

Abril de 2021

A

Revista de Graduação em Relações Internacionais

INTERNACIONALISTA



1ª Edição - Volume 1

Perspectivas clássicas de
Relações Internacionais

EDITORIAL

RELAÇÕES INTERNACIONAIS: DESAFIOS RUMO À CIÊNCIA

Mateus Muzulon Braga

Muito se discutiu no último ano, dada a onda de negacionismo em relação ao tema, sobre o papel da ciência e do cientista na sociedade. Este tem uma origem política e social, não se tratando de um fenômeno novo e tudo tem a ver com as Relações Internacionais, mais ainda dado seu caráter de disciplina de pesquisa ainda em consolidação. Surge daí a necessidade de, visando ampliar o debate em defesa da ciência, criar uma revista de graduação para incentivar e debater a pesquisa em Relações Internacionais.

E, para que o debate comece no coração da questão, foi escolhido um projeto que apresenta as perspectivas conhecidas como tradicionais e as ditas novas fronteiras da disciplina. Presentes nesta edição e volume iniciais da revista A Internacionalista está o primeiro conjunto. Ainda que, de qualquer forma, seja impossível realizar uma separação clara, dadas as tênues linhas de interdisciplinaridade e de avanço no debate, foi feito um esforço para agrupar questões consideradas mais canônicas, ainda que muitas vezes sob novas roupagens - como o artigo teórico que tem como caso estudado o jogo Among Us.

Aqui seguem textos que abordam política externa, teoria de RI, questões históricas já consolidadas e áreas temáticas consagradas como estudos da democracia, direitos humanos e meio ambiente. Miriam Gomes Saraiva integra o quadro de entrevistas, onde discute com nossa equipe a construção dos cursos de Relações Internacionais no Brasil, além da construção e do futuro da política externa nacional. Na área de ensaios, o conjunto de textos clássicos O federalista ganha nova roupagem sob a luz das teorias de RI.



Ainda que o conjunto de conteúdo da publicação busque resgatar perguntas clássicas, de forma alguma considera-se que estão superadas. As questões científicas se reformulam e ganham novos contornos. As Relações Internacionais, como objeto de ciência vivo e em certa medida ainda sendo definido, colocam desafios novos para velhas perguntas; não queremos, de forma alguma, responder em definitivo. Nossa contribuição é mais uma soma ao conjunto de esforços que vêm sendo feito para consolidar e expandir a área de Relações Internacionais.

A importância de fortalecer a ciência, sobretudo as humanidades e os estudos sociais como as RI, se demonstra clara no presente momento. Acreditamos que nascer em um momento tão singular e difícil faz de A Internacionalista um projeto resiliente desde o seu começo. Encarar nossas questões institucionais e científicas faz dela um projeto necessário. Agradecemos imensamente os autores, colaboradores e professores que contribuíram para estarmos aqui. Vamos às questões.



FICHA TÉCNICA

Revista de Graduação em Relações Internacionais

A Internacionalista

Primeira Edição

Número 1/2

Ano 01 - Abril de 2021

São Paulo - Brasil

Equipe Editorial

Editor-chefe Mateus Muzulon

Editores assistentes Fillipe Ferreira
Giulia Bernard
Iana da Hora
Maria Gambera

Coordenação Prof. Dra. Janina Onuki

Expediente

Diagramação Fillipe Ferreira

Universidade de São Paulo Reitor: Prof. Dr. Vahan Agoupyam
Vice: Antonio Carlos Hernandez

Pró-Reitoria de Graduação Prof. Dr. Edmund Chada Baracat
Pró-Reitoria de Pesquisa Prof. Dr. Sylvio Roberto Accioly Canuto

Instituto de Relações Internacionais Diretora: Prof. Dra. Janina Onuki
Vice: Moacir Martucci Junior

Laboratório de Análise Internacional 'Bertha Lutz'

Universidade de São Paulo - Instituto de Relações Internacionais

Site: laibl.com.br • Email: laibl@usp.br • Instagram: @laiusp

Coordenadora: Isadora Grossi

Secretário: Fillipe Ferreira

Direção de Conteúdo: Maria Gambera

Cidade Universitária - Avenida Professor Lúcio Martins Rodrigues, Tv. 4, S/N - e 5
Butantã, São Paulo - SP, 05508-020

SUMÁRIO

06 Artigo

Direitos Humanos e Conflitos
Étnicos: Um estudo de caso
sobre Ruanda

Ana Andreasi Forti e Silva
Cinthya Araújo

26 Artigo

O "fim da história" e o
balizamento da política
externa estadunidense no
mundo pós-Guerra Fria

Tiago Nunes Galvão Caron de Oliveira

41 Artigo

Há um impostor entre nós: uma
análise do jogo "Among Us" à
luz das Relações Internacionais
e da teoria dos jogos

Thayla Bicalho Bertolozzi

59 Ensaio

Relações Internacionais e os
Federalistas: contexto e
importância política

Matheus Gregorio Tupina Silva

67 Artigo

Integração de infraestrutura na
agenda de política externa nos
governos Cardoso e Lula da
Silva

Andrew Cesar Rosa da Silva
Ivan Gabriel Queiroz Ribeiro
Júlia Fernanda M. Monteiro
Renata dos Santos Strada

92 Artigo

Da política de portas abertas
ao governo Bolsonaro: uma
análise da mudança de
posicionamento brasileiro
frente à política de refugiados

Daiane Guimarães Lôbo

106 Entrevista

Entrevista: Desafios da disciplina
de Relações Internacionais e da
política externa brasileira

Professora Miriam Gomes Saraiva

117 Artigo

Striving for Greatness: a profile
of Brazil's evolution towards
nuclear capability during the
Military Dictatorship (1964-1985)

Thomas Fisch

06

DIREITOS HUMANOS E CONFLITOS ÉTNICOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE RUANDA

Ana Andreasi Forti e Silva
Cinthya Araújo



06

DIREITOS HUMANOS E CONFLITOS ÉTNICOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE RUANDA

Ana Andreasi Forti e Silva

Cinthya Araújo Gomes

Resumo: O genocídio ruandês de 1994 foi conhecido pela História como um momento de brutalidade absurda, ocasionada por rivalidades étnicas entre os *tutsis*, os *hutus* e *twas*, fomentadas no país africano desde sua colonização. Frente aos diversos níveis e tipos de transgressões à Carta de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, recaiu sobre a ONU certa responsabilidade de intervir no conflito. Esse artigo intenciona analisar o evento aos olhos da mencionada Carta, e chega a conclusão de que, apesar de terem sido feitas ações para remediar a situação, as atitudes da comunidade internacional não foram condizentes e nem eficazes perante o genocídio de Ruanda.

Palavras-chave: África, Ruanda, Genocídio, Conflitos Étnicos, Direitos Humanos, ONU

Abstract: The 1994 Rwandan genocide was known by History as a moment of absurd brutality, caused by ethnic rivalries between the Tutsis, the Hutus and the Twas, which have been fomented in the African country since its colonization. In view of the different levels and types of transgressions to the United Nations Charter of Human Rights, the UN had a certain responsibility to intervene in the conflict. This article intends to analyze the event in the eyes of the aforementioned Charter, and concludes that, although actions have been taken to remedy the situation, the attitudes of the international community were neither consistent nor effective in the face of the Rwandan genocide.

Key words: Africa, Rwanda, Genocide, Ethnic Conflicts, Human Rights, UN



1. Introdução

A Guerra Civil em Ruanda está marcada na História como um dos eventos mais trágicos da humanidade. Durou entre abril e julho de 1994, e estipulam-se mais de 800 mil mortos – homens, mulheres e crianças –, sendo estes em maioria parte do grupo étnico ruandês *tutsi*. Contudo, destaca-se que, apesar de sua imensa relevância, o conflito não teve relação somente de segregação grupal – visto que opositores políticos ao massacre também foram mortos durante o conflito (BBC, 2014).

A diferenciação física entre as etnias africanas participantes do conflito (*hutus*, *tutsis* e *twas*) foi apontada, em primeiro lugar, pelos belgas. Chegando em Ruanda, trataram de maneira privilegiada indivíduos com narizes mais finos, cores menos escuras e outras características relativamente mais semelhantes ao padrão europeu (1948 – Declaração dos Direitos Humanos, 2018). Tais indivíduos eram os *tutsis* – um grupo numericamente menor que, a partir daquele momento, assumiu posições de poder em Ruanda.

Essa relação perdurou até 1959, quando entidades *hutus* derrubaram a monarquia *tutsi*. Consequentemente, diversos *tutsis* fugiram para países vizinhos. Alguns desses exilados formaram um grupo de resistência chamado “Frente Patriótica Ruandesa” (RPF) e voltaram a Ruanda em 1990 com o objetivo de estabelecer coexistência pacífica entre os dois grupos. Conseguiram, em 1993, que fosse assinado um tratado de paz entre eles e os líderes *hutus* (BBC, 2014).

Todavia, em 1994, houve a queda de um avião que transportava os presidentes de Ruanda da época – Cyprien Ntaryamira e Juvenal Habyarimana – ambos *hutus*. Foi o estopim do conflito: líderes do grupo oposto culparam RPF pelo ocorrido, e, em resposta, a RPF declarou que aquilo havia sido manipulado pelos próprios *hutus* para justificar o massacre que se sucedeu adiante (BBC, 2014).

Perpendicularmente a essa análise, aponta-se que Dalmo de Abreu Dallari conceitua os Direitos Humanos como essenciais, indispensáveis para o respeito de indivíduos. São, no ponto de vista do autor, ferramentas que garantem o atendimento a direitos naturais, tais quais, por exemplo, respirar (DALLARI, s.d). Apesar de haver indícios do surgimento do conceito de Direitos Humanos na Grécia Antiga, estes só foram



catalogados e esquematizados com teor universal e internacional após a Segunda Guerra Mundial (PASSOS, 2016).

A Declaração dos Direitos Humanos Universais (DUDH) da Organização das Nações Unidas foi proclamada pela Assembleia Geral em Paris, no ano de 1948. Apesar de não ter poder coercitivo, muitas constituições escritas após sua publicação tiveram esse documento como base. A revelação das atrocidades nazistas durante a Segunda Guerra Mundial, findada somente três anos antes da publicação do texto, foi um dos motivos por trás do surgimento da necessidade de elaborar um documento que pudesse expor os valores da nova ordem mundial emergente (PASSOS, 2016). Assim, a DUDH tornou-se um símbolo da ética das Nações Unidas, sendo frequentemente posto em pauta como uma bússola frente a crises internacionais de teor social.

É perante episódios como o genocídio ruandês que é comum observar críticas à eficácia das Organizações Internacionais no tocante a proteção dos Direitos Humanos e, conseqüentemente, na relevância da existência desses direitos universais. É por essa razão que o presente artigo objetiva analisar, ao menos superficialmente, a profundidade das infrações à carta dos Direitos Humanos da ONU durante 1994 em Ruanda e, após categorizar os delitos, expor as atitudes da Organização das Nações Unidas frente à gravidade das circunstâncias.

2. Contextualização política e histórica até o conflito

Historiadores indicam que, a princípio, o povoamento de Ruanda foi feito por pigmeus. Acredita-se que o que hoje chamamos de *hutus* eram povos do Sul e do Oeste, os quais teriam se fixado no território ruandês antes dos (hoje) *tutsis* (RESSEL, 2016). Essa comunidade, constituída de *tutsis*, *hutus* e *twas*, possuía o nome de Banyaruandas. Por trás da origem da separação desses povos anteriormente à colonização europeia, diversos mitos foram criados (SILVA, 2016). Segue, abaixo, o mais comumente mencionado:

Gihanga figura como pai dos três ancestrais ruandeses: Gatwa, dos tuas, Gahutu, dos hutus e Gatutsi, dos tutsis. Para determinar qual dos três filhos era merecedor de sua herança, Gihanga confiou uma cabaça de leite a cada um, durante uma noite. Na manhã seguinte, Gihanga voltou e verificou como agiram seus filhos na noite original. Gatwa foi desqualificado e desterrado, pois, num sono agitado, derrubara



a cabaça e perdera o leite. Gahutu foi deserdado e condenado a trabalhar para Gatutsi, pois, sedento, bebera o leite. Gatutsi, que permanecera acordado e vigilante, conservando seu leite, foi designado sucessor de Gihanga, recebeu como herança todos os rebanhos de vacas do país e ficou isento de realizar trabalhos manuais. (MAGNOLI, 2009, p. 259).

Apesar de haver uma divisão social entre esses povos, na qual *hutus* se responsabilizavam pela agricultura e os *tutsis* pela pecuária, havia também miscigenação entre eles – fazendo com que se criasse uma cultura comum, com idioma, religião e valores sociopolíticos compartilhados (COQUERY-VIDROVITCH, 1976).

A divisão social entre os *hutus* e *tutsis* começou a ser acentuada após Mwami Rwabugiri (um *tutsi*) subir ao trono em 1860. Delegou aos *tutsis* altos cargos civis e militares; além de maior poder econômico – o que tornou *hutus*, frequentemente, seus subordinados. Contudo, a classificação social continuava a ser determinada por origem do clã e vossa religião, o que permitia a fluidez entre *tutsis* e *hutus* (COQUERY-VIDROVITCH, 1976). Em outras palavras, essa distinção não vinha de nenhum tipo de divisão ideológico-racial: um *tutsi*, ao perder seus bens, tornar-se-ia um *hutu*, e vice-versa (SILVA, 2016).

A Convenção de Berlim, a qual previa a “roedura da África” estabeleceu, em 1884, que as terras ruandesas seriam de autoridade alemã (HERNANDES, apud SILVA, 2016). Em seu período colonizador, a Alemanha somente administrou o governo Rwabugiri, se abstendo de mexer nas estruturas sociais presentes no ínterim ruandês da época. Contudo, após a perda da Segunda Guerra Mundial, esse território alemão foi delegado à Bélgica, a qual acentuou as diferenças étnicas – tom de pele, formato afinado do nariz, presença mais destacada de traços negróides – para privilegiar *tutsis* (SILVA, 2016). As estruturas sociais que ainda possibilitavam certa autonomia aos *hutus* foram destituídas, aumentando a exploração por meio do trabalho compulsório e da cobrança de tributos (COQUERY-VIDROVITCH, 1976).

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a administração belga foi subordinada à superintendência da Organização das Nações Unidas (ONU). Naquele momento, o movimento de independência ganhava força no continente africano. Ademais, o colonialismo imposto pelas forças centrais europeias estava sendo colocado em desafio. Nesse cenário, em 1957, intelectuais ruandeses divulgaram o “Manifesto *Hutu*”, o qual



clamava por um governo democrático, mas pregava a favor do mito hamítico inverso, onde os *tutsis* eram invasores do território de Ruanda (MARQUES, 2016).

Dois anos após o manifesto, no dia 1º de novembro de 1959, foi espalhado o boato de que o ativista *hutu* e subchefe administrativo da província de Gitarama havia sido espancado por militância *tutsi*. Esse rumor inicia a Revolução Ruandesa, a qual resultaria posteriormente em sua independência. No ano seguinte, com o falecimento de Mwami, foram espalhados rumores de que o mesmo havia sido envenenado. Em 1º de julho de 1962 findou-se a Revolução. No nascimento de uma Ruanda republicana, 90% dos cargos mais importantes foram ocupados por *hutus* (MARQUES, 2016).

Com o processo de independência e a proclamação da República, houve ascensão de Grégoire Kayibanda, um dos autores do "manifesto *Hutu*"; contudo, sua liderança e a promessa de um governo democrático não foram suficientes para garantir maior estabilidade. O novo governo *hutu* objetivava eliminar grande parcela da população *tutsi* do território ruandês entre dezembro de 1963 e janeiro de 1964, usando como uma de suas ferramentas o mito hamítico invertido. Em Burundi, contudo, os *tutsis* conseguiram manter sua hegemonia (MENDONÇA, 2013).

Logo, Kayibanda direcionou suas forças—comandadas pelo General Juvénal Habyarimana—contra os *tutsis*, nos chamados "Comitês de Defesa Pública". De tal maneira, obteve sucesso em expulsar uma grande parcela *tutsi* de Ruanda. Destes, cerca de um milhão de *tutsis* ruandeses buscou refúgio em Uganda. Desse modo, Habyarimana obteve, com sua campanha contra os *tutsis*, fortalecimento político e grande apoio. Nesse ínterim, em 1973, deu um golpe de Estado, proclamando-se presidente (REZENDE, 2011).

O período de governo de Habyarimana foi marcado pela propagação do sentimento hostil aos *tutsis*. Nele, houve a emergência do chamado "Poder *Hutu*" (a crença na superioridade *hutu*), principalmente em meados de 1990. A partir da disseminação do ódio da etnia minoritária, Juvenal conseguiu manter-se no poder; beneficiando aos seus (sonhava em homogeneizar a população *hutu* como sua aliada) e oprimindo aos outros. Apesar das tensões étnicas pré-estabelecidas por europeus, o evento que desencadeou o Genocídio Ruandês foi específico – a queda de um avião e consequente morte dos presidentes *hutus* Cyprien Ntaryamira e Juvénal Habyarimana (BBC, 2014).



3. O conflito analisado a partir da DUDH de 1948

Primeiramente, é preciso ressaltar que não há, na concepção das autoras deste artigo, relevância em analisar as infrações à Carta dos Direitos Humanos da ONU durante o período de colonização ruandesa, mesmo que este tenha sido fundamental para a categorização dos grupos étnicos e, conseqüentemente, do genocídio de 1994. Não há dúvidas de que a colonização belga em 1910 em Ruanda teve natureza cruel, racista e eugênica. Todavia, não é o objetivo desse artigo analisar eventos históricos pela perspectiva de um documento o qual sequer existia durante sua ocorrência. Acredita-se que essa decisão se encaixa nos valores da própria DUDH, que em seu artigo XI, diz que "Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional." (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Ademais, é preciso pontuar que o conceito de "genocídio" prevê, por si só, um crime contra a humanidade. Por genocídio entende-se, de acordo com a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, a destruição, no todo ou em parte, de qualquer grupo de pessoas, em razão de sua raça, etnia, credo religioso ou outras condições e características suas (ALVES, 2014). Justamente por ser uma denominação evidentemente grave, o Conselho de Segurança das Nações Unidas hesitou diversas vezes em abordar "a guerra civil ruandesa" como tal.¹

Tal qual afirmado anteriormente, Juvenal Habyarimana assumiu o poder em Ruanda a partir de um golpe ao presidente Grégoire Kayibanda – o primeiro líder do poder executivo eleito democraticamente no país. Instalou uma ditadura militar severa, a qual favorecia a etnia *hutu* em detrimento da *tutsi* e exercia frequentes abusos de autoridade (ENCYCLOPEDIA BRITTANICA, 2019). É possível afirmar, portanto, que Ruanda já se encontrava num contexto de sistemática quebra dos Direitos Humanos após 1948, visto que o governo de Juvenal já previa diferenciação entre os cidadãos com base em suas

¹ O governo americano, por exemplo, negava que o que ocorria em Ruanda tratava-se de um genocídio, alegando que o ocorrido eram "atos de genocídio". Ademais, proibiram seus representantes de usar tal termo, pois, caso confirmassem o fato, as autoridades e jornais internacionais questionariam o motivo pelo qual os EUA se recusaram a ajudar. Essa situação ilustra as preocupações de diversas nações do CSNU, sendo a República Tcheca o primeiro país a quebrar o tabu e chamar o massacre ruandês de genocídio (KOVANDA, Karel. 2010).



características étnicas; atitude a qual entra em choque com os artigos I, III e VII (DUDH, 1948).

Artigo I - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

(...)

Artigo III - Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo VII - Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

Nesse ínterim, foi propagado o sentimento hostil aos *tutsis*, e houve a emergência do chamado “Poder *Hutu*” – liderado por Leon Mugesera –, principalmente em meados de 1990; que defendia a superioridade da etnia *hutu* e a vingança a etnia *tutsi* pelo período de opressão histórica sistemática contra os *hutus*.

Em 1992, dois anos antes da matança, o ideólogo do chamado movimento “Poder *hutu*”, Leon Mugesera, pronunciou um discurso famoso, conclamando os *hutus* a mandar os *tutsis* de volta à Etiópia pelo rio Nyabarongo, que atravessa Ruanda. Não foi preciso repetir a mensagem. Dois anos depois, em abril de 1994, o rio estava repleto de *tutsis* mortos e dezenas de milhares de corpos jaziam às margens do lago Vitória (MAGGIE, Yvonne, 2014).

A partir da disseminação do ódio da etnia minoritária, Juvenal conseguiu manter-se no poder; beneficiando aos seus (sonhava em homogeneizar a população *hutu* como sua aliada) e oprimindo aos outros. Todavia, mesmo entre os *hutus*, havia quem advogasse por representatividade democrática de todas as etnias ruandesas; pelo fim de esquemas de corrupção e de supremacias raciais. Essas pessoas (representadas por Dismas Nsengiyaremye e Agathe Uwilingiyimana) conseguiram assumir posições de liderança em 1992 e, por meio de alianças com entidades *tutsis*, permitiram que houvesse a assinatura de um tratado de paz entre os dois grupos étnicos em 1993 (BBC, 2014). Percebe-se, portanto, que esses indivíduos foram responsáveis por tentativas de



reinstaurar um direito humano estabelecido na carta da ONU que expressa diretamente a garantia de participação democrática; isto é, os artigos VII e XXI.

Artigo XXI – 1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

(...)

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Em 6 de Abril de 1994, no entanto, um avião - o qual levava o presidente *hutu* da época, Juvenal Habyarimana, e o presidente de Burundi, Cyprien Ntaryamira – sofreu um atentado. Na queda, ambos políticos morreram. A responsabilidade pelo acidente não foi declarada por ninguém; apesar de muitos culparem a Frente Patriótica Ruandesa. Esta, por sua vez, atribuiu culpa aos *hutus* que, em tese, teriam matado seu próprio líder em virtude de justificarem o massacre que precedeu o atentado. Devido ao fato de que havia, entre a equipe de auxílio dos presidentes, três franceses (além de o próprio piloto do avião particular ser francês), a França assumiu as investigações do atentado; contudo, os resultados provaram-se inconclusivos (BBC, 2014).

A partir do dia seguinte ao acidente, o país entrou em colapso. Tratou-se de um dos genocídios mais rápidos da História – dentro de cem dias, matou-se mais de 800.000 indivíduos – dentre esses, homens, mulheres e crianças. O governo ruandês incentivava, por meio de propagandas nos meios midiáticos, o extermínio de *tutsis* (apelidados, popularmente, de “baratas”²). Ademais, foi formado um grupo armado *hutu*, chamado Interahamwe (em português, “Aqueles que Atacam Juntos”), o qual se dispunha a dizimar membros da etnia *tutsi* e que, em seu pico, chegou a ter mais de 30.000 integrantes (BBC, 2011). Desses, nem todos eram voluntários: muitos foram forçados a fazerem parte de grupos de extermínio. Nesse ínterim, era comum o uso de martelos e facões – facilmente encontrados em meios agrícolas africanos – para matar civis. (ENCICLOPAEDIA BRITANICA, s.d). Em dissonância com essa realidade, aponta-se a carta de Direitos

² Inyenza, que significa baratas, era o termo utilizado pelos hutus para se referir aos tutsis.



Humanos da ONU, que em seus artigos I, V, III XX, XXII e XXV, estabelecem condições pacíficas de coexistência entre cidadãos.

Artigo V - Ninguém será submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

(...)

Artigo XX - 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

(...)

Artigo XXII Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

(...)

Artigo XXV 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Contudo, destaca-se a violência ainda mais contundente de mulheres, visto que eram vistas como ferramenta *tutsi* para infiltração, sedução e corrupção dos homens *hutus*. Assim, o estupro também foi arma comum durante o genocídio – as Nações Unidas calculam que entre 250 e 500 mil mulheres foram abusadas sexualmente durante os 100 dias do ocorrido. Nesse contexto, houve uma explosão no índice de infectados por HIV – tanto por estupro, quanto por nascerem de um ventre infectado pela AIDS (mais de 200 mil crianças foram concebidas nessas circunstâncias) (ORTIZ, 2014).

Scharlak (1996, pg. 36, apud. JARK) comenta que não era incomum que homens com a doença estuprassem mulheres com o objetivo de infectá-las com HIV. Destas, poucas tinham condições de procurar por um médico ou ter acesso a medicamentos. Nesse ínterim, eram comuns abortos ilegais (os quais muitas vezes resultavam na morte da mãe), abandono de infantes e represália às mulheres por parte de seus próprios



familiares. Essa represália e exclusão vêm de raízes patriarcais ruandesas as quais reconhecem a origem de uma criança na nacionalidade paterna. Assim, as crianças geradas do estupro de um *hutu* eram vistas como pertencentes à etnia inimiga (MUKANGENDO, 2007 apud TREIS; MORAIS, 2018).

Nesse diapasão, apontam-se mais infrações à Declaração Universal dos Direitos Humanos – Art. I, III, V, XII, XVI, XXII, XXV, XXV:

Artigo XII: Ninguém será sujeito à interferência em sua vida privada, em sua família, em seu lar ou em sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contrastais interferências ou ataques.

Artigo XXV 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Além de um sistema de saúde colapsado, houve, evidentemente, prejuízo ao regime educacional ruandês. As escolas fecharam, de acordo com a UNICEF, no início do genocídio, e começaram a reabrir somente em setembro de 1994 (FOLHA DE SÃO PAULO, 1994). O fechamento ocorreu porque eram alvos fáceis, visto que concentravam vítimas indefesas de *tutsis*, *hutus* e *twas*. As únicas fontes de instruções gratuitas e acessíveis aos infantes eram as midiáticas e as fornecidas por grupos extremistas, da estirpe do Interahamwe e Impuzamugambi (“Aqueles com o mesmo Objetivo”, em português), os quais eram responsáveis por doutrinar “novos membros” para o extermínio de *tutsis*. Trata-se de um exemplo de agressão ao artigo XXVI da Carta Universal dos Direitos Humanos:

Artigo XXVI 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.



2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

O conflito acabou somente com a invasão da Frente Patriótica Ruandesa (grupo que objetivava findar o extermínio *tutsi*) a Kigali. Discutir-se-á, em seguida, a influência das Nações Unidas na resolução do conflito, contudo, questiona-se desde já se tais interferências internacionais foram rápidas e eficientes numa proporção adequada às circunstâncias e à gravidade das infrações aos Direitos Humanos instituídos pela Carta.

4. Carta das Nações Unidas e ordem internacional mediante interpretação

As atrocidades cometidas pelo ser humano durante a Segunda Grande Guerra fizeram com que em 1945 fosse assinada a Carta das Nações Unidas. Através desta, foi esquematizada uma organização internacional. A Organização das Nações Unidas (ONU) tinha por intuito impedir conflitos entre Estados e ser uma ponte de diálogo entre os mesmos. Ademais, cabia a ela ter idoneidade em promover a cooperação, segurança e desenvolvimento social e econômico, efetivação dos Direitos Humanos e primordialmente esforçar-se em manter a paz mundial (SOARES; LIMA, 2013). Ao fim da Guerra Fria, os princípios da Carta das Nações Unidas receberam reformulações, principalmente no que se refere às questões de defesa da paz e dos direitos humanos, tendo em vista a alta frequência da prática de intervenções humanitárias. Era necessário que tais interferências se tornassem mais efetivas, dessa forma, foi criado o documento "*The Responsibility to Protect*" ("Responsabilidade em Proteger", em português) (2001) o qual terá sua criação explicada mais adiante.

Apesar da Carta das Nações Unidas ter tido sua elaboração entre abril e junho de 1945, a ONU começou suas atividades após ratificação da Carta pela República da China (localizada na atual Taiwan e substituída pela República Popular da China em 1971), Estados Unidos, França, Reino Unido e ex-União Soviética, e pelos demais Estados signatários. Portanto, a ONU firmou como base fundacional a manutenção da ordem



mundial no intuito de coibir conflitos bélicos, e, a partir dos anos 1990, focalizando na necessidade de intervenções de caráter humanitário (SOARES; LIMA, 2013).

Nessa vertente de manter a ordem mundial, a ONU estabeleceu regras, entre as principais e mais relevantes no presente momento, podemos citar: "a) o princípio da igualdade soberana de todos os seus membros; b) o uso de meios pacíficos para resolução de conflitos entre os membros; e c) princípio da não intervenção na organização jurídica-política interna de outros Estados"(ONU, Carta das Nações Unidas, 1945). Frisando que a violação da regra de não intervenção jurídica interna de outros Estados só ocorre em casos onde há ameaça à ordem, paz e segurança internacional. Posto isso, em alguns momentos e devido a situações específicas as regras são violadas (RIBEIRO, 2013 apud MARQUES, 2016).

A problemática da criação de novos regulamentos advém do fato de que essas regras são criadas e geridas na maior parte do tempo pelos Estados, e na ausência de uma autoridade - não citando o Conselho de Segurança da ONU até o momento, muitas regras são rescindas e modificadas em caráter operacional, ou até mesmo obedecendo à uma agenda individual de algum Estado membro. Essas violações e disrupções podem causar desconforto em meio à interpretação da Carta das Nações Unidas e muitas vezes tendo por seu sentido sendo esquecido pelos membros.

Um artigo que usaremos como base para contextualização da atuação da ONU durante o genocídio ruandês de 1994, é o artigo 2º, §7, de não-intervenção:

Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII (ONU, 1945).

Dá-se a entender que o princípio de não-intervenção se refere à organização e não aos Estados membros em caráter individual, o que pode ser danoso, no que tange "intervenções" pautadas em um sentido de atender à agenda e interesses individuais de determinado Estado em detrimento ao outro.



Desse modo, a Declaração Universal de Direitos Humanos autentica as premissas éticas do comportamento dos Estados em relação às intervenções. A partir da DUDH, podemos entender a ideia de que é dever dos Estados e dos organismos internacionais, frisando a ONU, garantir as condições mínimas de vida digna em qualquer que seja o Estado. Tendo havido violação dos Direitos Humanos, há o verdadeiro dever de agir (MARQUES, 2016).

Desde a queda do muro de Berlim, o conceito de não intervenção permanece na Carta da ONU, contudo, pode-se dizer que vem sofrendo flexibilizações de acordo com a atualização e aprimoramento de conceitos. No que se refere à proteção aos Direitos Humanos, entendeu-se a partir da visualização de conflitos étnicos e após a Conferência de Viena em 1993, que a percepção da abrangência dos Direitos Humanos ia além de qualquer fronteira e domínio reservado de Estados, tais direitos se estendem aos direitos civis, políticos, econômicos e socioculturais (PERES, 2012 apud MARQUES, 2016).

Como mencionado anteriormente, o princípio de não-intervenção gerou muitos debates na década de 1990, o ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan (1999), trouxe à luz do seu artigo "The two concepts of sovereignty" a apresentação de dois diferentes pontos de vista, a intervenção massiva no Kosovo³, e a inércia em Ruanda (MARQUES, 2016). Só após esse apontamento de Annan, foi instaurada uma comissão a fim de indicar como os Estados membros devem responder às violações de direitos humanos.

O conceito de Responsabilidade de Proteger é um conceito que parte da premissa que o próprio Estado tem responsabilidade primária na proteção da vida e bem-estar de seus cidadãos (BIERRENBACH, 2011 apud, MARQUES, 2016).

Nesse contexto, a Responsabilidade de Proteger atua diretamente com instrumentos inseridos na Carta das Nações Unidas para coibir e impedir genocídios. Podemos entender essa responsabilidade de proteger também como "responsibility while protecting", ou seja, além do fato de coibir ações contra à humanidade, podendo até

³ Os sérvios consideram a região do Kosovo seu berço cultural e religioso, por esse motivo, eram contra a separação de Kosovo da Sérvia e Iugoslávia. O estopim do conflito se deu com o bombardeio por parte da OTAN, tal ato foi deflagrado sem ter consultado a ONU. Centenas de pessoas morreram e uma massa de refugiados foram para a Albânia e Macedônia durante os 78 dias de bombardeio (BBC Brasil, 2008).



intervir com o uso da força a sociedade internacional tem a responsabilidade de atuar na restauração da ordem na sociedade afetada (MARQUES, 2016).

Levando em consideração conceitos teóricos das Relações Internacionais, Martin Wight em "A Política do Poder" (2002) traz que a intervenção vai de contra ao próprio conceito da soberania dos Estados, contudo, pode ser considerada em determinadas situações - principalmente no que se refere às infrações aos Direitos Humanos. E segundo Hedley Bull (2002), a intervenção está atrelada ao conceito de guerra, e importante frisar a guerra com objetivos bem definidos. Um conflito com objetivos traçados pode trazer retorno à ordem naquela sociedade. A problemática dessa situação, ainda sob a ótica de Bull (2002) é quando os Estados interventores promovem guerras com objetivos de autopromoção e estabelecer influência e cumprimento de uma agenda individual, prejudicando ainda mais os Estados que já estão sofrendo com as ações de intervenção. A visão solidarista, diferentemente da pluralista defende que os países são responsáveis pela cooperação e pela defesa dos Direitos Humanos (MARQUES, 2016).

Levando em consideração o conceito da Responsabilidade de proteger a abordagem teórica das Relações Internacionais, entendemos a relevância em tratar o propósito das intervenções humanitárias sob a ótica da

linha solidarista, uma vez que foge das restrições realistas, e mesmo frágil pela complexidade do assunto que é intervenção, é a única que possibilita uma análise mais ampla permitindo assim uma defesa justa dos Direitos Humanos (RIBEIRO, 2013, apud MARQUES, 2016).

5. O genocídio em Ruanda, repercussões, não-intervenção e a criação da Responsabilidade de Proteger

Como já mencionado anteriormente, o estopim do genocídio ruandês foi a morte do presidente Habyarimana. Todo o conflito foi intensificado pelo fato de que pouco antes de sua morte, o presidente assinou o tratado de paz entre os povos hutu e tutsis. Esses fatores, associados às pré-existent tensões ligadas aos grupos étnicos levaram o povo hutu em sua maioria a iniciar um massacre contra *tutsis* deliberadamente.



Em primeiro lugar, destaca-se a hesitação do CSNU a sequer, inicialmente, tratar o genocídio como tal. Durante as reuniões, a palavra "genocídio" em si era evitada - e trocada, no caso ruandês, por "Guerra Civil". O motivo por tal cuidado era que, caso fosse reconhecido pela comunidade internacional o fato de que o evento em Ruanda se tratava de um genocídio, as medidas protocolares da ONU teriam de ser diferentes - mais urgentes e invasivas. Ademais, chamaria ainda maior atenção ao caso por parte da mídia internacional. O termo correto só foi utilizado pela primeira vez durante um discurso da República Tcheca, a qual se pronunciava desde o princípio partindo de uma perspectiva mais solidarizada com o genocídio ruandês (KOVANDA, 2010).

A UNAMIR foi criada pela resolução 872 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 5 de outubro de 1993. Tinha a proposta de atuar na mediação entre os contratantes da Declaração de Arusha para agir como uma Força Neutra Internacional (FNI) que tivesse um papel ativo na implementação e monitoramento dos acordos. Destaca-se que as relações entre seus enviados e o governo ruandês sempre se mantiveram instáveis (BARNETT, 2002:62 apud, ALVES, 2005).

"Por sua vez, a Unamir refletia um mandato extremamente restrito, dentro do capítulo VI da Carta da ONU, com o uso de armas autorizado apenas para a autodefesa, mas que ainda assim fazia sentido adiante da expectativa de que "seria uma operação fácil" (ALVES, 2005).

Após a eclosão do massacre, a UNAMIR sofreu redução para 270 guardas de segurança e observadores militares. Frisando apenas seu caráter de observadores, os membros da UNAMIR não tinham função de participar ativamente na proteção dos *tutsis* e não tinham permissão para intervir (RESSEL, 2016). Nesse diapasão, com apenas 100 dias de massacre, o genocídio ruandês iniciado em abril acumulou cerca 800 mil vítimas fatais - número nunca de fato confirmado, tendo em vista as subnotificações, documentações queimadas e demais violências cometidas contra o povo *tutsi*.

Toda a Sociedade Internacional estava ciente do que estava acontecendo em Ruanda, tendo em vista que o genocídio foi retratado na televisão internacional, e, ainda assim, as tentativas de assistência não foram eficazes. Esse silêncio foi recebido como um aval pelos extremistas hutus para dar continuidade ao genocídio (ILIBAGIZA, ERWING, 2014). Tomando como referência a teoria pluralista, é possível afirmar que a Sociedade Internacional estava levando em consideração o princípio de não-intervenção baseado na



soberania do Estado e, dessa forma, continuava agindo com inércia baseada nas interpretações mais convenientes da Carta das Nações Unidas (MARQUES, 2016).

Apenas dois meses depois do início do massacre, a ONU permitiu que a França e demais membros mandassem ajuda para Ruanda. E, apesar da Operação Turquesa ter alcançado relativo sucesso no sudoeste ruandês, os franceses reiteraram que seria uma operação de caráter temporário (MARQUES, 2016). A Itália enviou cerca de duzentos homens comandados pela marinha; enquanto Austrália enviou a Operação Tamar, que consistiu num apoio médico. Ademais, os Estados Unidos se contentaram em enviar suprimentos (MARQUES, 2016). A guerra civil só teve fim com a invasão da Frente Patriótica Ruandesa em Butare e Kigali. Com a invasão da FPR, muitos hutus fugiram, seguindo os líderes, devido ao medo de que fossem tratados pelos revolucionários ruandeses da mesma forma com que trataram os tutsis. Apesar da promessa da França de prender o líder hutu (MARQUES, 2016) o mesmo conseguiu fugir para o Zaire ainda em 17 de julho. O representante do governo derrubado foi obrigado a deixar sua cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

Em meados de julho, os remanescentes da oposição ao governo hutu começaram a saquear suprimentos que estavam sendo encaminhados para os refugiados hutus no Zaire. No mesmo período, um surto de cólera explodiu em Goma, e o genocídio ruandês começou a virar notícia antiga (GOUREVITCH, 2000). As relações entre o governo ruandês e os enviados da UNAMIR já tinham um histórico tenso desde antes da eclosão do massacre, tendo em vista que, de todo modo, após o fim do genocídio, a ONU acusou o então governo ruandês de infrações contra dos Direitos Humanos dos *hutus* remanescentes, assim como o governo ruandês responsabilizou a ONU por não ter coibido o genocídio e não ter agido no momento devido para salvar vidas.

Desse modo, fica clara a ineficácia da Sociedade Internacional e da Organização das Nações Unidas em efetivar a proteção aos Direitos Humanos. Como mencionado previamente, o ex-secretário da ONU, Kofi Annan (1999), usou o caso de Ruanda na produção do seu artigo *"The two concepts of sovereignty"* (Os Dois Conceitos de Soberania). Para conceituar o termo "Responsabilidade de Proteger", Ruanda foi exemplo de letargia das intervenções humanitárias e das interpretações com base em interesses individuais da Carta das Nações Unidas.



6. Conclusão

Ao averiguar o contexto histórico anterior ao genocídio ruandês, assim como as práticas durante e após o conflito armado em Ruanda, conclui-se que houve uma quebra sistemática e grave de Direitos Humanos, estipulados pela ONU ainda em 1948. No entanto, argumenta-se que o nível das respostas a essa problemática não foi equiparável a gravidade das circunstâncias.

Infelizmente, observa-se que, no genocídio ruandês em particular, grandes potências se absteram de enviar o socorro necessário aos africanos - muitas vezes em virtude de seus próprios interesses pessoais. Nesse diapasão, questiona-se o funcionamento real do princípio da Segurança Coletiva - o qual fundamentou a criação da ONU. Ademais, percebe-se a influência da história de colonização ruandesa - a qual foi marcada pela desumanização europeia aos negros -, e questiona-se não só até que ponto ela ainda influencia não só o envio de auxílio à Ruanda; mas também a própria percepção entre os ruandeses de si mesmos (pondo em pauta a atribuição à etnia *tutsi* o apelido de "baratas").

Se faz mais do que relevante questionar, em virtude dos fatos apresentados e frente à negligência das Nações Unidas perante o Genocídio de Ruanda, até que ponto os Direitos Humanos estipulados pela carta de 1948 se dispõem a auxiliar negros africanos em situação de vulnerabilidade. Os dados de mortos, diversificados entre fontes, chegam até a mais de um milhão de falecidos em 100 dias. Entre abril e julho de 1994, o povo ruandês viu em seu território a transgressão de quase todos os artigos da CDH, contudo, também presenciou pouquíssima ação daqueles que diziam-se responsáveis por protegê-la. Nesse diapasão, tiveram de solucionar a problemática quase sozinhos; a deriva num sistema internacional não inapto, mas desinteressado em protegê-los.



Referências Bibliográficas

ALVES, Ana Cristina Araújo. **Além do ocidente, além do estado e muito além da moral**: por uma política eticamente responsável em relação à diferença - o caso Ruandês. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 411-463, Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50102-85292005000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 jul 2020.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília; São Paulo: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

COQUERY-VIDROVITCH, C.; MONIOT, H. 1976. **África negra**: de 1800 a nuestros días. Barcelona: Labor, pp. 38-39.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS.

Organização das Nações Unidas (ONU). 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2020.

ESCOLAS de Ruanda começam a receber alunos depois de 5 meses. Folha de São Paulo. 1994. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/20/mundo/11.html>>. Acesso em 7 jul. 2020.

GILMARTIN, M. 2009. "Nation-State". In: GALLAHER, C. et al. **Key Concepts in Political Geography**. London: Sage Publication, 2009, p. 19-27.

GOUREVITCH, Philip. **Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias**. Histórias de Ruanda. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ILIBAGIZA, Immaculé; ERWIN, Steve. **Mi viaje hacia el perdón**: renaciendo de las cenizas del genocídio de Ruanda. Nova York: Palabra Hoy, 2014.

KOSOVO: Entenda os interesses em jogo. BBC Brasil, 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/02/080217_kosovoqandaatualiza_np.shtml>. Acesso em 16 jun 2020.

MARQUES, Érica Marjana da Silva. **Genocídio em Ruanda**: interpretação da ótica solidarista sobre a responsabilidade de proteger os direitos humanos. 2016. 72f. (Relações Internacionais) - UNISC, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1382/1/Erica%20Marques.pdf>>. Acesso em 07 jul 2020.

MEDONÇA, Marina Gusmão de. 2013. **O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional**. Brazilian Journal of International Relations, v.2, n.2, p.300-328.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em 16 jun 2020.

— . **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2020.

ORTIZ, Fabiola. **"Filhos do genocídio"**: 200 mil crianças foram geradas após estupros em Ruanda. Opera Mundi. 2014. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/34741/filhos-do-genocidio-200-mil-criancas-foram-geradas-apos-estupros-em-ruanda>>. Acesso em 7 jul. 2020.

PERES, Luciana. **Limites da proteção a civis em face de atrocidades em massa**: o genocídio em Darfur à luz do discurso oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 2012. 196 f. (Dissertação, Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RESSEL, Giorgio. **Ruanda**. [S.l]: Giorgio Ressel, 2016.

REZENDE, Amanda. **Ruanda**: As relações internacionais e a comunicação social. 2011. (Relações Internacionais) - UnB, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11042/1/2011_Amanda%20Rezende.pdf>. Acesso em 07 jul 2020.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini Lucas Alves. **A Escola Inglesa das Relações Internacionais como instrumental teórico adequado de análise das intervenções humanitárias**. Examapaku, Roraima, v. 6, n. 2, 2013. Disponível em: <revista.ufrb.br/index.php/examapaku/article/download/2017/1269> Acesso em: 16 jun 2020.



RWANDA genocide of 1994. Encyclopaedia Britannica. 2016.
Disponível em: <
<https://www.britannica.com/event/Rwanda-genocide-of-1994>>. Acesso em 7 jul. 2020.

RWANDA: how the genocide happened. BBC News. 2011.
Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/world-africa-13431486>>. Acesso em 7 jul. 2020.

SOARES, Guilherme Nogueira; LIMA, Renata Mantovani de.
Intervenção humanitária ou Responsabilidade de Proteger:
como parametrizar tais conceitos frente aos princípios
estruturantes da Carta das Nações Unidas. Curitiba: Funjab,
2013.

TREIS, Maria Eduarda Jark; MORAIS, Pâmela Samara Vicente.
Estupro Genocida: Como a tática de guerra marcou a
sociedade ruandesa. Revista Perspectiva, v. 11, n. 21, 2018.
Disponível em: <
<https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/87176/52341>>. Acesso em 7 jul. 2020.

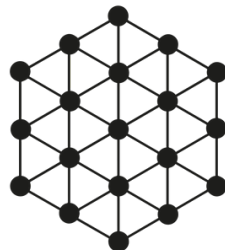
WIGHT, Martin. **A política do poder**/ Martin Wight (1913-72).
Tradução de C. Sérgio Duarte. 2. ed. Brasília: Editora
Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações
Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São
Paulo, 2002.



26

O "FIM DA HISTÓRIA" E O BALIZAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE NO MUNDO PÓS-GUERRA FRIA

Tiago Nunes Galvão Caron de Oliveira



26

O “FIM DA HISTÓRIA” E O BALIZAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE NO MUNDO PÓS-GUERRA FRIA

Tiago Nunes Galvão Caron de Oliveira

Resumo: Esse artigo, atrelado à pesquisa de iniciação científica “O “Fim da História”: a recepção e influência das ideias de Francis Fukuyama no debate intelectual do Pós-guerra Fria”, busca analisar o debate gerado dentro da política estadunidense a partir da publicação, em 1989, pela revista *The National Interest*, do ensaio “The End of History?” do teórico e político estadunidense Francis Fukuyama. A partir da apreensão da obra de Fukuyama e de suas influências, foi possível apreender os desdobramentos dos consensos liberais e dos matizes intelectuais das Relações Internacionais no pós-Guerra Fria com foco na ascensão do neoconservadorismo e de sua significação dentro do debate apresentado pela tese do “Fim Da História”. Fukuyama oscila entre o idealismo internacionalista como uma ideologia fundante de sua teoria, a uma aplicação realista das políticas internacionais com a existência de países não-democráticos e que não adotam o modelo proposto pelos ideólogos da democracia do final do século XX.

Palavras-chaves: Fukuyama; neoconservadorismo; totalitarismo



Durante a Guerra Fria, as questões do antitotalitarismo e da defesa da democracia liberal assumem o proscênio das discussões políticas no interior do Departamento de Estado Norte-Americano. Um pouco mais tarde, sobretudo a partir do governo Jimmy Carter, emerge com vigor também a defesa dos Direitos Humanos. No entanto, com o fim da União Soviética, na visão dos pensadores da direita, deixa de existir uma real ameaça totalitária aos EUA e ao mundo democrático em geral, o que leva a clivagens nas agendas políticas e intelectuais.

As decorrentes mudanças no interior do discurso das Relações Internacionais não negam os pressupostos consolidados antes do ocaso da URSS, mas trazem à tona novas mobilizações conceituais partindo dos temas centrais já desenvolvidos ao longo do século XX, na busca por realizar uma análise dos sistemas políticos, econômicos e sociais que fundam a chamada “Nova Ordem Mundial”.

Ao realizar uma análise do mundo pós-Guerra Fria, apontando um futuro otimista para a democracia liberal, o artigo “The End Of History?” de Fukuyama acarreta um debate que engloba importantes pensadores tanto da esquerda quanto da direita do espectro político e que se prolonga para além do espaço da revista, ganhando uma popularidade gigantesca se comparado com outros trabalhos acadêmicos do gênero.

Toda essa repercussão ocorrida dentro de apenas alguns meses, no entanto, não altera o fato de uma parte considerável dos críticos trataram a obra de Fukuyama com desprezo e escárnio⁴, principalmente devido a suas controversas e questionáveis conclusões derivadas de uma leitura kojeveana de Hegel. Este trabalho, porém, parte de outros marcos. Procura-se entender não a fraqueza teórica de Fukuyama e sim sua força e repercussão no balizamento das políticas norte-americanas, afinal este intelectual frequenta importantes círculos de estratégia política de seu país, sendo, por exemplo, um dos principais idealizadores da política do governo Reagan. Segundo o historiador Perry Anderson, de que “o clamor provocado por sua [de Fukuyama] tese original era um indício, não de inépcia, mas de sua força perturbadora” (ANDERSON, 1992, p. 82)

A partir da obra de Fukuyama e de suas influências, portanto, pode-se matizar e aprofundar o debate intelectual das políticas dos EUA depois da queda do muro do Berlim,

⁴ Segundo Hoffmann: “At the end of the Cold War, Francis Fukuyama attracted a lot of Attention, as well as scorn and derision, with his thesis about the end of history.”. HOFFMANN, Stefan Ludwig. *Human rights and history in: Past and Present* n. 0 (Aug 2016), Oxford



possibilitando o entendimento ideológico da ação dos governos desse país nesse momento histórico, sobretudo através da História das Ideias nas Relações Internacionais.

O Fim da História: a narrativa do novo momento da ideologia democrática americana

Francis Fukuyama, um importante intelectual e político que foi ligado ao Partido Republicano, publica, na edição de Verão de 1989 da revista *The National Interest*, o famoso ensaio "The End of History?". A tese do 'Fim da História' de Francis Fukuyama segue a perspectiva idealista de promoção de democracia que emerge com a política neoconservadora, apontando a vitória dos EUA sobre o totalitarismo como uma evidência da superioridade das instituições estadunidenses.

Fukuyama naturaliza e universaliza o sistema americano com o novo consenso político assentado no Governo Reagan em torno do modelo de direitos humanos, e cria provavelmente a mais famosa narrativa da Política Internacional americana para o mundo pós-Guerra Fria. Quando a tese do Fim da História é publicada, saindo na capa da revista (*figura 1*), rapidamente gera muita repercussão: seu texto num pequeno intervalo de tempo é republicado em outras línguas⁵ e as duas edições seguintes da *The National Interest* focam no debate sobre ele.⁶ Além disso, três anos mais tarde, Fukuyama publica um livro intitulado "The end of history and the last man"⁷, onde desenvolve mais a tese anunciada no ensaio.

Fukuyama foi membro do Departamento de Estado, participando diretamente da elaboração das agendas políticas dos republicanos no final de século XX, com destaque para sua influência durante o governo Reagan e Thatcher e ao longo da política estadunidense da década de 1990, período em que publica sua tese e livro do fim da história que iriam sintetizar seu pensamento e ações políticas⁸.

⁵ Em dois meses, é republicado em Paris, Roma, Sidney e Amsterdã

⁶ A capa da edição de Primavera destaca os artigos em resposta à Fukuyama feitos por Samuel Huntington, Leon Wieseltier, Alan Bloom, Pierre Hassner, Gertrude Himmelfarb, Irving Kristol, Daniel Patrick Moynihan e Stephen Sestanovich. Além disso, a revista ainda traz um comentário de Robert W. Tuckers sobre o momento pós-Guerra Fria que dialoga com Fukuyama. Já na edição de inverno, Fukuyama responde as críticas no artigo "A reply to my critics".

⁷ FUKUYAMA, Francis. O Fim da História e o Último Homem. Rio de Janeiro: Rocca, 1992.

⁸ Fukuyama, ao lado de Jeb Bush e outros nomes de importância na política estadunidense, como Elliott Abrams, fundam o Projeto para um Novo Século Norte-Americano, que frisava a importância da campanha militar dos EUA, além de posteriormente ter sido apoiador do Projeto a Clinton. No entanto, após o início da campanha no Iraque, há uma clivagem da opinião de Fukuyama. Sobre essa questão e a participação desse



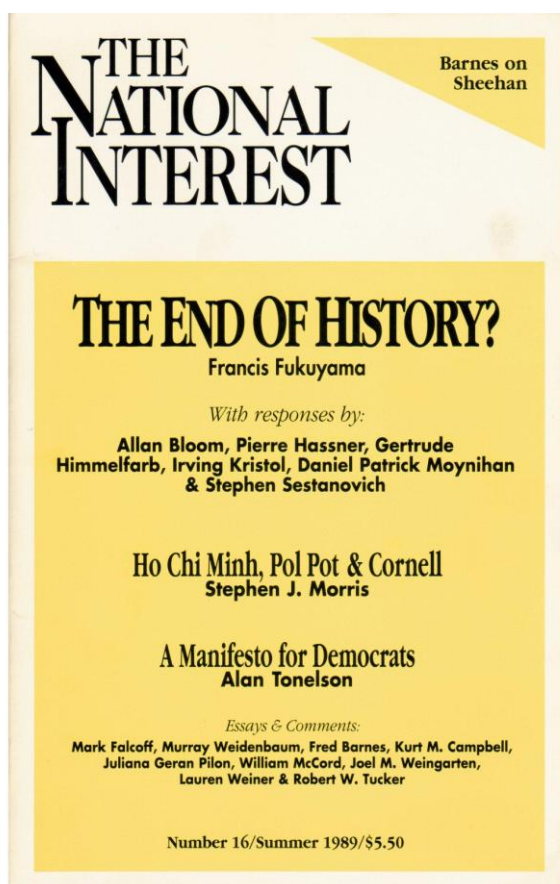


Figura 1 - Capa The National Interest Summer 1989

Essa tese afirmava que a democracia era o último estágio da História, pois ela estaria livre de contradições internas e, assim, seria o ponto final da evolução ideológica humana. Ele não nega que continuariam acontecendo eventos ao longo do tempo, mas apenas que o estágio final de desenvolvimento da História seria aquele encarnado pela democracia. O fascismo havia sido destruído na Segunda Guerra Mundial e o comunismo, grande adversário norte-americano ao longo do século XX, estava em colapso, com a própria União Soviética realizando um processo de transição para o sistema capitalista. Para Fukuyama, esse fim coerente propiciado pela democracia liberal pode ser constatado pela economia e pela “luta pelo reconhecimento”.

O âmbito da economia estava ligado ao desenvolvimento científico, este linear, que obrigava a modernização de todos os estados, uma vez que era questão de sobrevivência para se colocarem no cenário mundial. Isso abria horizontes ilimitados de desenvolvimento econômico para satisfação das necessidades materiais, chamado por Fukuyama, de “mecanismo do desejo”. A consequência desse desenvolvimento era a

intelectual na política externa estadunidense ver: ANDERSON, Perry. “Apêndice” in: *a política externa norte americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016



posição do capitalismo como único sistema econômico eficiente para abastecer esse mecanismo do desejo.

Esse mecanismo do desejo garantia o desenvolvimento do capitalismo, mas não da democracia. Para justificar a democracia como ponto final da história, Fukuyama é muito influenciado pelo pensamento de Hegel para elaboração de sua visão acerca do entendimento do processo histórico, recuperando a noção de "dialética do reconhecimento". Nessa concepção, a História é um processo único, coerente e evolutivo, que acabaria quando "a humanidade alcançasse uma forma de sociedade que pudesse satisfazer suas aspirações mais profundas e fundamentais" (FUKUYAMA, 1992, p. 12). Para Hegel, o estado liberal era esse estágio. A história universal realizar-se-ia no terreno do espírito, onde o homem é ativo. Alcançar a plena realização do espírito seria alcançar a liberdade, a autonomia.

Essa narrativa histórica realizada por Fukuyama parte principalmente de uma interpretação da obra de Hegel realizada pelo russo Alexandre Kojève⁹, que destaca a existência lógica de um fim da História no sistema elaborado por Hegel. Kojève faz parte de uma geração de intelectuais europeus que resgatam a ideia de Hegel após as crises dos projetos utópicos do início do século. Esses intelectuais tinham uma expectativa na mudança da ordem social da Europa nos projetos socialista, fascista e comunista, que se esgota, restando uma perspectiva negativa em relação ao processo histórico e um fechamento do horizonte de mudança.¹⁰

Por isso, a história haveria chegado ao fim e alcançaria um estado de suspensão, numa inversão das teorias otimistas de história dos séculos XVIII e XIX que haviam clamado pela paz ou liberdade como ponto final do progresso humano. Nesse momento, "o pathos de *Posthistoire* [pós-história] é o produto inteligível de uma conjuntura política interpretada com base nas categorias de uma tradição filosófica" (ANDERSON, 1992, p. 2) uma vez que se estabelecerá um pessimismo em relação as democracias ocidentais estabelecidas no pós-Segunda Guerra Mundial.

No entanto, em seu artigo, Fukuyama realiza uma forte inversão dessa visão dos intelectuais de meados do século XX, mesmo que sua fonte direta tenha sido Alexandre Kojève, filósofo Hegeliano franco-prussiano. Fukuyama tem uma visão positiva em relação ao fim da história. Além disso, tira a tese do fim da história de seus ciclos

⁹ Fukuyama afirma: "Não estamos interessados em Hegel *per se*, mas em Hegel segundo a interpretação de Kojève, ou talvez, em um filósofo novo, sintético, chamado Hegel –Kojève" In: Idem., p. 184

¹⁰ ANDERSON, Perry. O Fim da História: De Hegel e Fukuyama. Rio De Janeiro: Jorge Zahar, 1992, p. 2



tradicionais: se antes era debate dentro das academias, agora saía dos gabinetes do próprio Departamento de Estado, e rapidamente circula pela mídia do globo.¹¹ Enquanto para os intelectuais europeus, o fim da história era debatido mais dentro da filosofia do que da história, na obra de Fukuyama, a história e política estavam no proscênio, tendo as reflexões filosóficas mais como premissas. Buscava-se nessa obra relacionar premissas ontológicas à política global.

Hegel, segundo Fukuyama, afirma que o aspecto humano que o diferencia do animal é essa vontade de ser reconhecido. Ou seja, o homem quer ter um valor atribuído a si mesmo. Em primeira instância, esse valor é conseguir arriscar a própria vida. Nesse sentido, Fukuyama explora o conceito platônico de *thymos*. Para Platão, a alma teria três partes: o desejo, a razão e o *thymos*. Boa parte do comportamento humano é explicada pelo desejo e pela razão.

No entanto, as pessoas buscam serem tratadas de acordo com seu valor, e isso tem origem no *thymos*. A vergonha, por exemplo, está associada à pessoa ser valorada abaixo daquilo que entende de si própria, e o orgulho é quando o valor atribuído a si é reconhecido. Essas emoções (vergonha, orgulho, e também a ira e a raiva) determinam o processo histórico¹².

Assim, o início da história se assenta na luta por prestígio, que leva imediatamente a uma divisão: os senhores - ou aqueles dispostos a morrer -, e os escravos - ou aqueles que recuam por medo da morte.¹³ Nisso surgem contradições, pois o escravo não é reconhecido, e os senhores são reconhecidos apenas por escravos, sendo que esses tinham a humanidade incompleta. Apenas no estado liberal moderno o reconhecimento se torna universal e recíproco. Nesse sentido, os direitos tinham fins em si mesmos, tendo em vista a oposição colocada por Hegel de fins materiais e busca pela dignidade e status.

Como o reconhecimento universal e recíproco teria sido alcançado na democracia liberal, restavam - após a destruição do fascismo e do comunismo - apenas resíduos do passado histórico, incarnados pelos nacionalismos sem pretensão universal e pelos fundamentalismos limitados a religiões em regiões subdesenvolvidas do Terceiro Mundo. Além da derrota na Europa do fascismo e do comunismo e da ampla instauração das democracias, a Ásia também passava por um processo de liberalização, como na

¹¹ Idem, p. 11

¹² FUKUYAMA, op. cit. , pp. 207-210

¹³ idem, pp. 186-188



transformação do Japão depois da Segunda Guerra Mundial, no fortalecimento econômico de países como a Coreia do Sul e na crescente abertura comercial chinesa.

Chegava-se, assim, ao último patamar de desenvolvimento da História, pois a luta pelo reconhecimento teria sido o que impulsionou a processo histórico¹⁴: o elo entre política liberal e economia liberal é a luta pelo reconhecimento. O processo de industrialização é explicado no âmbito do desejo e razão, já a busca pela democracia, no âmbito do *thymos*. Uma vez alcançada a prosperidade econômica – ligada ao desejo e razão –, as nações e povos começam a buscar a dignidade e status.

O debate na The National Interest

O debate e as críticas causados tanto pelo artigo quanto pelo livro de Fukuyama são extensos. Dentro da própria The National Interest, em duas edições seguidas depois da publicação do “The End of History?”, mais de dez autores, incluindo o Irving Kristol e o Samuel Huntington escreveram respostas ao Fukuyama. Na coluna da revista intitulada “Responses to Fukuyama” publicada na também na edição de verão de 1989, os seis autores que escreveram ao Fukuyama – Allan Bloom, Pierre Hassner, Gertrude Himmelfarb, Irving Kristol, Stephen Sestanovich e Daniel Patrick Moynihan – apresentam contrapontos e visões negativas em relação à concretude do fim da história.

Allan Bloom, professor de Fukuyama da Universidade de Chicago, começa seu comentário¹⁵ enfatizando que o Fim da História não era a última, mas sim a primeira palavra sobre esse novo momento com o final da Guerra Fria e com a “mais nobre” vitória da democracia, da justiça e da liberdade sobre a tirania. As ideias de liberdade e igualdade, provenientes das Revoluções Francesa e Americana, havia conseguido convencer quase todas as nações, destruindo as bases intelectuais e políticas de entendimentos alternativos de justiça. No entanto, com a satisfação de todas suas necessidades, os resíduos irracionais do humano poderiam, segundo Bloom, levar a fundamentalismos e nacionalismos.

Sobre o uso da teoria de Kojève no artigo de Fukuyama, Bloom afirma que Fukuyama não dera peso suficiente para a possibilidade do fim das restrições na filosofia

¹⁴ Segundo Fukuyama, “Se o liberalismo de Hobbes e Locke pode ser interpretado como a busca do interesse própria racional, o “liberalismo” hegeliano pode ser visto como a busca do reconhecimento racional, isto é, reconhecimento numa base universal”. Ver: idem, p. 246.

¹⁵ BLOOM, Allan. Responses to Fukuyama. In: The National interest, Summer, 1989.



do mundo pós-histórico¹⁶. Pelo contrário, Fukuyama chega a dizer que o mundo pós-histórico poderia levar a uma uniformidade cinzenta da vida. Os aspectos negativos do fim da história destacados em parte por Fukuyama teriam tido origens nos últimos escritos de Kojève, onde ele acreditava estar vivendo “the ultimate trivialization of man and his reentry merely animal order”(BLOOM, 1989, p. 21)

Por fim, Bloom conclui que apesar do liberalismo ter ganhado, haveria ainda possíveis ameaças fascistas no mundo, dizendo até mesmo que “I would suggest that fascismo has a future, if not the future”(BLOOM, 1989, p. 21). Nessa mesma direção, Pierre Hassner, diretor da Fondation Nationale des Sciences Politiques in Paris, aponta também a possibilidade do ressurgimento do fascismo. Ele inicia sua crítica na *The National Interest*¹⁷, afirmando acreditar que o artigo de Fukuyama estava mais correto do que errado, concordando que ocorre um declínio dos conflitos entre países e das ideologias revolucionárias.

No entanto, a paz que Fukuyama evidencia era bastante frágil na visão de Hassner pois mesmo que “all the ideological challenges to West have failed, neither the communist world nor the Third World is likely to succeed in emulating its democratic freedom” (HASSNER, 1989, p. 23). Incapazes de desenvolver a democracia e os preceitos liberais, essa divisão do mundo geraria imensas ondas de imigrantes levando a uma possível nova ascensão de formas primitivas do fascismo pautadas no ressentimento. Por isso, Hassner coloca que o novo momento histórico não necessariamente representava o ponto final da história, mas apenas a finalização de um ciclo, que poderia levar, no futuro, ao ressurgimento de determinadas ideologias.

Gertrude Himmelfarb, professora da City University of New York e a terceira a realizar um comentário sobre o artigo de Fukuyama, também argumenta sobre a possibilidade de outros sistemas políticos ascenderem após a derrocada do comunismo, como o populismo, sobretudo em países sem tradição democrática.¹⁸ Assim como Himmelfarb, Irving Kristol, o quarto a comentar¹⁹, afirma não acreditar em nada do que Fukuyama diz em seu artigo uma vez que a democracia americana continuaria ameaçada, mas agora o inimigo seriam os próprios americanos, pela possibilidade de ascensão de problemáticas como “the longing for community, for spirituality, a growing distrust of

¹⁶ Idem, p. 20

¹⁷ HASSNER, Pierre. Responses to Fukuyama. In: *The National Interest*, Summer, 1989.

¹⁸ HIMMELFARB, Gertrude. Responses to Fukuyama. In: *The National Interest*, Summer, 1989.

¹⁹ KRISTOL, Irving. Responses to Fukuyama. In: *The National Interest*, Summer, 1989.



technology, the confusion of liberty with license, and many others besides”(KRISTOL, 1989, p. 28)

O último autor a escrever na coluna, Stephen Sestanovich²⁰, diretor dos Estudos Soviéticos no Centro para Estratégia e Estudos Internacionais de Washington, afirma que as reformas liberalizantes de Gorbachev não necessariamente levariam a uma completa liberalização da União Soviética, podendo até mesmo, no futuro, despertar novos sistemas antiliberais: “A liberal program, in other words, may only prepare the ground for a liberal outcome”(SESTANOVICH, 1989, p. 33). Para Sestanovich, no futuro, a violência e a coerção poderiam exercer um menor papel na política mundial, representando uma grande mudança, mas muito permanecerá igual: as Relações Internacionais continuarão a serem moldadas pelas relações entre os mais fortes e mais fracos, onde os mais fortes determinaram suas próprias preferências.

A liberal international order may be less violent, may look less like the state of nature. But just because power takes on new forms, it will not cease to exist or cease to define a hierarchy of those who count and those who do not. As a result, the strong will (still) do what they can; the weak will (still) do what they must. (SESTANOVICH, 1989, p. 35)

Na edição seguinte da *The National Interest*, outros quatro autores – Timothy Fuller, David Satter, David Stove e Frederick L. Will – publicam respostas ao Fukuyama numa coluna intitulada “More Responses to Fukuyama”. Timothy Fuller²¹, professor da Colorado College, argumenta que a tese de Fukuyama volta para uma espécie de voluntarismo (a história que evoluiria pelas suas próprias ideias) e determinismo, ignorando histórias de outras nações, regiões e povos. Para ele, esse seria só mais um escrito apologético de um fim, assim como muitos outros haviam sido descritos em outros momentos da história “pelo menos desde São Paulo”, pois nenhuma ordem na terra poderia representar toda a infinita diversidade humana.

David Satter, o segundo a comentar na coluna e escritor da *Financial Times*, afirma que existem duas fraquezas na tese de Fukuyama. A primeira seria em relação à derrocada do totalitarismo que, para ele, mesmo com as reformas econômicas e políticas dos estados comunistas “the world still divided into those societies which recognize a supramundane point of reference for their acts and those which, in effect, define

²⁰ SESTANOVICH, Steve. “Responses to Fukuyama”. In: *The National Interest*, Summer, 1989.

²¹ FULLER, Timothy, “More Responses to Fukuyama”. In: *The National Interest*, Fall, 1989



themselves as supramundane" (SATTER, 1989, p. 95). Além disso, para o autor, o mundo moderno ainda estaria vulnerável ao impacto de ideologias destrutivas, sobretudo devido a crise espiritual da modernidade.

David Stove, professor da Universidade de Sidney, também baseia sua crítica nos sistemas modernos de pensamento, mas de forma mais profunda: para ele a combinação do Iluminismo e do livre mercado, muito positivada na obra de Fukuyama, para Stove era uma das combinações mais explosivas do homem. Para ele, a igualdade, pilar do pensamento iluminista, entrava em profunda contradição com a desigualdade necessária dentro do livre mercado. Assim, teria sido essa combinação que possibilitou a ascensão do socialismo, "a virtually universal and unconquerable conviction of the moral and historical necessity of socialism" (STOVE, 1989, p. 98)

Como observado nos artigos dos autores em respostas ao Fukuyama, predominava na crítica uma descrença em relação ao real ocaso do comunismo e de outras formas não-democráticas de política. Segundo o próprio Fukuyama, havia se estabelecido um consenso de que na realidade a história não acabará, consenso esse que se estendia da "Margaret Thatcher, William F. Buckley, and the Wall Street Journal on the right to the Nation, André Fontaine, Marion Donhoff, and other leading liberal lights in Europe and America on the left" (FUKUYAMA, 1989, 21). Por isso, duas edições após a publicação do "The End of History?", Fukuyama volta a escrever para a The National Interest, respondendo às críticas que havia sofrido tanto dentro da revista, quanto de outros autores, num breve artigo intitulado "A Reply to My Critics"²². Para o autor, boa parte das críticas recebidas resultavam de mal-entendidos.

O primeiro mal-entendido, argumenta, era em relação à concepção de 'história' de Hegel, uma vez que muitos usavam o conceito apenas como uma sequência de acontecimentos no tempo. O segundo mal-entendido seria relacionar o artigo de Fukuyama com as políticas do recém-eleito governo Bush, uma vez que Fukuyama seria membro do Departamento de Estado nesse governo. Tentando dissociar seu artigo de um governo específico, o autor reafirma que sua teoria era algo para acontecer em uma longa duração, havendo ainda muito a ser feito para a revolução democrática se completar, sobretudo na transição do mundo soviético para o liberalismo.

²² FUKUYAMA, Francis. "A Reply to my Critics". In: The National Interest, Winter 1989/90.



Ademais, usando o exemplo dos protestos da Praça Tiananmen, Fukuyama fala que os eventos mais recentes apenas comprovam sua teoria: naquela ocasião, os milhares de estudantes evidenciavam a crise do Partido Comunista Chinês. Já o fundamentalismo, para o autor, não tinha a capacidade de se expandir para além das fronteiras do mundo islâmico. Em relação ao nacionalismo, Fukuyama aponta duas características que seriam necessárias para que esse se tornasse um perigo em uma escala maior: o imperialismo e a ocorrência em um país grande e poderoso. Sem essas condições, os conflitos nacionalistas "tragic as they may become, simply do not begin to reach the scale of the big" (FUKUYAMA, 1989, p. 27)

As consequências do Fim da História

Uma das consequências do fim da história seria o fim do imperialismo, pois, uma vez expandida para o mundo inteiro, a democracia eliminaria as relações de dominação entre as nações.²³ A competição continuaria, sem questões ideológicas e militares, pautando-se, sobretudo, em questões econômicas e na criação de instituições de colaboração. Esse momento, portanto, deveria levar a uma mudança no próprio pensamento desenvolvido nas relações internacionais, sobretudo na perspectiva do realismo, que apoia uma política de poder para manter o equilíbrio sempre ameaçado que se estabelece entre as diferentes nações. Para Fukuyama, ao valorizar mais a questão do equilíbrio de poder e da disputa constante entre as nações, o realismo ignora tanto a "interação das sociedades humanas complexas e historicamente em desenvolvimento" como também as "guerras sobre conflitos de valores" (FUKUYAMA, 1992, p. 302)

O realismo teria sido, segundo Fukuyama, uma perspectiva importante ao longo da Guerra Fria, pois o mundo se regia pelas leis do poder e dos interesses com a bipolarização entre os EUA e a União Soviética²⁴. Logo, para esse momento histórico, teria sido importante evitar o internacionalismo liberal em prol de uma política pautada nos interesses nacionais e no poderio militar. Assim, "Num mundo como esse, a lei internacional era uma ilusão e a força militar era de fato a única solução para o problema da segurança" (FUKUYAMA, 1992, p. 306). Porém, com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade, o realismo passa a não refletir mais a realidade.

²³ FUKUYAMA, The End of History, p.299

²⁴ idem, p. 306



A oposição de Fukuyama com as realistas se assenta na divergência de perspectivas históricas: enquanto para os realistas, como descreve Morgenthau, era necessário adotar nas relações internacionais a máxima *homo homini lupus* de forma constante, para Fukuyama as disputas internacionais aconteceriam devido ao *thymos*, e, portanto, com o reconhecimento, essas disputas cessariam.

No entanto, o Fim da História chega apenas naqueles países que conseguem alcançar a democracia plena, nos moldes descritos por Fukuyama. Ou seja, parte significativa do mundo ainda estaria vivendo no mundo histórico. A União Soviética, por exemplo, com as reformas de Gorbachev, na década de 1980, estaria fazendo a transição entre o mundo histórico e o mundo pós-histórico.

A divisão do mundo implicaria também numa diferença entre as abordagens dos EUA pós-histórico com os dois mundos. No mundo histórico, os EUA deveriam manter relações operadas pelos ideais realistas, pois esse mundo seria operado pelas disputas de poder constantes. Nesse sentido, para Fukuyama, o modelo descritivo realista apenas deixa de ser universal e aplicável para o mundo todo, mas continua sendo necessário para os países inimigos e não-democráticos pois

O relacionamento entre democracias e não-democracias será ainda caracterizado pela desconfiança e pelo medo mútuos, e apesar do crescimento da interdependência econômica, a força continuará a ser a ultima ratio em suas relações mútuas (FUKUYAMA, 1992, p. 337)

Portanto, Fukuyama oscila entre o idealismo internacionalista como uma ideologia fundante de sua teoria, a uma aplicação realista das políticas internacionais com a existência de países não-democráticos e que não adotam o modelo proposto pelos ideólogos da democracia do final do século XX. O próprio Fukuyama ao longo de sua carreira havia participado de ações políticas neoconservadoras: trabalhou para o Secretário de Defesa Paul D. Wolfowitz em duas ocasiões, no US Army Control e no Disarmament Agency, sendo recrutado por esse para o John Hopkins School of Advanced International Studies; foi consultor da Pan Heuristics e da Rand Corporation; foi aluno de Allan Bloom e colega de William Kristol; além de ter passado diversos anos publicando artigos nas duas principais revistas de Irving Kristol a *The National Interest* e a *The Public Interest*.²⁵

²⁵ FUKUYAMA, Francis. *American at the Crossroads: democracy, power and the neoconservative Legacy*. New Heaven: Yale University Press, 2006



Nesse sentido, a tese do fim de história dialoga diretamente com as teses desenvolvidas pelos neoconservadores, evidenciando os principais princípios que vigoravam no final da Guerra Fria entre os intelectuais desse espectro político, como a preocupação em relação à democracia e os direitos humanos, a perspectiva de que o poder americano poderia ser usado com propósitos morais, um ceticismo em relação à capacidade das leis e instituições internacionais em resolver problemas de segurança internacionais e que o totalitarismo ou “sistemas de engenharias sociais” em geral levam a consequências inesperadas e aos seus próprios fins. Essa tese elevava o consenso liberal da década de 80 a suas últimas consequências, assim como havia feito a tese do fim da ideologia nas décadas de 50 e 60.



Referências bibliográficas

ANDERSON, Perry (1992) **O Fim da História: De Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

_____. (2016) **A política externa norte americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo Editorial.

BLOOM, Allan; HASSNER, Pierre; HIMMELFARD, Gertrude; KRISTOL, Irving; SESTANOVICH, Steve (1989) **Responses to Fukuyama**. In: *The National interest*, Summer, pp. 19-35.

FUKUYAMA, Francis (1989) **"The End of History?"** in: *The National Interest*, Summer pp. 3-18.

_____. (1992) **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco.

_____. (1989) **"A Reply to my Critics"**. In: *The National Interest*, Winter 1989/90 pp. 21-28

FULLER, Timothy; SATTER, David; STOVE, David, (1989) **"More Responses to Fukuyama"**. In: *The National Interest*, Fall, 1989 pp. 93-100

GUILHOT, Nicolas. (2005) **The Democracy Makers**. New York: Columbia University Press.

HEGEL, Georg. (1995) **A razão na História. Introdução à filosofia da história universal**. Lisboa: Edições 70.

KOJEVE, Alexandre (2002) **Introdução à leitura de Hegel**. Rio De Janeiro: Contraponto Editora.



HÁ UM IMPOSTOR ENTRE NÓS: UMA ANÁLISE DO JOGO "AMONG US" À LUZ DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DA TEORIA DOS JOGOS

Thayla Bicalho Bertolozzi



41

HÁ UM IMPOSTOR ENTRE NÓS: UMA ANÁLISE DO JOGO AMONG US À LUZ DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DA TEORIA DOS JOGOS

Thayla Bicalho Bertolozzi

Resumo

Este artigo visou observar como aspectos presentes no jogo online de multijogadores Among Us podem ser relacionados e comparados às Relações Internacionais e à Teoria dos Jogos, sobretudo observando conceitos como dilema do prisioneiro, dilema de confiança, Equilíbrio de Nash, comportamento *bandwagon*, *soft power*, teoria da ação coletiva e assimetria de informação. Com metodologia essencialmente qualitativa via revisão bibliográfica, análise do jogo e levantamento de publicações na mídia e em fóruns online relacionando Among Us à política, constatou-se que o jogo é comumente associado ao impeachment de Dilma Rousseff, no âmbito do Golpe de 2016 no Brasil, e que também pode ser relacionado ao papel social de Trump nos EUA. Além disso, foi realizado um breve paralelo de como os elementos do jogo, bem como da Teoria dos Jogos no geral, podem contribuir para a compreensão dos conflitos árabe-israelenses e de outros processos decisórios sob o olhar da personificação do Estado.

Palavras-chave: Jogos Online. Relações Internacionais. Teoria dos Jogos. Dilema do Prisioneiro.

Abstract

This article aimed to observe how aspects present in the multiplayer online game Among Us can be compared to International Relations and Game Theory, especially observing concepts such as prisoner's dilemma, assurance game (or trust game), confidence dilemma, Nash equilibrium, bandwagon behavior, soft power, theory of collective action and information asymmetry. With an essentially qualitative methodology via bibliographic review, game analysis and survey of publications in the media and online forums relating Among Us to politics, it was found that the game is



commonly associated with the impeachment of Dilma Rousseff, within the scope of the 2016 Coup in Brazil , which can also be related to Trump's social role in the U.S. In addition, a brief parallel was made on how the elements of the game, as well as of Game Theory in general, can contribute to the understanding of Arab-Israeli conflicts, and other decision-making processes from the perspective of the personification of the State.

Keywords: Online Games. International Relations. Game Theory. Prisoner's dilemma.



1. Introdução

Jogos online de múltiplos jogadores permitem, desde muito tempo, compreender aspectos das relações entre seres humanos de diferentes idades, gêneros e nacionalidades que, revestidos de um traje lúdico, fazem transparecer dilemas e elementos que já existiam previamente no mundo real. Para além de uma mera simulação, os jogos online de multijogadores ou *multiplayers* configuram-se enquanto uma verdadeira arena de tomada de decisões, disputas e influências - um grande leque trazido por uma ferramenta que se utiliza de linguagens e, portanto, abrange infinitas possibilidades de jogos de linguagem, como afirma Wittgenstein (2000), em que uma frase ou uma palavra já podem ter diferentes significados a depender das *regras* do jogo vigente (seja ele, de fato, um jogo, ou não). Cada jogo de linguagem é, portanto, "[...] o conjunto da linguagem e das atividades com as quais está interligada" (1984).

No entanto, não somente aspectos sobre os indivíduos podem ser analisados sob a luz dos jogos online de multijogadores e de seus múltiplos suportes e linguagens: os próprios comportamentos dos Estados podem ser observados, tanto em jogos em que os participantes são capazes de simular países que declaram guerras - ressaltando aspectos relacionados à personificação do Estado, tais como pensar e agir por si, sobretudo de modo a garantir sua sobrevivência -, como em jogos que exigem algum nível de racionalidade para tomada de decisões, como é o caso da produção aqui analisada.

Cabe destacar, ainda, a importância de um jogo que vem ganhando destaque, sobretudo, em um contexto pandêmico encontrado em 2020: Among Us. A produção da desenvolvedora InnerSloth quebrou recordes na plataforma de streaming Twitch, com as horas assistidas subindo para mais de 650% do que em períodos anteriores à pandemia de covid-19 (SZAFRAN, 2020). Sua jogabilidade simples e os dilemas de teorias dos jogos traduzidos em algo acessível e relativamente fácil de compreender pode não apenas contribuir para sua expansão, mas também para uma melhor compreensão dos fenômenos estudados pelas Relações Internacionais.

Finalmente, conforme afirma Huizinga (2007/1938:10-12), o jogo depende, para ser definido como tal, de um caráter voluntário: joga quem tiver vontade, e não por ordens, enfatizando seu caráter de liberdade em prol de um divertimento denominado "desinteressado", sem reais necessidades biológicas urgentes, e contribuindo, assim,



para a prosperidade de grupos sociais diversos. No entanto, assim como conclui o autor, tal característica não diminui a relevância do jogo para o aprendizado lúdico, sobretudo ao considerar que, no caso, para as Relações Internacionais, um olhar sobre tais produções pode revelar aspectos interessantes de teoria dos jogos – relacionados tanto às decisões realmente tomadas pelos próprios Estados ao longo da história (CORREA, 2001), quanto à personificação do Estado com o intuito de obter uma melhor compreensão dos cenários decisórios, praticamente em um exercício de interpretação de papéis. Conforme argumentado ao longo deste artigo e de acordo com um estudo anterior elaborado por Hirst (2019:14), nas Relações Internacionais, os jogos são mais do que meras “ilusões”: são, ao mesmo tempo, o real e o irreal, a simulação e a realidade interconectadas.

2. Metodologia

Essencialmente qualitativa, a metodologia deste projeto abarcou tanto uma breve revisão bibliográfica para relacionar a literatura pré-existente sobre o tema ao objeto estudado (na academia, nas redes e na mídia), quanto uma análise do próprio jogo Among Us e de suas significações possíveis para as Relações Internacionais, adotando, também, perspectiva comparada sobre os casos do Brasil e dos Estados Unidos, e de Israel e Árabes, que podem ser compreendidos à luz do jogo.

Além disso, houve uma tentativa qualiquantitativa de estabelecer comparações entre os dilemas mais comuns de Teoria dos Jogos ao já mencionado Among Us, dadas suas semelhanças frente aos dilemas de ação e possibilidades de cooperação ou não-cooperação. Para tal, também serão entendidos, enquanto um jogo cooperativo, uma “[...] situação envolvendo um conjunto de jogadores, estratégias puras e *payoffs* como de costume; mas assumindo que jogadores só poderão e irão colaborar assim como fazem na teoria de Neumann e Morgenstern [...]”, em que os participantes envolvidos “[...] podem comunicar e formar coalizões [...]” (NASH, 1951:295).

3. Desenvolvimento

3.1. Breve descrição do jogo



Quais seriam as disputas e soluções possíveis de serem encontradas em Among Us que forneçam elementos importantes de comparação com a atuação da sociedade civil e dos próprios Estados? Para responder à pergunta, é preciso, primeiramente, trazer um breve resumo da apresentação e dos objetivos, bem como das regras existentes no jogo.

Aqui, pode-se afirmar que Among Us retrata uma nave espacial de (no mínimo) 4 até 10 jogadores, que podem estar conectados via Internet em servidores da região ou estrangeiros, ou podem estar conectados via rede local (por Bluetooth, por exemplo). Cada jogador deve realizar determinadas tarefas para manter o bom andamento da nave. No entanto, um deles (ou, então, até dois ou três, a depender da configuração de cada grupo) é um impostor, e fará o que for possível para matar os demais tripulantes ou sabotar a nave, sem que seja visto. A cada momento em que um jogador é morto em algum local, outros podem reportar o corpo encontrado, trazendo à tona uma reunião para votação sobre quem é o suspeito e quem pode ser considerado culpado para, então, ser expulso da nave. Além disso, os jogadores também podem convocar reuniões de emergência em alguns momentos, seja para discutir sobre quem pode ser considerado impostor, seja para relatar alguma atividade suspeita.

3.2. Teoria dos Jogos, Dilema do Prisioneiro, Equilíbrio de Nash, Assimetria de Informação e Ação Coletiva

Para a Teoria dos Jogos, o Dilema do Prisioneiro é um exemplo clássico de jogo de soma não-nula, em que dois jogadores são presos e podem confessar (desertar) ou não confessar (cooperar). Dado que não conseguem se comunicar entre si, uma vez que se encontram em celas distintas, os jogadores não combinam a melhor estratégia. A desconfiança e a racionalidade de cada um conduzem à opção por trair (confessar ou desertar). Esta seria a opção mais provavelmente adotada em nível individual e, neste caso, confessar (desertar ou trair) seria a estratégia dominante. Trair-trair (confessar-confessar) revela um equilíbrio denominado Equilíbrio de Nash, uma vez que nenhum dos envolvidos pode aprimorar seu resultado unilateralmente.

No entanto, o equilíbrio trair-trair ou confessar-confessar não é verdadeiramente o melhor para ambos. O melhor resultado para o dilema que, na realidade, se traduziu em um dilema de confiança, é ser não confessar (cooperar) - não confessar (cooperar), conforme exemplifica a matriz de *payoffs* abaixo (Figura 1). Nesta opção, ambos seriam



presos por apenas 6 meses. Contudo, torna-se muito difícil imaginar que ambos tomariam tal decisão sem ter plena confiança um no outro, situação agravada pela ausência de comunicação para combinar a estratégia, mas que pode existir ainda que a comunicação seja possível.

Figura 1. Dilema do Prisioneiro

		Prisioneiro A	
		Confessa (deserta)	Não confessa (coopera)
Prisioneiro B	Confessa	Preso por 5 anos Preso por 5 anos	Preso por 5 anos É solto
	Não confessa	É solto Preso por 10 anos	Preso por 6 meses Preso por 6 meses

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base na matriz inicialmente produzida por Merrill Flood, Melvin Dresher e Albert W. Tucker (1950)

No caso abaixo (Figura 2), há 2 impostores, e ambos ganham e perdem somente juntos. Um impostor sabe quem é o outro impostor, e ambos só poderiam ganhar via **cooperação**, ainda que agindo pela busca individual de maximização, se o sistema determinasse que os impostores só poderiam ganhar se **ambos** permanecessem na nave. Seria contraintuitivo delatar e intuitivo cooperar. Portanto, ambos precisariam cooperar entre si nas discussões e argumentações. Aqui, não há assimetria de informação entre os impostores (que, inclusive, são cúmplices, e não adversários), mas há assimetria de informação sobre quem são em relação aos demais tripulantes (que são, de fato, os adversários, os alvos que devem atingidos).

Outrossim, os impostores não podem se comunicar somente entre si, apenas em reunião com mensagens exibidas a todos os demais tripulantes, o que faz com que embora a melhor alternativa fosse que ambos não se delatassem e cooperassem, a incerteza sobre



a medida a ser tomada pode fazer com que não optem por tal caminho, colocando-se em cenários piores. Entretanto, sabendo que, neste caso, os impostores ganham somente juntos, seria intuitivamente mais vantajoso que cooperassem..

Figura 2. Matriz dos impostores ganhando juntos (Among Us)

		Impostor 1 (Amarelo) 	
		Delata (confessa)	Não delata (coopera)
Impostor 2 (Azul Ciano) 	Delata	 Ciano pode ser expulso (ambos podem ser expulsos)	 Ciano pode permanecer Amarelo pode ser expulso
	Não delata	 Ciano pode ser expulso Amarelo pode permanecer	 Pode não ser expulso agora, mas pode sair como suspeito Amarelo pode ser expulso

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base na matriz inicialmente produzida por Merrill Flood, Melvin Dresher e Albert W. Tucker (1950)

A seguir, na Figura 3, há novamente 2 impostores. Um impostor sabe quem é o outro impostor, mas o sistema teria determinado que não é necessário que o outro impostor permaneça na nave para que os impostores ganhem. Portanto, convencer os demais a tirar um dos impostores, no caso de acusações e suspeitas, pode ser uma estratégia para que o outro impostor permaneça na nave, e que ambos ganhem ao fim ou que um dos culpados ganhe (a depender da regra adotada no jogo). Adicionalmente, dada a falta de comunicação e a desconfiança, não se sabe se o outro impostor ajudará ou não.

Aqui, a solução ótima não precisa ser, necessariamente, que ambos cooperem. Podem agir via **estratégia pura**, com base no melhor para si, e isto não necessariamente conduziria à cooperação, a depender da regra adotada. Ao fim, no entanto, ou 1. ambos poderão ganhar mesmo com a permanência de um único impostor (e, neste caso, mesmo a estratégia para



maximização individual promoveria ganhos e estabilidade para ambos, resultando em um Equilíbrio de Nash, embora a melhor opção ótima ainda seria que ambos cooperassem), ou 2. apenas um impostor poderá ganhar (e, nesta hipótese, a estratégia pura não necessariamente conduziria a um resultado ótimo para ambos, e nem necessariamente em cooperação) - sempre a depender da regra vigente e da estratégia adotada. Mais uma vez, há assimetria de informação em relação aos demais tripulantes não saberem quem são os impostores, mas os dois sabem quem são.

Além disso, os impostores não podem se comunicar somente entre si, apenas em reunião com mensagens exibidas a todos os demais tripulantes. Aqui, diferentemente do exemplo anterior, um impostor poderia ganhar sozinho ou poderia ganhar conjuntamente, mas sem depender da permanência do outro, o que torna mais difícil que a melhor opção seja adotada, tendo em vista a incerteza sobre as reações e a tentativa de maximizar sua utilidade individual, dificultando que ambos adotem a cooperação simultaneamente.

Figura 3. Matriz dos impostores agindo unilateralmente (Among Us)

		Impostor 1 (Amarelo) 	
		Delata (confessa)	Não delata (coopera)
Impostor 2 (Azul Ciano) 	Delata	 Ciano pode ser expulso (ambos podem ser expulsos)	 Amarelo pode ser expulso
	Não delata	 Amarelo pode permanecer	 Pode não ser expulso agora, mas pode sair como suspeito

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base na matriz inicialmente produzida por Merrill Flood, Melvin Dresher e Albert W. Tucker (1950)

Finalmente, não se pode ignorar quão importante pode ser a contribuição de Olson (1974) para compreender o jogo e, conseqüentemente, o cenário internacional. Ao dissertar sobre a lógica da ação coletiva, o autor compreende que, apesar da racionalidade dos



indivíduos, do foco em atender aos objetivos e interesses, e que seja vantajoso para estes que atuem conjuntamente, tais atores (ou jogadores) podem não agir voluntariamente visando promover interesses do grupo. Se tal premissa já é facilmente observável em outros jogos online que exigem cooperação entre jogadores, tal como Fall Guys: Ultimate Knockout, também pode ser observada tanto entre a cooperação esperada entre os impostores (no caso da regra adotada na Figura 2) de Among Us, quanto entre os demais tripulantes para checar quem pode (m) ser o (s) suspeito (s). Alguns, então, poderão agir mais intensivamente, enquanto outros poderão ficar somente à espreita aguardando as decisões tomadas pelo grupo e sem realizar suas tarefas.

3.3. Among Us entre Estados: possibilidades de conflito e cooperação

3.3.1. Conflitos

A impossibilidade de comunicação entre os jogadores impostores dificulta a adoção de estratégias cooperativas, ainda que, a depender das regras vigentes apresentadas anteriormente, tais medidas possam ser intuitivas. Além disso, outros pontos como restrições de alternativas, ameaças, acordos, recompensas ou subornos podem dificultar ou facilitar ações conjuntas, sobretudo em jogos de soma positiva.

No cenário internacional, situações semelhantes ocorrem e demandam grande atenção: segundo Lima (2012), a Guerra da Independência (1948) se assemelhou fortemente a um dilema do prisioneiro de rodada até então única - por um lado, destruir Israel era importante para os árabes, solucionando a questão palestina; por outro, caso Israel perdesse, o resultado seria o extermínio ou a deportação de judeus. Posteriormente, já consolidado, Israel tomou iniciativas mais voltadas à normalização das relações com vizinhos, o que Lima (2012) argumentou ser mais próximo à estratégia *tit for tat*, considerando os seguintes elementos: a tentação à trapaça; a recompensa pela cooperação mútua; a punição pela trapaça mútua; e a cooperação enquanto o outro trapaceia. No entanto, o autor argumenta que qualquer estratégia cooperativa, seja ou não *tit for tat*, depende de uma interação contínua para que seja efetuada com sucesso.

Quando não há interação contínua, os problemas surgem em Among Us: impostores se denunciam entre si; jogadores, tripulantes e impostores, desconfiam de seus parceiros e votam pela expulsão de jogadores inocentes. Tais problemas, porém, por vezes



encontram-se presentes no Sistema Internacional: enquanto Estados geralmente pensam em suas relações com outros Estados como algo contínuo e de longo prazo, no caso dos conflitos árabe-israelenses, era necessária a destruição de Israel, por parte dos árabes, como em uma rodada única do dilema (LIMA, 2012). A ausência de um perdão e de uma solução de fato positiva faz perdurar um ambiente de provocações, o que ocorre tanto no conflito estudado por Lima, quanto ao longo do jogo, quando um tripulante é acusado injustamente em negociações e, ainda que não seja expulso, continue sendo considerado suspeito.

3.3.2. Cooperação

No caso do jogo, independente da regra sobre impostores a ser adotada, é positivo que os inocentes cooperem entre si, checando as atividades de cada tripulante (se cumprem ou não tarefas) e verificando se há algum parceiro que não cumpre tarefas e pode ser considerado suspeito ou somente "carona".

Neste sentido, a verificação sobre o cumprimento de tarefas pode ser associada à checagem de cumprimentos de acordos multilaterais, pactos, resoluções e recomendações determinadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), seja por meio de sua Assembleia Geral (medidas com caráter de recomendação), seja por meio de seu Conselho de Segurança (medidas que se traduzem em resoluções, e são obrigatórias). O não-cumprimento de tarefas em jogo, bem como o não-cumprimento de acordos assinados, são questões que podem levantar suspeitas sobre a integridade e a confiança daquele ator em um contexto internacional, inclusive podendo levar à denúncia deste na ONU ou em entidades regionais competentes.

Mesmo em organizações competentes, porém, indivíduos e Estados podem ser mencionados como suspeitos ou "impostores" por aqueles que as integram. No caso de Jair Bolsonaro, presidente do Brasil em 2020, seu discurso na ONU revelou uma tentativa de acusar indígenas de serem "impostores", os responsáveis por atear fogo nas florestas e provocar os incêndios, ainda que tais acusações fossem injustas e infundadas. Essa tentativa de tirar a culpa de si e alocar em outro é comum não apenas para evitar levantar suspeitas em jogo e em cenários reais, mas também para redirecionar a atenção ao "verdadeiro" culpado, em uma espécie de blefe para que todos cooperem vigiando-o, em vez de acusar o real impostor.



A capacidade de convencimento sobre ser ou não ser o impostor, bem como sobre ser ou não ser um modelo a ser seguido, pode ser compreendida tendo em vista uma breve revisão ao conceito de Soft Power, elaborado por Nye (2004). Podendo modificar atuações de arranjos, instituições, agendas comuns entre atores, oferecer e receber ajuda humanitária, influenciar por fatores ideológicos e cooptação, os atores, sejam eles Estados, organizações, indivíduos ou tripulantes do Among Us, conseguem manipular mais facilmente rodadas de discussões a seu favor, inclusive conquistando a confiança dos envolvidos para que não sejam considerados suspeitos.

Ainda cabe destacar que a cooperação entre os impostores, no caso de haver mais de um, nem sempre é positiva – isto dependerá da regra a ser adotada, conforme mencionado anteriormente. Se ambos ganharem somente atuando juntos, ela será necessária.

Contudo, pode-se destacar que não é possível que ambos se comuniquem diretamente, o que pode dificultar que tomem ações conjuntas. Por outro lado, é intuitivo cooperar quando a regra só permite ganhos em dupla. E, neste caso, a cooperação provavelmente será mais rara quando a regra não exigir que ambos permaneçam na nave para que possam ser vitoriosos.

3.4. Among Us na Política: Brasil e EUA

3.4.1. Brasil

Outro ponto que pode conduzir à instabilidade é simplesmente o fato de que, durante as negociações para determinar quem poderá ser expulso do jogo, as acusações e declarações de votos em um determinado jogador, independente do motivo, podem facilitar um comportamento *bandwagon*, fazendo com que os demais, mesmo sem provas concretas, votem para retirar um indivíduo apenas porque os demais o fizeram, independentemente de sua defesa sobre ser inocente.

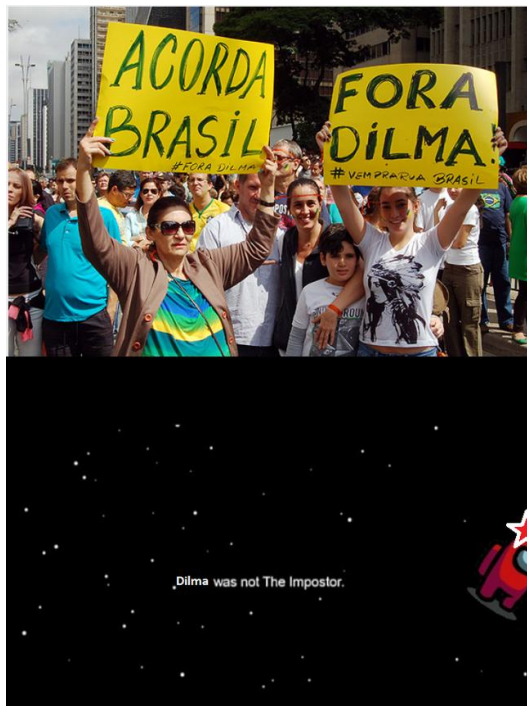
Nesse sentido, muitos internautas criaram conteúdos relacionando o jogo Among Us à realidade política brasileira do Golpe de 2016. Na Figura 4 abaixo, há um exemplo no qual a demanda trazida pelas manifestações da época, associada a outros fatores, colaborou para que Dilma fosse retirada do poder.

Entretanto, uma mensagem apresentada pelo jogo quando um inocente é retirado – ao invés de um impostor – é exibida na tela: "Dilma was not the impostor" (Dilma não era a



impostora). Ou seja: não bastava tirar Dilma para que tudo se normalizasse. Os problemas do país não podiam ser resumidos apenas à sua imagem.

Figura 4. Dilma não era a impostora



Fonte: REDDIT Brasil, 2020.

Para efeitos didáticos, até mesmo uma reconstituição de todo o processo de impeachment via discussões e reuniões de emergência realizadas no Among Us foi realizada por outros internautas e publicada no Youtube (MISTIERI, 2020). No vídeo, Temer é compreendido como o verdadeiro impostor, mas os demais envolvidos (STF, Eduardo Cunha, Aécio Neves, o próprio Temer, Janaína Paschoal e outros atores, com exceção dos deputados do Partido dos Trabalhadores) acabam sendo convencidos por Aécio e, posteriormente, por Temer, que Dilma era, de fato, a impostora, retirando-a da nave (e, na vida real, do poder). Para além de um comportamento bandwagon referente à primeira denúncia do jogador Aécio Neves, identifica-se um comportamento de confiança entre os demais tripulantes e de desconfiança em relação à Dilma.

Em uma segunda imagem novamente coletada do fórum Reddit em seu domínio brasileiro (Figura 5), há uma comparação entre o Brasil e o próprio jogo, compreendendo aspectos que ambos possuem em comum, tais como pessoas morrendo (afinal, os impostores podem matar os tripulantes inocentes), todos se culpando (ao longo das reuniões e



negociações para votar em um culpado a ser expulso da nave), corrupção (impostores fingindo, blefando ou ameaçando tripulantes e/ou outros impostores), democracia (entendida, aqui, como a votação para retirar um determinado indivíduo, no caso do jogo, e para eleger políticos, no caso do país) e empregos (situação quase ausente no país, dados os índices recentes da Pnad Covid, mas que permanece presente no jogo, uma vez que cada tripulante inocente tem tarefas a cumprir - mesmo depois de morto).

Figura 5. Brasil X Among Us

		
	Brasil	Among Us
gente morrendo	✓	✓
todo mundo se culpando	✓	✓
corrupção	✓	✓
democracia	✓	✓
empregos	✗	✓

Fonte: REDDIT Brasil, 2020b.

Entretanto, cabe questionar: há, de fato, democracia no Brasil e no jogo? O que seria essa democracia? Afinal, se o entendimento desta compreender grupos minoritários que continuam a ser excluídos embasando-se em um princípio de que a vontade da maioria pode se transformar em tirania da maioria, termo cunhado por John Adams em 1778 e resgatado por Tocqueville (1957), talvez não possa ser considerada democracia. Se a ação comunitária, a constante fundação política e a participação frequente e efetiva de civis nos processos de tomadas de decisões podem ser elementos que contribuam para evitar tal tirania e despotismos democráticos em um contexto real, o mesmo pode ser aplicado ao jogo.

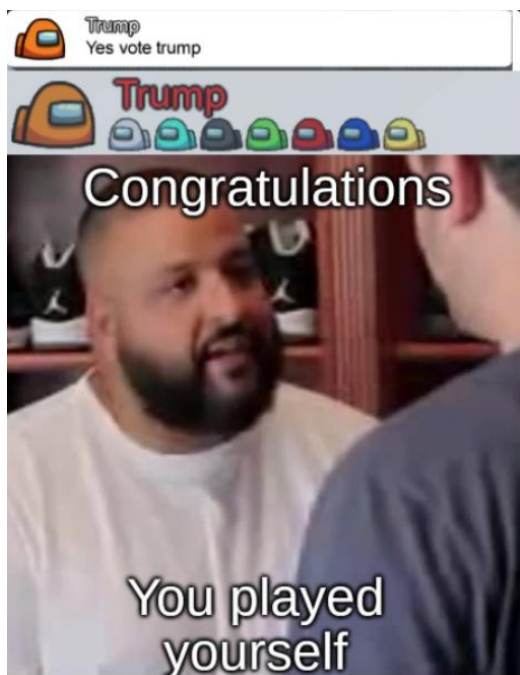
3.4.2. EUA

No mesmo fórum online mencionado para o caso brasileiro (Reddit), também foi compartilhado um conteúdo relacionando as atitudes de Trump a uma partida de Among



Us (Figura 6), em que este teria jogado praticamente sozinho rumo à sua retirada (ou à sua derrota nas próximas eleições, dado seu comportamento ao longo de sua campanha eleitoral e dos debates presidenciais em 2020).

Figura 6. Trump enquanto impostor



Fonte: REDDIT, 2020.

Ademais, ainda em 2017, George Soros acusou Trump de ser "um impostor, um vigarista [político] e um provável ditador", segundo a BBC News (HOPE, 2017). O fato de ter usado exatamente essa palavra ("impostor"), mesmo quando o jogo ainda inexistia, traz novamente à tona o papel da linguagem e dos signos analisados. O "impostor" atribuído a Trump não é apenas um adjetivo que cumpre um papel político, mas também que denota um rompimento com um sistema até então vigente. Se a importância dos outsiders para a política mundial e, sobretudo, para o contexto brasileiro e norteamericano, tem sido cada vez mais considerada, também é preciso pensar em como ser ou fazer transparecer ser um outsider, um ator que até então não era tão ligado à política (algo que nem sempre corresponde à realidade, mesmo no caso de Bolsonaro, no Brasil), pode ser um fator de convencimento para não se acreditar que aquele indivíduo, recém ingressante na política ou no jogo, teria a capacidade de agir de acordo com seus próprios interesses, seja por falta de domínio, técnica e experiência, seja por fazer parecer que é como o eleitor/cidadão (ou jogador) médio - quando, na verdade, pode agir desta forma



justamente para que possa corroer processos até então vigentes, mesmo os institucionais.

Cabe, também, uma breve análise de outro sentido atribuído ao adjetivo "impostor", e que foi relacionado a Trump ainda em 2019, por Chelala (2020): aquele que se refere à "Síndrome de Impostor", um fenômeno psicológico em que a vítima, em geral, não reconhece sua importância e sua contribuição para um determinado grupo e/ou atividade, muito associada a um déficit de autoestima e de autoconfiança (CHELALA, 2020). Enquanto alguns reagem menosprezando a si mesmo, outros reagem menosprezando aos demais e superexaltando a si mesmos quando estão diante de outros indivíduos, como foi o caso referente a Trump.

Finalmente, vale destacar que o jogo não apenas exemplifica cenários da política norteamericana, mas também foi utilizado, de fato, como uma ferramenta de divulgação e campanha política. Ainda em outubro, Alexandria Ocasio-Cortez, famosa ativista, política e congressista na Câmara dos Representantes de Nova Iorque, realizou uma transmissão online na Twitch, jogando Among Us, para mais de 400.000 espectadores, com o título *"to get out the vote"* (BBC NEWS, 2020). Dias após a transmissão de Cortez, o jogo sofreu ataques de um hacker aparentemente pró-Trump, segundo a Forbes (BROWN, 2020). Além de outras consequências na jogabilidade, o chat utilizado pelos usuários para comunicação ficou repleto de mensagens disparadas em sequência, tais como "Vote Trump"..

Considerações Finais

Assim como a Teoria dos Jogos pode fornecer importantes contribuições para a compreensão dos fenômenos políticos domésticos e internacionais, os jogos online de multijogadores, como Among Us, permitem traçar paralelos relevantes para entender como agem Estados, organizações e demais atores que enfrentam dilemas de confiança e de ação ao longo de suas relações nos cenários nacional e internacional.

Conforme apresentado ao longo deste artigo, assim como o dilema dos prisioneiros, algumas partidas de Among Us, a depender das configurações de regras, podem ser utilizadas pedagogicamente para reconstituir e recontar a história nacional a respeito do



Golpe de 2016 contra Dilma Rousseff, o cenário norte-americano durante o Governo Trump e grandes conflitos árabe-israelenses.

Por fim, pode-se compreender que, mesmo em situações em que é possível que jogadores e atores se comuniquem entre si, a desconfiança pode persistir enquanto dilema. Além disso, outros aspectos como o comportamento *bandwagon* ao longo das votações para eleger políticos ou para retirar tripulantes considerados impostores na nave espacial do jogo também podem ser relacionados. Se apenas ter votações pode ser considerado como "democracia", é preciso pensar em quais aspectos, no jogo e no cenário internacional real, podem conduzir à interpretação de que tal democracia é, na verdade, um despotismo democrático onde reina não somente a opinião da maioria, mas a manipulação, a oratória e o poder brando como fatores de convencimento.



Referências bibliográficas

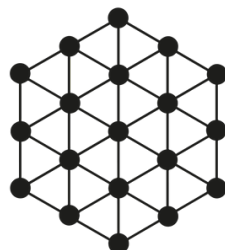
- BBC NEWS (2020). **Alexandria Ocasio-Cortez Among Us game watched by 400,000**. BBC News. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/technology-54630330>>. Acesso em 2 de novembro de 2020.
- BROWN, Abram (2020). **'Among Us' Suffers Attack By Apparent Pro-Trump Hacker—Three Days After AOC's Hit Twitch Rally**. Forbes [Online]. 23 Out. 2020. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/abrambrown/2020/10/23/among-us-suffers-attack-by-apparent-pro-trump-hacker-three-days-after-aocs-hit-twitch-rally/?sh=65ed3465a082>>. Acesso em 2 de novembro de 2020.
- CHELALA, César (2019). **Trump, the Impostor**. The Globalist [Online]. 22 Nov. 2019. Disponível em: <<https://www.theglobalist.com/donald-trump-victor-lustig-impostor-syndrome-impeachment/>>. Acesso em 2 de novembro de 2020.
- CORREA, Hector (2001). 立命館国際研究 14-2, October. Disponível em: <http://www.ritsumei.ac.jp/ir/isaru/assets/file/journal/14-2_hector.pdf>. Acesso em 8 de dezembro de 2020.
- HIRST, Aggie (2019). Play in(g) international theory. Review of International Studies, 1-24p. doi:10.1017/S0260210519000160
- HOPE, Katie (2020). **George Soros: Trump is an imposter**. BBC News [Online]. 19 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-38684556>>. Acesso em 2 de novembro de 2020.
- HUIZINGA, Johan (2007/1938). Homo ludens: o jogo como elemento da cultura. São Paulo: Perspectiva.
- LIMA, Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira (2012). **Análise e resolução de conflitos internacionais sob a perspectiva da teoria dos jogos: o caso de Israel**. 36º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). 16 out. 2012. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt-2/gt28-2/8166-analise-e-resolucao-de-conflitos-internacionais-sob-a-perspectiva-da-teoria-dos-jogos-o-caso-de-israel>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.
- MISTIERI, Tiago (2020). **AMONG US - Impeachment da Dilma** [Vídeo]. 2min40. 3 out. 2020. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cyfKTjrl64>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.
- NASH, J. (1951). **Non-cooperative games**. Annals of Mathematics, v. 54, p. 286-295.
- NYE, Joseph S (2004). **Soft power, the means to success in world politics**. New York: Public Affairs.
- OLSON, Mancur (1974). **The logic of collective Action**. Cambridge/Mass: Harvard University Press.
- REDDIT Brasil (2020). **Fora corrupção... Oh wait**. Disponível em: <https://www.reddit.com/r/brasil/comments/j8l6xk/fora_corrup%C3%A7%C3%A3o_oh_wait/>. Acesso em 22 de outubro de 2020.
- _____ (b) (2020). **Cabo Daciolo was not The Impostor**. Disponível em: <https://www.reddit.com/r/brasil/comments/j3t1fx/cabo_da_ciola_was_not_the_impostor/>. Acesso em 22 de outubro de 2020.
- REDDIT (2020). **Trump was the imposter?**. 2020. Disponível em: <https://www.reddit.com/r/AmongUs/comments/j76etd/trump_was_the_imposter/>. Acesso em 22 de outubro de 2020.
- SZAFRAN, Vinicius (2020). **Popularidade de 'Among Us' faz Discord quebrar recordes de downloads**. Olhar Digital [Online]. 28 set. 2020. Disponível em: <<https://olhardigital.com.br/games-e-consoles/noticia/popularidade-de-among-us-faz-discord-quebrar-recordes-de-downloads/107829#:~:text=0%20surpreendente%20sucesso%20de%2022Among,jogo%20na%20plataforma%20subiram%20650%25>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.
- TOCQUEVILLE, A. de. (1957). **La Democracia em América**. México: Fondo de Cultura Económica.
- WITTGENSTEIN, Ludwig (2000). **Investigações filosóficas**. São Paulo: Ed. Nova Cultural (Col. Os Pensadores – trad.: José Carlos Bruni).
- _____ (1984). **Investigações Filosóficas**. São Paulo: Abril Cultural, 3 a ed., Col. Pensadores



59

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS FEDERALISTAS: CONTEXTO E IMPORTÂNCIA POLÍTICA

Matheus Gregorio Tupina Silva



59

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS FEDERALISTAS: CONTEXTO E IMPORTÂNCIA POLÍTICA

Matheus Gregorio Tupina Silva

1. INTRODUÇÃO

Os autores e trabalhos de teoria política moderna fundaram conceitos e valores políticos importantes para a ordem social como ela é hoje. Liberdade, direitos individuais, democracia e a organização dos poderes são questões que apareceram durante o acontecimento de diversas revoluções, surgida a necessidade de pensar o poder, sua serventia, sua forma de ser exercido, por quem deveria ser exercido, quais as consequências de seu exercício e limitações ao mesmo.

As Relações Internacionais, apesar de aparecerem de forma larga a partir do século XX e como uma ciência estadunidense, figuraram pela primeira vez como estudamos hoje no Tratado de Westfália, que estabeleceu o formato de Estados-nação e inaugurou o Sistema Internacional moderno. Passou a ser importante, para os que estavam no poder, entender como equacionar a coexistência entre Estados vizinhos, a forma de se relacionar com eles, e como lidar com as constantes tensões e possibilidades de conflitos.

John Jay, em conjunto com Alexander Hamilton e James Madison, publicaram “Os Artigos Federalistas”, com a ideia de promover a ratificação da Constituição dos EUA. Em 85 artigos, pensaram as instituições, a separação de poderes, atribuições importantes ao Poder Judiciário, dentre várias outras proposições. Pensando na importância das RIs como elemento político, e a partir da pertinência em entender como tal campo era pensado e manejado, serão analisados neste trabalho os artigos federalistas de Jay e Hamilton sobre as Relações entre colônias, e as Relações da Federação que seria criada com o mundo.

Será explicado, em primeiro lugar, as Relações Internacionais como caracterizadas por Jay em seus artigos. Depois, entenderemos como o que foi teorizado por Jay e pelos Federalistas era importante num contexto de turbulentas mudanças no status quo, e a relação com os constantes movimentos revolucionários pelo mundo. Também será tratada a relação entre as Relações Internacionais para os Federalistas e as atuais Teorias de Relações Internacionais.



2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS NOS FEDERALISTAS

As Relações Internacionais dentro d'Os Artigos Federalistas estão entre os artigos II à V, e o artigo LXIV. John Jay, que os escreveu, não pôde contribuir mais do que estes artigos, devido a um problema de saúde que o acometia. O autor, que posteriormente foi Governador de Nova York e o sétimo juiz original da Suprema Corte dos EUA, preocupava-se constantemente com a segurança nacional, e pouco com a ideia das Relações Internacionais em si. Tal movimento é comum, já que naquela época, as Relações Internacionais eram pouco pensadas como um campo específico, cabendo somente à diplomacia operacionalizá-la em prol da segurança nacional.

Os artigos possuem como chave uma pergunta essencial: Quais os impactos na segurança regional/nacional, nas situações aonde há a federação, ou quando há um conjunto de confederações, ou quando as colônias estão plenamente separadas? Assim, até o artigo IV, Jay trata da relação da Federação com o mundo externo, os inimigos externos e a visão com relação aos EUA, e as possibilidades de conflito com base em temáticas como o comércio. No artigo V, o autor procura falar, de forma rápida, sobre conflitos que podem aparecer entre as confederações, em caso de separação.

Especificamente dentro dos artigos II e III, o autor desenvolve a ideia de que é indispensável a necessidade de governo, e que a ideia de uma "América unida" era predominante nas discussões. Argumenta que tal união levaria a um país grande, com recursos naturais importantes, uma "herança" significativa, que a Providência parecia ter designado para funcionar como uma união. Diz que, por meio da Convenção da Filadélfia, propõe-se um plano grandioso, recomendado, e explica que a separação do território levaria ao "adeus" da grandeza do país. Preocupa-se com a segurança do povo, ao argumentar que a segurança externa e interna são elementos chave para se pensar na estabilidade de um país (HAMILTON ET ALLI, 1993).

Segundo Jay, a possibilidade de guerra e conflito externo **justo**, ou seja, por violação de tratados ou da violência direta tende a se dissipar com um governo unido, já que haverá, com a junção das elites, um governo judicioso, e mais seguro, sem diferentes interpretações sobre um acordo, como no caso da separação. No caso das guerras **injustas**, conduzida por paixões e por conflitos territoriais, por exemplo, o governo unificado poderá tomar parte e apaziguar as tensões: se separados, os Estados



fronteiriços são os mais propensos à guerras de tipo territorial, guerras estas que são largamente promovidas pela paixão. O governo federal poderia ajudar na resolução desse conflito, pois não está mergulhado em tal irracionalidade, nem de orgulho. (HAMILTON ET ALLI, 1993).

No artigo IV, o autor destaca que, para além das causas justas de guerra, é necessário que a Federação esteja preparada também para as falsas causas de guerra, que podem acontecer por via das forças estrangeiras. Assim, argumenta que a ampliação do comércio da Federação pode levar à guerra, pelo crescimento de rivalidades e com a competitividade comercial, e diz que o povo acredita que a união sufocará prerrogativas de conflito entre Estados-nação, se pautando por princípios políticos uniformes, verificando o interesse dos Estados na assinatura de tratados, e pode aplicar a defesa do todo quando algo ocorrer com um ente particular, com forte exército e resposta eficaz. (HAMILTON ET ALLI, 1993).

No Artigo V, o Federalista argumenta que a "América dividida" poderia seguir destino parecido com o da Grã-Bretanha, com rivalidades e tensões políticas entre os territórios. A ideia é que o pé de igualdade entre os territórios separados não se mantém, o que leva à rivalidades e desconfiança, tornando-se vizinhas somente "de fronteira", sendo **nações distintas**, com diferentes tratados, diferentes regulamentações comerciais e diferentes interesses. (HAMILTON ET ALLI, 1993).

Já no Artigo LXIV, último escrito por Jay, versa-se sobre a atuação do Senado diante da assinatura de tratados. Aqui, Jay, pensando na institucionalidade formulada por seus companheiros, procura harmonizar e adequar a assinatura de tratados, lembrando-se sempre do sistema de *checks and balances* proposto. Argumenta que a idade mínima para exercer a Presidência da República, 35 anos, é suficiente para que homens que tenham sido assistidos pelo povo ocupem o poder e negociem de forma apropriada tratados e questões de segurança nacional, assim como no caso do Senado, com o mandato aumentado. Diz que é necessária a obrigatoriedade de tratados, estes sendo contratos entre países que devem ser cumpridos. (HAMILTON ET ALLI, 1993).

A argumentação de Jay sobre a união nacional da América parece, em certo limite, com a ideia de centralização administrativa que traz Tocqueville. Segundo os federalistas, a centralização administrativa em torno da União seria benéfica para a segurança nacional, dando mais força às Relações Internacionais, e à liberdade, como descrito por Madison e Hamilton pelos 85 artigos, sem o esfacelamento social existente na França absolutista gerado pela separação acirrada das classes sociais (Aron, 2008).



3. GRÃ-BRETANHA: PERIGO INTERNACIONAL

N'Os Artigos Federalistas, é possível notar uma presença significativa na citação da Grã-Bretanha dentro das explicações e dos artigos nas várias temáticas. Dentro dos artigos de John Jay, também há citações à França, e à Espanha, em se tratando de potências importantes para os EUA. Também são citados países nos quais a Federação possuiria comércio: China, Portugal, dentre outros. Porém, a Inglaterra possui extremo destaque pelo contexto inserido e pela visão pessimista/realista de Jay do sistema internacional, algo que será explicado posteriormente.

A Grã-Bretanha, que, da união da Escócia, Inglaterra, Irlanda e País de Gales, transformou-se na maior potência da época, também foi parte da Guerra de Independência dos EUA, que ocorreu entre 1775 e 1783, com sangrentos ataques às recém-independentes colônias. Tal conjunto de tensões só passou a ser resolvida na França, território neutro para as duas partes, quando foi assinado o Tratado de Paris, encerrando o conflito e tendo a Inglaterra reconhecido os EUA como país independente. Naquela época, não havia uma quantidade de regulação adequada nas RI como hoje, com regras para guerra, comércio e segurança de fronteiras.

Jay formula as afirmações de segurança, independência e força nas Relações Internacionais dos EUA com base na Grã-Bretanha:

“Rivalizamos com a França e a Grã-Bretanha na pesca, e podemos abastecer seus mercados a menor custo que eles próprios [...] com eles e com a maioria das outras nações europeias, rivalizamos na navegação e no transporte marítimo, e será enganoso supor que algum deles se regozija por ver este último florescer.” (HAMILTON ET ALII, 1993, p. 105-106)

Os federalistas, porém, nunca perderam o traquejo ao escrever, sabendo que cada jeito de escrever poderia levar a uma questão política diferente, podendo gerar desconforto, conflitos e até mesmo a descrédito dos artigos em prol de convencimento dos delegados da Convenção da Filadélfia para a aprovação da Constituição. Dentro da argumentação de Jay, também é possível ver uma lógica de dilema de segurança na argumentação: ou seja, a Grã-Bretanha é um ponto de atenção, e para mitigar tal problema, é necessário crescer e se tornar tão forte quanto eles: “Muito já ouvimos falar



da Grã-Bretanha e, se formos sensatos, pode chegar o tempo em que as frotas da América também venham a ser dignas de atenção" (HAMILTON ET ALLI, 1993, p. 107).

4. JOHN JAY E O REALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Jay, em seus artigos, pensa as Relações Internacionais, mesmo que "não as pensando" (o pensamento é mais na segurança nacional do que nas Relações Internacionais em si), de uma forma em que hoje é possível ver como bastante realista, no quadro teórico do campo. A Teoria Realista das RI, capitaneada especialmente por autores como Waltz e Morgenthau, procura ver o mundo e suas relações como essencializadas no Poder, em que não há uma atribuição moral específica (como nos idealistas, Kant e Carr), e aonde o Sistema Internacional tende ao conflito.

Jay entende que:

"É a pura verdade, por mais vergonhoso que seja para a natureza humana, que as nações em geral farão guerra sempre que houver a perspectiva de ganhar algo com ela; mais ainda, que os monarcas absolutos muitas vezes farão guerra mesmo que suas nações nada tenham a ganhar com ela, por propósitos e fins meramente pessoais [...]" (HAMILTON ET ALLI, 1993, p. 105)

Jay diz que tal fato é "vergonhoso" para a natureza humana, o que pode corroborar com a ideia de Hobbes, ao menos no plano internacional, de que o ser humano é "mau por natureza". Essa afirmação também vai de encontro a outro paradigma do realismo nas RIs: a anarquia do Sistema Internacional. Com a soberania estatal, não há organização que regule eficientemente o espaço internacional, tornando o sistema internacional como um eterno espaço de conflito. Ao contrário dos outros artigos federalistas e da construção constitucional estadunidense, que tem influencia direta de Rousseau (Penna, 2012), Jay vê com pessimismo o sistema internacional, inserindo o contexto dos conflitos aos interesses particulares, inveja, descrédito e medo das nações com relação à competitividade comercial, por exemplo.

Segundo Hart (1907), os conceitos de Relações Internacionais de John Jay e dos Federalistas fizeram uma certa tradição em Política Externa Estadunidense, tornando os EUA um país forte aos olhos do mundo e dando a ele prerrogativas e primazias no Sistema Internacional. O autor dá exemplos de grandes acordos comerciais, com a China, após o



descrédito britânico na Guerra do Ópio, e com o Japão, nos anos 1850, sendo os EUA o primeiro a negociar com um Japão isolado.

5. CONCLUSÃO

A partir deste trabalho, foi possível explorar o conceito dos Federalistas de Relações Internacionais, por meio da visão de John Jay sobre a união da América e a força que isso daria aos territórios das colônias. Foi possível ver que o autor acreditava que a União teria mais força com os países externos e eventuais inimigos, tendo a possibilidade de responder à conflitos fronteiriços, conflitos justos e injustos, de forma unificada, fria e sem as emoções que os Estados, fragmentados, fariam. Além disso, evitaria que as colônias, em confederações ou separadas, se tornassem inimigas de si mesmas, criando um corpo nacional único.

Também foi possível ver que tal argumentação vem de um contexto de dilema de segurança com a Grã-Bretanha e outras nações, estas últimas com menor incidência no texto: Jay se preocupa bastante com a eventualidade da Inglaterra bloquear rotas, invadir ou prejudicar o comércio estadunidense, algo que ele considera essencial. Apesar disso, utiliza, nos artigos, de linguagem bastante refinada e cuidadosa, a fim de evitar conflitos internacionais, domésticos ou o descrédito da Constituição.

Fazendo o paralelo com as RIs como campo e com tudo o que já foi produzido, pode-se ver que desde o início a Política Externa Estadunidense nasceria como realista, tendo a ideia de que as visões de Jay sobre o sistema internacional são pessimistas, argumentando que a guerra ocorre majoritariamente por interesses, e corroborando Hobbes neste plano, ao dizer que este é um fato "vergonhoso à natureza humana". Assim, olha de forma pragmática o mundo. Esse olhar pragmático é visto na Política Externa dos EUA na atualidade: Segundo Mastanduno (2005), os EUA tendem a olhar as Relações Internacionais com muito pragmatismo, aplicando-o em relações multilaterais e nas organizações internacionais/fóruns multilaterais. Ao fim, é possível ver que, mesmo nas Relações Internacionais, os Federalistas ainda possuem muito impacto no que temos como ação política hoje, principalmente no país aonde atuaram.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

DE MELO SANTOS, Andressa. O Realismo na teoria das relações internacionais. **Caderno de relações internacionais**, v. 3, n. 5, 2016.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas. **Rio de Janeiro: Nova Fronteira**, 1993.

HART, Albert Bushnell. American Ideals of International Relations. **The American Journal of International Law**, v. 1, n. 3, p. 624-635, 1907.

MASTANDUNO, Michael. US foreign policy and the pragmatic use of international institutions. **Australian Journal of International Affairs**, v. 59, n. 3, p. 317-333, 2005.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction. **Liberalism and international relations theory**. Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University, 1992.

MORGENTHAU, Hans Joachim; THOMPSON, Kenneth W.; CLINTON, W. David. Politics among nations: The struggle for power and peace. 1985.

PACHECO, Cláudio Gonçalves. Análise da obra "Os Artigos Federalistas" de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay. **REVISTA DA FACULDADE DO SUDESTE GOIANO FASUG**, p. 6.

PENNA, Camila. Uma análise da influência de Locke, Montesquieu e Rousseau no pensamento federalista estadunidense. **Pensamento Plural**, n. 8, p. 65-83, 2012.

THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. **Federalist papers**. Disponível em:
<<https://www.britannica.com/topic/Federalist-papers>>

THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. **Peace of Westphalia**. Disponível em:
<<https://www.britannica.com/event/Peace-of-Westphalia>>



67 INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA

Andrew Cesar Rosa da Silva
Ivan Gabriel Queiroz Ribeiro
Júlia Fernanda M. Monteiro
Renata dos Santos Strada



67

INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA

Andrew Cesar Rosa da Silva

Ivan Gabriel Queiroz Ribeiro

Júlia Fernanda M. Monteiro

Renata dos Santos Strada

RESUMO

A transição do regionalismo aberto para o regionalismo pós-liberal se deu em meio a um cenário de mudanças sistêmicas, como a alteração do discurso e da agenda de integração sul-americana. A análise dessa transição mostra como a questão da integração física foi um tema importante durante os governos Cardoso e Lula da Silva, e como esta resultou na criação da IIRSA e posteriormente do COSIPLAN. Para tanto, este artigo apresenta uma revisão bibliográfica dos principais aspectos da política externa brasileira deste período, bem como uma análise do número de projetos de infraestrutura e seus principais focos, no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN, entre 2000 e 2010, ponderando em que medida estes conversam com as agendas e objetivos de Cardoso e Lula da Silva para integração da América do Sul e como foram usados como diferentes instrumentos de política externa durante ambos os governos.

Palavras-chave: IIRSA. COSIPLAN. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

The transition from open regionalism to post-liberal regionalism took place in the midst of a scenario of systemic changes, such as the change of speech and the South American integration agenda. The analysis of this transition shows how the issue of physical integration was an important theme at Cardoso and Lula da Silva governments, and how it resulted in the creation of IIRSA and later COSIPLAN. To this end, this article presents a literature review of the main Brazilian foreign policy aspects of this period, as well as an analysis of the number of infrastructure projects and their main focuses within the framework of IIRSA and COSIPLAN between 2000 and 2015, considering to what extent they talk to Cardoso and Lula da Silva's agendas and goals for South American integration and how they were used as different foreign policy instruments during both governments.

Keywords: IIRSA. COSIPLAN. Brazilian Foreign Policy.



1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é analisar as mudanças nas estratégias de política externa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e o governo de Lula da Silva no que diz respeito à integração sul-americana, tendo por objeto as mudanças que envolveram a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) como instrumentos da política externa brasileira. Assim, se torna pertinente analisar a transição da política externa brasileira para a integração sul-americana, diante das mudanças sistêmicas e regionais, e como a iniciativa de integração de infraestrutura é resultado das mudanças entre os períodos do regionalismo aberto, conforme denominado pela CEPAL (1994), para o regionalismo pós-liberal de Veiga e Rios (2007).

As relações no espaço sul-americano são historicamente marcadas pela manutenção do eixo norte-sul²⁶. No Brasil, ao longo do século XX, as estratégias de política externa se desenvolvem diante de mudanças sistêmicas e da potência global norte-americana que se forma, sobretudo, no pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse momento,

Aprofundou-se a vinculação da política exterior com a estratégia de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se diversificaram os nossos parceiros internacionais. Apesar da manutenção de um eixo vertical norte-sul¹, em particular as relações com os EUA, a diplomacia brasileira passou a atuar também num eixo horizontal sul-sul¹ (VIZENTINI 1999, p. 136).

Conforme discutido por Santos (2005, p. 11), no final da Segunda Guerra Mundial o Brasil “assistiu ao declínio da relação especial com os Estados Unidos”. A frustrada expectativa em alcançar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e receber ajuda econômica norte-americana, aproximou o Brasil de seus vizinhos latino-americanos, em especial a partir de uma identidade construída no subdesenvolvimento. Para Milani,

Contribuem para essa inflexão a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o lançamento da Operação Pan-Americana por Juscelino Kubitschek, um fórum dos países latino-americanos, demandando recursos públicos estadunidenses para o desenvolvimento regional. (MILANI et. al., 2014, p. 84).

Ponto importante da política externa brasileira para a integração sul-americana é sua aproximação com a Argentina. Como afirma Cavlak:

No período da Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais na América do Sul foram redefinidas por seus dois maiores países,

²⁶Vizentini (1999) define eixo vertical norte-sul como as relações com os EUA e o eixo horizontal sul-sul como as relações com o Terceiro Mundo.



Argentina e Brasil, que desenvolveram uma fase de aproximação diplomática com o intuito de barganhar melhores condições de investimentos com os Estados Unidos e maiores preços para suas exportações. (CAVLAK, 2010 p. 233).

Durante as décadas seguintes, em que governos militares assumiram em vários países da região, a relação entre os dois países teve momentos de instabilidade e rivalidade ao mesmo tempo em que suas políticas estavam voltadas para o alinhamento com os Estados Unidos. De acordo com Hirst, "ainda em 1979, o Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai representou a maior marca do abandono do antagonismo entre os países, propiciando a inclusão de novos temas na agenda destes como cooperação, tecnológica e investimentos". (HIRST apud JUNQUEIRA, 1991, p. 8). Mais tarde, diante das pressões sistêmicas, da insuficiência do governo militar e do modelo econômico de substituição de importações²⁷, a retomada das democracias na região aproximou ainda mais os dois países através de maior intercâmbio comercial e do estabelecimento do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento e posteriormente do Tratado de Assunção com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991.

No período da redemocratização, a mudança política no Brasil permeia as declarações sobre o relacionamento externo e "entre os efeitos da democratização para a política externa estaria a possibilidade de o Brasil conseguir 'condições ainda mais francas de diálogo com os parceiros democráticos', especialmente nas relações com os países latino-americanos". (SETÚBAL, 2012, p. 25)

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2011, p. 46) "a redemocratização brasileira foi decisiva para alterar o padrão de desconfiança mútua que cercava o relacionamento dos dois países mais poderosos da região". A retomada da democracia e das relações do Brasil com a Argentina são, portanto, aspectos de extrema importância para a mudança da política externa e comercial brasileira que precisava responder às mudanças no sistema internacional sobretudo no que diz respeito à integração regional.

O período do primeiro governo Cardoso (1995 a 1998) está inserido em uma fase de integração, denominada pela CEPAL (1994) como regionalismo aberto, marcado pela eliminação de barreiras comerciais e implementação de relações bilaterais e entre blocos. O regionalismo dos anos 1990 se distingue do que o precedeu na América do Sul principalmente por estar vinculado a um contexto político de revisão dos projetos nacionais de desenvolvimento de industrialização protecionista. "Na política comercial, essa revisão se traduziu em aberturas

²⁷ Para Spektor (2004) a estratégia brasileira de desenvolvimento outorgava ao Estado a principal responsabilidade pela elevação do produto interno bruto mediante a substituição de importações e o domínio de processos industriais cada vez mais sofisticados.



unilaterais em relação ao resto do mundo e incluiu iniciativas diversas de negociação bilateral e sub-regional". (VEIGA; RÍOS, 2007, p. 10).

Contextualizado pelo período do regionalismo pós-liberal – conforme denominado por Veiga e Rios (2007) – os governos de Lula da Silva (2003 até 2006, e de 2007 até 2011) são marcados pela revisão dos principais temas de integração regional, como o retorno da busca pelo desenvolvimento e maior foco nas questões sociais. A insuficiência do modelo neoliberal em melhorar esses indicadores define as ações do governo Lula da Silva e da política externa como instrumento de desenvolvimento nacional. Para Amorim, "a deterioração dos indicadores sociais na região expunha as limitações do modelo neoliberal centrado na fé cega da abertura de mercados – unilateral em alguns casos – e na retração do papel do Estado". (AMORIM, 2004, p. 41).

Durante esse período, o reconhecimento da interdependência entre os países sul-americanos amplia a atenção para outros aspectos de integração, como a infraestrutura, energia, transporte e comunicação. Não somente, a ampliação das estratégias de integração regional é vista pelo governo Lula da Silva como forma de intensificar as relações da região e do Brasil com outras nações e blocos.

É importante salientar que o movimento entre os governos e suas iniciativas em relação a integração regional se faz de maneira dinâmica. O início do governo Lula da Silva não significou uma ruptura total com os princípios do governo anterior. Fato é que a ideia da integração física da América do Sul partiu de iniciativa do segundo governo de Fernando Henrique. Assim, se torna pertinente analisar a transição da política externa brasileira para a integração sul-americana, diante das transformações sistêmicas, regionais e domésticas e como a iniciativa de integração de infraestrutura é resultado das mudanças que ocorrem entre os períodos do regionalismo aberto, conforme denominado pela CEPAL (1994), e o regionalismo pós-liberal de Veiga e Rios (2007).

Este artigo será dividido em três seções. A primeira seção trará uma revisão bibliográfica ampla sobre a política externa dos governos Cardoso e Lula da Silva para a América do Sul. A segunda seção tratará sobre a integração da infraestrutura como um projeto da política externa brasileira e a transição da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Por fim, a terceira e última seção retoma a discussão de revisão bibliográfica e a relaciona com os dados sobre as iniciativas de infraestrutura.



2. UNIVERSALISMO E AUTONOMIA COMO BASE DA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA PARA A AMÉRICA DO SUL

Universalismo e autonomia são conceitos importantes que moldam a política externa brasileira, pelo menos desde o século XX. Conceitualmente, o universalismo significa a busca pela autonomia e o afastamento do alinhamento automático. Segundo Ayllón, (2006, p. 15) “o universalismo faz parte de uma tendência histórica no discurso diplomático brasileiro em recorrer a conceitos e categorias que tornam a explicação da política externa do Brasil mais acessível”. Essa tendência histórica se desenvolve à luz do traço mais marcante das relações entre o Brasil e os Estados Unidos – a assimetria. A frustração da elite brasileira com a relação especial com os Estados Unidos, portanto, consolida o desenvolvimento de projetos que passam buscar maior autonomia do Brasil no cenário internacional.

Vigevani e Cepaluni (2011, p. 37) definem autonomia como “basicamente a capacidade de um país praticar uma política externa livre de constrangimentos externos provocados por países poderosos, como os Estados Unidos”. Ainda segundo os autores é possível notar na política externa brasileira o desenvolvimento de três tipos de estratégia para a busca por autonomia: a autonomia pela distância caracterizada pelo isolamento em relação as agendas dos regimes internacionais e das grandes potências. A autonomia pela participação que significa a adesão às instituições internacionais liberais. Além da autonomia pela diversificação, em que a participação nas instituições internacionais é marcada por alianças sul-sul visando contrapor a agenda dos países desenvolvidos.

Nos anos 1990, a ascensão das políticas de abertura de mercado e a retração do papel do Estado ressignificam os conceitos de universalismo e autonomia da política externa brasileira por meio da ideia de que, em nível econômico, o Brasil deveria diversificar suas operações e parceiros comerciais e buscar a posição do que se chamou de *global trader*. Conforme citado por Vigevani e Cepaluni (2011), a expressão *global trader* sintetizava a ideia de que o Brasil tinha interesses comerciais globais e, portanto, não deveria se alinhar automaticamente a um único país.

O início de uma postura pró abertura de mercado ao processo decisório brasileiro, portanto, conduz à reformulação da política externa brasileira. O governo de Fernando Collor (1990 - 1992), nesse sentido, evidencia o papel da política externa como ponto de partida para o desenvolvimento e reestruturação da economia brasileira. As mudanças sistêmicas e domésticas que transcorrem neste período contribuem para a reformulação do poder do Itamaraty na elaboração da política externa, dando espaço para outras esferas da sociedade. Lima observa que,



A liberalização política e a abertura econômica representam hoje a nova realidade das políticas doméstica e internacional dos países periféricos, em particular dos países latino-americanos, depois de décadas de regimes burocráticos-autoritários e modelos de economia protegidas com forte indução estatal. (LIMA, 2000, p. 265).

Em suma, as mudanças impulsionadas pela globalização deram espaço a uma nova perspectiva das relações entre os Estados pautada na democracia representativa liberal. No Brasil, essa nova perspectiva teve seu desenvolvimento limitado dada a tradição do Itamaraty como formulador exclusivo da política externa. Para Saraiva (2010), no início dos anos 1990 houve uma crise de paradigmas que levou à divisão no interior da Chancelaria em duas correntes de pensamento, definidas pela autora como institucionalistas pragmáticos e autonomistas. Este recorte é importante para o entendimento dos arranjos de política externa dos governos do período e como estes buscam ressignificar os conceitos tradicionais da política externa brasileira, ora se aproximando ora se distanciando da autonomia e do universalismo.

Nesse sentido, os institucionalistas pragmáticos formam a corrente que são favoráveis ao processo de “liberalização condicionada”, ou seja, apoiam a participação do Brasil aos regimes internacionais sem abandonar os conceitos tradicionais de política externa brasileira do universalismo e busca pela autonomia. Essa linha de pensamento se instaura principalmente no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e é nesse contexto que se desenvolve a ideia de comportamento do Brasil nas instituições internacionais como *global player*, ou seja, da busca por maximização das vantagens em diferentes áreas, e do paradigma da autonomia pela participação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso.

Do outro lado, os autonomistas, valorizam a ideia da autonomia e do universalismo e dão maior destaque a presença internacional do Brasil. Inserido na discussão sobre os paradigmas, essa corrente se caracteriza no que se chamou de autonomia pela diversificação. Segundo Saraiva,

Os autonomistas são mais ligados à perspectiva desenvolvimentista, e em termos políticos, são ligados a grupos mais nacionalistas que, embora não sejam originários do Partido dos Trabalhadores (PT), estabelecem uma interação importante com o governo do presidente Lula da Silva. (SARAIVA, 2010, p. 48).

Não somente, durante os governos de Lula da Silva essa corrente se traduziu no comportamento mais ativo do país na política internacional. De acordo com Almeida (2004), Celso Amorim definiu a postura de política externa do governo como “ativa e altiva”. Ou seja, buscou-se transformar o Brasil numa liderança regional, com menos convicção somente na participação dos regimes internacionais, mas também na criação de uma força sul-americana capaz de modificá-los a favor da região. Conforme Gomes,



No contexto de mudança, o novo governo buscava uma inserção internacional mais soberana e, desse modo, a nomeação de Celso Amorim para presidência do Ministério das Relações Exteriores e de Samuel Pinheiro Guimarães para a Secretária Geral do Itamaraty foram determinantes, uma vez que tal configuração política inicia uma etapa desenvolvimentista e autonomista da política externa brasileira. (GOMES, 2012, p. 94 e 95).

O exame da política externa da segunda metade dos anos 1990 deve ser feito levando em consideração os elementos de transformação do cenário internacional do período e suas consequências para o Brasil. A concentração de novas tendências nas práticas políticas e econômicas, como democracia, direitos humanos, meio ambiente e liberalização do comércio, marcaram o movimento de formação de blocos econômicos que modificaram o espaço econômico mundial. Os governos de Fernando Henrique Cardoso e sua política externa carregam características de uma realidade recentemente modificada que exigiu estratégias para inserção do país no processo de globalização. Essas estratégias significaram a continuidade do projeto de abertura comercial de Fernando Collor e a continuidade da mudança paulatina do paradigma tradicional da política externa.

Os esforços para promover essas mudanças foram guiados pela lógica da autonomia pela participação. Ou seja, ter uma postura mais ativa nas instituições internacionais garantiria ao Brasil um cenário mais favorável para o desenvolvimento econômico. Na esfera regional sul-americana, a integração possibilitaria maior capacidade competitiva e maiores possibilidades de concretizar os interesses nacionais. Conforme citado por Cepaluni e Vigevani (2011), a discussão da Tarifa Externa Comum no MERCOSUL e a participação na Cúpula das Américas²⁸ foram ações que consolidaram a posição de autonomia pela participação.

Mais adiante, o governo de Lula da Silva assume o poder em um momento em que o quadro internacional de tendência liberalizante dos anos 1990 passa por uma alteração. Segundo Sanahuja (2008), a crise da integração regional e do modelo do regionalismo aberto coincide com o surgimento de novas propostas que apontam à uma redefinição do regionalismo e da integração. Em síntese, essas propostas – orientadas pela autonomia da diversificação – significaram a primazia da agenda política, o retorno da agenda de desenvolvimento, maior papel dos atores estatais, ênfase na criação de instituições para ampliação da cooperação sul-sul e a vinculação entre integração regional e a redução da pobreza.

De acordo com Gomes (2012), o foco para a região sul-americana é um dos aspectos da política externa brasileira desde Fernando Henrique Cardoso, este objetivando a consolidação do

²⁸ Por mais de uma década os Chefes de Estado e de Governo do Hemisfério Ocidental se reúnem periodicamente para discutir problemas comuns, buscar soluções e desenvolver uma visão compartilhada para o desenvolvimento da região, seja ela social, econômica, ou de natureza política. Este processo, conhecido como a Cúpula das Américas, é vital para definir e alcançar metas no Hemisfério.



MERCOSUL frente à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). No entanto, foi com a chegada de Lula da Silva à presidência do Brasil (2003), que o tema da América do Sul definitivamente toma a agenda da política externa brasileira. Para Saraiva (2007, p. 148) “a transição do governo Cardoso para a administração Lula marca uma passagem para uma defesa mais vigorosa da construção da liderança regional, com o aprofundamento do comportamento já verificado em Cardoso, mas de forma mais ativa”. Vigevani discorre que,

A ideia de autonomia na segunda metade dos anos 1980, e ainda para uma parte do Estado e da sociedade nos anos 1990 e até hoje, significou autonomia frente ao mundo exterior, capacidade de decisão frente aos centros de poder internacional, viabilizando ao Brasil determinar suas escolhas. O MERCOSUL não seria visto como limitador de autonomia, ao contrário, o compartilhamento de interesses aumentaria as capacidades externas. (VIGEVANI et al, 2008, p. 7).

A construção do MERCOSUL, portanto, significou a continuidade da visão de autonomia como valor da política externa brasileira. No entanto, como discutimos nesta seção, ela foi representada sob outra forma. Nesse sentido, há a busca por uma maior integração com países ricos, sem deixar totalmente de lado os valores tradicionais da política externa nacional.

Paradoxalmente, nas relações do Brasil com o seu entorno mais próximo, o Mercosul e a América do Sul, a ideia de autonomia se manifesta sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de ação nacional específica, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar. (VIGEVANI, 2008, p. 9).

De acordo com Saraiva (2007), o governo de Lula da Silva, em relação ao MERCOSUL, foi marcado por diferentes caminhos que são explicados por diferentes correntes de pensamentos. Uma delas se refere à priorização da liderança brasileira na região sul-americana, inserida na perspectiva autonomista, a qual impulsionou a assinatura do acordo de associação com os países da Comunidade Andina e a candidatura da Venezuela como sócio pleno. Além disso, foca na busca pelo equilíbrio econômico no interior do bloco, que possa favorecer os projetos brasileiros de desenvolvimento industrial e projeção econômica.

Outra corrente de pensamento diz respeito às lideranças pró-integração, que propõe um aprofundamento do processo em termos políticos e sociais e busca abrir espaços para avanços da institucionalização. Dessa forma, para Saraiva “a ratificação e implementação do Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do MERCOSUL são resultantes dos esforços de institucionalização do bloco deste grupo”. (SARAIVA, 2007, p. 51). O resultado dessa linha de pensamento contextualiza o que foi chamado por Veiga e Rios (2007, p. 21) de regionalismo pós-liberal, “em que são lançadas novas iniciativas, novos objetivos são definidos, novas prioridades temáticas são propostas e novos atores sociais ganham prioridade como supostos beneficiários da integração”.



Diante do exposto, concluímos que a autonomia pela participação e o regionalismo aberto compõem os períodos dos governos Cardoso, na medida em que a autonomia pela participação rompe com a ideia isolacionista, o regionalismo aberto promove uma abertura econômica e a possibilidade de participação do Brasil em regimes e organizações internacionais. Já os governos Lula da Silva são marcados pela ideia da autonomia pela diversificação, em que o Brasil adere às normas internacionais e firma alianças regionais e Sul-Sul, ao mesmo tempo em que aumenta as relações com parceiros não tradicionais como China e África. Além disso é contextualizado pelo regionalismo pós-liberal, em que há uma revisão dos temas considerados principais para integração regional, sendo incluída a busca pelo desenvolvimento e as questões sociais. Seguiremos com a próxima seção tratando de como as iniciativas de integração, ligadas à infraestrutura, são reflexo das características da política externa dos governos Cardoso e Lula da Silva discutidas nessa primeira seção.

3. INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Nesta seção serão abordadas as iniciativas de integração de infraestrutura e como essas funcionaram como meio de projeção de política externa brasileira nos governos de Cardoso e Lula da Silva. Vemos a partir desses governos o desenvolvimento de instâncias técnicas específicas pensadas para o aprofundamento das relações dos países sul-americanos no que diz respeito à infraestrutura. Por isso, discutiremos nos próximos parágrafos a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), respectivamente, criados para institucionalizar iniciativas de integração em infraestrutura e definir as tomadas de decisões.

Ao longo do século XX é evidente a expectativa brasileira em facilitar o intercâmbio comercial regional fazendo parte da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e, mais tarde, da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) para eliminar gradualmente as barreiras tarifárias. Em 1990, a criação dos blocos econômicos, como o MERCOSUL, se desenvolve como projeto de inserção internacional no contexto da globalização.

Através de um movimento de mudança da identidade regional e internacional do Brasil que se desenvolve desde o início dos anos 1990, a IIRSA se conforma em um contexto que incentiva a substituição do conceito de América Latina – que perdia força desde o fim da Guerra Fria – pelo conceito de América do Sul. Com origem na I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, a IIRSA inaugura uma movimentação de países sul-americanos para implementação de infraestrutura básica, na área do transporte, comunicação e energia para aprofundar a integração comercial da região.



Por iniciativa do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a I Reunião de Presidentes da América do Sul – que reuniu presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela – é marcada pelo discurso sobre a necessidade de se consolidar a integração hemisférica para a valorização da região na economia internacional. Nas palavras de Cardoso no encerramento da Reunião:

Inspirados pelo êxito das iniciativas sub-regionais de integração e pela perspectiva de sua convergência, estamos convencidos de que a configuração de um espaço econômico integrado sul-americano é uma realização possível ainda para esta geração. Para isso, será fundamental o estabelecimento, a partir de janeiro de 2002, de uma área de livre-comércio entre o Mercosul ampliado e a Comunidade Andina, bem como na aproximação crescente de Guiana e Suriname a esse processo. A América do Sul será um dos elementos cruciais na construção gradual da integração no plano hemisférico e na valorização de nossa inserção na economia internacional. (BRASIL, 2000).

É construída a ideia de que a estabilidade política, o crescimento econômico e a promoção da justiça social, dependem da ampliação da cooperação no âmbito regional e expansão da rede de interesses recíprocos. A ampliação da infraestrutura é proposta como o meio para maximizar a complementaridade econômica sul-americana, a fim de atenuar as assimetrias e a marginalização da região e fortalecer a participação desses países nos processos econômicos internacionais. Segundo Sebben (2017, p. 170), “a IIRSA, em um contexto de busca pela revitalização da integração regional, tinha os seguintes objetivos: aumentar o comércio intrarregional, agregar valor à produção, reduzir desigualdades; aumentar a integração com o mundo (regionalismo aberto)”.

Para viabilização dos projetos de infraestrutura, o financiamento deveria ser compartilhado entre os governos, o setor privado e instituições financeiras multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF), O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o Banco Mundial. Na reunião foi destacado pelos presidentes a necessidade de identificar formas inovadoras de incentivar a participação de investidores privados e mobilizar todos os recursos possíveis aos projetos. O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, nesse sentido, é o documento inicial que trata do modelo programático da iniciativa e os mecanismos para a configuração prática e seguimento do plano.

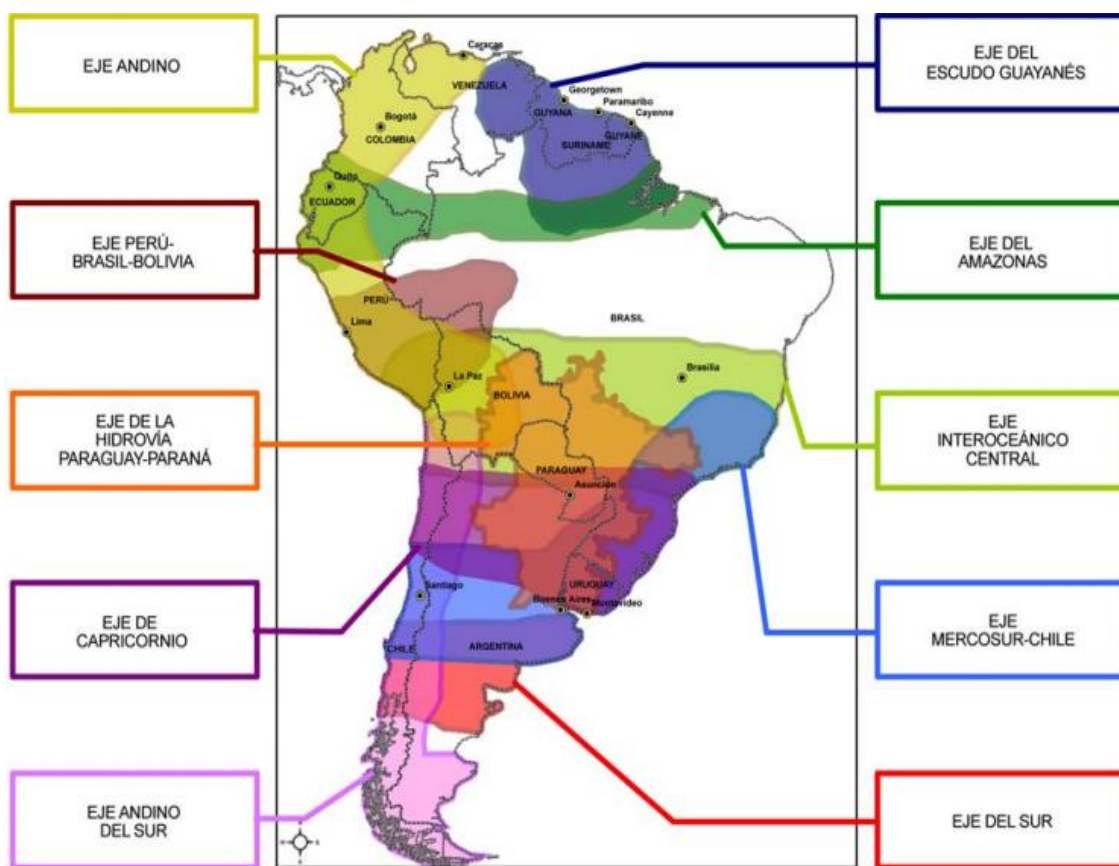
Os estudos sobre infraestrutura regional apresentados na reunião foram elaborados – a pedido do governo brasileiro – pelo BID em conjunto com a CAF. O BID (2000) sugere em seu documento que no cenário político, econômico e social da época, os países da América do Sul estariam enfrentando novos desafios que deveriam ser harmonizados para uma nova visão de integração, viabilizada pela integração física. Assim, discute que a nova iniciativa parte de uma concepção do regionalismo aberto, que busca superar as limitações das fronteiras regionais e



conformar um espaço de cooperação e aumento da circulação de bens, pessoas e serviços. A CAF (2000, p. 14), em seu documento afirma que o “ingresso do Brasil como acionista do órgão permitiu estudar os eixos de interconexão entre o Brasil e os cinco países andinos nas principais áreas de infraestrutura física (estradas, navegação fluvial, energia e telecomunicação)”.

A IIRSA é proposta inicialmente através da definição da Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana (VESA)²⁹, em 2003, com uma divisão de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), conforme a Figura I:

Figura I - Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID)



Fonte: IIRSA (2010)

Esses Eixos de Integração seguiram os seguintes critérios de seleção: cobertura geográfica de países e regiões, fluxos existentes, fluxos potenciais; volume de investimentos recentes, em execução e projetados no curto prazo em áreas de influência dos eixos; interesse e grau de participação do setor privado; grau de sustentabilidade ambiental e social dos projetos.

²⁹ Segundo o Ministério da Economia (2006), a Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana é um estudo inspirado na carteira de projetos da IIRSA, entretanto é uma pesquisa elaborada levando em consideração a integração física das infraestruturas dos Estados voltada para uma lógica geoeconômica e não só geopolítica.



Diante do exposto, podemos observar a IIRSA como um movimento de busca pelo aprofundamento das relações comerciais inserido em um momento marcado pelo regionalismo aberto. Como observado por Mariano (2013 apud NEVES 2019, p. 89), "a redução das barreiras aduaneiras não bastava para a promoção da integração a fim de aumentar a livre circulação de produtos e serviços entre os territórios, procurando inserir a região na lógica dos processos comerciais globais". Contextualizado por um cenário favorável à busca por uma liderança regional, o governo de Cardoso inaugura a composição de uma política externa direcionada para a relação com os vizinhos sul-americanos.

Ainda no governo de Cardoso, começa a se conformar a ideia sobre o papel potencial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no processo de desenvolvimento da IIRSA. Nota-se um redirecionamento sobre o papel do BNDES visando uma melhor capacidade de financiamento do banco na região. Segundo Cardoso:

O BNDES, crescentemente, se está interessando – e é necessário que assim o seja – sobretudo pela parte de financiamento de toda a cadeia produtiva, para que possamos ter a nossa capacidade de exportar ampliada. O tema é conhecido, é difícil. Não é o momento de eu explaná-lo, nem é minha competência. Mas a verdade é que o BNDES tem um papel-chave. Não é o único também. Todas essas atividades terão que ser feitas em cooperação. [...] De qualquer maneira a ênfase em financiar os setores produtivos voltados para as exportações é clara. (CARDOSO, 2000, p. 275 apud NEVES, 2019, p. 36).

Seu discurso atribui ao BNDES os objetivos de expandir as exportações não sendo possível identificar o banco como um claro instrumento para a expansão da atuação brasileira na América do Sul. Apesar disso, como observa (NEVES, 2019), esse movimento inicial de ação externa brasileira para a região sul-americana foi importante para ampliar o espaço de diálogo e permitir o aprofundamento dessas relações no governo posterior, como afirma Cervo (2002, apud NEVES, 2019, p. 36), "num cenário político mais coeso". Almeida (2007) lembra que, dentre as visões estratégicas do Brasil, a aceleração da integração física, econômica e social implicaria ao Brasil arcar com os custos dessa liderança num cenário de pouca clareza sobre as condições políticas e econômicas.

Com a virada do século, o Brasil e os demais países da América do Sul sofrem uma mudança política importante de ascensão dos partidos de cunho centro-esquerda e esquerda, e é justamente nessa mudança que a atuação do Brasil se tornou mais assertiva. "É na virada do milênio, acompanhada da ascensão de governos progressistas de esquerda e centro-esquerda na região, que a integração regional será abordada novamente com viés autonomista e de desenvolvimento". (GRANATO, 2015 apud BATISTA, 2018 p. 213).

Briceño-Ruiz (2014) argumenta que existe nesse contexto uma fragmentação da integração econômica da região: uma seguida pelos países que priorizaram o Tratado de Livre



Comércio com os Estados Unidos; uma proposta liderada pelo Brasil com a institucionalização do MERCOSUL; e uma outra proposta representada pela Alba. Como resultado dessa divisão, a América do Sul passa a contar com três regionalismos diferentes que são: “um regionalismo aberto; um regionalismo revisionista e um eixo antissistêmico” (BRICEÑO-RUIZ, 2014, p. 196).

A iniciativa da Aliança do Pacífico que é constituída por Colômbia, Chile, Peru e México, é identificada por Briceño-Ruiz (2013), como um regime de regionalismo aberto pois tem como objetivo uma integração profunda e de livre comércio, além de se propor a ser um contraponto ao MERCOSUL. O eixo revisionista tem como principal ator o MERCOSUL e a revisão de suas políticas por objetivos sociais e produtivos. O eixo antissistêmico de acordo com Briceño-Ruiz (2013, p. 202) “representa um modelo de integração anticapitalista e anti-imperialista”:

A proposta da Alba foi anunciada por Hugo Chávez em dezembro de 2001 durante a III Cúpula da Associação de Estados do Caribe (AEC), como uma iniciativa que visava promover um modelo novo de integração baseado na solidariedade, na complementaridade e na cooperação. (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 202).

Nesse contexto, a IIRSA passa ser criticada por líderes que apoiavam um discurso antineoliberal. O protagonismo do BID – uma instituição financeira de origem norte-americana – era visto de forma negativa e os líderes regionais que participavam de um discurso de regionalismo mais autônomo viam na origem do desenvolvimento da IIRSA uma tendência em apenas desenvolver um regionalismo voltado para fora, ou seja, com finalidade limitada a exportação.

O governo Lula da Silva, portanto, buscou utilizar as instituições ao seu alcance de uma forma diferente da utilizada por Cardoso. Enquanto o governo Cardoso foca em questões econômicas e comerciais, o governo de Lula da Silva adiciona em sua estratégia questões políticas e sociais. Conforme observado por Mariano (2012 apud NEVES 2019, p. 38), “Lula anunciou mudanças nas diretrizes de política externa, dando enfoque nas pautas políticas, econômicas e sociais internacionais, onde os Estados subdesenvolvidos e emergentes passam a ter maior participação no sistema internacional buscando uma simetria e diminuição nas desigualdades presentes no cenário internacional”.

Criada em 2008, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) instituiu a busca por novas diretriz frente às organizações antecedentes que é definida como “um mecanismo de concertação política que busca superar diferenças, sem desconhecê-las, mantendo um espaço de interlocução”. (MARIANO, RAMANZINI Jr., ALMEIDA, 2014, p. 2-4). Com os novos caminhos traçados pela organização e as mudanças ocorridas no cenário regional da América do Sul, em 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, é criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), para direcionar os



projetos de integração da infraestrutura da região. A IIRSA é incorporada pelo Conselho em 2011, com uma nova arquitetura institucional, dessa vez, em harmonia com os princípios da UNASUL. Neves reforça que:

Autores como Padula, Fiori (2016), Mariano; Ramanzini Jr. (2014), Costa e Gonzáles (2014), apontam que a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN se deu em um intento de superar a lógica do regionalismo aberto na qual a iniciativa havia se conformado nos anos 2000, uma vez que havia muitas críticas em relação ao projeto, principalmente por parte do governo Venezuelano. (NEVES, 2017, p. 104).

Mariano e Ramanzini Jr. (2016, apud NEVES, 2019) apontam que houve uma insatisfação do governo Lula da Silva com o modelo de funcionamento da IIRSA por estar embasada sob a lógica do regionalismo aberto na tentativa de criar corredores logísticos, seguindo as tendências do mercado internacional e deixando então os interesses nacionais e regionais de desenvolvimento em uma escala inferior de priorização.

Conforme observado por Ramanzini Jr. e Mariano (2016) e citado por Neves (2019, p. 51), o período de 2009 a 2012 "é de forte reconfiguração das instituições regionais que se viabiliza pelo protagonismo brasileiro". As mudanças institucionais feitas no COSIPLAN, visam uma nova conjuntura política dos governos regionais "como um mecanismo de promoção de discussão política e estratégica, não como um mero gestor técnico da integração física". (MARIANO, 2014, apud NEVES 2019, p. 105)

Apesar da mudança no discurso, afirmada pela declaração do diplomata João Mendes Pereira, chefe da coordenação-geral de assuntos econômicos da América Latina e do Caribe no Ministério das Relações Exteriores: "Estamos substituindo a lógica dos eixos de exportação pela dos eixos de desenvolvimento regional" (SEBBEN, 2017, p. 243, apud AMÉRICA, 2011); e também nas mudanças estruturais "a transição da IIRSA para o COSIPLAN resultou em alterações institucionais. A principal mudança é que a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN como um foro técnico". (SEBBEN, 2017, p. 247); os resultados em projetos não tiveram de fato, uma mudança de foco, conforme afirma Sebben, "foi mantida a ênfase no setor de transportes (modal rodoviário), como acréscimo de um maior destaque para os projetos ferroviários, que passaram de dois para quatro e aumentaram sua envergadura". (PADULA, 2014, p. 332, apud SEBBEN, 2017, p. 247).

A Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA do período de 2005-2010, conforme a tabela I e o gráfico I, nos permite confirmar as observações feitas no parágrafo anterior sobre a manutenção da ênfase no setor de transporte.

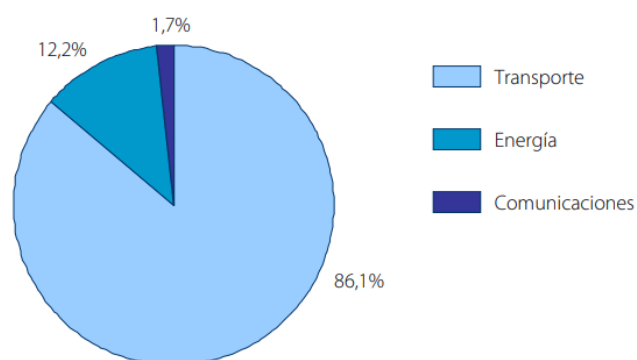


Tabela I - Agenda de Implementação Consensuada - IIRSA (2005-2010)

Projetos IIRSA	Países	(USD) Milhões
Gasoduto do Nordeste Argentino	Argentina	1000,00
Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira	Argentina e Bolívia	23,30
Duplicação da Rodovia 14 entre Paso de Los Libres e Gualguaychú	Argentina e Brasil	780,00
Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza	Argentina e Chile	5100,00
Adequação do Corredor Rio Branco-Montevideú-Colônia-Nueva Palmira	Argentina/Brasil e Uruguai	234,00
Duplicação do Trecho Palhoço-Osório(Rodovia Mercosul)	Argentina/Brasil e Uruguai	7000,00
Construção da Rodovia Pailón-San José-Puerto Suárez	Bolívia	477,00
Construção da Rodovia Cañada Ouro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa	Bolívia	49,00
Rodovia Toledo-Pisiga	Bolívia	95,00
Recuperação do Trecho El Sillar	Bolívia	120,00
Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Ouro	Bolívia e Paraguai	2,00
Centro Binacional de Atendimento de Fronteira Desaguadero	Bolívia e Peru	0,50
Anel Ferroviário de São Paulo	Brasil	850,00
Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown	Brasil e Guiana	3,30
Ponte sobre o Rio Takutu	Brasil e Guiana	10,00
Nova Ponte Presidente Franco-Porto-Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil	Brasil e Paraguai	80,00
Porto sobre o Rio Acre	Brasil e Peru	12,00
Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	Brasil e Uruguai	35,00
Rodovia Internacional 60-CH	Chile	286,00
Pavimentação e Melhoria da Rodovia Iquique-Colchane	Chile	4,00
Corredor Viário Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís	Colômbia	373,00
Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira	Colômbia e Venezuela	2,00
Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta	Colômbia e Venezuela	108,00
Porto Francisco de Orellana	Equador	105,00
Melhorias na Via Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina e Cruzamento Internacional sobre o Rio Marowijne	Guiana e Suriname	105,00
Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos	Peru	681,20
Rodovia Lima-Tingo Mará-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos	Peru	1351,30
Pavimentação Iñapari-Porto Maldonado-Inambari	Peru	1384,30
Exportação por Remessas Postais para PMEs	Regional	5,00
Implementação de Acordo de Roaming na América do Sul	Regional	1,30
Rodovia Venezuelana(Cidade Guiana)-Guiana(Georgetown)-Suriname	Venezuela/Guiana e Suriname	0,80

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da AIC-IIRSA (2010).

Gráfico I – Composição Setorial da Carteira de Projetos IIRSA

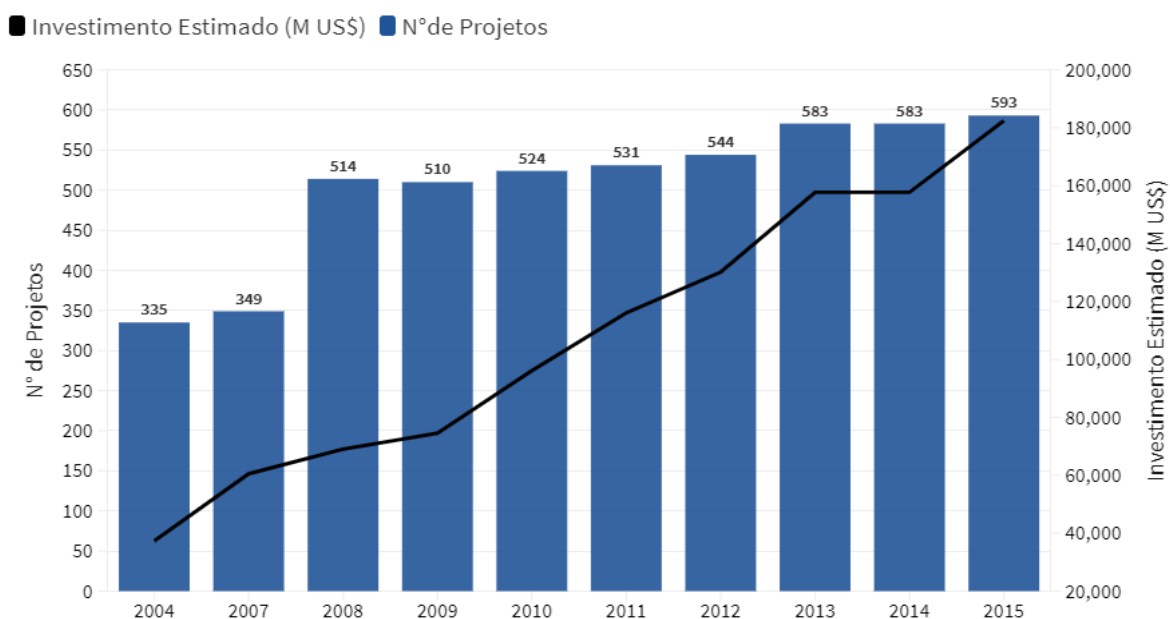


Fonte: Carteira de Projetos IIRSA (2010)

Podemos extrair algumas informações relevantes sobre esse período através de dados sobre a evolução do número de projetos e de investimento estimado. Como mostra o Gráfico II, em 2004 estabeleceu-se um portfólio de 335 projetos com investimento estimado de US\$ 37.424,8 milhões, que evoluiu entre 2004 e 2007, em mais 14 projetos e investimento total de US\$ 60.522,6 milhões. Já nos anos seguintes, correspondentes ao segundo governo Lula da Silva – entre 2007 e 2008, em que há a criação da UNASUL – observamos um aumento significativo de 165 novos projetos no portfólio e investimento de 69.000,0 milhões.



Gráfico II - Evolução do Portfólio de Projetos da IIRSA/COSIPLAN (2004 -2015)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da IIRSA (2019).

A IIRSA ao ser incorporada como um foro técnico do COSIPLAN em 2011, teve seus objetivos e portfólio de projetos atualizados. Essa transição girou em torno do reconhecimento dos resultados alcançados pelo IIRSA e do estreitamento dos objetivos de desenvolvimento de infraestrutura com aqueles estabelecidos pela UNASUL. Nesse sentido, os objetivos gerais estabelecidos pelo COSIPLAN são:

integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e dos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis; a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva. (IIRSA, 2011).

O primeiro destaque que trazemos é que esse exercício resultou em um investimento estimado de US\$ 116.120,6 bilhões e portfólio de 531 projetos em 2011. Ainda segundo relatório da IIRSA:

O número de projetos incluídos no Portfólio IIRSA aumentou mais de 50% entre 2003-2004 e 2010, enquanto o investimento estimado aumentou em pouco mais de 150% no mesmo período. Além disso, o avanço na execução dos projetos foi também considerável a partir de 2005-2006. Além das fontes públicas e público-privadas que financiam elevadíssimas proporções do investimento dos projetos da IIRSA (83%), os crescentes recursos tributários dessa década que permitiram recuperar o investimento em infraestrutura dos países sul-americanos foram também essenciais para o progresso da integração física sul-americana. (IIRSA, 2011).



É possível notar, através do aumento no número de projetos e do aumento do investimento estimado, que a criação da UNASUL e o caminho à incorporação da IIRSA ao COSIPLAN trouxeram maior força ao estabelecimento de novas expectativas no portfólio de projetos e manteve a iniciativa atrativa à investimentos. Além disso, percebe-se que o governo de Lula da Silva foi mais ativo em promover a iniciativa, buscando, em certa medida, liderar o interesse pela integração regional. Ponto significativo neste processo é a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Na ocasião da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana das Nações, em 2005, Lula da Silva enfatiza o papel do banco como financiador de obras de interesse regional:

A casa que estamos construindo requer soluções inovadoras de financiamento e exige também o empenho do nosso empresariado. Por meio do BNDES e do Proex, o governo brasileiro tem financiado a exportação de bens e serviços para a realização de obras com interesse direto para a integração continental. Encontra-se em andamento, na região, 43 projetos de infraestrutura com financiamento brasileiro, num total de 4 bilhões e 300 milhões de dólares. Para alavancar ainda mais a nossa capacidade de financiamento, o Brasil tomou a iniciativa de incorporar-se como membro pleno da Corporação Andina de Fomento, aumentando significativamente nossa participação no capital da instituição. (BRASIL, 2005).

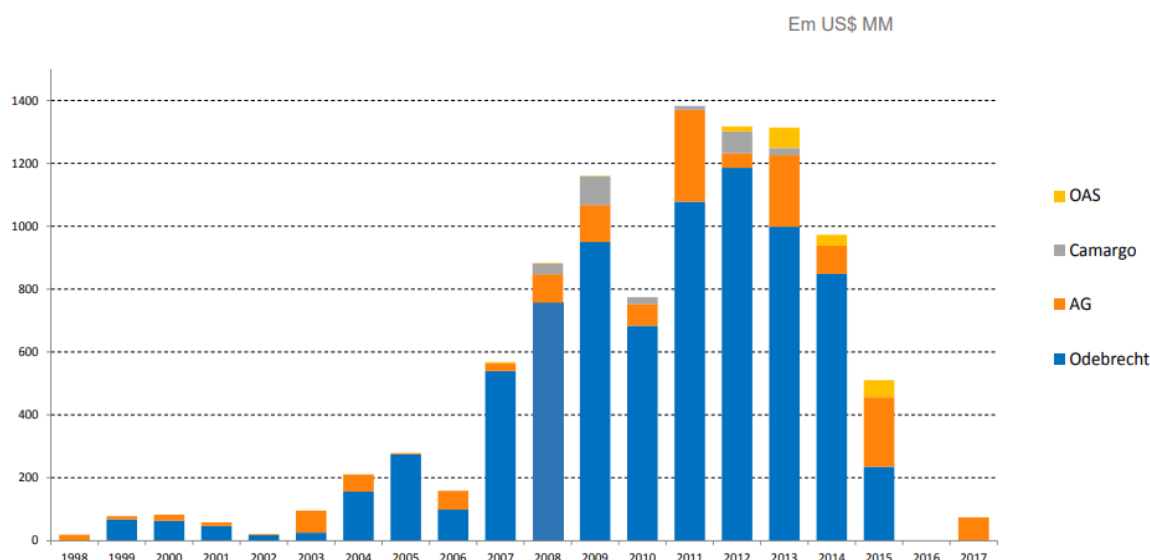
É importante salientar que a atuação do BNDES ocorre apenas através do financiamento de empresas brasileiras envolvidas nos projetos. Portanto, devido aos processos burocráticos dos acordos para projetos de infraestrutura envolvendo dois ou mais países e da própria formação institucional do BNDES, a atuação do banco não acontece de forma tão direta na IIRSA. Nesse processo, o BNDES financia a exportação de serviços e do projeto brasileiro de integração de infraestrutura dentro e fora do âmbito da IIRSA. Segundo informe do BNDES, a partir de 2003 o banco passou a atuar como agente da política externa brasileira buscando,

reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região. (BNDES, 2014).

Notamos com as informações do gráfico III que, sobretudo a partir de 2007, há um aumento significativo de desembolsos feitos pelo banco à grandes empreiteiras brasileiras que atuaram em projetos de infraestrutura no exterior, inclusive em obras na América do Sul, como podemos observar na tabela II sobre projetos de infraestrutura na América do Sul financiados pelo BNDES.



Gráfico III - Principais Exportadores de Serviços – Desembolsos do BNDES (Anual)



Fonte: BNDES – Apresentação Exportações de Serviços (2019).

Com base nos dados da Tabela II, vemos que entre 1998 e 2012 o BNDES teve uma atuação ativa em países vizinhos, dentro e fora da lógica da IIRSA. Nesse sentido, compreendemos a importância da atuação brasileira e do BNDES para o desenvolvimento em infraestrutura regional, apesar dos impactos negativos da atuação de empresas em conjunto com o governo nos grandes casos de corrupção. Essa realidade levanta questionamentos como, até que ponto a participação ativa do Brasil defendeu de fato os interesses de integração regional, já que se beneficiou em grande medida do projeto de desenvolvimento financiando projetos. Ao relacionar o discurso de Lula da Silva com os dados apresentados sobre a atuação do BNDES, podemos reconhecer a discussão de Almeida (2004) que afirma que o esquema da IIRSA com participação do BID, foi parcialmente aceita por Lula da Silva que deu ênfase também a viabilizar ações bilaterais pelo BNDES.



Tabela II - Projetos de Infraestrutura na América do Sul Financiados pelo BNDES

Pais da	Área do	Exportador	Razão Social	Mutuário	Nome do Projeto	Ano de
Contratação	Projeto					contratação
Argentina						
Energia	Norberto Odebrecht SA	Transportadora de Gas del Sur S/A	Expansão do Gasoduto TGS			2005
Energia	Confab Industrial S/A	Transportadora de Gas del Sur S/A	Expansão do Gasoduto TGS			2005
Energia	Confab Industrial S/A	Transportadora de Gas del Norte S/A	Expansão do Gasoduto TGN			2005
Energia	Norberto Odebrecht SA	Fideicomiso Financiero de obras - Gasoduto Sur/Norte	Expansão Gasodutos TGS e TGN			2007
Energia	Confab Industrial S/A	Fideicomiso Financiero de obras - Gasoduto Sur 2006/08	Cruce Magallanes			2009
Construtoras	Norberto Odebrecht SA	Água y Saneamientos Argentinos S/A	Planta Trat Água - Las Palmas - AYSA			2009
Energia	Norberto Odebrecht SA	Fideicomiso Financiero de obras - Gasoduto Sur 2006/08	Gasoduto Cammesa Módulo III			2010 e 2012
IIRSA	Camargo Correa S/A	Água y Saneamientos Argentinos S/A	Saneamento BUE			2010
	Bureau consultoria LTDA.	Gobierno de San Juan	Projeto Túnel Água Negra			2012
Chile						
Construtoras	Alstom Energia Brasil LTDA	Empresa de transporte de pasajeros Metro SA Chile	Metrô de Santiago			2003 e 2006
Construtoras	Agrale Sociedade Anônima	Trans Araucarias S/A	Agrale -Transantiago			2007
Construtoras	Construtora OAS LTDA	Gobierno de la Provincia de Chaco	Aqueduto del Chaco			2012
Equador						
Construtoras	Multitrade S/A	Cedege-Estudios Desarrollo Rio Guayas	Águas de Santa Elena			1997/98
IIRSA	Multitrade S/A	Ministerio de Obras Públicas do Equador	Rodovia Interoceânica			1998
Construtoras	Andrade Gutierrez S/A	Ministerio de Finanzas y Crédito Público	Irigación - Riego Tabacundo			1998
IIRSA	Silex Trading S/A	ND*	Manutenção de vias			1999
Construtoras	Norberto Odebrecht SA	Ministerio de Finanzas y Crédito Público	Transp Rios Chone e Portoviejo			1999
Construtoras	Engex Engenharia S/A	Ministerio de Finanzas y Crédito Público	Transp Rios Chone e Portoviejo			1999
IIRSA	Norberto Odebrecht SA	Ministerio de Obras Públicas do Equador	Rodovia Interoceânica			1999
Energia	Norberto Odebrecht SA	Hidropastaza SA	UHE San Francisco			2004
Energia	Fumas Centrais Elétricas S/A	Hidropastaza SA	UHE San Francisco			2004/05
Paraguai						
IIRSA	Arg LTDA	República do Paraguai	Ruta 10			2001
IIRSA	Arg LTDA	Consorcio A.R.G.Tecnoedil	Ruta 8			2002
Peru						
	Marcopolo Trading SA	Expreso Cial S/A	Exportação para a Expreso Cial SAC			2004
Energia	Confab Industrial S/A	TGP - Transportadora de Gas del Peru S.A - TGP	Gasoduto Camisea			2009
IIRSA	Andrade Gutierrez S/A	Construtora Andrade Gutierrez S/A Peru	Projeto Bayovar - Abastecimento de Água			2010
Energia	Norberto Odebrecht SA	Empresa de Generacion Huallaga S/A	Usina Hidroelétrica de Chaglla			2013
Uruguai						
Construtoras	Norberto Odebrecht SA	Consórcio Odebrecht/Benedito Roggio/Stiller	Águas Maldonado			1998
IIRSA	Schahin Engenharia S/A	Schahin Engenharia S/A	Linha Transmissão UTE Punta del Tigre			2006
Energia	Construtora OAS LTDA	Dist de Gás de Montevideo S/A Grupo Petrobras	Renovação Rede Gás Montevideo			2007
Venezuela						
Construtoras	Silex Trading S/A	ND	FONTUR			1998
Energia	Alstom Energia Brasil LTDA	Governo da Venezuela	UHE La Vueltoza			2006
Construtoras	Norberto Odebrecht SA	Construtora Norberto Odebrecht SA	CNO - Supplier			2008
Construtoras	Norberto Odebrecht SA	Governo da Venezuela	Metrô de Caracas - Linhas 2,3, 4 e 5			2001 a 2009
Construtoras	Andrade Gutierrez S/A	Governo da Venezuela	Siderúrgica Nacional			2011
Construtoras	Andrade Gutierrez S/A	Petroleos de Venezuela S/A PDVSA	Estaleiro			2012
Construtoras	Metso Brasil Ind e Com LTDA	Camargo Correa S/A (Venezuela)	TUY IV (acueducto)			2012
Construtoras	PDL Sistemas LTDA	Camargo Correa S/A (Venezuela)	TUY IV			2012

Fonte: BNDES (2014)

Nota: Foram excluídas da listagem as contratações que permitam identificar o valor individual de operações, protegido por sigilo nos termos do art. 6º, I, do Decreto 7.724/2012, a partir do quadro de desembolsos por países. Dessa forma, foi preservado o sigilo das informações detalhadas de operações por países com reduzido número de contratações realizadas por ano. Do total de 3.287 contratações, foram excluídas 175 contratações originadas em 75 operações, das quais 5 são referentes a exportações brasileiras de bens e serviços para construção de obras de infraestrutura.

* Não Disponível

Fonte: CERQUEIRA, (2014)

Como já comentamos, esse movimento correspondente à nova realidade sul-americana de líderes que deram ênfase ao discurso de busca pela consolidação de uma identidade sul-americana. Para Lula da Silva esse ambiente foi propício para estabelecer a região e a IIRSA como projetos políticos. No entanto, vemos como a mudança estabelecida pelo governo de Lula da Silva nas bases da IIRSA se deu muito mais através do discurso, uma vez que, avanços da agenda demonstram o contínuo interesse brasileiro em criar formas de facilitar o comércio internacional. O projeto do eixo rodoviário de Paita - Tarapoto - Yurimaguas de 2011 (ver anexo II), por exemplo, tinha como objetivo modernizar o serviço logístico entre as regiões norte do Peru e sua complementaridade com o Estado do Amazonas, a fim de impulsionar o comércio internacional. O interesse do Brasil no eixo amazônico demonstra uma busca por facilitar a ligação entre o oceano Atlântico e Pacífico, alternativa para aumentar a exportação de produtos brasileiros para o mercado asiático.



Com base nos dados apresentados, podemos seguir a discussão relacionando-os com os aspectos e objetivos de política externa dos governos Cardoso e Lula da Silva. Consta-se que a IIRSA e o COSIPLAN representam uma transição entre as formas do regionalismo aberto para o regionalismo pós-liberal, conforme discutimos anteriormente. A capacidade em mobilizar recursos nos primeiros anos de desenvolvimento do portfólio da IIRSA se basearam nos critérios em identificar os fluxos existentes e potenciais para favorecer produtos exportáveis, além de considerar concentrações populacionais e socioambientais. Vemos, portanto, que a IIRSA durante o governo Cardoso, foi sugerida muito mais como um instrumento comercial, com foco nas questões de facilitação das rotas de exportação.

O governo de Lula da Silva, por outro lado, buscou consolidar a IIRSA como um instrumento mais político, no que diz respeito a uma busca por uma consonância regional, dando ênfase ao aspecto de desenvolvimento da região. A atuação do governo Lula da Silva nas iniciativas de integração de infraestrutura ocorreu de forma ativa e, conforme discutimos, se deu dentro e fora da lógica da IIRSA/COSIPLAN; num primeiro momento, apoiada pelo discurso da retomada do desenvolvimento e superação do modelo neoliberal da década anterior e, mais tarde, consolidando esses princípios com a UNASUL.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente artigo foi analisar os principais aspectos e as mudanças da política externa brasileira nos governos Cardoso e Lula da Silva em relação às iniciativas de integração de infraestrutura da América do Sul, focando na transição do regionalismo aberto, conforme denominado pela CEPAL (1994), para o regionalismo pós-liberal de Veiga e Rios (2007). Identificamos a importância em discorrer sobre os conceitos de autonomia e universalismo – tendências históricas da política externa brasileira que tornam o entendimento sobre as iniciativas regionais abordadas neste trabalho mais acessíveis. Ainda, de modo a abordar as mudanças da política externa do momento entre os governos de Cardoso e Lula da Silva, discorreremos sobre as formas de busca por autonomia de Vigevani e Cepaluni (2011) e buscamos relacioná-las às iniciativas brasileiras de integração regional do período.

Ao longo do trabalho foi possível observar que os movimentos que deram origem à primeira iniciativa de integração de infraestrutura correspondem a um momento em que ações pró abertura de mercado permeiam as iniciativas de integração Sul-Americana. Ao liderar a iniciativa com a I Reunião de Presidente Sul-Americanos e buscar um espaço de convergência regional, o Brasil se distanciava do paradigma tradicional da política externa brasileira e consolidava uma postura de busca por inserção dos países sul-americanos no sistema internacional, especialmente através do comércio.



Com as mudanças nos aspectos do regionalismo nos anos iniciais do século XXI, concluímos que essa transição não representou uma grande ruptura, mas sim uma continuação na finalidade dos projetos da iniciativa regional de infraestrutura. Apesar disso, o trabalho buscou abordar as especificidades e as alterações que ocorreram de fato entre uma política e outra, principalmente na questão da instrumentalização política da IIRSA e do COSIPLAN.

Em síntese, notamos essa alteração no discurso referente aos dois momentos analisados. Seja pelas diferenças entre os contextos nas dimensões internacionais, regionais e domésticas ou pela diferença entre as estratégias de políticas externa, o governo Cardoso, para justificar a iniciativa de integração física, deu mais ênfase aos problemas de marginalização da região sul-americana e das consequências do protecionismo para a inserção dos países sul-americanos no processo de globalização. Nesse sentido, fica claro como o princípio do regionalismo aberto está presente na formulação das ideias da IIRSA e como ela é resultado da mudança do paradigma tradicional de política externa brasileira em direção à autonomia pela participação, conforme discutimos anteriormente. Podemos notar esses aspectos no discurso do então presidente Cardoso, na ocasião da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, em 2000:

A economia internacional deve ser um espaço de oportunidades e de inclusão. É preciso corrigir todas as tendências que levam à marginalização, sobretudo dos países mais pobres, e por isso continuaremos a trabalhar por uma globalização mais simétrica, que elimine as distorções resultantes do protecionismo nos mercados desenvolvidos e da instabilidade do sistema financeiro internacional. Buscaremos maior participação nas instâncias decisórias mundiais... No espírito de um regionalismo aberto, e fiéis às raízes e aos laços de fraterna cooperação que nos unem a todos os países da América Latina e Caribe, os países sul-americanos comprometem-se a aprofundar sua solidariedade em todos os campos e a tornar realidade a integração de nossos povos. (BRASIL, 2000).

Em contrapartida, na ocasião da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, o então presidente Lula da Silva coloca a integração das cadeias produtivas como mais um passo para aprofundar a integração e o desenvolvimento sul-americano. Nessa perspectiva, o caminho seria a integração de infraestrutura, agora mais próxima dos princípios da UNASUL, "visando aprofundar e aperfeiçoar os avanços alcançados na identificação, evolução e implementação dos projetos de integração no marco do processo de planejamento de escala regional, que realizam os países da América do Sul". (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, apud SOUZA; SILVEIRA, 2014). Nas palavras de Lula da Silva:

A integração das cadeias produtivas dará a nossos países melhores condições para a inserção competitiva na economia globalizada. O alicerce da Comunidade Sul-Americana é a integração da infraestrutura física. Estamos dando passos firmes na execução dos projetos que elegemos como prioritários no marco da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. Avança, significativamente, a criação de uma malha de conexões energéticas, viárias e de comunicações entre os nossos países. De Norte a Sul, de Leste a Oeste, estamos



impulsionando a construção de estradas, hidrelétricas e gasodutos. Essas obras têm forte impacto multiplicador sobre a geração de empregos, a captação de investimento, o estímulo ao comércio e a melhoria das condições de vida de nossas populações. (BRASIL, 2008).

No que diz respeito à iniciativa de integração de infraestrutura regional, observamos na política externa brasileira durante o governo Lula da Silva, aspectos da autonomia pela diversificação e do regionalismo pós-liberal de “politização” da agenda econômica externa, de retorno da agenda de desenvolvimento, maior papel dos atores estatais, ênfase na criação de instituições para ampliação da cooperação sul-sul e a vinculação entre integração regional e a redução da pobreza.



Referências bibliográficas

ALMEIDA, P. R. **Regionalismo Sul-Americano: uma visão estratégica a partir do Brasil**. São Paulo: Pontes v. 3, n. 6, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pontes/article/viewFile/77930/74694>>. Acesso em 10 de out. de 2019.

ALMEIDA, P. R. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Brasília: Rev. bras. polít. int. v. 47, n.1, 2004. <https://jornalggm.com.br/sites/default/files/documentos/Uma_diplomacia_externa_engajada_a_diplomacia_do_governo_Lula.pdf>. Acesso em 10 de out de 2019.

AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. In: **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, v. 1, p. 41-48, 2004. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista_DEP01_Portugues.pdf>. Acesso em 30 de jun. de 2019.

AYLLÓN, B. **Aspectos conceituais da diplomacia universalista do Brasil: as relações bilaterais e a integração regional (1945-2000)**. Carta Internacional, v. 1, n. 3, p. 15-25, 10 nov. 2006. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/398/157>>. Acesso em 21 de jul. de 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO. **Un nuevo a la integración de la Infraestructura regional en América del Sur Departamento de Integración y Programas Regionales**, 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf> Acesso em 10 de out. de 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. **BNDES - Apresentação Exportação de Serviços**, 2019. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/ea5cbf44-614a-46e1-835e-3c40c999f01f/bndes-apresentacao-exportacoes-servicos-20190915.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mRONRwC>>. Acesso em 01 de nov. de 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. **Taller de Promoción del Apoyo Financiero a la Elaboración de Estudios de Factibilidad y Proyectos relacionados a la API**, 2012. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/fin_asuncion12_6mar_cosiplan_espanhol_bndes.pdf>. Acesso em: 02 de nov. de 2019.

BATISTA, I. R. **Regionalismo e desenvolvimento na América do Sul**. Porto Alegre: Revista Debates. v. 12, n. 2, p. 201-222, 2018. <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/download/83784/49563>>. Acesso em 19 de jul. de 2019.

BRASIL. Presidente (2000 -: Fernando Henrique Cardoso). **Primeira Reunião de Presidente da América do Sul**. Brasília, setembro de 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/rp_brasilia2000_declaracion_de_los_presidentes.pdf>. Acesso em 07 de nov. de 2019.

BRASIL. Presidente (2003 -: Lula). **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf>. Acesso em 08 de out. de 2019.

BRICENO RUIZ, José. **Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina**. Estud. int. (Santiago, en línea). Santiago, v. 45, n. 175, p. 9-39, agosto 2013. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0719-37692013000200001&script=sci_arttext&lng=es.10.5354/0719-3769.2013.27352>. Acesso em 21 de jul. de 2019.

CAF. **Vías para la Integración: Acción de la CAF en la infraestructura sistenable de Suramérica**, 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/vias_para_la_integracion_2000.pdf>. Acesso em 19 de out. de 2019.

CARDOSO, F. H. **Declaración de los presidentes**, 2000. <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/rp_brasilia2000_declaracion_de_los_presidentes.pdf>. Acesso em 20 de out. de 2019.

CAVLAK, I. Processo político e relações internacionais no Cone Sul: Argentina e Brasil em marcha para a integração (1950-1962). In: BEIRED, JLB., BARBOSA, CAS., org. **Política e identidade cultural na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. cap. 10, p. 233-253. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xy95h/pdf/beired-9788579831218.pdf>>. Acesso em 21 de jul. de 2019.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf>. Acesso em 24 de jul. de 2019.

CERQUEIRA, D. F. **Brasil en el proceso de integración con América del Sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital**. Valladolid: XIV Jornadas de Economía Crítica: 2014. Disponível em <http://www5.uva.es/jec14/comunica/A_EM/A_EM_3.pdf>. Acesso em: 20 de out. de 2019.
CRUZ, S.C.V e SENNES, R. **O Brasil no mundo: conjecturas e cenários**. Assuntos Avançados, São Paulo. v. 20, n. 56, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10120>>. Acesso em 20 de out. de 2019.

GOMES, K. R. UNASUL: **Mais do mesmo? As Dimensões do Processo de Integração Sul-Americano**. 2012. 234 f. Dissertação (Mestrado Programa San Tiago Dantas). UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2012. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93740/gomes_kr_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 05 de out. de 2019.

IIRSA. **10 ano depois: suas conquistas e desafios**, 1a. Edição Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf>. Acesso em 02 de nov. de 2019

IIRSA. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração**, 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf>. Acesso em 01 de out. de 2019.



IIRSA. **Evolución de la cartera de proyectos**. Disponível em: <<http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=108>>. Acesso em 02 de nov. de 2019.

IIRSA. **Fichas de justificativa dos critérios de seleção dos projetos da API**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/api_anexo1_fichas_critérios_selecao_port.pdf>. Acesso em 15 de nov. de 2019.

IIRSA. **Sexto Informe de Avanzo da Agenda de Implementação Consensuada (2005-2010)**, 2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documentos/aic_informe_2010_por.pdf>. Acesso em 02 de nov. de 2019.

JUNQUEIRA, C. G. B. Brasil, Argentina e a integração no Mercosul: trajetórias e projeções subnacionais em meio à relação doméstico-internacional. In: **II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. São Paulo: PROLAM/USP, 2016. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/JUNQUEIRA_II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acesso em 25 de jul. de 2019.

LIMA, M. R. S. **Instituições Democráticas e Política Exterior**. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 22, nº 2, julho/dezembro 2000. p. 265-303. <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf>. Acesso em 21 de jul. de 2019.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. **O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)**. 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000100008> Acesso em 13 de novembro de 2019.

MILANI, C. R. S. et. al. **Atlas da política externa brasileira**. 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUerj, 2014 Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141216022358/Atlas.pdf>>. acesso em 21 de jul. de 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Paulo Bernardo vai a Manaus debater a integração física sul-americana**, 2006. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/paulo-bernardo-vai-a-manaus-debater-a-integracao>>. Acesso em 13 de nov. de 2019.

MOURA, G. **O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra**. Rio de Janeiro: Centro de pesquisa e documentação de história contemporânea do Brasil, 1990. Fundação Getúlio Vargas.

MURY, L.G. M. A importância da integração comercial da América do Sul. Porto Alegre: Seminário brasileiro de estudos estratégicos internacionais SEBREEI, 2012. p. 405.

NEVES, B. **Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN**, 2019. 247 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2019.

SANAHUJA, J. A. **Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Rev. Bras. Polít. Int. 185-204, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a10v48n2.pdf>>. Acesso em 10 de agost. de 2019.

SARAIVA, M. G. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas**. Mural Internacional: 2010.

SARAIVA, M. G. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007**. Rev. Bras. Polít. Int., Brasília, v. 50 n. 2, p. 42-59, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>> Acesso em 05 de set. de 2019.

SEBBEN, F. D. **Infraestrutura e desenvolvimento: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN**. 2017. 352 f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas da

SETÚBAL, O. Linhas gerais da política externa. In: BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/949-A_Pol%C3%ADtica_Externa_ap%C3%B3s_a_redemocratiza%C3%A7%C3%A3o_TOMO_I.pdf> acesso em 21 de jul. de 2019.

SOUZA, V. H. P.; SILVEIRA, M. P. **Integração Territorial na América do Sul: Uma análise dos projetos de infraestrutura dos portfólios da IIRSA/COSIPLAN**. São Paulo: Cadernos Prolam/Universidade de São Paulo, 2014.

SPEKTOR, M. **Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 47, n. 2, p. 191-222, Dec. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de out. de 2019.

UFRGS, Rio Grande do Sul, 2017.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Comercio Internacional e Integración, 2007.

VIGEVANI, T. et al. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites**. Rev. Bras. Polít. Int. Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>> Acesso em 05 de set. de 2019.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Definindo autonomia. In: _____. **A política externa brasileira**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 27-38.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Política externa brasileira na era de Fernando Henrique Cardoso: a busca de autonomia pela participação. In: _____. **A política externa brasileira**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 93-128.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Pressões para mudança: a política externa de José Sarney. In: _____. **A política externa brasileira**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 39-68.

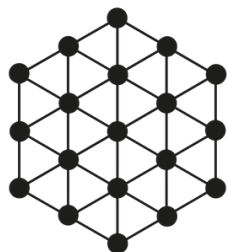
VIZENTINI, P. G. F. **O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases**. Ensaios FEE, Porto Alegre, RS, v. 20, n. p. 134-154, 1999. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1941/2316>>. Acesso em 24 de jul. de 2019.



92

**DA POLÍTICA DE PORTAS
ABERTAS AO GOVERNO
BOLSONARO: UMA
ANÁLISE DA MUDANÇA DE
POSICIONAMENTO
BRASILEIRO FRENTE À
POLÍTICA DE REFUGIADOS**

Daiane Guimarães Lôbo



92

DA POLÍTICA DE PORTAS ABERTAS AO GOVERNO BOLSONARO: UMA ANÁLISE DA MUDANÇA DE POSICIONAMENTO BRASILEIRO FRENTE A POLÍTICA DE REFUGIADOS

Daiane Guimarães Lôbo

RESUMO

Com velhos costumes de receptividade, o Brasil é caracterizado mundialmente por sua Política de Portas Abertas quanto a imigrantes e refugiados. Com o aumento exponencial da crise migratória europeia e sul-americana não seria diferente, chegando a facilitar o processo burocrático para a entrada de solicitantes de refúgio advindos da Síria e Haiti. Todavia, mudanças começaram a serem feitas no governo de Jair Bolsonaro, assim como alterações na percepção da população quanto à aceitação de refugiados na sociedade. O presente artigo procura analisar a transição dos governos e suas políticas quanto aos refugiados. A metodologia seguirá o método dedutivo, procurando apresentar um panorama geral de crise migratória mundial e posteriormente as políticas brasileiras quanto ao tema, trazendo junto a análise a presença de organizações internacionais como ACNUR. Possuirá natureza básica com objetivos exploratórios, e tal hipótese será baseada no aumento da rigidez e preconceito para com os solicitantes de refúgio que venham a viver no país, mudando aos poucos a imagem de Estado receptivo e cooperativo, para isolacionista e anti-imigração, frente a comunidade internacional.

Palavras-chave: refugiados, ACNUR, crise migratória, governo Bolsonaro.



1. Introdução

A mudança de política brasileira tem sido percebida em diversos âmbitos, doméstico e internacional, frente a questões de grande importância na agenda do país. O Brasil, durante muitos anos, se esforçou para se colocar em uma posição de destaque no sistema internacional, procurando por alianças econômicas e políticas, defendendo a cooperação, multilateralismo e parcerias com organizações internacionais, Estados e o âmbito privado.

Com o tópico de refugiados não seria diferente. O país foi um dos governos que mais defendia e promovia as causas dos direitos humanos, interna e externamente, em especial após o período de redemocratização, sendo hoje um dos países com legislação para migrantes e refugiados mais desenvolvida e moderna do mundo e o país da América Latina que mais recebe refugiados de diversas partes do globo. Todavia, todo o reconhecimento internacional conquistado nos últimos anos corre risco com a presidência de Jair Bolsonaro, o qual tira o foco da política de líder regional, a cooperação Sul-Sul e o foco voltado para a promoção dos direitos das minorias, para uma política voltada para o isolacionismo, forte aliança com EUA, segurança e soberania nacional acima de tudo.

O presente artigo irá analisar como se deu o avanço da política migratória e o desenvolvimento de uma imagem de liderança brasileira frente ao tema, as dificuldades e os sucessos conquistados, assim como a mudança nesta política com o novo governo Bolsonaro e como o país passa a ser visto na comunidade internacional com a diferença de governos. Será apresentada uma breve contextualização do início da política mundial quanto ao tema dos refugiados e a atual crise migratória ocorrendo no mundo. Logo após será feita uma análise dos avanços e retrocessos que ocorreram desde o pós-Guerra Fria, período militar e a volta da democracia e os governos que sucederam, seguido da apresentação do governo de Bolsonaro e as mudanças do olhar para com o Brasil, sendo concluído com as considerações finais.



2. Crise migratória

Segundo a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, refugiado é definido como 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 (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1951).

A Convenção foi uma das primeiras que aborda o tema dos refugiados, visto a massiva migração devido a Segunda Guerra Mundial, todavia, tal documento apenas entendia como refugiados aqueles que possuíam origens europeias (reserva geográfica) e que sofreram perseguições a partir de 1 de janeiro de 1951 (reserva temporal). Contudo, o Protocolo de 1967, o qual complementa a Comissão, dá fim a estas reservas (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017).

Portanto, hoje a Convenção e o Protocolo de 1951 são as bases que regem o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) criado após a Segunda Guerra Mundial com o intuito de dar assistência aos refugiados europeus e, hoje, responsável por garantir a qualquer indivíduo o direito de procurar e receber refúgio, assim como retornar ao seu país de origem e orientar os países quanto a suas responsabilidades no tópico (ACNUR, 2020). Ademais, apenas os governos, com seus sistemas especializados no tema, possuem liberdade para decidir quais solicitantes de refúgio precisam de sua proteção, devendo seguir apenas o princípio da não devolução (*non-refoulement*), onde os "solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas não podem ser retornadas a nenhum país ou território onde sua vida e integridade estejam em risco" (ACNUR, 2020).

Há uns anos o mundo vem passando por um período de grande crise migratória, sendo caracterizado como a maior desde a Segunda Guerra Mundial. Segundo dados da ONU, em 2015 cerca de 65.3 milhões de pessoas deixaram suas casas e 54% deste número são oriundos de apenas três países: Síria, Afeganistão e Somália, respectivamente (UNHCR, 2015). Já no final de 2019, este número já se encontra em 79.5 milhões de pessoas forçadas a deixar seus lares para trás, sendo praticamente o dobro da última década e 1% da população mundial (UNHCR, 2020).

As estatísticas para os refugiados, especificamente, são igualmente preocupantes, sendo, em 2019, 26 milhões o número de indivíduos que deixaram seus países, 85% destes estão localizados em países em desenvolvimento, 68% destes oriundos de apenas 5



países: Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Mianmar, respectivamente, além de os cinco países que mais os recebem serem a Turquia, Colômbia, Paquistão, Uganda e Alemanha, respectivamente (UNHCR, 2020).

Estes números são resultados da grande presença de conflitos armados, desigualdade social, violações de direitos humanos ou perseguições que ocorrem em diversos países pelo globo. A Síria, que conta com 11 milhões de refugiados e deslocados internos vem passando por uma guerra civil desde 2011, iniciada por ondas de manifestações inspiradas na Primavera Árabe, mas que avançaram para uma forte repressão militar advinda do governo de Bashar al-Assad contra sua população, o qual vendo sendo fortemente pressionado pela comunidade internacional a deixar o poder do país, contudo, este possui o apoio de nações poderosas como a Rússia (LÔBO, 2020). Além disso, até 2018 o país ainda sofria com a presença do grupo terrorista Estado Islâmico (ISIS) (FOLHA DE S. PAULO, 2018) que, em 2014, atingiu o ápice de seu poder no país, autoproclamando seu califado e controlando boa parte do território e população síria.

Já na Venezuela de Nicolas Maduro, segundo país com atual maior número de refugiados no mundo, a situação não é muito diferente. Vivendo uma grave crise econômica e política iniciada no governo de Hugo Chaves, herdada e agravada com Nicolas Maduro, a população do país sofre com a falta de condições básicas de saúde, a escassez de produtos alimentares, a hiperinflação, a baixa nos preços do petróleo e os altos níveis de desemprego. Tal cenário criou-se um ambiente de caos, com o aumento das taxas de criminalidade e manifestações contra o governo de Maduro, que escolhe reprimir fortemente com abusos policiais e prisões arbitrárias, sendo registrados casos de tortura contra os detidos (HRW, 2018). Os números de refugiados e imigrantes já somam mais de 3,4 milhões (10% da população do país), chegando a ser 5.000 pessoas deixando o país diariamente em 2019 (G1, 2019) e, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a crise humanitária que ocorria na Europa devido à forte imigração de sírios fugindo da guerra, agora ocorre na América do Sul com o aumento do fluxo de venezuelanos deixando seu país e pedindo refúgio as nações vizinhas que, segundo a ACNUR, são as que mais sofrem com as solicitações de refúgio, sendo os maiores números na Colômbia (1,3 milhão), Peru (768 mil), Chile (288 mil), Equador (263 mil), Brasil (168 mil) e Argentina (130 mil) (EL PAÍS, 2019).

Ademais, países como Afeganistão, Sudão do Sul e Mianmar, além de Somália, Sudão, República Centro-Africana e República Democrática do Congo são caracterizados pelo alto índice de violência, promovido pela presença de grupos terroristas e facções



armadas, além de perseguições étnicas, extrema pobreza e ausência de condições básicas de alimentação, saúde e moradia para sua população, que muitas vezes não tem outras opções de sobrevivência além de deixar suas casas e tentar recomeçar em outro lugar.

3. Política Migratória e reservas geográfica e temporal

O governo brasileiro sempre foi conhecido internacionalmente como um país receptivo a todos os refugiados que desejam começar uma nova vida em terras tupiniquins. Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil foi um dos países que ratificou a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e foi selecionado para compor o Comitê Consultivo do ACNUR devido ao seu grande comprometimento para com o tema. Tal convenção compreendia a definição de refugiados aqueles que possuíam raízes europeias e que sofreram perseguições até 1 de janeiro de 1951. Logo, era um número alto, mas não totalizado, de pessoas no cenário mundial que poderiam ser encaixadas na definição e recomeçar suas vidas com o status de refugiados em outros países. Neste contexto, o Brasil se tornou o país da América do Sul que mais aceitava solicitações de refúgios, chegando a receber 40 mil europeus, contudo, de forma seletiva (MOREIRA, 2008).

Este passava por um momento de desenvolvimento econômico, logo, aqueles que possuíam condições de trabalhar, eram direcionados para contribuir com a força de trabalho nacional, e com os refugiados não seria diferente. O país não possuía uma política de refugiados específica, o que acabava, conseqüentemente, misturando os casos com a política de imigração, além disso, apenas aceitava as solicitações daqueles que poderiam contribuir, de alguma forma, para o desenvolvimento econômico do país o que, segundo Hélio Lobo, representante do governo brasileiro na Comissão Preparatória para a Criação da Organização Internacional de Refugiados, em 1947, seria:

Gente sadia, de estatura elevada, com aquele senso do trabalho, de família e de religião, desde simples operários até professores universitários, médicos ou engenheiros. [...] note-se sobre a índole conservadora, anticomunista, esta segunda característica favorável [...]. (apud GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017)

Com a chegada do governo militar, o país passou de seletivo para restritivo quanto a recepção de refugiados, devido a presença do comunismo e demais ameaças à segurança nacional. Tal preocupação fez com que o Brasil desse prioridade a este tema e deixasse em segundo plano a agenda humanitária, a qual incluía os refugiados. Tal



posicionamento não foi bem visto na comunidade internacional, que passava por um momento de aprovação do Protocolo de 1967, o qual o Brasil foi contra, pois era a favor das reservas temporal e geográfica (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017).

Devido a pressão e imagem negativa do país frente aos países e organizações do sistema internacional, o governo brasileiro aprovou, apenas em 1972, o Protocolo e realizou um acordo com o ACNUR, organização que já se encontrava atenta a crise de refugiados ocorrendo no continente devido aos governos militares da época e acabou por estabelecer um escritório no país, o qual só o foi devidamente reconhecido pelo governo anos depois. Todavia, esta não tinha liberdade total de atuação, uma vez que o governo apenas promulgou o Protocolo na teoria, na prática este exigia a continuação das reservas temporal e geográfica da Convenção, limitando o trabalho do ACNUR frente a ajuda aos refugiados latino-americanos e demais partes do mundo que não fosse a Europa. Além do mais, devido à falta de reconhecimento, o órgão das Nações Unidas dependia de parcerias com outras organizações de direitos humanos, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, organizações as quais deram suporte a chilenos, argentinos e uruguaios que chegavam ao país ilegalmente e, com a ajuda do ACNUR, muitos vietnamitas e cubanos conseguiram recomeçar no país com o status de imigrantes (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017).

Ademais, com o cenário ditatorial na América do Sul e com a ausência de política específica para com os refugiados, logo, a utilização da política de imigrantes, o país se tornou um território de trânsito para aqueles que saíam de seus países fugindo de seus governos, mas não podiam ficar no Brasil, logo, lhes eram oferecidos o visto de turista e a permanência de 90 dias até estes serem reassentados, com a ajuda do ACNUR, em outras regiões como EUA e Canadá (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017).

Outro acordo internacional que também não foi assinado pelo Brasil no momento de sua criação e isto não passou despercebido pela comunidade internacional foi a Declaração de Cartagena de 1984, que consistiu em uma reunião para debater formas de como lidar com a crise migratória na América Central, visto que a Convenção de 1951 não incluía boa parte dos 2 milhões de indivíduos que fugiam de seus países em busca de segurança, maioria oriundos de El Salvador, Nicarágua e Guatemala. Logo criou-se a Declaração em prol de dar voz aos refugiados latino-americanos e suas realidades. Além disto, esta não é uma declaração de caráter vinculativo, ou seja, mesmo assinada, não era obrigatória ser seguida (ALMEIDA; MINCHOLA, 2015)



Com o fim da ditadura militar e o período de redemocratização, a política brasileira foi marcada pelo reconhecimento das atividades do ACNUR e a mudança do escritório do mesmo para a capital, assim como a adoção plena da Declaração de Cartagena e do Protocolo de 1967, dando fim as reservas temporal e geográfica. Ademais, o país redireciona sua política externa para os assuntos humanitários, assinando tratados e reconhecendo organizações voltados para a defesa dos direitos humanos (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017).

4. Política de Portas Abertas

Todo o processo da formulação de uma política para refugiados, desde seu início até o governo de Michel Temer, é marcado por uma completa redefinição da relação do governo com este grupo da sociedade, se comparado com a política existente antes e durante o governo militar e após a redemocratização.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) foi um dos governos que deram início a uma imagem internacional baseada na cooperação e multilateralismo, fortes características a ordem do sistema internacional dos anos de 1990. Além disso, é marcado pelo reconhecimento de tratados e organizações voltadas para a defesa dos direitos humanos, como a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, em 1994, a realização de parcerias com organizações civis, como a estabelecida com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, assim como a formulação da lei 9.474 em 1997, baseada na Convenção de 1951, Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984, a qual abrange a definição de refugiado, se tornando uma legislação de referência no continente latino-americano e permitiu a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), responsável pela avaliação, recepção e acolhimento dos refugiados que chegam em território nacional, assim como o Programa de Reassentamento Solidário no Brasil em 1999, responsável pela integração destes na sociedade brasileira. (DIAS, *et. al.*, 2011).

O governo de Lula (2003-2011) seguiu a mesma política voltada para a cooperação, multilateralismo e maior projeção internacional, assim como temas de direitos humanos em conjunto com organizações internacionais, no entanto, seu governo deu mais prioridade a cooperação Sul-Sul, a parceria com países em desenvolvimento e do continente latino-americano, além de promover uma imagem de pacifista e de mediador



internacional, com uma política externa conhecida por ser “ativa” e “altiva”, com o especial intuito (iniciado pelo governo de FHC) de garantir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e de se tornar um líder regional.

Portanto, Lula deu continuidade ao trabalho de seu antecessor quanto as políticas voltadas para os refugiados, começando em 2004 onde, em uma reunião de comemoração dos 20 anos da Declaração de Cartagena, que deu luz ao Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, o representante brasileiro propões a criação do Programa Regional de Reassentamento Solidário, com foco na proteção e reassentamento dos refugiados da região, assim como a assistência aos países que se encontravam sobrecarregados com a incidência de colombianos fugindo dos conflitos armados. O financiamento do programa é feito pelo ACUR e naquele ano chegou a receber 120 refugiados além de, em 2008, cerca de 200 colombianos e 100 palestinos oriundos dos campos de refugiados da Jordânia passassem a morar no país (MOREIRA, 2008).

Além do famoso trabalho feito pelo governo brasileiro em missões de paz, como a MINUSTAH no Haiti, as quais também servem como forma de avaliar o país e considerar a possibilidade de receber refugiados do mesmo, o país, em conjunto com o ACNUR, é responsável pela assistência financeira a organizações civis, como a Cáritas, para garantia de ajuda com moradia, auxílio jurídico e idioma (MOREIRA, 2008).

Também foi no governo Lula que foi criado o Comitê Estadual para Refugiados de São Paulo (CER) o qual possui a mesma estrutura do CONARE e atua para promover maior inclusão social, garantia e promoção dos direitos e políticas dos refugiados que moram no estado. O comitê é criticado por, apesar de possuir maior representatividade civil, esta não inclui os refugiados nas decisões e tal ação é justificada pelo baixo número destes na sociedade brasileira. Além disso, o programa ganhou força e passou a ser criado em diversos outros estados, como Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso do Sul (DIAS, *et. al.*, 2011).

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016), apesar de marcado por diversas complicações políticas, também procurou seguir as políticas voltadas para direitos humanos de seu antecessor. Todavia, Dilma governou o país durante um período extremamente delicado no contexto internacional quanto a questão dos refugiados, uma vez que, devido a guerras civis ocorrendo em lugares como Síria, Afeganistão e Sudão do Sul, o mundo passou a vivenciar o início do que seria a maior crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial, contando com 70,8 milhões de pessoas forçadas a deixar seus



lares e 25,9 milhões deste número serem refugiadas (ACNUR, 2019). Logo, países como Brasil, que já possuía forte histórico de receptor para refugiados, passou a sofrer com uma alta massiva nas solicitações de refúgio onde, em 2011 havia 3.538 solicitações, em 2013 este número sumiu para 17.631, em 2015 havia 28.670 e em 2018 chegou a 80 mil solicitações, segundo dados da Polícia Federal, onde 61.681 são oriundos da Venezuela (ACNUR, 2019).

Quanto às estatísticas de refugiados já reconhecidos pelo governo brasileiro, em 2011 eram 4.035, já em 2014, 7.262 estavam vivendo no Brasil e em 2018 o número chegou a 11.231. Diante deste cenário, em 2013 a CONARE facilitou a concessão de visto humanitário para refugiados sírios que estivessem fugindo do governo de Bashar al-Assad e tal ação resultou em 51% dos refugiados reconhecidos em 2018 serem provenientes da Síria, segundo a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para Refugiados (ACNUR, 2019).

Além disso, o governo brasileiro, através do Itamaraty, divulgou a possibilidade de haitianos e apátridas residentes no Haiti tirarem vistos temporários e autorização de residência para viverem no Brasil, através da embaixada brasileira no país (ITAMARATY, 2018), fazendo com que estes tenham direito a identidade, ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a carteira de trabalho, além de acesso aos serviços públicos (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017). Tal ação é motivada devido ao grande número de refugiados chegando no país ilegalmente com ajuda de traficantes de pessoas, com isso, tal prática diminuiu em 96% nos primeiros 12 meses (G1, 2016).

Ademais, o governo de Rousseff também foi marcado por uma grave crise econômica, o que dificultou o trabalho do ACNUR e demais parceiros para oferecer assistência, assim como tornou os refugiados que já viviam no país um grupo ainda mais vulnerável, uma vez que estes sofriam dificuldades para se colocar no mercado de trabalho brasileiro. Outro alvo de críticas quanto aos órgãos brasileiros para com os refugiados é a extrema burocratização, o que impossibilita tais indivíduos a ingressarem em escolas, universidades, ter acesso a serviços básicos ou programas do governo.

Já o governo de Michel Temer foi responsável por sancionar a nova Lei da Migração (13.445/2017), onde permite o refugiado a participação em concursos públicos e ao trabalho formal, assim como a manutenção do visto humanitário e a facilidade de emissão de documentos para permanência no país. A lei teve seu início ainda no governo de Dilma e foi sancionada, com vetos, por seu sucessor, além de ser considerada uma das mais desenvolvidas do mundo (GONÇALVES, LOUREIRO, ORNELLAS, 2017).



Portanto, pode-se observar a permanência de uma Política de Portas Abertas no Brasil, assim como o desenvolvimento de uma legislação específica para o tema de refugiados, desde o período de redemocratização e, apesar de ainda não ser uma situação ideal, onde tal grupo ainda vivesse com problemas econômicos e burocráticos, além das diferenças sociais e o preconceito ainda enraizado, os governos vigentes trabalharam para que tal grupo na sociedade pudesse viver com dignidade e segurança.

5. Governo Bolsonaro

Caracterizado como “a mais nova ameaça da América Latina”, segundo a The Economist, o presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) é o primeiro presidente desde a redemocratização que é contra as políticas de migração brasileira, em especial as voltadas para refugiados. Em uma visita oficial à Índia, Bolsonaro afirma que:

A nossa lei de migração é uma vergonha, fui o único a votar contra e fui muito criticado pela imprensa. Eles chegam no Brasil com mais direito do que nós. Isso não pode acontecer, porque devemos preservar o nosso país. Se abrir as portas como está previsto na lei de migração, o país pode receber um fluxo de pessoas muito grande e com muitos direitos”, disse o brasileiro. (BBC, 2020)

O presidente segue a linha, assim como Donald Trump, de anti-imigração, onde vai contra a, já antiga, Política de Portas Abertas defendida pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer. Tal governo possui um posicionamento parecido com os governos militares citado no tópico supracitado, onde era dada prioridade a segurança nacional e considerava os imigrantes e refugiados possíveis ameaças, além de deixar temas humanitários em segundo plano.

Logo, o ponto alto, até agora, da política do governo Bolsonaro contra os refugiados é a saída do Brasil do Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular das Nações Unidas. Tal Pacto procura promover o compartilhamento de responsabilidades quanto a recepção de imigrantes e refugiados, a coordenação entre os Estados, a não discriminação e a cooperação entre os signatários em prol da diminuição dos desafios enfrentados em uma crise de migratória. O Pacto não possui caráter vinculante, ou seja, este não gera obrigação da parte do Estado em seguir suas diretrizes, além disso, EUA, Austrália, Itália e Israel são alguns países que também votaram contra (ONU NEWS, 2018).

Todavia, o Itamaraty comunicou a saída do país do Pacto às Nações Unidas sob a justificativa de que “imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país”, segundo o ministro das relações exteriores, Ernesto



Araújo (G1, 2019). Já o presidente Bolsonaro justificou a saída do Pacto afirmando que o país precisa de critérios e que é o governo quem decide se aceita ou não refugiados, além de que:

A defesa da soberania nacional foi uma das bandeiras de nossa campanha e será uma prioridade do nosso governo. Os brasileiros e imigrantes que aqui vivem estarão mais seguros com as regras que definiremos por conta própria, sem pressão do exterior. (O GLOBO, 2019)

Ademais, enquanto ainda era deputado federal, Bolsonaro chama os refugiados de “escória do mundo”, se referindo a crise de refugiados oriunda da Síria e demais países e que chegavam em massa no Brasil, e que se preocupava com a segurança nacional devido a isto:

Não sei qual é a adesão dos comandantes, mas, caso venham reduzir o efetivo (das Forças Armadas) é menos gente nas ruas para fazer frente aos marginais do MST, dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora, está chegando os sírios também. A escória do mundo está chegando ao Brasil como nós não tivéssemos problema demais para resolver. (EXAME, 2015)

Apesar dos pronunciamentos xenófobos e a saída do Brasil do Pacto Global, o governo de Bolsonaro facilitou, em 2019, o processo de retirada do visto brasileiro para os refugiados de origem venezuelana que viviam no país, aprovando o status de refugiado a 37 mil pessoas. É estimado cerca de 264 mil venezuelanos vivendo em território nacional, o que torna o Brasil o principal receptor da América do Sul (ONU NEWS, 2020). Logo, com o aumento exponencial do número de refugiados advindos da Venezuela, Bolsonaro assinou uma Medida Provisória que permitia a liberação de R\$223,85 milhões em 2019 para dar assistência humanitária e de emergência aos venezuelanos. O governo de Michel Temer também realizou a liberação de R\$280,3 milhões para a mesma causa em 2018 (CONGRESSO EM FOCO, 2019).

6. Considerações finais

Nota-se a clara mudança de posicionamentos entre os governos desde o início da política migratória no Brasil, no pós-Guerra Fria, até os dias atuais. O Brasil passou por um momento de desenvolvimento econômico e política externa voltada para o multilateralismo, cooperação, inserção internacional e liderança regional, como pode ser observado nos governos de FHC, Lula, Dilma e Michel Temer, respectivamente.

Além disso, a Política de Portas Abertas para os migrantes e refugiados, assim como demais políticas externas e internas voltadas para a promoção e garantia dos direitos humanos, fez com que o Brasil se tornasse um ator importante no sistema internacional, com uma imagem positiva quanta a defesa das minorias, o sucesso no papel de mediação



de conflitos e nas missões de paz, assim como líder dos países em desenvolvimento e, em especial, na região da América Latina, procurando alianças políticas e econômicas fora do eixo EUA-Europa.

Todavia, tal imagem positiva está em risco com o então governo de Jair Bolsonaro, uma vez que este defende posicionamentos contrários a política cooperativa brasileira, procurando um isolacionismo regional, alianças, quase submissas, com potências como EUA, o completo descaso com temas ambientais, valorização extrema a valores cristãos (sendo um país laico) e a xenofobia para com imigrantes e refugiados.

A saída do Brasil do Pacto Global de Migração, não apenas lança um olhar de desconfiança da comunidade internacional para o novo governo, uma vez que a justificativa usada, quanto a defesa da soberania, não faça sentido, já que é exatamente isto que o Pacto defende (além de não ser vinculativo), sua saída também pode impactar na vida de brasileiros que vivem em outros países, uma vez que o Brasil está na lista das dez nacionalidades mais impedidas de entrar na União Europeia, e a continuação de uma postura agressiva por parte do Brasil pode trazer ainda mais consequências negativas para brasileiros que vivem, ou vão com frequência, no exterior (EL PAÍS, 2019).

Além disso, o apoio de um chefe de estado a políticas xenófobas, como a criação do “Muro do Trump” para impedir a entrada de imigrantes mexicanos nos EUA, assim como pronunciamentos contra a política migratória brasileira e refugiados que chegam no país, aumentam a sensação de respaldo da sociedade para a prática da xenofobia contra indivíduos que deixam seus países fugindo de perseguições, fome e conflitos armados, tornando a vida destes ainda mais difícil e os colocando em riscos de ataques novamente.

Ademais, é notório a mudança de imagem de um país, que costumava ser visto como promissor e de reconhecimento internacional, para aquele em que todos desejam evitar nas mesas de negociação, como um claro retrocesso para o futuro de um país que prefere resolver sozinho o problema da crise migratória e a continuação da incidência de solicitações de refúgio ao invés de trabalhar na questão em conjunto e parceria com outros Estados.



Referências bibliográficas

ACNUR. **Dados Sobre Refúgio**. Disponível em: www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/#:~:text=0%20deslocamento%20for%C3%A7ado%20afeta%20mais,foram%20for%C3%A7adas%20deixar%20suas%20casas. Acesso em: 03/10/2020.

ACNUR. **CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 03/10/2020.

ACNUR. **Mandato do ACNUR**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/mandato-do-acnur/>. Acesso em: 02/10/2020.

ACNUR. **Histórico**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em 02/10/2020.

ACNUR. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>. Acesso em 03/10/2020.

ACNUR. **REFÚGIO EM NÚMEROS 4ª EDIÇÃO**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%C3%A7meros-versa%C3%A7%C3%A3o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em 02/10/2020.

ALMEIDA, Alessandra Jungs de; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **O "Espírito de Cartagena" e a Política Brasileira de Refugiados**. Revista Perspectiva.

BBC. **Na Índia, Bolsonaro diz que, no Brasil, imigrantes têm 'mais direito que nós'**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51250357>. Acesso em 03/10/2020.

CONGRESSO EM FOCO. **Bolsonaro libera R\$ 224 milhões para acolhimento a refugiados venezuelanos**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bolsonaro-libera-r-224-milhoes-para-acolhimento-a-refugiados-venezuelanos/>. Acesso em 03/10/2020.

DIAS, et. al. **A política externa brasileira para refugiados: entre a lógica das consequências e a lógica da adequação**. Belo Horizonte. Fronteira.

EXAME. **Setembro de 2015: Bolsonaro chama refugiados de "escória do mundo"**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em: 03/10/2020.

EL PAÍS. **Saída do acordo global sobre migrações pode impactar brasileiros no exterior**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/12/opinion/1547304022_687377.html. Acesso em 03/10/2020.

EL PAÍS. **Êxodo venezuelano desloca crise migratória da Europa para a América do Sul**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/18/internacional/1568808067_804228.html. Acesso em 01/10/2020.

FOLHA DE S. PAULO. **Trump diz que derrotou Estado Islâmico na Síria e ordena retirada de tropas**. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/trump-diz-que-derrotou-estado-islamico-na-siria-e-planeja-retirar-tropas.shtml>. Acesso em 03/10/2020.

G1. **Crise migratória na Venezuela afeta 1,1 milhão de crianças, diz Unicef**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/05/crise-migratoria-na-venezuela-afeta-11-milhao-de-criancas-diz-unicef.ghtml>. Acesso em 02/03/2020.

G1. **Nº de haitianos que entram no Brasil pelo Acre cai 96% em 12 meses**. Disponível em: <http://g1.globo.com/acre/noticia/2016/01/n-de-haitianos-que-entram-no-brasil-pelo-acre-cai-96-em-12-meses.html>. Acesso em 02/10/2020.

G1. **BBC News: em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/08/em-comunicado-a-diplomatas-governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-de-migracao-da-onu.ghtml>. Acesso em 03/10/2020.

HRW. **O êxodo venezuelano: A necessidade de uma resposta regional a uma crise migratória sem precedentes**. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/venezuela0918port.pdf. Acesso em 03/10/2020.

LÔBO, Daiane Guimarães. **Filhos do Califado: O Recrutamento de Crianças Soldados pelo Estado Islâmico na Guerra Civil Síria**. Disponível em: <https://integri.com.br/trabalhos-apresentados/eririo-2020/filhos-do-califado-o-recrutamento-de-criancas-soldados-pelo-estado-islamico-na-guerra-civil-siria/>. Acesso em 03/10/2020.

MOREIRA, Julia Bertino. **Políticas para refugiados nos contextos internacional e brasileiro do pós-guerra aos dias atuais**. Minas Gerais. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais

ONU NEWS. **Saiba tudo sobre o Pacto de Migração**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em 03/10/2020.

O GLOBO. **'Jamais recusaremos ajuda aos que precisam', diz Bolsonaro sobre saída de pacto de migração da ONU**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/jamais-recusaremos-ajuda-aos-que-precisam-diz-bolsonaro-sobre-saida-de-pacto-de-migracao-da-onu-23357445>. Acesso em: 03/10/2020.

ITAMARATY. **Visto Humanitário para haitianos**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18622-visto-humanitario-para-haitianos>. Acesso em 02/10/2020.

UNHCR. **Global Trends Forced Displacement in 2015**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>. Acesso em: 03/10/2020.



106—

**ENTREVISTA:
DESAFIOS DA DISCIPLINA
DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DA
POLÍTICA EXTERNA NO
BRASIL**

Professora Miriam Gomes Saraiva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro



106

ENTREVISTA:

DESAFIOS DA DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

Professora Miriam Gomes Saraiva – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

As relações internacionais e a política externa vêm ganhando mais relevância no debate público brasileiro, especialmente durante o governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo, vemos um número crescente de cursos de graduação de Relações Internacionais. Você enxerga uma correlação entre esses dois fatores?

Não de forma tão direta, e menos ainda relacionado ao Bolsonaro. A globalização trouxe a entrada de novos temas na agenda internacional junto à redemocratização brasileira. Ao mesmo tempo, a difusão da internet e dos meios de comunicação trouxe dentro do Brasil debates, não especificamente sobre política externa nacional, mas que se relacionam às relações internacionais como meio ambiente e direitos humanos. A democratização fez com que esses debates comesçassem a vir à tona, talvez num passo mais lento na questão da política externa.

O aumento do número de cursos de RI se deu na medida em que esses debates vieram para dentro da sociedade brasileira e começaram a despertar interesse nas questões internacionais como também a ver essa área como de possível trabalho. Com isso, os cursos começaram a crescer, sobretudo no começo dos anos 2000.

No governo atual e já anteriormente, depois da eleição do Donald Trump, se viu um esvaziamento do multilateralismo, a própria crise brasileira começou no segundo governo Dilma Rousseff. Tudo o que se seguiu foi encolhendo as possibilidades de trabalho, frustrando as expectativas. Eu acho que daí para frente os cursos pararam de crescer e se estabilizaram em determinado patamar.



Qual impacto você acredita que esse fenômeno tenha sobre as pesquisas acadêmicas na área? Por outro lado, qual contribuição as RIs podem dar ao debate público?

Em princípio, na área da diplomacia o debate com os acadêmicos não é, historicamente, fluido, menos ainda estudantes ou estudiosos pesquisadores de Relações Internacionais são contratados para assessoria no Itamaraty, o que você pode ver em outros ministérios. O diplomata entende que já possui conhecimento suficiente, no entanto, na medida em que o interesse da sociedade pelo tema cresce, começam a aparecer outros canais e outras formas de interação e de contribuição para a formulação da política externa.

Por outro lado, a imprensa torna o debate mais público e refinado: as questões são divulgadas e postas em outro patamar, não apenas na visão mais antiga realista. Para isso, a participação dos pesquisadores tem sido muito importante.

Como revistas acadêmicas, especialmente as de graduação como A Internacionalista, podem contribuir para esse debate e garantir que as mudanças curriculares e a evolução da disciplina de RI sejam positivas?

Esse debate vai se dando a partir da literatura. É verdade que nesse ano particularmente o debate entrou numa outra área, a área das *lives* e das mesas que, aliás, estão ocupando um espaço muito importante e tendo muito êxito. Existem mesas e veiculadas no YouTube ou Zoom, eventualmente há participação de audiências grandes, facilitando também o intercâmbio entre pesquisadores e audiências em outros países.

Atualmente, fica mais fácil participar de uma mesa onde a organização é feita na Argentina e Inglaterra, estando no Brasil. Há a possibilidade de puxar debates, e diálogos sobre as ideias e as percepções da área. Hoje as visões dos diferentes pesquisadores são veículos importantes. Mas, tirando esse ano, as publicações são o principal.

Ao mesmo tempo que se observa uma demanda maior por cursos de relações internacionais, também se observa, no ambiente de graduação, uma demanda por



inovação curricular para incluir novos temas como paradiplomacia e relações governamentais. Como você enxerga esse movimento?

Eu acho que os cursos de Relações Internacionais foram criados livremente, no ímpeto do momento e sem uma base curricular estabelecida pelo governo. Assim, os cursos poderiam ser muito orientados para economia, ou apenas para o mundo acadêmico, seus focos dependeriam do quadro docente criador do curso.

Na medida em que a profissão vai se consolidando e se estabelecendo, as demandas de trabalho se colocam para os formados em Relações Internacionais. Também existe um desejo de inovação curricular para incluir novos temas como a paradiplomacia e as relações governamentais. Dentro dessa questão de mudança e adaptação do currículo, encontram-se algumas dificuldades e resistências por parte do departamento a fazer mudanças.

Sobre essa dificuldade de implementação de mudança, quais os desafios e como você acha que podem ser solucionados?

Solucionar os desafios não é muito fácil porque montar um curso é um quebra-cabeças. Precisa-se de muitas disciplinas, algumas com pré-requisito, e depois da aprovação dentro da instituição que tem que passar por diferentes órgãos. Começa no departamento, vai na unidade ou no instituto, certamente num órgão ligado à Pró-Reitoria de Graduação. Depois, ele é enviado para o MEC que o registra. Toda mudança tem que ser indicada ao MEC. Após passar por todas estas etapas, ainda precisa-se justificar porque a mudança. Esse processo é difícil.

Outra coisa diz respeito aos próprios corpos docentes dos departamentos. O corpo docente é voltado para ensinar as suas especialidades, então alguém vai ensinar política externa, outro ensinará sobre diplomacia subnacional. Muitas vezes solicitações de mudança de currículos não têm corpo docente. É difícil o profissional querer mudar de disciplina, o que faz com que ninguém queira dar a disciplina.

Tem um problema docente e tem um problema institucional das regras da burocracia que envolve cursos. E ainda não dá para saber se de fato essa disciplina é tão necessária. Metade do quadro docente pode dizer que sim, outra metade pode dizer que



não. Mas não inviabiliza, sobretudo por parte dos estudantes, que sejam apontadas mudanças necessárias e criados mecanismos para as conseguir. Obviamente faz parte do jogo cada jogar para o seu lado.

Ainda sobre esse jogo, alguma opinião a respeito de como instituições de graduação, por exemplo uma revista acadêmica como A Internacionalista ou empresas júniores, podem ajudar a enriquecer esse debate para tornar as mudanças positivas?

Elas podem enriquecer o debate se conseguirem fazer dois canais: trazer para os estudantes opinião de especialistas daquilo que querem. Por exemplo, você tem uma área específica sobre a qual seria interessante trazer especialistas, expondo o que eles pensam? Inclusive, nem sempre os docentes podem ter esse papel, às vezes precisam ser pessoas que trabalham com determinada área.

Por exemplo, alguém poderia falar que falta introduzir no curso de graduação a disciplina de Saúde e Relações Internacionais por ser fundamental. O mundo está vivendo um problema gigantesco que ninguém explica. Quais os problemas nesse sentido? Primeiro: falta de especialistas.

Então qual o papel que podem ter as iniciativas: trazer debate para os estudantes. E, do outro lado, promover debates internos entre os estudantes para que o corpo docente possa ver o que acontece na graduação. É muito difícil para o corpo docente ver exatamente a dimensão da graduação. Serve nesses dois sentidos: trazer a visão de vocês para os docentes acompanharem e trazer informações de especialistas que podem contribuir para ver se a disciplina nova a ser introduzida é relevante ou não.

A respeito da importância da pesquisa para a graduação, qual a importância da relação entre a pesquisa científica em RI e o ensino na graduação?

A primeira delas é a pesquisa como forma de aprendizado. No meu entender é bastante importante e deve ser incentivada em qualquer curso. Relações Internacionais tem uma dimensão de pesquisa grande, mas tem cursos que não a exploram nem possuem. Mesmo assim, como a pesquisa é uma forma importante de aprendizado, acho



que ela deveria ser incentivada em qualquer curso, mesmo que o aluno uma vez formado vá trabalhar numa área não acadêmica.

Nesse sentido, é uma coisa que aprendida acompanha a vida fora da faculdade. Certamente, os formados em Relações Internacionais não saberão tudo, saberão muito pouco, como o formado em qualquer coisa. Se você for se candidatar ao mestrado em Relações Internacionais vai ter que estudar e aprender novas coisas. Não pense que a graduação é suficiente. A pesquisa vai te acompanhar para sempre na medida em que o conhecimento é dinâmico. Essa é uma parte importante da pesquisa.

A segunda coisa é mais específica da área de relações internacionais, que é um diálogo com a pesquisa muito grande tratando-se de uma das ciências sociais. Em uma enquete que a PUC-Minas fez, 10% dos formandos foram para a área acadêmica. Então você tem uma cota razoável de pessoas que vai para essa área, o que não acontece em outros cursos. Você tem a pesquisa, a iniciação científica e os laboratórios. Isso abre espaço para que os alunos tenham o primeiro contato na pesquisa para ver se gostam ou não na sequência.

O governo Bolsonaro estabeleceu uma série de rupturas na política externa brasileira e há uma unanimidade entre os analistas sobre a fragilidade da posição externa do Brasil hoje. Como você analisa esse cenário?

Em princípio, o fato de ter uma ruptura não quer dizer que a posição do país se torne frágil. O problema da política externa do Bolsonaro é que essas rupturas foram propositais: elas vieram junto de um desmonte da burocracia diplomática. A burocracia normalmente dá continuidade às políticas, é a mesma em diferentes governos e é uma forma de continuidade. O presidente Bolsonaro, muito ansioso para modificar a política externa, começou a desmontar essa burocracia.

Ao desmontar a burocracia treinada há muitos anos para fazer sua função, certamente se fragiliza o país. Digamos que essa linha de política externa tenha sucesso e se consolide no tempo, se formará uma burocracia baseada por ela. A diplomacia brasileira era uma diplomacia considerada eficiente e preparada, agora o que ela tem de eficiência e de preparo não pode ser usado porque se dá no multilateralismo que não é do



agrado do atual governo. Ela foi preparada a partir de determinadas ideias não mais contempladas, então o diplomata tem de reaprender essa nova forma de fazer política externa. A ruptura fragilizou muito porque se deu não só de forma profunda mas na própria burocracia.

O Mercosul, desde seu nascimento, foi considerado prioridade para a política externa brasileira. Nos últimos anos, parece que há uma desvalorização do bloco. A que você atribui essa perspectiva? Há relação com a discrepância ideológica entre os atuais governos brasileiro e argentino?

Eu acho que essa desvalorização do bloco começou no governo Temer, na verdade. Eu iria falar de Dilma, mas é um caso mais polêmico. Certamente com o governo Temer ele perdeu relevância no sentido em que foi se restringindo à dimensão econômica. Outras dimensões do bloco que eram, a nível de oratória, consideradas importantes foram deixando de ser. Isso, claro, esvazia, e o bloco começou a perder importância.

Agora, chegando no governo Bolsonaro, acho que aconteceu outro problema que se agregou ao bloco na dimensão econômica. O enfraquecimento não começou só com a eleição do Alberto Fernández, durante o período do governo Macri o bloco já estava bastante secundarizado na política externa brasileira, mas o ministro Paulo Guedes, entre a eleição do governo brasileiro no final de 2018, deu declarações dizendo que o Mercosul tinha que acabar. Então, a questão não foi ligada ao governante, particularmente, mas apenas piorou. Pelo menos com o Macri havia um diálogo um pouco menos travado. Atualmente, chegamos ao fundo do poço.

Eu acho que o bloco perdeu relevância no governo Bolsonaro nesse sentido por dois motivos. Primeiro, porque a América do Sul e Latina, os dois casos, perderam importância. O governo Bolsonaro buscou suas identidades com o Ocidente, um Ocidente que, inclusive, já morreu: Ocidente antigo, pré-multilateralismo, nem um Ocidente real de hoje em dia.

Segundo, o governo Bolsonaro é cheio de grupos e a política externa é muito ligada aos interesses dos grupos que apoiam o governo ou que apoiaram durante a campanha eleitoral. Sobre a América do Sul, não tem nenhum grupo que tenha interesse particular



ou que, pelo menos, assim tenha demonstrado. Então, politicamente, a América do Sul não tem relevância assim como o Mercosul.

Como você avalia o futuro da integração regional na América Latina, considerando a mudança de ânimos que tem sido a gestão Biden e os recentes movimentos da Argentina e do México em ocupar o vácuo de poder deixado pelo Brasil?

Agora ela sofre uma coisa que é própria do liberalismo: processo de abertura econômica muito grande. A chamada união aduaneira complica, prejudica e atrapalha esse processo. O ideal seria uma área de livre comércio, a União Aduaneira sempre reserva um mercado no seu interior. O ministro Paulo Guedes tem um posicionamento bastante liberal, inclusive trabalhou no pós-doutorado no Chile, na equipe que fez o processo de liberalização da economia chilena. A dimensão política não tem interesse no Mercosul, toda governança regional foi desmontada e a falta de diálogo entre presidentes e ministros da Saúde, junto ao fechamento das fronteiras na pandemia, são um retrato da retração das instituições regionais.

Além da integração propriamente dita, teria uma série de instituições cooperativas que não estão conseguindo atuar e que são deixadas de lado. A Unasul tinha alguns conselhos, incluindo de saúde, que seria de bastante serventia no momento atual. Você tem um desmonte dessa governança regional, é um momento difícil para se pensar o projeto de integração. A principal recomendação que se pode fazer, no momento, é que se busquem as cooperações na área técnica, porque isso sempre é útil.

Sobre a liderança brasileira, a verdade é que se você se empenha em tocar para diante a governança regional, as instituições, como aconteceu com o Brasil durante o governo do FHC e do Lula, há um benefício. Um país, sobretudo como o Brasil, teve condição de arcar com uma parte dos custos desta integração, o que é um incentivo forte. Não ter país que incentive é complicado. Vocês mencionaram o México e Argentina, mas não somente, a Colômbia procurou esse espaço, assim como o Chile. Quem criou o Pró-Sul, por exemplo, foi o governo do Chile em parceria com o governo colombiano. Vocês citaram a esquerda, com o caso do México e da Argentina, mas também teve a direita, que não funcionou. Segue existindo, mas não decolou, e é difícil um país ter condição de liderar, precisa conseguir arcar parte dos custos da integração.



No caso, o Brasil não tem essa intenção: não está disposto a gastar nem energia nem recursos para fomentar o regionalismo latino-americano e os outros países da região. Os outros governos também não aceitariam ser liderados pelo governo de Bolsonaro, que possui poucos seguidores na região. Há governos mais à direita, mas que não chegam a se classificar como seguidores do governo Bolsonaro. O governo chileno, por exemplo, teve alguns atritos com o nosso presidente desde o início de seu governo. Desde que começou a pandemia, o Bolsonaro não apareceu em nenhuma das três cúpulas governamentais *online* por ele convocadas.

Você enxerga a questão da pandemia como um fator que tem potencial para causar a integração do bloco na América do Sul/ América Latina? Ou acha que ainda vai continuar na dinâmica, especialmente a respeito da vacina, de cada um por si?

Acho que não. A pandemia é um cenário que favorece e incentiva a aproximação entre os países, sobretudo a cooperação na área de saúde. O que acontece hoje em dia é que, ainda muito impactados pela pandemia, os países têm adotado posições mais nacionalistas fechando as fronteiras. Mas, passando o pior momento, com um pouco mais de respiro, a tendência é começar a intercambiar instrumentos possíveis de combate à pandemia. Informações, conhecimentos, vacinas. Eu acho que a tendência, uma vez saindo do pior momento, é que isso avance.

Agora, a verdade é que Bolsonaro não ajuda, mas a cooperação pode avançar também em outras dimensões. Entre, por exemplo, os governos estaduais e entre instituições médicas. Há outros caminhos possíveis. Eu imagino que esses serão aproveitados.

Então você imagina que pode ter um fortalecimento da paradiplomacia no Brasil? Acha que pode ter isso alguma consequência sobre o sistema federativo brasileiro?

Olha, acho que a paradiplomacia está se fortalecendo, sim. Um representante do governador do Piauí, do grupo de governadores, foi conversar com a OMS para ver se vacinas do convênio COVAX podem chegar ao Brasil com mais rapidez. Você tem que mandar um governador para falar com a OMS. Não tem um diplomata, uma figura do



quadro do governo que possa fazer esta função? Não só a expectativa da mobilização e o ativismo dos entes subnacionais, mas o grau de ineficiência do governo federal é tamanho no campo diplomático que ele mesmo às vezes fala: você, por gentileza, vá por mim. Os insumos que vieram da China vieram para o Butantã e para a Fiocruz, mas vieram para a Fiocruz por extensão, depois que o governo Dória pressionou para que viessem.

Agora, se vai ter um impacto sobre a federação, à priori não deveria. Existem países em que os entes subnacionais têm uma relativa autonomia na política externa, dependendo da área. Geralmente, não na área de segurança, mas em áreas menos rígidas há países em que a diplomacia tem bastante autonomia. Mesmo na Argentina, pela constituição, os entes subnacionais podem ter posturas de política externa desde que não confrontem com a política externa nacional. Enquanto no Brasil, não. Você tem órgão interno no Itamaraty que ouve as solicitações dos entes subnacionais e as encaminha.

Não prejudica a federação ter mais espaço para os entes subnacionais. O que prejudica a federação é ter, simultaneamente, crescimento dos entes subnacionais e desmonte da burocracia nacional. Essas duas coisas simultâneas, de fato, prejudicam. Pode chegar a comprometer o país se esse cenário durar muito tempo, acabando por descentralizar a política externa rigorosamente.

Nesta semana, a OCDE divulgou a criação de um grupo para monitorar o combate à corrupção no Brasil. Como a questão da corrupção transnacional tem aparecido na pesquisa acadêmica e qual a relevância do tema para a política externa do Brasil?

Eu já vi projetos de pesquisa de pesquisadores, projetos grandes de agência sobre corrupção transnacional e o papel do Brasil. Se há projetos, há pesquisadores que estão interessados. Provavelmente, são projetos que estão no início pois essa é uma área de interesse recém aberta. Então, ainda não apresentaram resultados, mas imagino que, em algum espaço de tempo, vão apresentar. Isso na área acadêmica.

Agora, em termos gerais, a corrupção prejudica, no campo da política externa, sobretudo a interação do Brasil com os países ocidentais. A interação com aqueles em relação aos quais o Brasil tenta se posicionar como amigo. Foi curioso porque se fez uma opção ocidental, mas a interação com os países ocidentais é horrível. Provavelmente, a



interação com a Arábia Saudita, que não é um exemplo de país ocidental, é muito melhor, muito mais frutífera do que a interação com a França e Alemanha, que são países importantes do núcleo do Ocidente.

A corrupção, no que diz respeito à relação com o Ocidente, é muito relevante. Ela não é relevante em qualquer tipo de parceria internacional, você tem diversos presidentes para os quais a corrupção é um tópico secundário porque em seus países é intensa ou porque consideram que, em um país de terceiro mundo, é considerado normal. Mas esse não é o caso do Ocidente. Então o Brasil quer entrar na OCDE, mas passa o tempo todo tendo comportamentos desagradáveis e agressivos com relação a seus mesmos membros. É uma coisa, no mínimo, ineficiente e pouco inteligente. A questão ambiental também é muito importante na OCDE, e o governo atual não está zelando por ela. Agora, não é obrigatório entrar na OCDE, alguns países não querem. Mas querer se tornar um país ocidental, entrar na OCDE e, ao mesmo tempo, defender posturas no nacionalismo populista contrárias à organização... Há, no mínimo, uma falta de visão de futuro.



117

**STRIVING FOR
GREATNESS: A PROFILE OF
BRAZIL'S EVOLUTION
TOWARDS NUCLEAR
CAPABILITY DURING THE
MILITARY DICTATORSHIP
(1964–1985)**

Thomas Fisch



117

STRIVING FOR GREATNESS: A PROFILE OF BRAZIL'S EVOLUTION TOWARDS NUCLEAR CAPABILITY DURING THE MILITARY DICTATORSHIP (1964–1985)

Thomas Fisch

Abstract

In this paper, we focus on the reasons why Brazil developed its nuclear efforts, its limitations, and the foreign policy narrative which supported it. The central argument is that Brazil sought to develop nuclear capabilities to achieve international prestige while being supported by a heterogeneous coalition. Moreover, the non-proliferation regimes, most notably the non-proliferation treaty (NPT), were perceived as intrusive norms that crippled national sovereignty and indigenous technological advancement. This article intends to examine the Brazilian experience through the lenses of Sagan's models of why and Narang's models of how to develop nuclear arms.

Keywords: nuclear weapons, foreign policy, Brazil



Introduction

In the closing moments of World War II, something changed in world politics after the explosion of the atomic bombs in Hiroshima and Nagasaki. The nuclear revolution of the 1940s proved to be a significant disruption of conventional foreign policy thinking, especially in security issues. Up until this point, most of the literature on nuclear proliferation operated under the assumption that the only reason for a state to acquire nuclear weapons was to deter any threat to its survival.

Even though that assumption is widely accepted, Scott Sagan (1996) argues that it is not the sole motivation. In his landmark article, he envisioned three proliferation models to explain why states would begin their search for nuclear weapons: the security model, the domestic model, and the norms model. The first model is based on the already known assumption that nuclear weapons increase a state's level of security. The second model perceives nuclear weapons as political tools to advance domestic agendas and achieve political gains. The third model focuses on norms regarding weapons acquisition, stating that nuclear power may place a state in a more prestigious position in the international system (SAGAN, 1996).

The nuclear arms race was often perceived as a phenomenon concentrated in the Global North, but it was hardly ignored by developing nations. This is shown in the cases of India, Pakistan, and South Africa, all Third World countries which effectively achieved nuclear weaponization. However, many developing nations have sought to develop nuclear programs and achieve nuclear enrichment capacity while stopping short of the bomb. One of these examples is Brazil, which will be the centerpiece of this article.

Here, we will address two main questions: Why did Brazil develop its indigenous nuclear program, especially in a region well-known for the absence of inter-state war and credible security threats? How did it unfold despite the existing pressure for nonproliferation?

To answer both questions, respectively, this article is structured in five sections. Firstly, we will address Sagan's three-model analysis on why states pursue nuclear capacities. Secondly, we will go through the evolution of Brazilian foreign policy narratives that justified the pursuit of an indigenous program. Afterward, we will discuss nuclear proliferation strategies and why Brazil is defined as a nuclear hedger. Subsequently, we will detail the limits and the achievements of nuclear efforts during the



final years of the Brazilian Military Dictatorship (1964–1985). Through this, we will conclude that the goal of the Brazilian nuclear program and its domestic coalition was largely intended to gain prestige in the international system rather than to actively develop an atomic bomb.

The Three Model Analysis for Nuclear Proliferation

To address the question of why, we need to take a more in-depth look into Sagan's three-model analysis. This is an essential step to further understand the central claims among Brazil's policy-making elite towards any nuclear effort. The argument I make here is that the norms model is the most crucial for accurately describing Brazilian nuclear policy.

The first and most widely known model is the security model. It encompasses the question of addressing acute existential threats to national security through nuclear means. This model usually describes a chain-reaction arms race between rivaling nations, in which the security dilemma plays the most significant role in defining a state's agency in the international arena (SAGAN, 1996). In short, this lens renders a great deal of importance to neo-realist thinking and structural features of the international system, conceiving nuclear pursuit almost as a given fact because the state's actions would be bound by its position on the broader structure (WALTZ, 1979).

However, this model does not satisfactorily explain Brazil's nuclear efforts. Sagan briefly addressed the Brazilian case using this model but did so only by the perspective of nuclear constraint and not proliferation. He argued that Argentina and Brazil were involved in an arms race throughout the 1970s and the 1980s, yet they would finally come to senses in the 1990s when both countries recognized they do not pose a threat to each other because there has not been a war between them since the 19th century (SAGAN, 1996). This "realization" by both parties is shallow as Sagan does not explain why suddenly two rivaling states would simply give up on nuclear claims. Thus, the security model cannot provide us with an in-depth analysis.

The domestic model, more interestingly, revolves around the creation of a domestic coalition pushing nuclear weapons as political tools. This is better explained by the presented example of India. In 1974, Prime Minister Indira Gandhi was facing a sharp decrease in government popularity and economic hardships nationwide. To reverse those



stark circumstances, she decided to conduct a “peaceful nuclear explosion” (PNE), which had significant effects in reestablishing her overall government standing. This event shows us how nuclear devices may be used to achieve a domestic coalition goal (SAGAN, 1996).

The application of the domestic model to our case study might prove more fruitful than the previous approach. There was a nuclear lobby pressuring the Federal Government for a nuclear program as early as the 1950s. However, its efforts mostly focused on the civilian purposes of nuclear technology (PATTI, 2013). Also, Sagan once again made short remarks on Brazil's nuclear restraints, this time envisioned through the domestic model. He argues that Brazil and Argentina gave up their nuclear claims due to the democratization process in the 1980s, which made both governments more accountable to civilian institutions and could no longer run secret nuclear endeavors (SAGAN, 1996).

This analysis proves to be more adequate than the previous one and might be applied jointly with the subsequent norms model. This model does envision the responsibility of interest groups' actions and, therefore, provides us with a better tool for understanding inter-services disputes and agencies' routines (ALLISON, 1969). Here, it can be argued that the nuclear coalition did not share the goal of actively weaponize its nuclear program but did chose to not abdicate this option through mastering the fuel cycle (BARLETTA, 1997).

Lastly, the norms model interprets that nuclear decisions are symbolic actions that shape and reflect a state's identity (SAGAN, 1996). In short, possessing nuclear capabilities might be seen as a sign of technological advancement and a source for global prestige. Indeed, this is one of the few objectives that all coalition members agreed on and supported, alongside the Foreign Ministry and the Presidency. Brazil had focused most of its efforts, domestically and internationally, towards achieving autonomy and development to promote “upwards mobility” in the international system. Therefore, the nuclear capability would be a display of Brazilian technological prowess and a feature deserving of regional power status.

This reasoning coincides mainly with the French experience. Both France and Brazil sought to extend their grandeur. France deemed nuclear weapons essential to regain its pre-World War II status and maintain its international position during the decolonization



of French Africa. For Brazil, on the other hand, achieving nuclear capability was a means to be recognized as a major player in world politics. The main contrast between both cases is Brazil's decision not to seek weaponization of its latent capacity, which was never a goal of its nuclear pursuit, being supported only by marginal pressure groups (BARLETTA, 1997; CHAVES, 2014; SPEKTOR, 2016).

In conclusion, the norms model presents the most useful tool for constructing a comprehensive analysis of the Brazilian nuclear experience, though it does not exclude the domestic model which can be used as an auxiliary. Since coalition members agree that achieving mastery of the nuclear fuel cycle would impact positively Brazilian prestige, it can be argued that the nuclear lobby reinforces the normative aspect of the nuclear program. Indeed, Brazil's nuclear evolution is in deep accordance with foreign policy narratives, especially throughout the military dictatorship (1964-1985). So, it becomes necessary to understand the Brazilian establishment's worldviews. Henceforth, our focus on this article shall shift to Brazilian foreign policy and how it provides us with coherent motivation for its nuclear decisions.

Brazil's Foreign Policy Narratives and Historical Developments

During the height of the Cold War, Brazilian foreign policy could be interpreted as a pendulum, shifting back and forth from a US-friendly (Americanist) approach to a quest for political autonomy in international politics (nationalist narrative). Regardless of the policy choice, the centrality of underdevelopment as a constraint for Brazil's power was almost a consensus among diplomats. Thus, overcoming this "innate evil" was the primary goal of Brazilian foreign policy (QUADROS, 1961; MARTINS, 1975). Americanists were less interested in asserting Brazilian political autonomy and, therefore, undertook fewer efforts in achieving nuclear autonomy. For this reason, this article will focus more on nationalist leaders and how their narratives motivated Brazilian development and upward mobility in the international system.

On one hand, the Americanist approach represented the view of staunch anti-communist groups, both civilian and military. Presidents Dutra (1946-1951) and Castelo Branco (1964-1967), both army generals, abhorred the spread of communism worldwide and idealized Brazil as one of the bulwarks of the West (FONSECA JR, 1989). Thus, they promoted close cooperation with the United States and instituted an automatic alignment



with the Western bloc (MARTINS, 1975). Additionally, the Americanist efforts envisioned a special relationship with the USA from which Brazil could secure special treatment and aid needed to fund its development projects. This was followed by limited material gains for Brazil and was deemed as too submissive by nationalists.

On the other hand, the nationalist stance had more domestic appeal and gained strength in the wake of several reforms destined to industrialize Brazil's economy. These measures sought to modernize the country's infrastructure and create several state-owned companies in strategic sectors, such as energy, communications, and scientific research. In 1955, Brazil engaged in groundwork for nuclear research and development, acquiring its first nuclear reactor in cooperation with the United States. Due to the perceived success of development efforts, Brazil started to cultivate a narrative of a rising power striving for autonomy and respect of its counterparts.

One of the most critical milestones in Brazil's foreign policy was the introduction of the "Independent Foreign Policy " or PEI. It was undertaken by president Jânio Quadros (1961) and his vice-president and successor, João Goulart (1961-1964). Its framework was strongly linked to the awareness of the country's underdevelopment and its ability to overcome it. Due to this domestic obstacle, Brazil should not involve itself in the ideological dispute of the Cold War but present itself as a mediator between Western and Eastern blocs and a bridge between the industrialized nations of the North and the newly independent states of the South. According to this worldview, Brazil could not have the luxury of ideologically choosing trade partners, as it could undermine its economic development. Instead, foreign policy should accelerate the country's economic growth while engaging with new partners. It was in this framework that Brazil sought to reestablish relations with Communist China and abstained from voting on Cuba's exclusion from the OAS (QUADROS, 1961).

Nevertheless, President Goulart was removed from office as a result of the 1964 military coup. His ousting was also justified by the claim that his rapprochement with socialist states was a step towards bringing the communist revolution to South America. What followed was 21 years of military dictatorship consisting of five different presidents. This was the period when nuclear development in Brazil took shape.

Goulart's replacement, Castelo Branco (1964-1967), made a sharp U-turn with regards to the country's foreign policy. As stated before, he shifted Brazil's diplomatic



axis towards automatic alignment with the United States and the Western bloc (MARTINS, 1975; CASARÕES, 2019). In his view, the struggle against underdevelopment was less important in Brazil's agenda compared to the spread of communism worldwide and especially in the Americas. His foreign policy redirection was strongly influenced by the fear of the Cuban Revolution in 1959 and the Cuban Missile Crisis in 1962. Thus, it sought a safer game in presenting itself as one of the US' most reliable allies in the Western hemisphere.

His approach to nuclear proliferation was slightly more pragmatic. He admitted that nonproliferation efforts could not be unilaterally enforced, as it would only be effective if nuclear pursuers voluntarily abdicated from their efforts due to legal guarantees and material incentives. More nationalistic groups inside the armed forces saw Castelo Branco as too submissive to American interests (MARTINS, 1975).

Military hardliners' discontentment with Castelo Branco's foreign policy was known, and his successor followed a very different path. General Costa e Silva's (1967-1969) "diplomacy of prosperity" drew much inspiration from Third-Worldism and once again set Brazil's foreign policy on the North-South compass. Disillusionment with previous policies placed Brazil in a more combative and nationalistic stance. Third-world solidarity and Latin American integration were on top of the Brazilian foreign policy agenda (MARTINS, 1975).

During his tenure in office, major nonproliferation efforts were taking place, namely the Treaty of Tlatelolco (1967) in Latin America and the Nonproliferation Treaty (1968) worldwide. Brazil signed the Treaty of Tlatelolco, which prohibits Latin American states "from acquiring, possessing, developing, testing, or using nuclear weapons, and prohibits other countries from storing and deploying nuclear weapons on their territories" (GOLDEMBERG, ALVIM e MAFRA, 2018). It is also essential to add that the treaty permitted the explosion of "nuclear devices for peaceful purposes," a topic staunchly defended by Brazil for the prospects of using PNEs for mega-engineering projects. However, Brazil refrained from signing the waiver of Article 28, preventing the treaty from entering into force.

The same rationale was employed when Brazil chose not to accede to the Nonproliferation Treaty (NPT). Costa e Silva's foreign ministry stressed the unfairness of the treaty in establishing the division between nuclear "haves" and "have-nots."



(MARTINS, 1975; PATTI, 2013; GOLDEMBERG, ALVIM e MAFRA, 2018). The NPT was considered a step towards a "nuclear oligopoly," in which superpowers were crippling developing nations' right to sovereignty and technological advancement. The narrative stresses the importance of national development and mastering modern technologies as a means for achieving international preeminence.

During Médici's administration (1969-1973), the Third World solidarity discourse from his predecessor was abandoned. What emerged in its place was a more pragmatic perception of Brazil's position in the international system. Heavily influenced by the Latin American branch of dependence theory (MACHADO, 1999; MARTINS, 1975), Médici realized that it was not going to be possible for all third world countries to overcome their poverty altogether or the world system would collapse. For that reason, he envisioned a long-haul plan for Brazil alone to become a major power by the end of the century, thus, consolidating its upward mobility (MARTINS, 1975; CASARÕES, 2019; BARLETTA, 1997).

Médici's term coincided with Nixon's first administration, and he was extremely cautious towards the forming détente between the US and the Soviet Union. This rapprochement between the superpowers was seen by the Brazilian government as a move to freeze the world distribution of power in the hands of a small select group of states, all of which were in the core of the world system (MARTINS, 1975). The NPT was one of the best examples for this rationale: rival superpowers cooperating to avoid nuclear proliferation (acquisition of material power) in developing countries (BARLETTA, 1997). At this point, achieving nuclear capacity would be a means to assure a state's position and affirm its role as a significant player who deserves to be heard, since all P5 countries have nuclear weapons (GOLDEMBERG, ALVIM e MAFRA, 2018). Aimed to achieve a more privileged position, the nationalist discourse was tremendously popular, and there was little reason not to believe in Brazil's rising status.

The situation started to change shortly after the 1973 oil shock. President Geisel (1974-1979) tried to overcome the gradual slowdown of economic growth by maintaining massive investments in infrastructure and diversifying the country's energy mix. Additionally, the administration saw nuclear developments as an alternative to economic growth, which it could not sustain at the same pace as before. For this reason, the government signed in 1975 a cooperation treaty with West Germany to deepen its nuclear efforts (PATTI, 2013).



Brazil's new foreign policy under Geisel was named "responsible pragmatism." It claimed to leave aside any ideological tenets that could hinder the country's development and international repositioning. This world vision is widely regarded as a reinterpretation of the independent foreign policy (PEI) of the 1960s (FONSECA JR, 2000). Again, it would present Brazil as a country open to dialogue and defending its national interests, not bound to any Cold War bloc. However, Brazil was in a much more comfortable situation in the 1970s when compared to the 1960s.

Geisel promised to continue the previous administrations' strive for great power status, which was the primary rationale behind the 1975 nuclear deal with West Germany. The accord envisioned the construction of new nuclear reactors and the transfer of yet untested technology. However, its efforts were regarded as highly ambiguous in the eyes of both domestic and foreign observers. The administration tried to politicize its accomplishments as catalyzing Brazil's official nuclear program. However, it did not please the country's military and scientific establishment because the agreement excluded most of the domestic coalition, which would prefer investments for domestic development. Facing intense pressure both from domestic actors and from Carter's administration, the deal with West Germany fell apart, existing only in paper, as the Brazilian government decided to proceed with its nuclear program underground.

Due to Geisel's failure to secure nuclear fuel cycle, his successor, João Figueiredo (1979-1985), created the Nuclear Technology Autonomous Program (PATN) also known as the parallel program (BARLETTA, 1997). The parallel program indeed achieved uranium enrichment capability, but, contrary to suspicions at the time, it did not seriously make any effort towards the weaponization of its nuclear program. Scholars concerned with proliferation strategies have defined Brazil as one of the best examples of nuclear hedging, a topic that will be defined in the following section.

Proliferation Strategies: Brazil as a Nuclear "Hedger"

Scholarship on nuclear proliferation has often focused too deeply on the why while overlooking the importance of proliferation strategies, the how. Vipin Narang's article was one of the first to introduce a model that identifies four proliferation strategies: hedging, sprinting, hiding, and sheltered pursuit (NARANG, 2017). Here in this section, we confirm his definition of Brazil as a hedger, which is widely recognized by the concerning



scholarship (SPEKTOR, 2016; NARANG, 2017; CHAVES, 2014). Consequently, we need to define each strategy.

Firstly, nuclear hedging is the most incipient form of nuclear proliferation, as it is not a true form of proliferation. A nuclear hedger is a state seeking to develop some nuclear capability but not actively searching for weaponization. It is exemplified as "putting the pieces in place" for a weapons program without making the final decision of assembling those pieces. Even though the option of weaponization is not entirely discarded, the pursuer stops short of the bomb due to many different reasons, such as the inexistence of security threats or domestic coalitions. This is the case for developing a 'nuclear option' rather than a 'solution.' (NARANG, 2017)

Many countries have been hedgers throughout their history, either to set groundwork while building a consensus for the bomb; to work as a minor deterrent or leverage to keep a nuclear ally close, or to just reap the benefits of technological advancements. The latter is the case of Brazil. Spektor has argued that, since the 1950s, nuclear efforts so far had intended to have a spill-over effect in the development of a national industry rather than addressing some internal demand for a bomb (SPEKTOR, 2016). Also, technological advancements such as nuclear mastery are a sign of modernity and could prove beneficial for Brazil's developing industry, while improving the country's international prestige. Aside from hedging, all other proliferation strategies introduced by Narang imply further weaponization of a state nuclear technology.

Sprinting, in its turn, consists of developing a state's weapons projects as quickly as possible. In this strategy, the nuclear pursuer is largely unconcerned with external powers knowing its intent. Sprinting was employed by all the first generation of nuclear states (the US, the UK, France, China, and the Soviet Union). Since the creation of the NPT, sprinting has become less and less common due to external pressure towards nonproliferation. (NARANG, 2017)

To avoid external pressure, nuclear pursuers can employ the last two strategies: hiding and sheltered pursuit. Hiding, as the name suggests, implies that developing nuclear weapons should be done in a way that privileges secrecy over speed. By doing so, the state seeks to present a *fait accompli* before being discovered, minimizing the effects of nonproliferation efforts. It is a high-risk, high-reward strategy because if the nuclear project is discovered it may face even more serious pressure and isolation in the



international system. Recent examples of hiders are Iran and North Korea, with the former facing severe pressure and the latter having achieved nuclear capacity (NARANG, 2017).

Lastly, the sheltered pursuit is defined as "cultivating or opportunistically taking advantage of major power protection against external threats to pursue nuclear weapons" (p. 122). The major power acts as a temporary patron to the proliferator and the shelter extended to the client state is of strategic importance to the major power. The aim is to develop nuclear weapons before the client-patron relation ends and the proliferator faces pressure without the patron's backing. This was particularly true in the case of Israel and Pakistan, both sheltered by the US. The former is a longtime strategic ally in the Middle East and the latter saw a sharp increase in its strategic importance after the Soviet invasion of Afghanistan in 1979. In both cases, there were fear of an ending American backing and the clients fulfilled their goals before their strategic importance for the patron lowered (NARANG, 2017)

Since all other three proliferation strategies require the intention for the weaponization of the nuclear program, Brazil could only be portrayed as a hedger. As we will discuss further, the competent literature stresses that only marginal sectors of the military were interested in weaponizing the nuclear program and, therefore, this decision was never undertaken.

The Parallel Program

The PATN or, simply, the parallel program was a domestic effort to master uranium enrichment technologies. These events unfolded against the backdrop of the failed agreement with West Germany and Carter's administration's 1978 Nonproliferation Act, which imposed obstacles to importing nuclear fuel from the United States. In summary, the parallel program was an initiative to gain independence in the field of nuclear technology and to master the fuel cycle. The program achieved its primary goal of enrichment capacity only in 1987 under President Sarney.

The program was loosely coordinated by the National Nuclear Energy Commission (CNEN). The CNEN coordinated three branches of nuclear research, one for each of the armed forces: Army, Navy, and Air Force. Although they enjoyed substantial autonomy for developing their projects of interest, they did not work repetitively or replicated



knowledge. Technicians who have worked on these projects argue that information sharing was crucial to the program development (BARLETTA, 1997).

Even though all three left from similar starting points, the project spearheaded by the Navy proved to be the most successful. The Navy started by working closely with the Air Force to develop a laser enrichment technology but grew disillusioned with its prospects. Therefore, the Navy shifted its focus to a less experimental ultracentrifuges project, now working closely with Brazil's top universities (BARLETTA, 1997).

Additionally, Barletta argues that there was a series of essential decisions that led the Navy to success. The pooling of military and civilian technicians from top institutions made the formation of a domestic coalition possible. Besides, the government's continuous support and funding relieved key figures in the program from the pressures of being removed from office or looking for shortcuts to present faster results. This last aspect has been raised as one of the crucial factors in Brazil's success when compared to other experiences in developing countries (BARLETTA, 1997).

However, the formed coalition was a rather heterogeneous one. It encompassed figures of the Navy, Air Force, Army, intelligence services, and civilian members of the scientific community. Each of these groups had its particular interests and priorities in the scope of the broader program. The Navy wanted to secure propulsion technology for nuclear submarines; the Air Force sought to develop a system for powering satellites; while the Army's goal, as it is stated by Barletta, was simply not to be left aside. Moreover, the civilian scientists wanted to participate in advanced research for national development, reinforcing the developmental character of such an effort (BARLETTA, 1997; CHAVES, 2014).

Furthermore, it is known that some elements in intelligence services and the Air Force did lobby for the construction of an atom bomb. However, this was a rather marginal position, and the wider consensus within the coalition was not to pursue weaponization and focus on the technical prospects (BARLETTA, 1997).

Analysts have noted that the possibility of weaponization would most likely be a consequence of an arms race between Brazil and Argentina. Indeed, the Argentinian nuclear program pushed Brazil for a "prestige race" rather than an arms race. Notwithstanding, Argentina's program was seen with distrust by Brasilia's officials because it was more advanced than Brazil's and was shrouded with secrecy. Even though



Argentina could seek nuclear weapons to match Brazil's conventional superiority, Brazilian top military figures did not perceive a security threat from Buenos Aires. Nevertheless, the development of the parallel program has proved itself as a minor deterrent for any weaponizing considerations from the southern neighbor (BARLETTA, 1997). Spektor has also exposed that many nuclear scientists in Brazil kept in touch with their Argentinian counterparts, sharing some of the concerns about the nonproliferation efforts that could undermine both projects (SPEKTOR, 2016).

Finally, it became clear that Brazilian efforts did not explicitly envision the construction of an atomic bomb. Its main objectives were the development and independence on nuclear terms, a claim that few countries can make. The case presented confirms Brazil's character as a hedger seeking to enhance its scientific prestige.

Conclusion

In conclusion, after excluding the threat from Brazil's only rival in the region, we can discard Sagan's security model in addressing the case of proliferation in Brazil. Thus, the main motivation of Brazil's nuclear program was the normative gain, while staying in tune with the forming domestic coalition. This prevalence of the normative aspect of nuclear development presents another perspective on proliferation: the symbolism of a developing nation mastering the nuclear fuel cycle, even if only for peaceful purposes.

In the closing parts of this article, I would like to stress the importance of the two proliferation models introduced by Sagan, as this analysis would not have been possible otherwise. This conclusion makes the case for widening the spectrum of analysis on security themes, which is still dominated by realistic assumptions regarding the role of the structure.

After all, the evolution of all Brazilian efforts towards nuclear mastery does not revolve around acute security threats but the notion of international prestige related to scientific development. Once again, most scholars agree that striving for greatness, independence, and international prestige were the primary motivations for the successful development of nuclear technologies in Brazil.



Referências bibliográficas

- ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, p. 689-718, 1969.
- BARLETTA, M. The military nuclear program in Brazil. **Center for International Security and Arms Control**, 1997.
- CASARÕES, G. The evolution of foreign policy studies: Four perspectives. In: AMES, B. **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. New York: Routledge, 2019. p. 406-429.
- CHAVES, R. M. **O Programa Nuclear e a construção da democracia**: análise da oposição ao Programa Nuclear Brasileiro (1975-1990). [S.l.]: (Doctoral dissertation), 2014.
- FONSECA JR, G. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980). In: FONSECA JR, G.; CARNEIRO LEÃO, V. **Temas de política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 1989.
- FONSECA JR, G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: _____. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.
- GOLDEMBERG, J.; ALVIM, C. F.; MAFRA, O. Y. The Denuclearization of Brazil and Argentina. **Journal for Peace and Nuclear Disarmament**, p. 383-403, 2018.
- MACHADO, L. T. A teoria da dependência na América Latina. **Estudos Avançados**, p. 199-215, 1999.
- MARTINS, C. E. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. **Estudos Cebrap**, n. 12, p. 54-98, 1975.
- NARANG, V. Strategies of Nuclear Proliferation: How States Pursue the Bomb. **International Security**, p. 110-150, 2017.
- PATTI, C. O programa nuclear brasileiro entre passado e futuro. **Boletim Meridiano** 47, p. 49 - 55, 2013.
- QUADROS, J. Brazil's New Foreign Policy. **Foreign Affairs**, p. 19-27, 1961.
- QUEIROZ, D. S. D. The role of Brazil in multilateral disarmament efforts. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, Dec 2017. ISSN 1983-3121.
- SAGAN, S. D. Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb. **International Security**, p. 54-86, 1996.
- SPEKTOR, M. The evolution of Brazil's nuclear intentions. **The Nonproliferation Review**, p. 635-652, 2016.
- WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. [S.l.]: Waveland Press, 1979.



REALIZAÇÃO



APOIO

