importantes. Mas trabalhar com sustentabilidade oferece uma enorme esperança para sanar o conflito entre nossa atividade econômica e a nossa atividade humana como um todo. Ao invés de vê-los em uma oposição marxista, nós os vemos como a mesma coisa. A economia é parte da atividade humana (SHAPIRO, 1997, tradução nossa)²⁷.

Ainda, Shapiro (1997) adianta que a maneira prática pela qual as metas de desenvolvimento sustentável e resolução das questões ambientais seriam alcançadas seria o desenvolvimento tecnológico, em um contexto dentro do qual a Monsanto viria a dispor de

25. Monsanto. Disponível em: <<https://monsanto.com/investors/reports/sustainability-reports/>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

26. Monsanto. Disponível em: <www.discovermonsanto.com>. Acesso em: 22 jun. 2017.

27. I don't mean to disparage economic motives—they're obviously important. But working on sustainability offers a huge hope for healing the rift between our economic activity and our total human activity. Instead of seeing the two in Marxist opposition, we see them as the same thing. Economics is part of human activity (SHAPIRO, 1997).

importância estratégica, devido ao papel exercido pela companhia através da inovação e pesquisa na área de engenharia genética:

A conclusão é que novas tecnologias são a única alternativa para um dos dois desastres: não alimentar as pessoas - deixar o processo malthusiano fazer sua mágica na população - ou catástrofe ecológica. [...] O mercado vai querer sistemas sustentáveis, e se a Monsanto os prover, o resultado será proveitoso para nós mesmos e para nossos acionistas (SHAPIRO, 1997, tradução nossa)²⁸.

A pressão para a adoção de uma política empresarial sustentável a partir de uma tomada de consciência ecológica se torna possível, segundo Gendron (2001, p. 7), “através da mediatização das descobertas científicas, assim como da ação dos grupos de pressão” (GENDRON, 2001). O caminho da sustentabilidade, a princípio, surge como uma reação dos grupos econômicos frente à crise ambiental, uma vez que esta gera questionamentos à prioridade dos assuntos econômicos frente às questões ambientais - e sociais.

Essa crise questiona ainda os modelos de governança em âmbito nacional e internacional. A globalização, na medida em que põe em evidência o papel das grandes corporações como atores influentes na governança global devido ao seu crescente poder e influência e à sua interconexão setorial em cadeias de produção global - e, portanto, sua parcela considerável de responsabilidade pela própria deterioração ambiental - leva os Estados a delegarem às companhias uma legitimidade política e social antes monopolizada por eles próprios.

Desse contexto surge o conceito de cidadania corporativa, que “pode ser entendido como a preocupação da empresa em considerar os interesses dos diversos stakeholders: funcionários, clientes, fornecedores, acionistas e comunidade na qual a organização está inserida” (PINTO; LARA, 2004.), de modo que as empresas passam a dispor de uma responsabilidade que condiz com o papel de ator social que representam - essa responsabilidade é, em geral, expressa em sua “missão”. Nesse interesse, a Monsanto torna-se a primeira de 500 companhias da revista *Fortune* a publicar, desde 1990, um relatório ambiental anual; passa a consultar ambientalistas; e se torna um dos membros mais ativos da organização *Business for Social Responsibility*, baseada em São Francisco.

28. The conclusion is that new technology is the only alternative to one of two disasters: not feeding people—letting the Malthusian process work its magic on the population—or ecological catastrophe. [...] The market is going to want sustainable systems, and if Monsanto provides them, we will do quite well for ourselves and our shareowners (SHAPIRO, 1997).

Seguindo esse processo, a maioria dos dirigentes entrevistados por Gendron (2001) reconheciam a existência de um problema de degradação ambiental, e em torno da metade deles qualificam esse problema de grave. Disso, a autora conclui que os problemas ambientais se tornaram uma questão objetiva para esses agentes empresariais - e não apenas um discurso próprio unicamente aos ecologistas. Contudo, continua a autora, a posição dos dirigentes à problemática não se dá através de uma apropriação dos discursos dos ambientalistas, mas a partir de uma interpretação própria que reflete seus interesses e posição enquanto ator social (GENDRON, 2001, p. 433).

Esta interpretação própria associa, portanto, a preocupação dos dirigentes em relação à problemática ambiental com uma lógica essencialmente empresarial, presente nos trechos da entrevista de Robert Shapiro mencionados anteriormente. A partir dessa combinação surge, como foi dito acima, o conceito de sustentabilidade.

Os dirigentes afirmam que podem, ao lado da ação estatal e da própria sociedade civil, agir para melhorar a qualidade do meio ambiente. Contudo, apontam as exigências de um sistema globalizado de competição econômica como constrangimento que os impede de buscar cegamente realizar as medidas requeridas pela crise ambiental, uma vez que “estas poderiam se traduzir em custos insuportáveis para as empresas” (GENDRON, 2001, p. 434).

A partir desta afirmação, ilustra-se a priorização do fator econômico por parte dos agentes empresariais (ou seja, a sobrevivência e expansão da empresa), apesar da conscientização gradual para as questões ambientais. Como forma de balancear a ação dessas empresas, conforme foi abordado anteriormente, observa-se a ação não apenas da sociedade civil, como também das ONG's, estas priorizando os fatores sociais e ambientais. Desta forma, a partir do constante agonismo entre diferentes agendas e atores resulta o SI.

Em meio a essa relação conflituosa, acerca do posicionamento dos dirigentes quanto às ONG's, Gendron (2001, p.444) avança que:

A lucratividade da empresa é posta pelos dirigentes como um objetivo de primeira ordem, ao encontro do qual as reivindicações dos grupos de pressão não possuem legitimidade alguma, a não ser de estabelecer uma ligação com a empresa sobre uma base pertencente ao seu próprio registro: cliente, acionário, em alguns casos empregados (GENDRON, 2001, tradução nossa)²⁹.

29. La profitabilité de l'entreprise est posée par les dirigeants comme un objectif de premier ordre, à l'encontre duquel les revendications des groupes de pression n'ont aucune légitimité à moins d'entretenir un lien avec l'entreprise sur une base appartenant à son

A autora observa uma “apreensão face ao processo de institucionalização dos grupos de pressão dos quais os dirigentes desconfiam”, de modo que se acredita que mobilização social e organização devem permanecer distintos. A autora continua, notando que os dirigentes não apresentam uma apreensão similar a respeito de suas próprias associações, que compõem, elas mesmas, grupos de pressão próprios (GENDRON, 2001).

Concluimos, portanto, que a perspectiva de legitimação das CMN como ator de responsabilidade social esconde o paradoxo do conflito de interesse entre a “missão” manifestada pela empresa, e sua missão não escrita de acúmulo de capital. De acordo com Champion e Gendron (2004, p. 130):

A responsabilidade social se inscreve em um discurso de legitimação e pretende gerir ou regular o sistema ao invés de substituí-lo. O discurso sobre a responsabilidade social participa assim em uma ideologia poderosa que permite a manutenção do *status quo* ao mesmo tempo que garante uma coesão social necessária para a manutenção do sistema capitalista (CHAMPION; GENDRON, 2004, tradução nossa)³⁰.

Evidentemente, as CMN se utilizam de discursos e iniciativas de desenvolvimento sustentável como reação a um mercado consumidor crescentemente consciente para questões ambientais buscando realizar ganhos de marketing, refletindo o que as autoras acreditam ser um processo geral de “privatização de problemas ambientais e sociais” (CHAMPION; GENDRON, 2004). Contudo, conforme se buscou apresentar ao longo do texto, esta nova postura segue uma mudança profunda na estrutura da governança global. As CMN se tornam atores cada vez mais presentes nessa governança, posição adquirida graças ao novo paradigma econômico nascido na década de 70, que converge com um novo paradigma ideológico-social segundo o qual as CMN devem exercer suas atividades tendo em vista as suas responsabilidades sociais e ambientais.

propre registre : client, actionnaire, dans certains cas employés (GENDRON, 2001).

30. La responsabilité sociale s’inscrit dans un discours de légitimation et prétend gérer ou réguler le système plutôt que le remplacer. Le discours sur la responsabilité sociale participe ainsi à une idéologie puissante permettant le maintien du statu quo tout en garantissant une cohésion sociale nécessaire à la pérennité du système capitaliste (CHAMPION; GENDRON, 2004).

Considerações finais

O presente texto buscou estabelecer uma relação entre o processo de adequação do discurso e das ações das CMN em direção a uma maior consciência ecológica e social e as mudanças ocorridas na estrutura da governança global, resultantes do processo de globalização, tendo a companhia Monsanto como estudo de caso. A companhia nos serviu como parâmetro tanto para medir a capacidade de influência desse novo ator internacional, como para atestar a natureza dessa adequação.

A globalização pôs fim ao processo de 30 anos iniciado no pós-guerra, no qual as economias se estruturaram a partir de um direcionamento intervencionista estatal, e substituiu esse modelo de crescimento por um outro, caracterizado pela descentralização da atividade produtiva, desregulamentação e fortalecimento dos fluxos globais de bens e serviços e, sobretudo, de capitais. Com a erosão das antigas prerrogativas dos Estados, estes passaram em parte às CMN's, que se viram em condição favorável a adquirir maior autonomia e influência como *player* global. Na esteira dessa nova configuração de distribuição de forças, surge também um novo paradigma ideológico-social, visando a redução do escopo do Estado, que deveria ser submetido à disciplina dos mercados.

Em substituição à concepção de Estado como o defensor dos interesses agregados da população, é concebida a ideia de cidadania corporativa, conforme foi abordado anteriormente. A companhia passa a dispor de uma responsabilidade social que seria não necessariamente contraditória ao seu interesse privado, mas mesmo fundamentado nele, através do conceito de sustentabilidade, que coordena as preocupações ambientais e sociais com a lucratividade.

Nessa adequação limitada das CMN a um papel de acordo com essa nova responsabilidade social e ambiental há um componente de marketing, no qual a companhia se adequa às demandas de uma sociedade progressivamente consciente para as questões ambientais. Contudo, não se deve perder de vista a natureza mais profunda e estrutural dessa transformação, que vai além de uma visão simplista de pura estratégia de marketing.

Foi apontado, ainda, o conflito de interesses inerente a uma concepção de empresa legitimada como ator responsável socialmente, uma vez que as questões ambientais sociais, ainda que tenham ascendido para ocupar maior importância na agenda internacional,

estarão sempre subjugadas à responsabilidade primeira das CMN com seus acionistas. Ademais, a recém adquirida legitimidade desse novo ator incrementa a sua capacidade de modelação da atividade humana a partir de uma ótica que lhe é própria, fundamentada na economia - ilustrada nas concepções de Robert Shapiro.

Nesse contexto, a Monsanto se vê como um agente a mais nesse SI, cuja estrutura de governança põe a companhia em constante competição não apenas com seus análogos, mas também com outros atores dentro do sistema. Se por um lado ela dispõe de grande influência exercida por redes de pressão próprias, que impulsionaram o avanço da aprovação de produtos transgênicos não apenas dentro dos EUA, mas ao redor do mundo, por outro, se vê constrangida pela mobilização de redes de pressão oponentes e pela conscientização da sociedade civil para as questões ambientais e sociais.

Como resultado, a adoção de um discurso de responsabilidade social, auxiliado a iniciativas de fortalecimento do desenvolvimento sustentável ocorrem em meio a uma busca por legitimação da nova posição institucional almejada pela companhia. Entretanto, o perigo que essa perspectiva esconde é o de progressivo desequilíbrio de um sistema de governança global no qual os elementos da sociedade civil já se veem em clara desvantagem.

Referências

AMERICAN CANCER SOCIETY. **Agent Orange and** câncer. Disponível em: <<https://www.cancer.org/cancer/cancer-causes/agent-orange-and-cancer.html>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BELLÉ, R; MARC, J; LORILLON, O. Glyphosate-based pesticides affect cell cycle regulation. In: *Biology of the Cell*. Vol. 96, Issue 3, p. 245-249, apr. 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0248490004000140>>. Acesso em: 20 de jun. 2017

CHAMPION, E; GENDRON, C. Le développement durable selon Monsanto. In: *Écologie & Politique*. n^o 29, 2004.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Documento A/HRC/34/48**, p. 21. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/017/90/PDF/G1701790.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ETC GROUP. **Monsanto takes terminator**. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/content/monsanto-takes-terminator>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

ETC GROUP. **UN upholds moratorium on terminator seed technology**. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/content/un-upholds-moratorium-terminator-seed-technology>> Acesso em: 19 de jun 2017.

ETC GROUP. **Monsanto-Bayer y el control digital e la agricultura**. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/es/content/monsanto-bayer-y-el-control-digital-de-la-agricultura>> Acesso em: 20 jun. 2017.

ETC GROUP. **Terminator Terminated?** Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/content/terminator-terminated>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

GENDRON, Corinne. **Éthique et Développement Économique** : le Discours des Dirigeants sur l'Environnement. 496 f. Tese – Doutorado em Sociologia, Université du Québec à Montréal, Février 2001.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. Londres e New York: Macmillan-Palgrave, 2003.

GILL, Stephen; LAW, David. **The global political economy**: perspectives, problems, and policies. Baltimore: J. Hopkins University Press, 1978.

GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. **The political economy of international relations**. Princeton, 1987.

GOMES; GUIMARÃES; ROCHA. **Chocolate Amargo: a questão da exploração infantil na Africa Ocidental**, 2016 (Apresentação de Trabalho).

HUFFINGTON POST. **55 Years After Agent Orange Was Used in Vietnam, One of its Creators is Thriving Here**. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/entry/monsanto-vietnam-agent-orange_us_57a9e002e4b0b770b1a445ba>. Acesso em: 17 jun. 2017.

KECK, Margareth E.; SIKKINK, Kathryn. Transnational Advocacy networks in international and regional politics. **Unesco**, 1999. Disponível em: <http://courses.washington.edu/pbaf531/KeckSikkink.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2018.

KECK, Margareth E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders**. New York: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. Global Governance and Democratic Accountability. **London School of Economics**, Spring, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

KEOHANE, R; NYE, J. Power and Interdependence Revisited, **International Organization**, Vol. 41, No. 4 , p. 725-753, 1987.

KEOHANE, R; NYE, J. **Power and Interdependence**, 4ª ed. Londres: Pearson, 2012.

KONKURRENZ GROUP. Na Antitrust Review of a Bayer-Monsanto Merger. Disponível em: <<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/sou-assets/Konkurrenz-findings-on-Bayer-Monsanto.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2017.

MCCLELLAND, Charles A.; PFALTZGRAFF, Robert. **International relations**. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/international-relations/Introduction>>. Acesso em: 28 de jun. 2018.

MICHALET, Charles-Albert. **Qu'est-ce que la mondialisation?** Paris: La découverte, 2004.

MONSANTO. **Monsanto Shareowners Approve Merger**. Disponível em: <<http://news.monsanto.com/press-release/corporate/monsanto-shareowners-approve-merger-bayer>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MONSANTO. Disponível em: <<https://monsanto.com/investors/reports/sustainability-reports/>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

MONSANTO. Disponível em: <www.discovermonsanto.com>. Acesso em: 22 jun. 2017.

NAYYER, Kim. Globalization of Information: Intellectual Property Law Implications. In: **First Monday**. Vol. 7, Number 1, 7 jan. 2002. Disponível em: <<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/issue/view/141>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

NYE, Joseph. Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais. **Gente**, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais:** temas, atores e visões. Petrópolis: Vozes, 2004.

PINTO; LARA. A Cidadania Corporativa como Orientação de Marketing: um Estudo no Varejo. In: **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 44, Edição Especial, abr./dez. 2004.

PLIHON, Dominique. La globalisation financière. In: COMBEMALE, Pascal. **Les enjeux de la mondialisation**, Tome 3. La Découverte, 2013.

ROBIN, Marie-Monique. **Le monde selon Monsanto.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cVngG592xKU>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

SEED FREEDOM. **Monsanto vs Indian Farmers.** Disponível em: <<http://seedfreedom.info/monsanto-vs-indian-farmers/>> Acesso em: 20 jun. 2017.

SHAPIRO, Robert. **Em entrevista ao HBR**, 1997. Disponível em: <<https://hbr.org/1997/01/growth-through-global-sustainability-an-interview-with-monsantos-ceo-robert-b-shapiro>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

VARELLA, Marcelo D. POINT DE VUE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ET SEMENCES : LES MOYENS DU CONTRÔLE DES EXPORTATIONS AGRICOLES PAR LES ENTREPRISES MULTINATIONALES. In: **Revue de droit économique**, 2006/2.

Recebido em: 06.02.18

Aprovado em: 04.04.18

A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada

The external policy of Temer administration: characteristics and opportunities of a negligence public policy

Cesar Augusto Tavares Oliveira*

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar de maneira concisa a política externa formulada pelo governo Michel Temer, fazendo uso de comparações com os governos anteriores que divergiam em diversos aspectos desta matéria. Assimiladas as definições que auxiliam uma melhor compreensão do conceito de política externa, o artigo buscará, além de comparar os últimos governos, abordar brevemente aspectos do ambiente doméstico que moldam a formulação da política externa brasileira. Desta forma, busca-se ao final evidenciar algumas oportunidades para que o Brasil se insira de maneira mais efetiva no ambiente internacional.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Michel Temer. Organizações Internacionais. Ministério das Relações Exteriores.

Abstract

The current article aims to concisely analyze the foreign policy formulated by Michel Temer presidential term, by comparing it with previous Brazilian presidential terms which differed on several aspects of this subject. Once it has been assimilated definitions that assist to a better comprehension of foreign policy's concepts, this article proposes to go beyond comparisons, in order to briefly approach aspects of domestic settings that are responsible to shape the decision-making process of formulating the Brazilian foreign policy. Therefore, the article seeks to highlight opportunities for Brazil to effectively promote its international insertion.

Keywords: Brazilian foreign policy. Michel Temer. International Organizations. Ministry of Foreign Affairs.

* Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Paulista. E-mail: cesaroliveirari@gmail.com.

Introdução

Inserida em um contexto de animosidades domésticas, como o recente processo de impeachment e escândalos de corrupção, a formulação da política externa brasileira apresenta traços de política pública negligenciada no governo Michel Temer. Indo na contramão da inserção internacional formulada por presidentes anteriores – que até mesmo utilizavam a política externa como uma bandeira política –, Temer não tem dispendido a devida atenção à pasta que, entre diversas funções, molda a imagem do Brasil no ambiente internacional, possibilitando confiabilidade e uma maior representatividade que poderiam trazer dividendos ao país.

Dessa maneira, este trabalho pretende detalhar de maneira sucinta as diferenças das ações do atual governo em temas de política externa em relação aos governos anteriores, iniciando com uma breve abordagem teórica que jogará luzes para uma melhor compreensão sobre o tema proposto. Será analisada desde a distribuição da cadeira de ministro das Relações Exteriores até as características próprias da política externa do atual governo, principalmente, os posicionamentos brasileiros perante os países vizinhos e suas ações nos blocos e organizações nas quais atua, como o Mercosul e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao final, o trabalho colocará em evidência possíveis oportunidades e possibilidades que se apresentam para uma inserção internacional que seja benéfica econômica e politicamente ao país.

Para atingir o objetivo de esclarecer estes problemas e oportunidades referentes à política externa brasileira, o trabalho terá como referências opiniões de analistas que se atentam também aos desdobramentos e condicionantes domésticos, visto que, nos dias atuais, divergências político-partidárias vêm ganhando espaço no Brasil, levando inclusive as questões de política externa a uma maior repercussão perante a população.

Abordagem teórica de política externa

Serão utilizados como referências alguns autores que auxiliam a compreensão do tema proposto. A obra de Putnam (2010), em que disserta sobre sua teoria que explica a convergência das políticas doméstica e internacional, será útil para o conhecimento dos atores que têm a chance de influenciar no processo decisório. Snyder, Bruck e Sapin (1962), em seu artigo que, entre outros aspectos

tos, descreve o processo decisório, colaboram com definição clara e precisa sobre o ambiente internacional. Além disso, tendo como base a rica história diplomática brasileira, que dispõe de uma forte tendência de continuidade, a obra de Francisco (2010) facilita o entendimento de como os atores políticos possuem a prerrogativa de moldar a formulação da política externa a seu modo.

É errôneo e simplista o argumento de que a política externa de um país corresponde somente à interpretação do ambiente internacional e da atuação em seu meio. Como uma política pública, a política externa também reflete os interesses de diversos atores políticos que visam atingir seus objetivos influenciando os processos decisórios (FIGUEIRA, 2011). Assim, o poder executivo deverá balancear os condicionantes domésticos e externos que se apresentam a ele. Neste sentido, Putnam (2010) enaltece o papel dos atores inseridos no ambiente doméstico, quando diz que: “perseguem seu interesse, pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses” (PUTNAM, 2010, p.151). Putnam (2010) também torna clara a diversidade dos atores que participam do processo de formulação de política externa, quando escreve que “em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e assessores políticos do próprio líder” (PUTNAM, 2010, p.151).

Esta influência é nítida no atual momento brasileiro, no qual grupos empresariais e organizações da sociedade civil se unem para reclamar junto ao Legislativo e ao Executivo a elaboração e execução, respectivamente, de políticas que os beneficiem. As ações econômicas e comerciais também exercem papel importante na política externa, visto que, no campo internacional, estas iniciativas visam principalmente alavancar o comércio por meio de políticas mais assertivas, ou seja, que busquem mais avidamente boas condições para que as relações comerciais se tornem frutuosas.

No que diz respeito ao ambiente internacional, Snyder, Bruck e Sapin (1962) afirmam resumidamente que são fatores e condições que ocorrem fora dos limites territoriais dos Estados. Sendo assim, num contexto internacional em que a interdependência entre os países ainda predomina, voltar o olhar às Organizações Internacionais e aos países que as integram se faz necessário. Além disso, o ambiente internacional expõe particularidades que devem ser apreciadas de forma atenta pelos formuladores de política exter-

na, a fim de estipular e alcançar objetivos que auxiliem o país a se desenvolver. No caso brasileiro, existe um conceito de tradição nos posicionamentos que direciona as ações neste ambiente. Contudo, segundo Francisco (2010) “A definição do que se lembrará e o que se esquecerá é feita no meio das lutas políticas” e os atores políticos definirão “o que deverá ser destacado, resgatado, modificado ou renegado” (FRANCISCO, 2010, p. 20). Sendo assim, no Brasil, embora a diplomacia seja orientada por diretrizes que vêm sendo mantidas ao longo de várias décadas, não existe impedimento para que um determinado governo a adapte aos seus princípios. A transição dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff para Michel Temer torna clara esta possibilidade de adaptação.

As diferenças da política externa no governo Temer para os governos anteriores

Embora o interesse da opinião pública brasileira sobre política externa venha crescendo desde o mandato de Lula da Silva (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010), essa matéria, com o passar dos anos, tem sido constantemente direcionada para discussões excessivamente ideológicas, muitas vezes infrutíferas, que inviabilizam um diálogo construtivo. Dessa maneira, uma análise pragmática é indispensável para avaliar com imparcialidade e eficácia a atuação externa do país.

No início da década passada a política externa brasileira passou por transformações relevantes, entre elas o aumento da atenção às relações com os países em desenvolvimento, se aproveitando de um ambiente internacional que passava a dotá-los de um maior poder político (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010), especialmente nas Organizações Internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), em cujas arenas poderiam, respectivamente, se posicionar frente aos contenciosos globais e reivindicar o cumprimento de um comércio justo, independentemente do poderio econômico ou político de qualquer parte envolvida nos contenciosos. Porém, este modelo de inserção do Brasil despertou discordâncias no meio burocrático (FARIA, 2012), pois alguns dos integrantes do corpo diplomático brasileiro passaram a revelar seu descontentamento. Desde então, a política externa passou a ser um campo propício para o desenvolvimento de uma polarização de opiniões que se estende até os dias atuais.

Mesmo com a ascensão de Rousseff ao poder, que teoricamente constituiria uma continuidade das políticas do ex-presidente Lula da Silva, a política externa deixou de ser uma prioridade do governo, muito por conta da inabilidade e indisposição da ex-presidente em empreender esforços nesta matéria. Saraiva (2014, p. 27) interpreta que a ex-presidente “mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em curto prazo” Sobre tais problemas internos, cabe ressaltar que durante seu governo Rousseff teve de enfrentar inúmeros protestos e dificuldades econômicas que demandavam sua atenção. Outro fator que comprova a diminuição das iniciativas internacionais corresponde à diferença do número de países visitados em seu primeiro mandato comparado ao de seu antecessor, Lula da Silva. Enquanto este visitou cinquenta e um países em seus quatro primeiros anos como governante, Rousseff visitou trinta e seis (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018). Essa distância dos assuntos relacionados às relações exteriores não apresentou mudanças significativas com o atual presidente, embora tenham ganhado novos traços após o processo de impeachment, indo ao encontro da ideia de Francisco (2010). Uma das causas desse distanciamento, segundo Stuenkel (2017a), se dá pelo fato de Michel Temer possuir “um mandato curto, e muitos desafios políticos e econômicos para enfrentar, o que limita sua capacidade de fazer diplomacia” (STUENKEL, 2017a, p.2).

Com a ascensão de Temer a política externa brasileira passou por mudanças em sua concepção e implementação. Primeiramente, vale ressaltar que, diferentemente dos últimos governos que vinham delegando o cargo de ministro das relações exteriores a servidores de carreira, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) voltou a ser liderado por indicados políticos. Cedido ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que constituiu durante longo período no principal adversário do Partido dos Trabalhadores (PT) no campo político, seus indicados passariam a implementar novas diretrizes mais ligadas às suas preferências. Este modelo de ocupação da cadeira de ministro de Estado se insere num contexto de arregimentar uma coalizão partidária para que sejam atendidas as necessidades do Executivo nas votações parlamentares, reforçando a ideia abordada por Putnam (2010). Desta forma, segundo Figueiredo e Limongi (2001):

[...] o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios para partidos dispostos a apoiá-lo, assegurando a formação de uma maioria parlamentar [...] em troca, o Executivo espera os votos que necessita no parlamento [...] (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 33).

Esta mudança não implica necessariamente um prejuízo para a política externa brasileira, visto que vários notáveis líderes também foram incumbidos desta responsabilidade por indicações políticas, como Oswaldo Aranha e San Tiago Dantas (CASARÕES, 2017). Segundo Stuenkel (2017a), este modelo é ambíguo, pois o ministro “tem mais peso político e fica bem na briga por tempo e recursos do presidente. Mas tem um custo, já que não são diplomatas e necessitam de mais tempo para entender o jogo” (STUENKEL, 2017a, p. 3).

Já no discurso de posse do primeiro Ministro das Relações Exteriores no governo Temer, José Serra, ficaram nítidas algumas das diferenças em relação aos últimos governos. O então Ministro (2016a) enfatizou em seu discurso de posse que:

[...] a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior [...] (BRASIL, 2016a, p. 2)

Com tais palavras, Serra estabelecia um marco que buscava diferenciar a nova abordagem externa do modelo adotado anteriormente.

As relações com a vizinha Venezuela refletem bem algumas das mudanças da política externa brasileira no governo Temer. Embora no governo Lula da Silva, a Venezuela consistisse numa rival no que diz respeito aos diferentes modelos de integração propostos, esse país se tornou um aliado do Brasil quanto aos objetivos semelhantes no ambiente internacional, tal como a busca pela diminuição da influência estadunidense na região (PEDROSO, 2015). Rousseff manteria esse modelo de inserção, porém, sem o mesmo afincamento de seu antecessor (SARAIVA, 2014).

A política externa de Michel Temer, buscando se dissociar das diretrizes adotadas pelo partido anteriormente no poder, se mostrava determinada em questionar os critérios das alianças que foram estabelecidas. Assim, segundo Casarões (2017), o governo Temer considerava importante revisar a relação com a Venezuela, pois esta ação “ataca frontalmente o legado petista e atrai o eleitorado anti-PT” (CASARÕES, 2017, p. 4). Esta transformação da

política externa brasileira evidencia uma maior participação da opinião pública. Contudo, por essa participação popular ser exageradamente ideologizada, acaba fazendo com que o debate careça de argumentos plausíveis.

Em 2017, atento aos desdobramentos domésticos na Venezuela, o governo brasileiro, juntamente com os demais integrantes do Mercosul, suspendeu o país da organização, alegando uma “ruptura da ordem democrática” no país, requisito este fundamental para a participação de um país em seu meio. Posteriormente, a tensão diplomática entre os dois países aumentou de maneira considerável, principalmente quando o Embaixador brasileiro em Caracas foi declarado *persona non grata* pelo governo de Nicolás Maduro, ocasionando sua expulsão do país. O governo brasileiro não tardaria em estabelecer medidas de reciprocidade, tomando as mesmas medidas para com o embaixador venezuelano no país (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017).

No âmbito do Mercosul, o Brasil passou a perseguir com maior empenho o acordo comercial com a União Europeia, cujas negociações já se estendem há vários anos. Segundo Troyjo (2017), este acordo pode se concretizar em breve, visto que “a União Europeia, disposta a demonstrar que não se abalou com o terremoto ‘Brexit’, acelerou sua agenda negociadora [...]” (TROYJO, 2017, p. 3) Dessa maneira, a política externa de Temer pode contribuir ativamente para que, de certa forma, a relação entre os blocos vá na contramão da tendência atual do comércio internacional, que, encabeçado pelas ações estadunidenses no governo de Donald Trump, caracteriza um crescente protecionismo.

Assim como a antecessora, Temer empreendeu poucas viagens ao exterior até agora, sendo que a maioria delas se restringiu principalmente a encontros com grupos de investidores. Além disso, o atual presidente passou a utilizar as viagens para reuniões dos BRICS também para incentivar grupos chineses a participarem de processos que envolvem concessões e privatizações no Brasil. Em diálogo com os representantes econômicos dos países do Grupo, Temer (2017) enfatizou: “O trabalho que nosso governo tem levado adiante (...) tem duas vertentes maiores: pôr em ordem as contas públicas e aprimorar o ambiente de negócios” (BRASIL, 2017, p. 1).

Assim como Rousseff, o governo Temer se empenha em assuntos que remetem à infraestrutura do país. Contudo, enquanto o primeiro buscava utilizar o então nascente banco dos BRICS para arrecadar recur-

tos para o melhoramento da área (SARAIVA, 2014), o segundo se utiliza de mecanismos de concessões e privatizações.

Quanto às Organizações Internacionais, a inserção brasileira também passaria por mudanças. Durante os últimos governos o Brasil buscava utilizar sua participação na ONU para promover um debate a respeito das nações em desenvolvimento. Visava, por meio desse engajamento, aumentar consideravelmente sua influência sobre eles, conquistando apoio para a reforma do Conselho de Segurança daquela organização e para sua inclusão como membro permanente (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Apesar da presença ativa do Brasil no âmbito da ONU, no governo Rousseff, o Brasil adquiriu um considerável atraso nas contribuições devidas à organização (ESTADÃO, 2016). Esta inadimplência poderia, inclusive, fazer com que o Brasil deixasse de ser ouvido nas definições de ações da organização. A busca por conquistas políticas no ambiente internacional, como a reforma do Conselho de Segurança, passou a ser negligenciada com a ascensão de Temer à Presidência. Desde então seu governo optou por concentrar seus esforços para aprimorar o comércio exterior e atrair investimentos.

Quanto à OMC, ao contrário dos governos anteriores que vinham privilegiando os debates em seu âmbito, o governo Temer deixou de ter a organização como uma prioridade, tendo deixado expressa essa intenção já no discurso de posse de seu primeiro Ministro das Relações Exteriores (2016a):

O Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma atuação exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país. Não há dúvida de que as negociações multilaterais da OMC são as únicas que poderiam efetivamente corrigir as distorções sistêmicas relevantes, como as que afetam o comércio dos produtos agrícolas. Mas essas negociações, infelizmente, não vêm prosperando com a celeridade e a relevância necessárias, e o Brasil, agarrado com exclusividade a elas, manteve-se à margem da multiplicação de acordos bilaterais de livre-comércio (BRASIL, 2016a, p. 2).

Apesar dessa diretriz do então Ministro, poucas foram as mudanças nesse sentido, visto que o Brasil não obteve sucesso em conquistar um espaço mais relevante no comércio internacional por meio de iniciativas bilaterais. Outros fatores, segundo Bonomo (2017), contribuem para que o Brasil não se insira efetivamente no comércio internacional: a questão do “custo Brasil” e da ineficiência da diplomacia

comercial. O primeiro fator, fruto de um conceito elaborado por representantes da indústria nacional com o objetivo de fortalecer a inserção brasileira no exterior, diz respeito a problemas como precariedade de infraestrutura, falta de coesão com as regulações internacionais, processos demasiadamente burocráticos e, principalmente, a alta carga tributária. Já o segundo fator diz respeito à falta de assertividade em perseguir os objetivos das empresas brasileiras que, na maioria das vezes, se veem incapazes de se inserir efetivamente no exterior.

Um sintoma da tímida participação do Brasil na política internacional é o descaso dos líderes mundiais que, ao passarem pela América Latina, não incluíram o país em seu roteiro (STUENKEL, 2017b). Este afastamento pode ser interpretado como um sinal da preocupação destes personagens com os desdobramentos domésticos do país e sua consequente instabilidade que poderiam prejudicar a imagem de seus respectivos países. Além disso, podem ser incluídos no rol de fatores prejudiciais à política externa brasileira, outros dois: a questão do desinteresse com as questões ambientais, tendo em vista a questão do desmatamento na região amazônica e, principalmente, a questão dos direitos humanos, na qual o governo Temer tem conduzido internamente com evidente descaso, sendo, inclusive, criticado por Organizações Internacionais (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2017; ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2017). Outro fator capaz de alterar a imagem do Brasil no ambiente internacional diz respeito à suposta má conduta do atual Ministro das Relações Exteriores que, segundo a Procuradoria Geral da República, recebeu recursos indevidos para a sua candidatura ao parlamento (IG, 2017). O quadro 1 faz uma síntese das diferenças mais acentuadas entre a política externa do governo Temer para os anteriores:

Apesar da política externa brasileira estar passando por um momento em que carece de engajamento, não se pode argumentar que o país esteja enfrentando uma escassez de oportunidades. Neste sentido, algumas delas podem ser enunciadas, tanto no aspecto econômico e comercial, quanto no âmbito político.

Oportunidades para o país

Comercialmente, como já citado, o crescente protecionismo estadunidense abre espaço para que países emergentes como o Brasil exerçam com maior influência sua atuação no ambiente inter-

Quadro 1

| Temas relevantes para a política externa | Governo Lula da Silva | Governo Dilma Rousseff | Governo Michel Temer |
|---|---|--|---|
| Participação na política externa | Participação ativa. Seu modelo de política externa era considerado uma das bandeiras de seu governo. | Participação discreta. Dava prosseguimento às diretrizes de seu antecessor, porém, sem o mesmo interesse e disposição para intervir diretamente em assuntos internacionais. | Deu novos traços à política externa brasileira. Contudo, são raras as vezes em que aborda o assunto, tendo em vista os problemas domésticos que requerem sua atenção. |
| Delegação do cargo de ministro das Relações Exteriores | Delegado a um ministro de carreira diplomática. (Celso Amorim) | Delegado a ministros de carreira diplomática. (Antônio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira) | Delegados a políticos de fora da carreira diplomática (José Serra e Aloysio Nunes). |
| Relações com a Venezuela | Embora houvessem discordâncias sobre o modelo de integração regional, havia uma relação próxima com consideráveis objetivos em comum | A proximidade foi mantida. | A relação se tornou conturbada. Nesse período o país foi suspenso do Mercosul por conta de rupturas democráticas, além de ter ocorrido a declaração recíproca de <i>persona non grata</i> aos embaixadores dos dois países. |
| Participação nas Organizações Internacionais | Na ONU, buscou com afinco a reforma de seu do Conselho de Segurança, visando sua inclusão. A OMC também constituía um campo de ação fundamental para as pretensões brasileiras. | Manteve as diretrizes do antecessor, porém sem a mesma disposição para defendê-las em seus âmbitos. As contribuições com a ONU acumularam atrasos consideráveis, colocando em risco a participação efetiva do país na organização. | Criticado por não adotar políticas assertivas contra o desmatamento e violações de direitos humanos. Passou a atribuir menor importância à OMC, alegando que a mesma teve sua relevância diminuída. |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

nacional. Por exemplo, a ascensão chinesa evidencia um ambiente favorável ao Brasil, visto que, segundo Troyjo (2017), “o vigoroso crescimento do Sudeste Asiático continuará a deslocar a curva de demanda por alimentos a patamares muito favoráveis a países pro-

dutores de commodities agrícolas e bens alimentares como o Brasil”, além de que “o avanço da industrialização e o forte investimento em infraestrutura naquela região também manterão em nível elevado a procura por matérias primas minerais” (TROYJO, 2017, p. 2). Assim, cabe ao governo brasileiro, de maneira responsável e íntegra, favorecer o comércio com aquela região, aproveitando uma considerável oportunidade.

Economicamente, além de empreender algumas reformas necessárias no ambiente doméstico, o governo poderá se inserir em organizações que incentivem a cooperação econômica, uma necessidade considerável dos países emergentes. Neste sentido, uma possível adesão à OCDE, segundo Stuenkel, (2017b) “simbolizaria o papel fundamental do Brasil na emergente ordem multipolar do século XXI” (STUENKEL, 2017b, p. 2). Além disso, embora tenha dificuldades para estabelecer relações bilaterais por meio do Mercosul, o Brasil tem, por conta do aparente fracasso do TPP (Trans-pacific Partnership) com a retirada estadunidense, uma nova oportunidade de estabelecer arranjos que beneficiem o país, tendo em vista a relativização dos compromissos acordados entre os signatários do tratado.

Outro acontecimento no ambiente internacional do qual o Brasil poderá tirar proveito é a saída do Reino Unido da União Europeia. Agora, desvinculados das negociações Mercosul-União Europeia, surge a necessidade, por parte dos negociadores britânicos, de estabelecer acordos com os países da região nos próximos anos, tendo em vista também demonstrar à sua opinião pública e aos demais atores internacionais de que dispõe de meios eficientes para construir suas próprias alianças (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2018). Contudo, esta nova autonomia britânica para negociar seus próprios acordos só será benéfica para o Brasil se o ambiente para investimentos e a disposição em estabelecer acordos forem aprimoradas.

Politicamente, são indissociáveis as questões domésticas e externas. Com a aproximação das eleições no país, o novo governo terá a seu favor uma maior legitimidade para governar, além de que, afastado o clima prejudicial de constantes acusações contra membros do executivo, esse possuirá mais tranquilidade e disposição para tratar dos assuntos internacionais, uma vez que, segundo Stuenkel (2017b) esses desafios domésticos limitam as potencialidades brasileiras. Entre elas, podemos citar a possibilidade de exercer uma liderança regional, especialmente por meio das organiza-

ções, fazendo jus ao potencial econômico e demográfico do país em relação aos países vizinhos.

Conclusão

Com a ascensão de Temer à presidência, o Brasil passou a atuar de maneira discreta nas Organizações Internacionais, tendo inclusive abandonado a pretensão de incentivar a reforma do Conselho de Segurança da ONU. O atual governo busca privilegiar relações comerciais e econômicas, que não necessariamente têm como objetivo o alcance do interesse nacional, colaborando para a implementação de políticas que beneficiem alguns setores da sociedade, como grandes grupos empresariais. Esta intenção não fica restrita às questões de política externa, mas ficam ainda mais evidentes em suas políticas domésticas.

Cabe ressaltar, inclusive, tendo em vista as divergências com a Venezuela, que a relação brasileira com seus vizinhos deverá dispor de considerável atenção, constando esse propósito na Carta constitucional (2016b) em seu artigo 4º: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 2016b, p. 9). Desta forma, o governo brasileiro, fazendo jus à sua habilidade diplomática, deverá contribuir nesse cenário, seja por meio das Organizações Internacionais ou até mesmo por discussões bilaterais, para que sejam alcançados entendimentos no que diz respeito àquele país.

No aspecto comercial, embora a OMC não consiga atingir todos os objetivos pretendidos, o governo brasileiro ainda deverá utilizar aquele ambiente, pois se trata de um contexto de discussões e entendimentos que serão úteis ao comércio brasileiro, assim como a ONU, que pode ser um campo propício para que o Brasil apresente seus ideais tradicionais, angariando prestígio no ambiente internacional.

A formulação da política externa é de extrema importância para a manutenção de um ambiente regional e internacional favorável aos interesses nacionais, que devem expressar de maneira digna os anseios da sociedade civil. Por isso, cabe ao governo brasileiro desenvolver uma estratégia nacional forte, que vise atender as necessidades comerciais, econômicas e diplomáticas, muito embora o planejamento de ações neste sentido pareça bastante improvável em nossos dias.

Referências

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **VIAGENS**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>>. Acesso em: 04 maio 2018.

BONOMO, Diego. O problema do comércio exterior. In: SPEKTOR, Matias. **10 desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, p. 43-59. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016b.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores (2016-2017: José Serra). Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro das relações exteriores. Brasília. 18 mai. 2016a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasil-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL. Presidente. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante abertura do fórum empresarial do Brics – Xiamen/China**. Xiamen, 3 set. 2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-forum-empresarial-do-brics>>. Acesso em: 07 maio 2018.

CASARÕES, Guilherme; STUENKEL, Oliver. Apesar de reformas, política externa de Temer fica em 2º plano. **Istoé**, 2017a. Disponível em: <<https://istoe.com.br/apesar-de-reformaspolitica-externa-de-temer-fica-em-2o-plano/>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ESTADÃO. Verba extra liberada por governo quita só parte da dívida do País com Organismos internacionais, 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,verba-extra-liberada-por-governo-quita-so-parte-da-divida-do-pais-com-organismos-internacionais,10000057860>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O Itamaraty e a Política Externa Brasileira**: Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. Contexto internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 jan. 2018.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FRANCISCO, Paula Helena Vedoveli. **Continuidade e Mudança na história intelectual diplomática brasileira**: Uma análise da construção da tradição. 2010. 203 folhas. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM: SPEECHES. **Trade and Tariffs**:

Brexit and beyond. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/trade-and-tariffs-brexit-and-beyond>>. Acesso em 07 maio 2018.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios.** Nueva Sociedad, dez. 2010. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

IG. **Dodge Diz ao STF que Aloysio Nunes recebeu dinheiro da Odebrecht; ministro nega.** 2017. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2017-11-02/aloyisio-nunes.html>>. Acesso em 11 jan. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Nota à imprensa (424).** Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18113-nota-a-imprensa-venezuela>>. Acesso em: 07 maio 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Nota do Escritório da OIT no Brasil sobre as mudanças no combate ao trabalho análogo ao de escravo.** Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_584323/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 07 maio 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **IACHR Wraps Up 165th Regular Session in Uruguai.** Montevideo, 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2017/168.asp>. Acesso em: 07 maio 2018.

PEDROSO, Carolina Silva. As relações Brasil-Venezuela: Entre a rivalidade e a cooperação (2002-2010). **Revista Monções**, Dourados, v.4. n. 7, jan./jun. 2015, p.146-164. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4204>> Acesso em: 31 jan. 2018.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e Política doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis. **Ver. Sociol. Pol.**, volume 18, número 36, páginas 147-174, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782010000200010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 06 jul. 2017.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, dez. 2014, p. 25-35. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003>. Acesso em: 31 jan. 2018.

SNYDER, R.; BRUCK, H.; SAPIN, B. **The decision-making approach to the study of international politics**, New York, the free press, p. 60-74, 1962. Disponível em: <<https://www.acsu.buffalo.edu/~fczagare/PSC%20346/SnyderBruckSapin.PDF>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

STUENKEL, Oliver. Resgatar o papel externo do Brasil. **El País**, 2017b. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/12/opinion/1513100046_043537.html>. Acesso em: 31 jan. 2018.

TROYJO, Marcos. O mundo está oferecendo uma “Black Friday” para o Brasil. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcostroyjo/2017/12/1941022-o-mundo-esta-oferecendo-uma-black-friday-para-o-brasil.shtml>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

*Recebido em: 20.03.2018
Aprovado em: 02.05.2018*

Marginalidade e dissidência nas Relações Internacionais a partir de Walker e Ashley

Marginality and dissidence in International Relations from Walker and Ashley

Carolina Pereira de Souza*

Resumo

A dissidência e a marginalidade são lugares e atitudes que os pós-estruturalistas R.B. Walker e Richard Ashley reivindicam na disciplina de Relações Internacionais. Para esses autores esses são os lugares que um estudioso deve ocupar para realizar um trabalho crítico sem um registro religioso nostálgico de uma ordem que deve ser retomada. Esse artigo se propõe a demonstrar o motivo pelo qual esses autores trabalham as Relações Internacionais a partir das margens e como essa atitude poderia possibilitar espaço para alternativas no estudo do Internacional. A pesquisa será realizada a partir da revisão bibliográfica de alguns artigos dos autores. Ver-se-á que a dissidência possibilita que ideias naturalizadas possam ser questionadas e novas formas de trabalhar os problemas contemporâneos.

Palavras-chave: Dissidência. Marginalidade. Pós-estruturalismo. Walker. Ashley.

Abstract

Dissent and marginality are places and attitudes that post-structuralists R. Walker and Richard Ashley claim in the discipline of International Relations. For these authors these are the places that a scholar must occupy to perform a critical work without a nostalgic religious record of an order that must be resumed. This paper proposes to demonstrate the reason why these authors work International Relations from the margins and how this attitude could make room for alternatives in the study of the International. The research will be carried out from the bibliographical review of some articles of the authors. It will be seen that dissent allows naturalized ideas to be questioned and new ways of working on contemporary problems.

Key-words: Dissidence. Marginality. Post-structuralism. Walker. Ashley.

* Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. E-mail: carolina_p@ymail.com.

Introdução

O estudo da linguagem adentrou o campo das Relações Internacionais a partir do final da década de 1980 com a chamada virada linguística (BARTELSON, 2008). Todavia, no Brasil, aplicações de pressupostos linguísticos a estudos internacionais deixam a desejar. As abordagens pós-modernas não são incentivadas na academia e os espaços para debates teóricos ainda são controlados pelos métodos positivistas. Esse trabalho busca abordar a reivindicação de um lugar marginal na disciplina de Relações internacionais pelos autores Ashley e Walker, enquanto analisa os motivos pelos quais esses autores optaram pela abordagem pós-estrutural. A pesquisa não objetiva apresentar uma melhor resposta às perguntas teóricas da disciplina, mas demonstrar porque o pós-moderno é importante e merece espaço em nossos estudos contemporâneos. Esse artigo é baseado em uma pesquisa bibliográfica e tem, acima de tudo, o objetivo de despertar a curiosidade para a busca por novas formas de enxergar o mundo em que vivemos.

A delimitação entre o que é legítimo de ser estudado ou não, ou qual método deve ser utilizado no estudo, é uma regra que só se sustenta por conta de uma reivindicação soberana. A partir dos anos 1960, alguns escritores identificados com certos movimentos intelectuais - influenciados pela crítica de autores como Marx, Freud e Nietzsche, e pela descrença quanto às promessas do desenvolvimento - começam a questionar os métodos, o sujeito e os objetos de estudos vigente até então, baseados em epistemologias modernas como o positivismo. Os pós-estruturalistas, por exemplo, criticam tanto a noção de um sujeito agente da história quanto a de um agente passivo. O indivíduo participa de uma rede de relações de poder e, em grande medida, atua sobre ela. Haveria uma relação complexa e complementar entre o humano e as estruturas de poder. Desafiar a noção de sujeito moderno é desafiar grande parte da construção do conhecimento como o conhecemos, bem como suas divisões pré-estabelecidas. Os pós-modernos, no geral, perpassam fronteiras entre disciplinas promovendo questões críticas em diferentes campos de estudo na busca por uma atitude crítica política.

O artigo estrutura-se em três partes. Na primeira, abordo brevemente o contexto em que o pós-moderno adentra as relações internacionais e introduzo os dois autores principais nessa pesquisa. Em um segundo momento, tenciono abordar o pós-moderno nas

teorias de Relações Internacionais, bem como apresentar brevemente algumas questões de autores dessa abordagem na disciplina. Por fim, procuro demonstrar como os autores, Ashley e Walker, tratam a atitude política da dissidência dentro da disciplina de Relações Internacionais.

Ashley e walker: o pós-estruturalismo¹ nas Relações Internacionais

Durante a década de 1980, a tensão entre os dois blocos de poder (pró capitalismo liderados pelos Estados Unidos e pró comunismo liderados pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS) que disputavam influência no mundo aos poucos diminuiu. Com a progressiva dissolução da URSS, que acarretaria no fim da guerra fria, e o crescimento dos fluxos de informação e capital através das fronteiras estatais, o ambiente internacional sofre significativas transformações. É neste contexto que as teorias tradicionais das Relações Internacionais entram em crise. Por um lado, pela progressiva convergência de explicações dos fenômenos entre “realistas” e “liberais”, a partir da aceitabilidade da racionalidade de um sujeito tomador de decisões com determinados interesses, por outro lado, porque o fim de um mundo bipolar trouxe a necessidade de repensá-las (RESENDE, 2011, p.24).

Com a crise na disciplina, e com a crise da modernidade que incluía as ciências sociais como um todo, a visão do que deveria ser estudado pelas Relações Internacionais mudou. Não eram mais necessários estudos ou teorias para um mundo bipolar, com um conflito mundial latente. Soma-se a isso o fato de que nenhuma das teorias criadas durante a Guerra Fria, por “realistas” ou “liberais”, previu o fim do conflito da forma como se deu (RESENDE, 2011, p.33). O “realismo” e o “liberalismo” não deixaram de ser importantes às Relações Internacionais, mas perderam a capacidade de responder às novas questões internacionais como direitos humanos, meio ambiente, mercado global, e conflitos transnacionais. Der Derian e Shapiro (1989, p. 10) afirmam que as leituras pós-estruturalistas ganham espaço a partir de uma crise da modernidade. A partir dessa crise,

1. Pela dificuldade e complexidade em separar o pós-moderno do pós-estrutural, utilizarei nesse artigo ambos os termos intercalados, ligados a noção de resposta crítica ao pensamento positivista e as consequências que os ideais modernos trouxeram, principalmente as duas Guerras Mundiais.

as unidades fundadoras (sujeito autônomo, Estado soberano, grandes teorias) e oposições sintéticas (sujeito/objeto, interno/externo) da modernidade estão sob constante desafio e sujeitas a novos olhares.

É também no fim da década de 1980 que o pós-estruturalismo, já presente em diversas ciências sociais, adentra o campo das Relações Internacionais. As práticas pós-estruturais têm sido usadas para estudar criticamente como os sujeitos – no sentido duplo de sujeito-ator e sujeito-a-alguma-coisa – são construídos dentro e através de discursos e textos da política mundial (DER DERIAN; SHAPIRO, 1989, p. 9). Alguns autores começam a investigar os conceitos, paradigmas, linguagem e discursos dominantes no campo disciplinar.

Richard Ashley é um dos principais autores do pós-modernismo nas Relações Internacionais. A análise e desconstrução das teorias fazem com que o autor também esteja conectado a questões pós-estruturais. A desconstrução e dupla leitura que o leitor se utiliza são referências diretas do pós-estruturalismo adentrando o campo de estudo. Um dos artigos mais reconhecidos desse autor faz uma crítica às bases do “neorrealismo”. Em *The Poverty of Neorealism* (1984), Ashley analisa os mecanismos que fazem com que a teoria “neorrealista” continue funcionando apesar de suas contradições internas. Um problema dessa teoria, por exemplo, é que a racionalização da política global pode legitimar e orientar um projeto totalitário de proporções globais (ASHLEY, 1984, p. 228). Um argumento basilar do pós-estruturalismo, importante na obra de Ashley (1989), é a crítica ao uso do logocentrismo nas Relações Internacionais. Ashley (1989) afirma:

Por logocentrismo, Derrida quis dizer uma orientação prática e um procedimento que imediatamente pressupõe, invoca e efetua uma normalização das expectativas práticas. Esta é a expectativa de que toda interpretação e prática devem garantir o reconhecimento e o poder por recurso a alguma consciência idêntica, princípio de interpretação ou subjetividade necessária [...]. (ASHLEY, 1989, p.261, tradução nossa)².

2. Derrida means a practical orientation and a procedure that at once presupposes, invokes and effects a normalizing practical expectation. This is the expectation that all interpretation and practice must secure recognition and power by appeal to some identical consciousness, principle of interpretation or necessary subjectivity [...] (ASHLEY, 1989, p. 261).

Através dessa prática, os estudiosos dividem o mundo em duas esferas opostas – internacional e doméstica – distintas por natureza. O autor demonstrou que o Estado estava engajado em diversas práticas discursivas que mantinham sua posição privilegiada. Esses discursos atribuíam ao próprio Estado diversas características positivas (ordem, estabilidade, proteção), enquanto ao Internacional eram relegados seus opostos (desordem, instabilidade e insegurança constante). Assim o Estado soberano torna-se um sujeito, responsável pelas práticas heroicas de estabilização e ordem das ambiguidades e contingências existentes, portanto, único responsável pela segurança dos indivíduos modernos. Sem o Estado soberano, ou mesmo fora dos Estados como acontece com o ambiente internacional, não há ordem nem capacidade de desenvolvimento. Ao desconstruir essas “práticas heroicas”, Ashley (1989) dessacraliza o Estado nas Relações Internacionais e contribui para evidenciar a necessidade de rever a importância do Estado, retirando-o de sua construção histórica e contingencial.

No caso de Robert Walker, um autor controverso e de difícil classificação, além da influência de autores como Foucault (1970, 2003, 2006, 2007) e Derrida (1981, 1989, 1997, 2003) trabalha com leituras alternativas de clássicos como Maquiavel, Hobbes e Kant (PROKHOVNIK, 2012). Outra maneira de entender seu trabalho é descrevendo-o como um metateórico, não no sentido de tentar melhorar o entendimento teórico de Relações Internacionais, mas de questionar a própria existência desse campo de estudos (GRIFFITHS, 2004, p.308). Uma de suas principais críticas é a divisão entre a Ciência Política e as Relações Internacionais, que permeia toda sua obra, mas que é tema principal do livro *Inside/Outside: Relações Internacionais como teoria política* (2013). Enquanto a Ciência Política é descrita como origem do progresso e da cidadania, o ambiente internacional, e, conseqüentemente, as Relações Internacionais, é um ambiente anárquico, ontologicamente separado da ética, e, portanto, condenado a repetição e a reincidência, sem possibilidade de “progresso” ou mudança, fadado a relações de inimizade (WALKER, 2013, p.255). Essa crítica também está atrelada a outro dos principais temas de Walker: a soberania. O autor trabalha a soberania, não como princípio pré-existente ou pré-inscrito em alguma fórmula racional, mas como fator importante do discurso da Modernidade, e para a possibilidade da existência das Relações Internacionais.

Dissidência e marginalidade: o pós-moderno nas Relações Internacionais

Para os pós-estruturalistas, não existem essências a serem encontradas nem regularidades a serem observadas. A ciência, ao tentar identificar, classificar e prever comportamentos acaba por naturalizar alguns conceitos que foram criados (JATOBÁ, 2013, p. 107). Ao aceitarem que os discursos moldam a realidade que os cerca, os pós-modernos podem responder à pergunta: “como determinadas estruturas foram criadas?”. De certa forma, o tema da soberania permeia todas as críticas pós-estruturalistas, visto que ela tem uma conotação diferente para esse grupo de autores (RESENDE, 2011, p.74). Não é somente a soberania estatal, mas a de um homem moderno racional, por exemplo, que na modernidade se torna autoridade. Seja na desconstrução de conceitos chave como a anarquia, ou no estudo da política externa, através da construção de identidade, o questionamento à soberania é muito presente nas análises pós-estruturalistas e pós-modernas que ocupam não o centro, mas um lugar de dissidência e crítica.

Para Julia Kristeva (1986), há pelo menos três tipos de dissidentes atualmente: a) o rebelde que ataca o poder da polícia; b) o psicanalista que se distancia da religião, e c) o escritor que experimenta os limites da identidade, onde a lei somente existe na linguagem. Podemos encarar os autores abordados nesse capítulo como constituidores do terceiro grupo, apesar de pensarem com e além de Kristeva. A linguagem que Kristeva defende para o escritor dissidente é o idioma do exílio. Para a escritora “nossa era atual é uma era do exílio. Como se pode evitar afundar na lama do senso comum, se não se tornar um estranho ao próprio país, idioma, sexo e identidade? A escrita é impossível sem algum tipo de exílio” (KRISTEVA, 1986, p. 298, tradução nossa)³. A forma como os pós-estruturalistas observam e estudam as Relações Internacionais podem ser consideradas como formas dissidentes de estudo.

Entre os autores pós-estruturalistas mais estudados podemos também citar David Campbell (1998). Através de seus escritos, Campbell (1998) investiga as estruturas discursivas que permeiam a legitimação e criação da identidade de um Estado, bem como a

3. Our present age is one of exile. How can one avoid sinking into the mire of common sense, if not by becoming a stranger to one's own country, language, sex and identity? Writing is impossible without some kind of exile (KRISTEVA, 1986, p. 298).

construção da política externa. A partir de crises que os Estados modernos têm enfrentado contemporaneamente, a política externa se torna instrumento de um discurso de medo e perigo dos Outros, ou do Outside. Assim, a política externa se revela como uma prática de produção de fronteiras (RESENDE, 2011, p.83). Conseqüentemente, a esfera internacional deixa de ser vista como a relação entre entidades pré-existentes, e sim como um campo de disputas discursivas, no qual os Estados convivem e se adaptam através de sua política externa. Além disso, Campbell (1998) nega que o Estado contenha uma essência nacional, portanto sua identidade precisa ser constantemente reafirmada, e “a articulação constante do perigo através da política externa é, assim, não uma ameaça para a identidade ou para a existência de um Estado; mas sim sua própria condição de possibilidade” (CAMPBELL, 1998, p.12, tradução nossa) ⁴.

No estudo da linguagem nas Relações Internacionais, outro autor crítico que se destaca é James Der Derian. Para ele, a auto evidência com a qual os termos “Relações” e “Internacionais” têm sido enfrentados em nosso campo de estudo é um problema. Na tentativa de desnaturalizar a relação entre esses dois termos, a realidade deve ser estudada como um intertexto. Essa leitura intertextual, promoveria o estudo crítico de uma área que não tem um juiz, ou uma autoridade, que julgue os significados que derivam de uma inter-relação entre textos. Ao possibilitar novas interpretações do mundo criado a partir do texto, poderemos acrescentar novas dimensões e alternativas à teoria internacional tradicional (DER DERIAN, 1989, p.6). O autor também trabalha a diplomacia através da genealogia, compreendendo-a como a mediação entre os Estados, não no sentido de uni-los, mas de promover a manutenção de suas diferenças. Enquanto os discursos das diferenças entre as unidades do Sistema permanecem, a diplomacia funciona como um estabilizador, uma ponte entre essas unidades diferentes (DER DERIAN, 1987). James Der Derian também organizou, em conjunto com Michel Shapiro, a coletânea que impulsionou os estudos pós-estruturalistas nas Relações Internacionais na década de 1990: *International/Intertextual Relations* (1989).

Michael Shapiro transita por muitos temas e tradições filosóficas. Na década de 1980, começa a analisar alguns conceitos, como governamentabilidade e micropolítica, e sua aplicabilidade nas Re-

4. The constant articulation of danger through foreign policy is thus not a threat to a state's identity or existence; it is its condition of possibility (CAMPBELL, 1998, p.12).

lações Internacionais. Para o autor, (SHAPIRO, 1989, p.14) uma perspectiva política crítica é aquela que questiona as formas privilegiadas de representação cuja predominância tem levado a aceitação sem questionamentos de sujeitos, objetos, atos, através dos quais o mundo político é criado. Textualizar um domínio de análise como as Relações Internacionais é reconhecer (1) que qualquer realidade é mediada por um modo de representação e (2) que as representações não são descrições do mundo factual, mas maneiras de criar os fatos. Além disso, no mesmo capítulo, Shapiro expõe o que chama de “genealogia do medo” e demonstra que, porque vivemos em um mundo onde o perigo é institucionalizado, pessoas interessadas em relacionar seus medos com perigos se tornaram consumidores de representações vindas de instituições, que por sua vez, tem se legitimado pela produção de interpretações do perigo (discurso de securitização) (SHAPIRO, 1989, p.20).

O autor também estudou o tratamento tradicional da guerra pelas Relações Internacionais. Usando da etnografia, argumentou que as coletividades não entram em guerra para se defenderem de hostilidades ou para conquistarem novos territórios, mas para construir suas próprias identidades. Temos dificuldade em imaginar formas alternativas de organização política porque a geografia do Estado gera práticas cartográficas violentas que impediam um resgate da ética na política internacional. Shapiro amplia o campo crítico do estudo da segurança nas Relações Internacionais, e das análises pós-estruturalistas ao questionar a predominância do espaço nas relações políticas analisadas pelo campo tradicionalmente (RESENDE, 2011, p. 100).

Tradicionalmente, as Relações Internacionais são estudadas a partir da construção de identidades políticas soberanas, disputas por poder e inimizade e a construção de narrativas espaciais, atemporais e com pretensões universais. Com as rápidas mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria, e o progressivo desenvolvimento informático, essas teorias se tornaram problemáticas, ou perderam sua capacidade explicativa. A emergência de novos desafios e também de novas perspectivas na disciplina, possibilitou o surgimento dos estudos pós-modernos e linguísticos, desconstruam os fundamentos das análises anteriores e inserem uma nova forma de pensar as Relações Internacionais. Apesar disso, os pós-modernos jamais investiram em uma posição central na disciplina, consequentemente, também, da visão que tem da noção de soberania. Veremos a

seguir que R. B. J. Walker é um dos pós-estruturalistas vanguardas, junto com Richard Ashley e outros nomes trabalhados nesse capítulo, nas Relações Internacionais. Suas críticas são fundamentais para a compreensão e para a criação de uma disciplina crítica. O próximo capítulo é a tentativa de abordar a obra desse autor, principalmente no que se refere a sua visão crítica da soberania.

O trabalho nas margens: soberania e dissidência na disciplina de Relações Internacionais por Richard Ashley e Robert Walker

Os pós-modernos, no geral, partem do pressuposto de que a soberania não se aplica somente aos Estados, mas a uma autoridade moderna presente, por exemplo, no homem soberano, sujeito do e ao conhecimento. Nas Relações Internacionais, a soberania também foi reivindicada por conjuntos teóricos que hoje são privilegiados e ocupam o centro do campo de estudos. Diferente da concepção de centro e periferia, mas ao mesmo tempo ciente do espaço que os críticos e, principalmente, pós-modernos, ocupam na disciplina, Walker e Ashley (1990a; 1990b) desenvolveram ensaios sobre a posição privilegiada de determinados modos de pensar nas Relações Internacionais e sobre a necessidade de posicionamentos críticos⁵, que eles chamam de dissidente.

Na introdução a uma edição especial do periódico *International Studies Quarterly*, Walker e Ashley (1990a)⁶ apontam para a multiplicação de lugares⁷ marginais⁸ na modernidade, que desa-

5. A visão de posicionamento crítico desses autores está em conformidade com a referida por Shapiro: “uma perspectiva política crítica é aquela que questiona as formas privilegiadas de representação, cujo domínio tem levado a aceitação não problemática de sujeitos, objetos, atos através do qual o mundo político é criado” (SHAPIRO, 1989, p.13).

6. Essa não é a principal obra de Ashley nem de Walker, mas a introdução e conclusão desse periódico são os terrenos férteis onde os autores trabalharam as atitudes dissidentes e marginais como necessidade política aos estudantes das Relações Internacionais, ou como Walker prefere, do moderno internacional.

7. O sentido geográfico da palavra é enganoso. “Lugares” aqui se referem a posicionamentos políticos, ideológicos, culturais do cotidiano. Os exemplos que os autores selecionam mostram a complexidade desses desafios às estruturas modernas (ASHLEY; WALKER, 1990a, p.260).

8. Alguns dos exemplos dados pelos autores são: a mãe trabalhadora que deve passar diariamente de um lado para o outro através das fronteiras mutuamente intrusas, nunca estáveis da vida profissional e da vida em casa, cada uma com seu próprio caráter distintivo e com narrativas historicamente elaboradas de verdade e significado implicadas pelo gênero; o jovem em fase de desenvolvimento cuja identidade é simultaneamente reivindicada em narrativas nacionais de “segurança nacional” e as narrativas

fiam as categorias estáveis modernas. Esses lugares não oferecem fronteiras e localizações precisas, nem um território hegemônico onde as classificações são fixas. São espaços inclassificáveis de luta, onde práticas diversas são confrontadas. Enquanto desafios, porém, não devem ser conhecidos somente como obstáculos a serem transpassados pela razão. Esses locais, situações, ações e discursos, são os recursos dos exilados ou dissidentes. Não requerer um lugar privilegiado nas construções teóricas Relações Internacionais e manter sua marginalidade é fruto da própria disposição dissidente de manter distância de qualquer centro pressupostamente soberano de interpretação e julgamento⁹ (ASHLEY; WALKER, 1990b). Ashley e Walker não somente abordam a dissidência, mas reivindicam essa posição como a mais rica em possibilidades de estudo das Relações Internacionais e como o lugar ético onde o pesquisador deve estar. Estar à margem não significa negar o centro, ou querer destitui-lo, mas escapar de suas classificações e regras e utilizar diversos olhares para temas tidos como naturais, indiscutíveis ou não pertencentes ao conhecimento da área.

Na conclusão dessa mesma edição especial, Walker e Ashley (1990b) demonstram que o encontro de um leitor ou estudante de Relações Internacionais com uma crítica dissidente proporciona atitudes que explicitam a localização soberana de alguns discursos. Esses encontros são geralmente tidos como uma pausa, para que logo depois o leitor volte à “realidade” das teorias de Relações Internacionais, ou seja, as críticas não são levadas a sério na construção de conhecimento e de novos trabalhos. No geral, são recebidas com indiferença. Walker e Ashley (1990b) também elencam exemplos

universalizantes dos “direitos do homem”; o trabalhador desempregado cujo lugar na vida é potencialmente atravessado por ambas as narrativas de “luta de classes”, que pode inscrever para ele uma identidade em oposição a uma burguesia internacional e as narrativas da “competição nacional”, que pode inscrever para ele uma identidade em oposição aos trabalhadores de outras nações; a mulher cujo útero é reivindicada pelas narrativas irresolutamente contestantes de “igreja”, “paternidade”, “economia” e “política liberal” (ASHLEY; WALKER, 1990a, p.260).

9. Nesse sentido, Lyotard (1990) trata da legitimidade de um modo que demonstra como a reivindicação desses locais soberanos e da identidade de um “nós”, estão intrinsecamente ligados: “Considere uma lei civil; seu enunciado é o seguinte: tal categoria de cidadãos deve desempenhar tal tipo de ação. A legitimação é um processo pelo qual um legislador é autorizado a promulgar esta lei como norma. Considere-se um enunciado científico; ele está submetido à regra: um enunciado deve apresentar determinado conjunto de condições para ser reconhecido como científico. Aqui a legitimação é o processo pelo qual um “legislador” ao tratar do discurso científico é autorizado a prescrever as condições estabelecidas para que um enunciado faça parte deste discurso e possa ser levado em consideração pela comunidade científica” (LYOTARD, 1990, p.13).

de respostas aos dissidentes, que são acompanhadas de um “eu” ou “nós” sem autocrítica, resultado da reificação de determinadas práticas na disciplina. A resposta aos dissidentes é feita como se o leitor, uma unidade, a comunidade, já estivessem construídas e tivessem certa autoridade, que não pode ser questionada¹⁰. Todas essas reações demonstram que as críticas dissidentes não ocupam um lugar respeitável no campo de estudo. Em outras palavras, os limites da teoria já foram traçados e essas críticas não fazem parte dele.

Se os dissidentes não prometem ocupar o centro disciplina para, a partir desta posição, conquistar um olhar privilegiado, ou constituir arcabouço superior, ou um jeito mais poderoso de responder às perguntas propostas pela disciplina, por que eles são importantes? Eles acentuam e deixam mais evidente um senso de crise, da disciplina de estudos internacionais, ao colocarem as fronteiras institucionais da disciplina em questão, e colocarem os modos familiares de subjetividade, objetividade e conduta em dúvida. Além disso, os dissidentes tomam a noção de tempo, espaço e progresso como incertos e não como evidentes, o que torna possível transpassar as limitações da disciplina, expondo questões e dificuldades, e explorando possibilidades teóricas e políticas. Essa atitude convida a estudar conexões entre uma crise disciplinar contemporânea¹¹ e o problema da soberania (ASHLEY; WALKER, 1990b). A importância de criticar esses limites como naturais é evitar exclusões e possibilitar a inclusão de diferentes temas, diferentes pontos de vista na pesquisa sem constrangimentos.

Essa crise envolve a abertura da disciplina a uma atividade ambígua e intrinsecamente indeterminada, que não conhece limites “necessários”, e desestabiliza toda tentativa de produzir uma

10. Nesse sentido os autores declaram o que seria a resposta ideal às críticas dissidentes, que eles chamam de *female response criticism*. Essa resposta seria como se o leitor fosse um texto em construção e a crítica questionasse sua posição política e teórica, assim o leitor mudaria com a crítica e também criaria outros estudos críticos (ASHLEY; WALKER, 1990b. p.371).

11. A noção de crise disciplinar não é algo próprio das Relações Internacionais, mas abarca a relação entre sociedade e conhecimento como um todo. Em 1978, em uma conferência no Japão, Foucault se refere a uma crise disciplinar nos seguintes termos: “Nesses últimos anos, a sociedade mudou e os indivíduos também; eles são cada vez mais diversos, diferentes e independentes. Há cada vez mais categorias de pessoas que não estão submetidas à disciplina, de tal forma que somos obrigados a pensar em uma sociedade sem disciplina. A classe dirigente continua impregnada da antiga técnica. Mas é evidente que devemos nos separar, no futuro, da sociedade de disciplina de hoje” (FOUCAULT, 2003, p. 268). A noção de crise advém então da incapacidade das estruturas políticas e sociais existentes de lidar com as mudanças ocorridas no século XX e XXI.

representação do que a disciplina é e faz. Entender a crise disciplinar dessa forma significa entender também uma crise não só de Relações Internacionais, mas das ciências humanas, do patriarcado, da governabilidade, da sociedade industrial tardia, uma crise generalizada da modernidade. No geral, Ashley e Walker defendem que a soberania é tratada como uma preocupação, como algo necessário, em discursos que procuram estabilidade. Não é referência para descrever algo pensado como real, já presente e distinguível de outras coisas reais, mas como uma reflexão sobre uma falta, sobre uma perda, sobre algo que poderia ter sido, mas não é mais:

[...] a soberania surge como uma construção intrinsecamente problemática precisamente em resposta a uma crise de representação, e não surge como um conceito que representa alguns fundamentos já evidentes, mas como uma resposta ativa ao desejo nômade de preencher um vazio percebido, compensar uma falta sentida de fundamentos, marcar um espaço territorial e efetuar uma ordem institucional na qual os paradoxos do espaço, do tempo e da identidade podem ser resolvidos sem qualquer dúvida¹² (ASHLEY; WALKER, 1990b, p. 403, tradução nossa).

Portanto, a soberania é tratada como uma questão ou um problema. Não como algo dado e natural. O problema da soberania é profundamente paradoxal. Profundo, pois está na base da sociedade, no fundamento de uma autoridade capaz de dotar de possibilidades, creditar ações e fixar limites. Além disso, como é fruto do desejo de um fundamento, é encarada como natural e não questionável. E paradoxal, pois comumente um problema - a soberania - é o centro de discursos de legitimidade que procuram resolver problemas. Ao posicionar a soberania como resposta aos problemas modernos, ou seja, como um princípio central a Modernidade, a própria soberania não é resolvida, estudada ou problematizada.

Ademais os discursos ou textos que produziram a aparência de uma resolução para esse problema se engajam em uma duplicidade. Enquanto tentam responder ao problema da soberania, eles também devem se mover por vários dispositivos para realizar duas coisas: (1) devem permitir a estigmatização e exclusão de discursos sérios que colocariam em risco a resolução da soberania, seu conceito, (2) ao

12. [...] sovereignty emerges as an intrinsically problematical constructo precisely in response to a crisis of representation, and it emerges not as a concept representing some foundational already self-evident but as an active reply to a nomadic desire to fill a perceived void, compensate for a felt lack of foundations, mark off a territorial space, and effect an institutional order in which paradoxes of space, time and identity can be resolved beyond doubt (ASHLEY; WALKER, 1990b, p. 403).

mesmo tempo que esses discursos trabalham a serviço de uma fundação soberana já além de questionamentos, já dada. As resoluções do problema da soberania só podem ser tentativas instáveis, porque os discursos que se dizem resoluções não podem se livrar do paradoxo de espaço, tempo e identidade que se torna visível nas crises.

Quando falado em tom de registro “religioso” - ou seja, reagir mal à proliferação de possibilidades culturais recebidas como uma irrupção de perigos inomináveis, saudadas com tristeza, sensação de nostalgia, uma espécie de saudade de uma ordem institucional que pode impor limites estáveis e trazer uma realidade indeterminada e ambígua sob controle¹³ - a palavra “soberania” é frequentemente usada ideologicamente como se representasse alguma fonte de significado, algum princípio de organização efetivo, algum modo de estar já em vigor, uma resolução simples e segura de paradoxos de espaço, tempo e identidade. No entanto, esta palavra só é usada em resposta a uma crise de representação onde os paradoxos do espaço, do tempo e da identidade deslocam todos os referentes “certos” e colocam todas as origens da verdade e do significado em dúvida. Assim, a soberania não pode realmente representar nenhuma dessas coisas. A palavra pode, porém, conotar uma região ilimitada de atividade ambígua que um desejo “religioso” marcaria, preencheria e reivindicaria como um território próprio. Uma região ilimitada de liberdade que deseja, sempre em busca de uma finalidade indescritível, poder se esforçar para excluir e esquecer (ASHLEY; WALKER, 1990b, p. 383).

A crise disciplinar não é criada pelos dissidentes. Os receptáculos das críticas, que fazem parte do centro teórico soberano das Relações Internacionais, nunca estiveram sobre um terreno textual fixo que pudesse ser usado como fonte segura de conhecimento. O que constitui esse centro, em uma disciplina, é a habilidade de sustentar a aparência de uma presença soberana comandante por algum tempo, adotando certa blindagem, certa cegueira aos trabalhos críticos e encontros inquietantes com paradoxos de espaço, tempo e identidade. Essa reivindicação soberana de um centro¹⁴ das Relações Interna-

13. The proliferation of cultural possibilities is not welcomed but received as an irruption of unnameable dangers, and the event of crisis is greeted with a sadness, a sense of nostalgia, a kind of homesickness for an institutional order that can impose stable boundaries and bring an ambiguous and indeterminate reality under control (LAPID, 1989 *apud* ASHLEY; WALKER, 1990b).

14. Para Walker a soberania é comumente entendida como um conceito do centro, algumas vezes em termos baseados na definição de Max Weber de um Estado como

cionais é eticamente paradoxal, visto que no momento em que esse privilégio é requerido deve-se esquecer a marginalização e exclusão de diversas formas de pensamento crítico do campo de estudo, porque elas perturbam a pretensão de certeza soberana.

Além disso, valorizar o ideal abstrato, de uma disciplina territorial e soberana, como um discurso de positividade pura, é valorizar também um registro puramente negativo, que nega considerações éticas. Inferir a mesma localização para todos, ou seja, delimitar um local de onde todos devem partir, na disciplina, significa delimitar um local de legitimidade. Para fugir dessa postura, entretanto, não adianta negar os discursos éticos que elegem um espaço soberano de julgamento. Ao contrário, é preciso estar disposto a realizar um trabalho paciente de questionar e ouvir, que possibilita que o discurso atravesse os limites territoriais e que evite qualquer domínio supostamente excludente do centro soberano. Essa é a atitude crítica desejável que os dissidentes tentam colocar em prática (ASHLEY; WALKER, 1990b, p.390-394).

A emergência dos trabalhos dissidentes é visível em textos que demonstram um senso de crise que já estava claro em outras ciências sociais. As práticas do pensamento dissidente não só celebram a possibilidade de transgredir as fronteiras da disciplina, mas tentam colocar em prática uma ética da liberdade, que evite pontos soberanos de legitimidade, prevenindo assim exclusões derivadas da demarcação do que seria um “nós” e do que seria o “nosso” trabalho nas Relações Internacionais. Na conclusão dessa edição, os autores declaram o objetivo dissidente: tentar trabalhar, ler e responder de diversas formas as questões da soberania. Ao fazê-lo, trabalham com uma crise iminente e com reações a ela. Diferente de um desejo religioso, os dissidentes procuram reagir de forma ética à crise, sem oferecer um centro alternativo soberano à disciplina, mas as bases para que a teoria e, principalmente, as práticas de Relações Internacionais ofereçam alternativas e contemplem um arcabouço de possibilidades políticas. Esse senso de crise não significa dizer que em algum momento esses centros soberanos vão ruir (ASHLEY; WALKER, 1990b, p. 403). A forma crítica com que vê a soberania, como um problema, faz parte de como Ashley e Walker se posicionam no campo do conhecimento: nas margens.

monopólio de poder e autoridade. Mas isso só é possível graças a práticas soberanas de criação temporal e limitação espacial que parecem produzir um meio termo onde “um centro soberano aparenta estar em casa” (WALKER, 2015, p.27).

Considerações finais

Autores como Ashley e Walker ressaltam um senso de crise disciplinar e expõe a responsabilidade dos escritores por aquilo que criam ou reproduzem. Nesse sentido não há um local neutro de onde possamos fazer análises do cenário internacional e mesmo a forma como produzimos o conhecimento é uma atitude e uma escolha. A partir desse artigo foi possível observar como autores dissidentes se comportam, porque autores pós-modernos, no geral, não procuram a verdade universal para superarem os demais arranjos teórico, mas construir diferentes formas de olhar o mesmo fenômeno.

A dissidência é uma atitude crítica que tenta promover o estudo do internacional de maneira a não excluir outras possibilidades e olhares e que evita ao máximo a criação de naturalizações e conceitos universais. Há uma grande dificuldade em trabalhar com conhecimento e reconhecer a precariedade do que estudamos ao mesmo tempo, mesmo inconscientemente uma formulação como os níveis de análise tende a se tornar uma tabua taxonômica a partir da qual desenvolvemos nossos estudos naturalmente. Apesar dos desafios, tentar resolver problemas contemporâneos com categorias estáveis modernas, como o Estado soberano, é limitado e problemático. À medida que o mundo em que vivemos muda, os estudiosos das Relações Internacionais precisam estar mais atentos às perguntas que foram feitas do que às respostas dadas, principalmente para que haja possibilidade de novas respostas.

Referências

ASHLEY, Richard K. Living on border lines: Man, Poststructuralism, and War. In: DER DERIAN, J; SHAPIRO, M. J. (Eds.). **International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics**. New York: Lexington Books, p. 259-321, 1989.

ASHLEY, Richard K. The poverty of Neorealism. **International Organization**, vol. 38, n. 2, p. 225-286, 1984.

ASHLEY, Richard K; WALKER, Robert. B. J. Introduction - Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies. **International Studies Quarterly**, vol. 34, n. 3, Special Issue: Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies, 1990a.

ASHLEY, Richard K; WALKER, Robert. B. J. Conclusion - Reading Dissidence/ Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies. **International Studies Quarterly**, vol. 34, n. 3, Special Issue: Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies, 1990b.

BARTELSON, Jens. Sovereignty before and after the linguistic turn. *In: ADLER-NISSEN, Rebecca; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. **Sovereignty games**: instrumentalizing state sovereignty in Europe and beyond.* New York: Palgrave, cap. 3, p. 33-46, 2008.

CAMPBELL, David. **Writing Security**: United States Foreign Policy Constitutes and the Politics of Identity. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

DER DERIAN, James. **On Diplomacy**: A genealogy of Western Estrangement. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michel. J. (Eds.). **International/Intertextual Relations**: Postmodern Readings of World Politics. New York: Lexington Books, 1989.

DERRIDA, Jacques. **Edmund Husserl's Origin of Geometry**: An Introduction. Tradutor John P. Leavey Jr. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989.

DERRIDA. **Dissemination**. Tradutora Barbara Johnson. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

DERRIDA. **The Problem of Genesis in Husserl's Philosophy**. Tradutor Marion Hobson. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

DERRIDA. **Politics of Friendship**. Tradutor George Collins. London and New York: Verso, 1997.

FOUCAULT, Michel. A Sociedade Disciplinar em Crise. *In: Ditos e Escritos IV: Estratégia, Poder-Saber.* Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, p. 267-269, 2003.

DERRIDA. **History of Madness**. Tradutores Jonathan Murphy e Jean Khalfa. Abingdon: Routledge, 2006.

DERRIDA. **Security, Territory, Population**: Lectures at the College de France, 1977-1978. Tradutor Graham Burchill, Basingstoke: Palgrave, 2007.

DERRIDA. **Society must be Defended**: Lectures at the College de France, 1975-1976. Tradutor David Macey, New York: Picador, 2003.

DERRIDA **The Order of Things**. New York: Random House, 1970.

GRIFFITHS, Martin. **50 Grandes estrategistas das relações internacionais**. São Paulo: Contexto, 2004.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

KRISTEVA, Julia. A New Type of Intellectual: The Dissident. *In: MOI, T. (org.). **The Kristeva Reader***. New York: Toril Moi, 1986.

PROKHOVNIK, Raya. The Political Theory of Boundaries and the Boundaries of Political Theory: An Interview with R.B.J. Walker. *In: BROWNING, G; PROKHOVNIK, R; DIMOVA-COOKSON, M. (Eds.). **Dialogues with Contemporary Political Theorists***. New York: Palgrave Macmillan, p. 196-216, 2012.

RESENDE, Erica. S. A. **A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas Relações Internacionais**. SENHORAS, E. M. CAMARGO, J. F. (orgs.). Boa Vista: Ed. Da UFRR, 2011.

SHAPIRO, Michel. Textualizing Global Politics. *In*: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michel J. (Eds.). **International/Intertextual Relations**: Postmodern Readings of World Politics. New York: Lexington Books, p. 11-22, 1989.

WALKER, Robert. B. J. **Inside/Outside**: Relações Internacionais como teoria política. Trad. Luis Carlos Moreira da Silva. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Ed. Apicuri, 2013.

WALKER. **Out of Line**: Essays on the Politics of Boundaries and the Limits of Modern Politics. Série Global Horizons. Londres: Routledge, 2015.

Recebido em: 28.11.2017

Aprovado em: 16.05.2018

A quebra das patentes para medicamentos antirretrovirais entre Brasil e EUA: uma análise à luz da Teoria dos Jogos de Dois Níveis

The breaking of patents for antiretroviral drugs between Brazil and the USA: an analysis in light of Two-Level Games Theory

Vanessa Braz de Queiroz*
Carolina Michelle Silva e Souza**
Kleber Carlos Ribeiro Pinto***

Resumo

Esse artigo apresenta uma análise das negociações internacionais que abordaram o licenciamento compulsório das patentes para medicamentos antirretrovirais entre Brasil e Estados Unidos nos anos 2000 no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), com resultados favoráveis ao Brasil. Em vias de garantir a soberania, o Brasil contestou junto à OMC, as alegações dos EUA, liderando através do Ministério das Relações Exteriores, uma política de incentivo ao combate da AIDS, com vistas a reduzir o custo dos medicamentos e as restrições de oferta para atender a demanda dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, inclusive os que sofriam uma epidemia da doença. Os setores de alta tecnologia dos Estados Unidos tiveram que mudar as estratégias devido à quebra das patentes para medicamentos, ainda que tenham em parte, os seus interesses econômicos prejudicados. A análise é feita com respaldo da Teoria dos Jogos de Dois Níveis.

Palavras Chave: Contencioso de Patentes. Brasil. Estados Unidos. OMC. Jogos dos Dois Níveis.

Abstract

This article analyzes the negotiations about the compulsory licensing for antiretrovirals medicines between Brazil and United States during the 2000s in the context of the World Trade Organization (WTO), with favorable results to Brazil. To ensure sovereignty, Brazil contested with WTO, the U.S allegations, leading through the Ministry of Foreign Affairs, a policy of encouraging the fight against AIDS, with the purpose to reducing the cost of medicines and the supply constraints to meet the needs of developing and underdeveloped countries, including those suffering from an epidemic of the disease. The high-tech United States of America sectors had to change their strategies because of the break of patent for drugs, even if they have, at least partially, their economic interests harmed. The analysis is done with the support of Two-Level Games Theory.

Key Words: Patent Litigation. Brazil. United States. WTO. Two-Level Games Theory

* Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. E-mail: vanessabdequeiroz@gmail.com

** Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. E-mail: caarolmichelle@gmail.com

*** Professor associado da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. E-mail: kleber@ufu.br

Introdução

O tema das patentes farmacêuticas e dos acessos aos antirretrovirais para o tratamento da AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) entrou em disputa entre o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização Mundial de Saúde (OMS) nos anos 2000.

Naquela década, o Brasil foi um dos principais países da América Latina que desenvolveu programas de incentivo à produção de medicamentos genéricos para o tratamento da AIDS, e adotou políticas que incentivariam novos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no setor farmacêutico. Para o governo brasileiro, a produção doméstica desses medicamentos seria uma forma de reduzir os custos de importação e auxiliar os países periféricos, principalmente os africanos que mais sofrem com a epidemia da doença.

Em função da política brasileira sobre o assunto, os EUA alegaram, no âmbito da OMC, que o Brasil não estava respeitando o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS). A estratégia estadunidense visava proteger a sua indústria farmacêutica (CEPALUNI, 2005). O debate envolveu a globalização do comércio e o direito dos pacientes obterem os medicamentos (MARTINS, 2011).

O poder executivo dos Estados Unidos, sob gestão do Partido Republicano, beneficiado no processo eleitoral pela indústria farmacêutica, propôs uma ação formal na OMC, visando evitar a concorrência dos seus produtos com os genéricos brasileiros. Durante a disputa acerca das patentes, o governo brasileiro se opôs aos interesses dos laboratórios farmacêuticos estadunidenses, defendendo a não exclusividade da produção e comercialização dos medicamentos utilizados no tratamento de AIDS (OLIVEIRA, 2006). A possibilidade da quebra de patente dos medicamentos de combate a AIDS tinha sua justificativa nas diretrizes já existentes na OMC, em que os países membros flexibilizariam as regras para os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, visando garantir o tratamento da doença (MARTINS, 2011).

O processo de negociação internacional ocorrido entre o Brasil e os EUA é analisado neste texto à luz da Teoria dos Jogos de Dois

Níveis (PUTNAM, 1988)¹. Aqui, os representantes dos Estados são considerados como negociadores no plano internacional, mas do lado interno também negociam com seus interlocutores domésticos, os representados, em busca de um acordo internacional que atenda os interesses dos Estados envolvidos.

Teoria dos Jogos de Dois Níveis e o processo de negociação internacional

Putnam (1988), avaliando as interações ocorridas nas negociações internacionais à época, recorreu à abordagem da teoria comportamentalista analisada por Richard E Walton e Robert B. McKersie, sobre as negociações sociais, e desenvolveu a Teoria dos Jogos dos Dois Níveis. Essa explica a ratificação dos acordos resultantes das negociações internacionais, os quais ocorrem a partir da articulação entre dois níveis: o internacional (nível I) e o doméstico (nível II).

No nível I, acontecem as negociações internacionais, em busca de um acordo; enquanto no nível II, as coalizões dos representantes com as forças internas, os representados (atores domésticos), ratificam ou não as ações internacionais do Estado. O alcance do acordo depende tanto do posicionamento do negociador internacional, quanto dos interesses dos representados. Nessa articulação, cada um dos negociadores internacionais considera as coalizões internas que delineiam os interesses domésticos, determinando o *winsset*, o conjunto de vitórias (PUTNAM, 2010).

Nas negociações internacionais, Putnam (2010) alega que cada governo busca melhorar suas respectivas habilidades de negociação para satisfazer as demandas internas, enquanto precisa minimizar as consequências adversas de um possível acordo internacional, havendo uma ligação entre as aspirações domésticas (*winsset*) e a possibilidade de se firmar um acordo, uma vez que a dimensão do *winsset* em relação ao nível II impactará na distribuição dos ganhos a partir da barganha internacional.

As forças internas, através das coalizões políticas, almejam atingir seus objetivos por meio da pressão sobre o governo, para

1. Putnam debate a interação do nível doméstico e internacional apresentando que as preferências, estratégias, pressões e coalizões e instituições nacionais, importam na lógica da barganha internacional e explicam os processos decisórios de regimes políticos democráticos. Nesse sentido, é importante mencionar que, o jogo político, por meio da disputa entre os atores, promove a abertura da "caixa preta" do Estado questionando o modelo analítico realista que propõe o Estado como ator unitário.

que sejam formuladas políticas que lhes sejam vantajosas, entretanto, as instituições democráticas de cada Estado exercem seus poderes na formulação da política externa, interferindo na tomada de decisão dos negociadores no nível internacional. Não obstante, quanto mais posições forem conciliadas no nível doméstico, mais poderoso será o representante do Estado na negociação internacional, pois a convergência das posições dos negociadores às demandas internas eleva suas forças e a capacidade de barganha frente ao oponente internacional. Analogamente, quanto menor a convergência das posições do negociador internacional às demandas internas, menor será a sua capacidade de barganha em relação ao negociador oponente. Assim, há uma relação de legitimidade entre os dois níveis de negociação que gera credibilidade e eficácia nas negociações internacionais e promove a transparência do processo e a estabilidade aos negociadores para enfrentar as pressões recorrentes nas negociações internacionais (GERALDELLO, 2015).

Putnam (2010) caracteriza, portanto, o tamanho das coalizões domésticas e o *winset* a partir das preferências e coalizões do nível II; das instituições do nível II; e das estratégias dos negociadores do nível I.

No primeiro caso (Nível II), o tamanho do conjunto de vitórias é atrelado ao princípio do “não-acordo”, à distribuição de poder, e às preferências e coalizões entre grupos domésticos. Então, a depender da natureza do acordo, os custos da ratificação ou não-ratificação podem incidir de maneira desigual nos grupos de coalizão doméstica. Já as instituições políticas no nível II, trazem uma discussão acerca da força e da autonomia do Estado nas decisões em relação aos grupos domésticos: quanto mais autonomia dos principais tomadores de decisão, maiores as possibilidades de atingir um consenso a nível internacional. Além disso, as instituições possuem papel importante quanto aos procedimentos de ratificação, essencialmente nos casos de votação. Por fim, a popularidade do oponente interfere tanto nas diferentes motivações estratégicas dos negociadores do nível I, quanto ao seu próprio conjunto de vitórias. Aí entra a posição ocupada pelo negociador e sua reputação política, ambas influenciando o processo decisório, pois, quanto mais *status*, mais fácil de conseguir a ratificação do acordo (PUTNAM, 2010).

Quando um país em desenvolvimento negocia com um grande país já desenvolvido, geralmente enfrenta o problema do poder de

barganha desigual. No contexto das negociações comerciais, a formação de coalizões é uma resposta a esta desigualdade. Contudo leva-se em consideração que mesmo em contextos multilaterais, as fontes de poder de barganha ainda operam em benefício do Estado desenvolvido (DRAHOS, 2003).

A experiência da Rodada do Uruguai quanto às negociações sobre os direitos de propriedade intelectual, sugere que os países em desenvolvimento têm que pensar com muito mais criatividade para obterem seus ganhos. Num contexto de negociação caracterizado por relações de poder desiguais e disparidades em informações e recursos organizacionais, a busca de interesse próprio por alguns países provoca um resultado que não promove o bem-estar (DRAHOS, 2003).

Um argumento favorável aos países em desenvolvimento é o de que eles tendem a obter um melhor resultado em um sistema multilateral quando baseados em regras ou princípios dos Órgãos Multilaterais que lhes oferecem algum espaço para negociar coletivamente em lugar de concorrer sozinho numa negociação bilateral com um país desenvolvido mais poderoso. As negociações no âmbito da OMC parecem oferecer aos países em desenvolvimento, melhores perspectivas que as negociações bilaterais, mas a negociação comercial não ameniza por si só as desigualdades na negociação e as disparidades de poder. Em uma negociação comercial multilateral as melhores oportunidades de acordo existem tanto para os Estados mais fortes quanto para os mais fracos. Para esses, é valorizada a legitimidade política elevada, para aqueles, também pesa a eficiência econômica (DRAHOS, 2003).

O processo de negociação internacional, além dos aspectos relacionados às forças internas versus as forças externas dos países, depende da bagagem de conhecimentos dos negociadores, sendo necessário compreender os seus comportamentos frente aos dos interlocutores, bem como o comportamento desses, incluindo o conhecimento das culturas e idiomas distintos, assim o negociador precisa dominar diversas habilidades (BORNHOFEN, 2007).

Acuff (2004) define o processo de negociação:

Um processo de comunicação de mão dupla cujo objetivo é chegar a um acordo mútuo sobre necessidades e opiniões divergentes. Negociar significa persuadir, ao invés de usar força bruta. Além do mais, negociar quer dizer que o outro lado sentir-se-á satisfeito com o resultado da negociação (ACUFF, 2004, p. 28).

As negociações decorrem de um processo de relacionamento que requer o respeito entre as partes, o qual detém três níveis de singularidade humana a serem considerados: a personalidade do indivíduo com quem se negocia; a cultura, e; a natureza humana. Porém, um processo de negociação internacional depende também das estratégias dos negociadores, das relações interpessoais, dos aspectos emocionais e de fatores administrativos (FLORIANI, 2002; SOBRAL et al, 2012; BORNHOFEN, 2007).

A disputa sobre a quebra ou não das patentes farmacêuticas dos medicamentos antirretrovirais para o tratamento da AIDS entre o Brasil e os Estados Unidos da América no âmbito da OMC gerou um processo de negociação, que aqui tem sua análise com respaldo da Teoria dos Jogos de Dois Níveis.

O Caso da quebra das patentes do medicamentos antirretrovirais

Nos EUA, a indústria farmacêutica tem grande capacidade de influenciar o governo, pois ela contribui substantivamente com o Produto Interno Bruto – PIB, além de o setor ter doado mais de US\$ 26 milhões para a campanha do Partido Republicano no ano de 2000. O ex-presidente, George W. Bush se beneficiou e por isso o governo levou as demandas da indústria tão a sério e as transformou em políticas de governo (OLIVEIRA; MORENO; 2007).

A indústria farmacêutica estadunidense usou sua influência junto ao governo para proteger seus interesses, exigindo que os EUA, por meio de ação formal na OMC, neutralizassem a ameaça de congelamento de preços feita pelo Brasil, que tornariam os antirretrovirais estadunidenses com preços baixos, em competição com os remédios genéricos brasileiros (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

As ações dos EUA têm justificativa em sua legislação, onde há dispositivos que visam coagir e constranger os outros países quando os interesses das empresas americanas no exterior são ameaçados – seção 301 da Lei Comercial² (MENDONÇA; LIMA; VIGEVANI, 2017).

O USTR, que é parte do Poder executivo dos EUA, concentra suas atividades na defesa de políticas referentes ao comércio internacional para garantir que os interesses comerciais estaduni-

2. *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, dispositivos Super 301 e Special 301 (MENDONÇA; LIMA; VIGEVANI, 2017).

denses sejam cumpridos. O USTR tem tido bastante sucesso em disputas comerciais, e é por causa dessa instância que os Estados Unidos são um negociador internacional forte. O sucesso também é característico da capacidade de um país impor retaliações e sanções a outros, juntamente com seu poder econômico. Além disso, durante negociações bilaterais, algumas medidas são tomadas unilateralmente pelos Estados Unidos. Isso porque muitas vezes os outros países não conseguem equilibrar o poder de barganha, então fica difícil para os mesmos obterem grandes vantagens (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

No caso em análise, os Estados Unidos contrapuseram à lei brasileira sobre a quebra de patentes em diversos aspectos. Primeiro, exigiu-se que os detentores das patentes no Brasil só comesçassem a produzir seus medicamentos no país num prazo de três anos. Caso não fosse cumprido, a empresa perderia sua proteção de patente (MARTINS, 2011).

No âmbito da OMC, os EUA acusaram o Brasil de não respeitar o art. 68.1. I da Lei de Propriedade Intelectual brasileira, que dispõe sobre licença compulsória, em especial quando o objeto de matéria das patentes não for produzido em território brasileiro. Também interpretaram que o art. 3 do GATT 94, sobre o princípio do tratamento nacional, era desrespeitado, por isso solicitaram a abolição da regra que permite o licenciamento obrigatório de produtos em casos de ‘emergência nacional’ ou de ‘interesse público’ e argumentaram serem abusivas as exigências de venda da patente para outras empresas, em caso de emergência nacional, e a obrigação de produzir os medicamentos no país para garantir a patente (MARTINS, 2011).

A preocupação dos EUA era de ter que repassar obrigatoriamente, todas as informações à efetiva reprodução do objeto, além de aspectos técnicos, supervisão de montagem e aspectos comerciais. Também pediram que a legislação brasileira soubesse exatamente o momento de usar o conceito de emergência nacional para que quando fosse necessário mesmo o governo pudesse exigir a venda dos segredos da produção de medicamentos da indústria farmacêutica.

De acordo com os negociadores estadunidenses, o artigo 68 da lei brasileira sobre a quebra de patentes foi criado para que os detentores de patentes tivessem que fabricar seus produtos em território brasileiro. Sendo assim, o Brasil estaria discriminando pro-

dutores estadunidenses, o que seria uma violação do acordo TRIPS. Oliveira e Moreno (2007, p. 216) explicitam que, “os Estados Unidos e o Brasil abriram um período de consultas em Genebra em 29 de junho de 2000, o qual falhou em dezembro de 2001”. Então os EUA requereram um painel ao Órgão de Solução de Controvérsias para debater o assunto, através de um comunicado do Escritório do Representante do Comércio dos EUA (USTR). Os Estados Unidos destacavam que as situações sob as quais as patentes podiam ser compulsoriamente licenciadas não estavam sendo questionadas e que a alegação brasileira de crise de saúde pública era considerada legítima, mas a inconsistência com o acordo TRIPS residia no fato da lei brasileira obrigar os detentores de patentes a produzirem seus produtos no país após um período de transição de três anos (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

Do ponto de vista dos EUA, o acordo TRIPS possui deficiências, como não garantir os direitos de detentores de patentes em todos os países signatários, o que faz com que milhões de dólares em *royalties* que deveriam ser pagos a empresas estadunidenses sejam perdidos. Os EUA argumentavam que dão prioridade a assuntos direcionados à Propriedade Intelectual e fazem de tudo para que os direitos dos detentores de patentes em todas as partes do mundo sejam garantidos (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

O posicionamento adotado pelo Brasil foi muito diferente daquele apresentado pelos EUA, já que os negociadores do Brasil, na OMC, utilizaram o argumento de natureza humanitária: o bem público deve sempre prevalecer sobre o lucro. Deste modo, sua estratégia de defesa ganhou a simpatia internacional de grande parte dos países participantes da OMC. Paralelamente, a África do Sul, a Índia – país que possui tecnologia avançada na produção de genéricos e medicamentos em geral, ocupando papel importante no comércio internacional do setor e interessada em vender seus genéricos –, Quênia, Moçambique, Zimbábue, Ruanda e outros países em desenvolvimento – todos interessados na transferência de tecnologia e na cooperação técnica internacional para o tratamento dos seus doentes de AIDS (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

O Brasil argumentava que os Estados Unidos estariam apresentando atitude extremamente protecionista, com objetivo de proteger os lucros de sua indústria farmacêutica, atitude que prejudicaria os esforços do governo brasileiro na sua campanha contra a AIDS e os preços abusivos dos antirretrovirais e que o princípio geral do licen-

ciamento compulsório faz parte dos acordos internacionais. O Brasil argumentou que a reivindicação dos Estados Unidos desrespeitava tanto o direito internacional previsto pela OMC – cláusulas do acordo TRIPS que permitiam a licença compulsória em casos de emergência, também presentes na legislação norte-americana –, quanto os princípios de autodeterminação e não-intervenção dos povos, ambos embutidos na ação internacional do Brasil.

Finalmente, o art. 31 do Acordo firmado em 2001 permite o licenciamento compulsório, desde que algumas condições sejam cumpridas, como o uso de expressões genéricas que abrem possibilidade para diversas interpretações pelas partes. O dispositivo em questão visa garantir o abastecimento ao mercado de produtos essenciais em casos extremos, os quais não podem ser produzidos em qualquer lugar (MARTINS, 2011).

Outro fator relevante foi a posição da opinião pública internacional, se constituindo em canais pelos quais novas ideias circulam das sociedades para os governos e de país para país (Haas, 1992, p.27). Nesse caso, dos países em desenvolvimento e da Organização Mundial de Saúde – OMS, favoráveis ao Brasil e em defesa do acesso aos medicamentos à sua população (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

Os Ministérios da Saúde e das Relações Exteriores do Brasil, em parceria com agências estatais e parceiros internacionais e nacionais, elaboraram e executaram a estratégia de negociação, demonstrando a importância da articulação entre as agências públicas e os atores privados para colocar em prática a política exterior do país. A estratégia brasileira partiu da premissa humanitária de que a questão da saúde pública está acima do lucro, buscando um grande apelo moral (OLIVEIRA, 2006).

No início das negociações os dois países defendiam fortemente os seus interesses e ambos sabiam dos riscos que corriam. Sem conquistas, o Brasil continuaria a pagar altos custos pelos medicamentos de tratamento da AIDS, mas em caso de ganhos, as perdas seriam dos EUA, que teriam menores arrecadações devido à redução dos lucros da indústria farmacêutica. O debate ao nível da OMC encaminhou o Brasil e os EUA para a resolução dos impasses de forma pacífica, através de um processo de negociação bilateral a partir da retirada da queixa dos EUA junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, abrindo portas para um acordo aceito por ambas as partes.

Ainda que houvesse pretensões eleitorais, o ministro José Serra abriu espaço para a questão das patentes, onde foi possível mobilizar em seu apoio atores domésticos e internacionais: a indústria farmacêutica e os laboratórios nacionais, as organizações da sociedade civil no Brasil e no exterior que auxiliam doentes de AIDS, pessoas da área de saúde, parlamentares, organizações internacionais, parte da sociedade civil estadunidense e organizações de vários países (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

A manutenção dos *winset* direcionava os negociadores estadunidenses para que as leis referentes às patentes fossem mantidas, as quais impediriam que o Brasil produzisse medicamentos através da licença compulsória, apesar de algumas ONGs estadunidenses defensoras dos direitos humanos e da assistência à saúde pública compreendessem as necessidades das populações dos Estados em desenvolvimento e subdesenvolvidos (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

Durante o processo, foi estabelecido primeiramente um acordo prévio, e em seguida a adesão ou não dos agentes negociadores domésticos, constituindo-se assim dos níveis I e II respectivamente, pela teoria de Putnam (1988). Ainda de acordo com a teoria, o jogo de dois níveis possui recompensas, as quais se aplicam quando os acordos são firmados, levando em consideração as preferências e coalizões do nível II, suas instituições e as estratégias dos negociadores do nível I (PUTNAM, 2010).

Análise do caso e considerações finais

O processo de negociação internacional inicia com os pressupostos de garantir as preferências e coalizões do nível II (doméstico) através da preservação do status de suas instituições e a definição das estratégias dos negociadores do nível I (internacional). No sentido de garantir o conjunto de vitórias já conquistado, a tendência é o “não-acordo”. A depender da natureza do acordo, os custos da ratificação ou não-ratificação podem incidir de maneira desigual nos grupos de coalizão doméstica. Assim, o apoio das forças internas dos Estados Unidos ao acordo é reduzido, por considerarem seu país como autossuficiente, e supõem que os custos do não-acordo são mais baixos do que o acordo.

Com respaldo nos conceitos de Putnam (1988), Putnam (2010) e Geraldello (2015), é possível interpretar que as institui-

ções políticas no nível II constroem a partir de grupos domésticos, a força e a autonomia do Estado, representado pelos seus negociadores no nível I, proporcionando mais autonomia e maiores possibilidades de atingir um consenso a nível internacional. Assim, em princípio, os EUA, aliados aos seus atores internos, interpretavam que o custo do não-acordo seria mais baixo que do acordo. Por outro lado, a popularidade do oponente interfere nas estratégias dos seus negociadores do nível I e pode afetar o conjunto de vitórias de cada parte na negociação.

Putnam (2010) indica que a posição ocupada pelo negociador e a sua reputação política, influenciam no processo decisório, pois quanto mais *status*, mais força para se chegar ao acordo. Nesse caso, a reputação política dos negociadores brasileiros, respaldada pelas forças internas pesaram muito no processo de negociação. Lembrando os conceitos de Bornhofen (2007), as negociações ocorridas no caso das patentes dos medicamentos antirretrovirais envolveram países de culturas distintas e negociadores com comportamentos diferentes, o que também interferiu na negociação. Por outro lado, Geraldello (2015) demonstra que quanto maior a convergência das posições do negociador internacional às demandas internas, maior é a sua capacidade de barganha em relação ao negociador oponente, fato presente em ambos os lados do processo de negociação.

Os resultados das negociações, ainda que a questão tenha passado pela OMC, devido à preocupação dos EUA em evitar a queda dos chamados “lucros extraordinários” à sua indústria de medicamentos antirretrovirais, foram favoráveis ao Brasil.

De acordo com Cepaluni (2005), nem sempre as instituições internacionais amenizam as desigualdades de poder entre os países. Os Estados mais fortes geralmente conseguem fazer ameaças críveis em contextos multilaterais.

Nessa disputa entre Brasil e Estados Unidos, o processo de negociação passou pelas negociações nos dois níveis considerados na Teoria dos Jogos dos dois Níveis, o interno em cada um dos países (Nível II) e o internacional, no confronto entre os negociadores representantes dos países (Nível I), ademais, a participação de atores transnacionais como as ONGs de direitos humanos e de combate à AIDS ao Brasil, aumentou sua capacidade de negociação.

Esse caso fortaleceu o Ministério das Relações Exteriores e promoveu um grande engajamento doméstico quanto aos assun-

tos de política externa brasileira. O processo de negociação, ocorrido em ambiente democrático, ganhou legitimidade e mostrou que é possível aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos lutarem contra as práticas comerciais desleais adotadas por potências estabelecidas.

Referências

ACUFF, Frank L. **Como negociar qualquer coisa com qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2004.

BORNHOFEN, Denean; KISTENMACHER, Georgia M. P. Negociação internacional baseada na influência cultural: Alemanha. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.1, n.2, p.1-15, 2007.

CEPALUNI, Gabriel. Regimes Internacionais e o Contencioso das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p.51-99, jun. 2005.

DRAHOS, Peter. When the Weak Bargain with the Strong. Negotiations in the WTO. **International Negotiation**, v. 8, n.1, 2003.

FLORIANI, D. E. A cultura nacional e as negociações internacionais: um comparativo entre executivos brasileiros e italianos. In: **Repositório Digital UFRGS** 2002. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4282/000349477.pdf?sequence=>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

GERALDELLO, Camilla Silva. **Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015 (Coleção PROPG Digital – florUNESP). ISBN 9788579836657. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/138597>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, vol. 46, no. 1, p. 27, 1922. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2706951>. Acesso em: 05 jul. 2018.

MARTINS, Elaine M. O. **Licença compulsória de medicamentos usados no combate ao vírus HIV/AIDS**. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/licen%C3%A7a-compuls%C3%B3ria-de-medicamentos-usados-no-combate-ao-v%C3%ADrus-hiv-aid>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MENDONÇA, F. A. P.; LIMA, T.; VIGEVANI, T. Instituições e política comercial nos Estados Unidos: política internacional, demandas domésticas e design institucional. **Economia e Sociedade**. v. 26, n. 1 (59), p. 45-77, abr. 2017. Campinas: Unicamp. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v26n1/1982-3533-ecos-26-01-00045.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

OLIVEIRA, Marcelo F. O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC. **Carta Internacional**. São Paulo, p. 41-51, mar. 2006.

OLIVEIRA, Marcelo F.; MORENO, Fernanda V. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. **Dados**, [s.l.], v. 50, n. 1, p.189-220, 2007. FAP/UNIFESP (SciELO). Dispo-

nível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582007000100007>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3. (Summer, 1988), p. 427-460. Disponível em: <<http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de sociologia e política**, v. 18, n. 36, p. 147-174. Universidade Federal do Paraná. jun. 2010.

SOBRAL, F; CARVALHAL, E; ALMEIDA F. **O estilo brasileiro de negociar**. In: **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão** vol.11 n.2-3. Lisboa, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-44642012000200008>. Acesso em: 05 jul. 2018.

Recebido em: 12.01.2018

Aprovado em: 04.04.2018

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.

12- Autores que solicitarem o arquivamento do artigo durante o processo de submissão ficarão em quarentena mediante novo processo de avaliação.

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

Ana Rachel Simões Fortes

Fabiana Freitas Sander

Fabiana Kent Paiva

Júlia Clara Lúcio de Araújo

Letícia Maria Antunes do Carmo

Matheus de Abreu Costa Souza

Pedro Diniz Rocha

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Victor de Matos Nascimento

Vinícius Tavares de Oliveira