

ISSN 1516-8085

bib

**Revista Brasileira de Informação Bibliográfica
em Ciências Sociais**

BIB – *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (ISSN 1516-8085) é uma publicação semestral da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) destinada a estimular o intercâmbio e a cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa em Ciências Sociais no país. A BIB é editada sob orientação de um editor, uma comissão editorial e um conselho editorial composto de profissionais vinculados a várias instituições brasileiras.

Diretoria (gestão 2015-2016)

Presidente: José Ricardo Ramalho (UFRJ); *Secretário Executivo:* Cláudio Gonçalves Couto (FGV - SP); *Secretária Adjunta:* Emília Pietrafesa de Godoi (Unicamp); *Diretoria de Publicações:* Adrian Gurza Lavalle (USP); *Diretores:* José Luiz de Amorim Rattón Júnior (UFPE); Lúcio Ramuzat Rennó Junior (UnB); Patrice Schuch (UFRGS)

Conselho Fiscal: Maria Laura Viveiros de Castro Cavalcanti (UFRJ); Marcelo Kunrath Silva (UFRGS); Yan de Souza Carreirão (UFSC)

Coordenação: Adrian Gurza Lavalle (USP)

Editor: Márcia Lima (USP)

Comissão Editorial: Artionka Manuela Góes Capiberibe (Unicamp); Cristina S. Pecequilo (Unifesp); Gabriel Feltran (UFSCar); Oswaldo E. do Amaral (Unicamp)

Conselho Editorial: Brasílio Sallum Jr. (USP); Charles Pessanha (UFF); Gustavo Lins Ribeiro (UnB); Jane Felipe Beltrão (UFPA); João Emanuel Evangelista de Oliveira (UFRN); Jorge Zaverucha (UFPE); Lívio Sansone (UFBA); Lúcia Bógus (PUC/SP); Helena Bomeny (CPDOC-FGV/RJ); Magda Almeida Neves (PUC/MG); Paulo Roberto Neves Costa (UFPR); Roberto Grün (UFSCar)

Edição

Assistente Editorial: Mirian da Silveira Pavanelli

Preparação/revisão de textos/copidesque: Andressa Picosque e Caio Ramalho (Tikinet)

Versão/tradução de resumos: Jorge Thierry Calasans (francês) e André Villalobos (inglês)

Editoração eletrônica: Bruna Orkki (Tikinet)

Appropriate articles are abstracted/indexed in:

Hispanic American Periodicals Index; DataÍndice

BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. -- n. 41 (1996), -- São Paulo : ANPOCS, 1996-

Semestral

Resumos em português, inglês e francês

Título até o n. 40, 1995: BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais.

ISSN 1516-8085

1. Ciências Humanas 2. Ciências Sociais 3. Sociologia 4. Ciência Política 5. Antropologia
I. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

CDD 300

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs

Universidade de São Paulo – USP

Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar

05508-010 São Paulo – SP

Telefaz.: (11) 3091-4664 / 3091-5043

Apoio:



**Revista Brasileira de Informação Bibliográfica
em Ciências Sociais****Sumário**

- Leituras sobre o regionalismo europeu e a emergência da Governança Multinível** 5
Aline Contti Castro
- Governança global: intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática** 17
Ana Carolina Evangelista Mauad
- A Governança das Intervenções Internacionais de Proteção Humana no Pós-Guerra Fria** 29
Luiz Gustavo Aversa Franco
- Bens Públicos Globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional** 55
Giorgio Romano Schutte
- A Cepal e o limiar das propostas de integração econômica na América Latina** 71
Danilo José Dalio
- Conselho de defesa sul-americano: três perspectivas de criação** 99
Mariana P. O. de Lyra e Ricardo Borges Gama Neto

Historiografia e teorias

Em termos historiográficos, a narrativa federalista dominou o pensamento europeísta entre o fim dos anos 1940 e o início dos anos 1980 – fortalecida pelas interpretações acerca da constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e pela atuação de grandes personagens históricos como Spinelli, Monnet, Schuman e Delors (DINAN, 2006).

O federalismo tornou-se o *mainstream* da historiografia integracionista e teria uma origem secular. No sentido de embasar a ideia de união da Europa, os autores dessa corrente fizeram referências a Carlos Magno (Sacro Império Romano) e citaram diversos intelectuais e politólogos cristãos desde o fim do século XIII. Boa parte dessa literatura estava fundamentada nessa linha filosófica e apresentava uma dimensão espiritual ao contrapor o ideal federalista benigno aos nacionalismos modernos que teriam levado a Europa ao caos (DINAN, 2006).

Nesse contexto, destacaram-se as primeiras abordagens teóricas relativas à construção

europeia. Na primeira geração de estudos sobre o regionalismo (velho regionalismo), Deutsch et al. (1957) ressaltaram os aspectos integracionistas relativos à segurança, à possibilidade de superação da anarquia por meio de processos de socialização, à construção de identidades coletivas e transfronteiriças. Assim, vislumbraram a possibilidade de construção de uma paz estável (REIS, 2007).

De forma semelhante, Ernst Haas (1958), principal referência do neofuncionalismo, buscou construir uma teoria que abarcasse a construção de uma comunidade política pós-nacional; desenvolveu a ideia de *spillover* (transbordamento)²; e destacou a importância das *instituições* no estabelecimento da supranacionalidade – que representaria um deslocamento, uma transferência de lealdade política para um centro de poder supranacional. Viu, assim, a possibilidade de mudança na identidade dos atores e encarou a mudança como um processo.

Contudo, o revisionismo histórico, conduzido principalmente por Alan Milward (1984), procurou mostrar, por exemplo, que a Alemanha teria buscado aproximar-se da França, em um processo de soberania

1 Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Este artigo é parte da tese de Doutorado defendida no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) em parceria com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (UL). Agradecimentos à CAPES, que concedeu a bolsa de Doutorado Sanduíche necessária à realização da pesquisa. E-mail: castroalinec@gmail.com

2 Segundo esse autor, a dinâmica de *spillover* indicava que a integração em uma área temática muito certamente conduziria à integração também em outras áreas (HAAS, 2001).

compartilhada, como caminho para sua reabilitação internacional, e que o avanço das Comunidades Europeias deu-se em função de uma série de interesses, ideias e pressões políticas concorrentes. Essas interpretações começaram a pôr em cheque a narrativa federalista-idealista. Ademais, Haas (1975) chegou a voltar atrás em sua perspectiva, fomentando o enfraquecimento da teoria neofuncionalista pelo seu principal autor³.

Ao reavaliar as origens e desenvolvimento das Comunidades Europeias, Milward (1984) concluiu que tal dinâmica foi conduzida por interesses socioeconômicos nacionais, e que as esferas nacional e supranacional não seriam apenas compatíveis como se reforçariam mutuamente. Tal visão passou a dominar a academia desde então, estabelecendo uma “nova ortodoxia” na historiografia da integração europeia (DINAN, 2006, p. 306).

Milward (1984) desmistificou os personagens federalistas históricos e criticou a sua idealização excessiva (afirmando ironicamente que teriam se tornado “santos” na visão de seus partidários); afirmou o papel do acordo político que levou à CECA (com a aproximação entre França e Alemanha) e da União Europeia de Pagamentos (com a facilitação do comércio internacional), em detrimento do papel menor do Plano Marshall no processo de integração europeia⁴; e destacou as motivações nacionais que dinamizaram a integração, em detrimento das causas idealistas (DINAN, 2006).

A visão de Milward (1984) foi reforçada pela construção e desenvolvimento da corrente liberal-intergovernamentalista,

em especial por meio da obra de Andrew Moravcsik (1991). As críticas ao neofuncionalismo referiam-se à não diluição dos governos nacionais e ao não deslocamento de lealdades. Evidenciou-se a força dos governos nacionais no âmbito da União Europeia (UE), a não supranacionalidade em outros processos de integração e a euro-estagnação em diversos momentos da experiência europeia. Moravcsik (1991) criou um novo modelo que incluiu os governos nacionais, os grupos de interesse e os líderes políticos (considerados mais importantes do que as instituições supranacionais). Os atores domésticos passaram a ser centrais na análise, com o levantamento de evidências do fortalecimento dos Estados nas negociações. As decisões, então, seriam tomadas pelos maiores Estados, e os menores receberiam *side payments* (compensações) (REIS, 2007).

Um dos grandes méritos da obra de Moravcsik foi ter conciliado amplamente história e teoria nos estudos europeus. Sua obra recebeu grande atenção e foi também alvo de críticas – relativas à precisão e metodologia, especificamente em relação ao uso limitado de fontes primárias (DINAN, 2006).

Em suma, em termos teóricos, o primeiro debate no âmbito integracionista contrapôs o neofuncionalismo ao liberal-intergovernamentalismo. Cabe destacar que esse debate pode ter suas origens detectadas ainda no pós-Primeira Guerra (LESSA, 2003) e que ainda está vivo hoje. Muitos autores continuam a ver o processo europeu por meio dessa lente dicotômica.

3 Em artigo mais recente, Haas (2001) reconheceu avanços e fragilidades do neofuncionalismo e procurou aproximar tal escola do Construtivismo nas Relações Internacionais.

4 Alguns autores julgaram essa crítica excessiva e, ao aprofundar a análise sobre o Plano Marshall, reafirmaram a importância de seu impacto econômico para a reconstrução europeia (DINAN, 2006, p. 311-314).

O contexto internacional do pós-Guerra Fria ofereceu novos estímulos ao processo de integração e assistiu-se o aprofundamento e o alargamento do processo de regionalização. Tal processo foi acompanhado pela ampliação dos estudos e pela consequente diversificação de abordagens científicas.

Na esteira do primeiro debate surgiu uma nova dicotomia nos estudos europeus entre racionalistas e construtivistas. Entretanto, apesar dos avanços relativos, não se alcançou nenhum consenso acerca das causas e do futuro do processo de integração (POLLACK, 2005).

Em termos historiográficos, as contribuições mais recentes versavam sobre eventos particulares e sobre o detalhamento de perspectivas nacionais específicas. À medida que os arquivos nacionais foram sendo abertos ao público, novos fatos e visões foram aparecendo. Ademais, aprofundou-se o debate sobre o processo cultural-identitário.

No tocante aos avanços teóricos, o grande destaque deu-se com a ascensão da abordagem da governança europeia, que inicialmente representava um conjunto de teorias relacionadas aos estudos de Relações Internacionais e de Política Comparada, não sendo, pois, uma teoria única (JACHTENFUCHS, 2001).

O conceito de governança difere da definição de governo. Este se refere a ações estratégicas do Estado ou das autoridades públicas no sentido de interferir nas esferas econômica e social. Governança refere-se aos modos de prover bens comuns ou estabelecer a ordem pública que resulta da interação entre atores variados e de formas de coordenação de seus comportamentos (ROSENAU, 1992). Ademais, o conceito de governança é utilizado de forma ampla na literatura, e, de

acordo com Rhodes (1996), é correntemente usado nas Ciências Sociais com pelo menos seis diferentes significados: Estado mínimo, governança corporativa, nova administração pública, boa governança, sistemas social-cibernéticos e redes auto-organizadas.

Assim, a Comissão Europeia (CE) acabou por estabelecer seu próprio conceito em 2001, no documento referido como o *Livro Branco sobre a Governança Europeia*. O termo refere-se a regras, processos e comportamentos que afetam a maneira como o poder é exercido em nível europeu, particularmente no que se refere à abertura, participação, responsabilização (*accountability*), efetividade e coerência. No tocante à participação política, segundo a CE (Ibid.), o objetivo é adotar novas formas de governança que tragam a União para mais perto dos cidadãos europeus, tornem-na mais efetiva, reforcem a democracia na Europa e consolidem a legitimidade de suas instituições. Essa governança deve se basear na estruturação e implementação de políticas melhores e mais consistentes, associando as organizações da sociedade civil e as instituições europeias. Tal aprimoramento deve envolver também reformas na legislação comunitária, tornando-a mais clara e efetiva. Assim, em relação aos Fundos Estruturais⁵, a Comissão procurou estimular os Estados-nação com tradição centralizadora a favorecer a participação política de entidades subnacionais. Ademais, reformas foram feitas no intuito de desburocratizar o funcionamento de tal política. Em relação especificamente à política de coesão, Gary Marks (1993) desenvolveu o conceito de governança multinível (GMN) e a caracterizou como um sistema de negociações contínuas entre governos em vários níveis territoriais.

5 Fundos Estruturais são os instrumentos da Política de Coesão Econômica, Social e Territorial (PCEST) da União Europeia. Também conhecida como Política Estrutural ou Política Europeia de Desenvolvimento Regional.

Na agenda de pesquisa teórica, destacaram-se quatro temas centrais (e inter-relacionados): i) o conceito de governança derivado de uma abordagem multidisciplinar; ii) a sua aplicação ao caso europeu, com a literatura sobre a governança multinível e as redes de políticas públicas (*policy networks*) que possuem caráter não hierárquico, envolvem atores públicos e privados, instituições formais ou informais; iii) reflexões sobre a capacidade de governança dos Estados-nação e das instituições europeias; e iv) o problema da legitimidade democrática destas.

Na perspectiva da governança, a UE não é comparada a um sistema doméstico nem é vista como uma organização internacional. Tal experiência é considerada *sui generis*, e convencionou-se usar o termo *euro-polity* para retratá-la, significando uma forma de não Estado, uma *polity* não nacional ou uma nova ordem política – diferente de uma organização internacional, de um estado supranacional ou qualquer um dos pontos possíveis nesse *continuum* institucional (SCHMITTER, 2000).

No tocante às características da governança europeia, a natureza multinível aplica-se a toda a estrutura dos pilares europeus⁶; outras características importantes, como o domínio das políticas regulatórias ou das redes público-privadas de políticas públicas, e o papel central dos atores supranacionais no *método comunitário*, são características apenas do primeiro pilar (KOHLENER-KOCH; RITTBERGER, 2006).

O *método comunitário*, também denominado “modo de decisões conjuntas” (*joint-decision mode*), é caracterizado pelo forte papel da Comissão⁷, cuja iniciativa é requisito formal do processo legislativo europeu. Essas iniciativas correspondem a uma grande variedade de *inputs* – do Conselho⁸, dos Estados-membros, do Parlamento Europeu (PE), dos governos subnacionais, associações europeias, associações nacionais, grandes empresas e grupos de especialistas designados pela Comissão – que são documentados na vasta literatura sobre intermediação de interesses europeus e redes de políticas públicas. Ainda assim, a Comissão pode geralmente seguir suas próprias preferências no processo de traduzir esses *inputs* em iniciativas de lei. Destaca-se ainda o aumento da influência do PE no processo legislativo por meio do mecanismo da codecisão. Seus comitês especializados são consultados antes das decisões formais da Comissão e do Conselho. Em suma, nesse processo, os governos nacionais têm o poder de vetar a legislação europeia, mas a direção das iniciativas legislativas e o detalhamento e aplicação das regras estão largamente sob o controle dos atores supranacionais (SCHARPF, 2001).

A Governança multinível

A Governança Multinível não é apenas uma descrição conveniente da mobilização política que leva à formulação da política europeia, também aponta para mudanças fundamentais no exercício contemporâneo de poder. (PIATTONI, 2010, p. 1).

6 O primeiro pilar, comunitário, corresponde às três comunidades: a Comunidade Europeia, a EURATOM e a CECA. O segundo pilar refere-se à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). E o terceiro, à cooperação judicial e policial em matéria penal.

7 “A Comissão Europeia é o órgão executivo da UE, sendo politicamente independente. É responsável pela elaboração de propostas de novos atos legislativos europeus e pela execução das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da UE” (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).

8 “O Conselho da UE é, juntamente com o Parlamento Europeu, o principal órgão de decisão da UE. Os ministros dos governos de cada país da UE reúnem-se neste Conselho para discutir, alterar e aprovar legislação e coordenar políticas” (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).

Alguns sustentam que o nome do jogo na Europa é governança multinível. Demandas pelo aprimoramento da democracia participativa em todos os níveis de governança, associadas com controvérsias sobre a extensão da subsidiariedade, ou da centralização, permitindo, assim, para a Europa uma diversidade de ritmos, compromissos assimétricos com as instituições centrais e tomadas de decisão mais descentralizadas. Nem o Neofuncionalismo nem Jean Monnet imaginaram esses refinamentos. (HAAS, 2001, p. 24).

O marco inicial da abordagem sobre governança foram os estudos de Gary Marks (1992, 1993) sobre a formulação e implementação dos fundos estruturais europeus. Na última década, essa literatura expandiu-se vertiginosamente. Em oposição aos intergovernamentalistas, como Moravcsik, ressaltou-se a importância da Comissão Europeia e dos governos regionais e locais dentro dos Estados, fortalecidos por meio do princípio da parceria⁹ vigente desde as reformas de 1988.

Em relação ao conceito de GMN, multinível referia-se à crescente interdependência entre os governos operando em diferentes níveis territoriais; já o termo governança ressaltou a crescente interdependência entre governos e atores não governamentais em vários níveis territoriais (BACHE; FLINDERS, 2004).

Críticas surgiram no sentido de ressaltar o controle e a importância dos Estados nesse processo, nas sucessivas reformas dos fundos estruturais, por exemplo. A discussão, então, se tornou mais complexa sobretudo em relação ao aspecto vertical, com a busca de explicação para a grande variação na distribuição de poder existente entre os atores supra e subnacionais nos vários Estados-membros. Em alguns casos, conseguiu-se o aumento da autonomia regional.

Em outros, como no Reino Unido e na Grécia, os governos conseguiram manter um papel central. Ainda assim, destacou-se o processo de *mudança de autoridade* do âmbito nacional para instâncias supra e subnacionais em vários Estados, como Bélgica e Espanha (HOOGHE, 1996). Há controvérsias sobre as razões de tal fenômeno, mas o fato é que muitos governos regionais tomaram uma postura ativa na formulação da política europeia.

Uma ramificação recente dos estudos sobre a GMN analisa o processo de europeização (*Europeanization*) que ocorre por meio da influência da UE nas políticas e instituições nacionais. Contudo, parte da literatura continua questionando a legitimidade democrática desses processos. Os críticos continuam a mostrar as evidências do déficit democrático: a natureza distante e opaca do processo decisório europeu; o forte papel dos oficiais eleitos indiretamente no Conselho de Ministros e dos oficiais não eleitos na Comissão Europeia; a fraqueza do Parlamento Europeu e a natureza de segunda-ordem de suas eleições; e o viés nos tratados em favor da liberalização dos mercados acima das questões sociais.

Sobre o potencial da GMN de aumentar a qualidade da euro-democracia, Kohler-Koch e Rittberger (2006) apontam algumas dificuldades. Quando a autoridade é compartilhada verticalmente entre as esferas supranacional, nacional e subnacional, o âmbito da competência executiva e parlamentar varia substancialmente e dificulta a responsabilização democrática (*accountability*). Em segundo lugar, a mudança de hierarquia e procedimentos formais de trabalho em rede para a informalidade, ao mesmo tempo em que permite uma ampla entrada (*inputs*),

9 Este preconizava que a Comissão Europeia, as autoridades nacionais e as autoridades subnacionais colaborassem estreita e continuamente na concepção e implementação de programas financiados pela UE.

compromete os princípios democráticos de igualdade política e controle.

Contudo, Piattoni (2010) procurou refinar o conceito de GMN de acordo com a trajetória histórica e ressaltar o aspecto inerentemente dinâmico desses novos arranjos. Para ela, então, GMN

denota um conjunto diversificado de arranjos, uma panóplia de sistemas de coordenação e negociação entre entidades formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes que estão em relações complexas entre si e que, por meio de coordenação e negociação, continuam redefinindo essas relações. (Ibid., p. 26).

A análise da literatura, muito influenciada pelas obras de Liesbet Hooghe e Gary Marks, oferece a possibilidade de análise em três diferentes níveis: “O conceito pode ser descrito como um novo padrão de mobilização política (*politics*), um arranjo decisório peculiar (*policy*), e também como uma novidade na reestruturação política do Estado (*polity*)” (PIATTONI, 2010, p. 18).

Em termos de mobilização (*politics*), destaca-se a existência de múltiplos atores procurando influenciar a arena política¹⁰, com destaque especial para as autoridades subnacionais e as organizações não governamentais¹¹. No caso da política de desenvolvimento regional, o debate voltou-se para a análise da vontade e capacidade dos atores subnacionais em desempenhar papel ativo nesse âmbito. O seu envolvimento em tal política ofereceu-lhes uma possibilidade de alavancagem em relação aos governos centrais na luta por maior autonomia local e, claramente, diversas autoridades regionais a utilizaram como parte do jogo político.

Ainda assim, as expectativas iniciais, ilustradas pela perspectiva da *Europa das Regiões (Europe of the Regions)*, foram muito elevadas. Acreditou-se, por exemplo, que também aqueles Estados que não tinham o nível regional de governo iriam criá-lo (o que não aconteceu, por exemplo, no caso de Portugal). As críticas foram muitas. Boa parte dos autores procurou então rebuscar empiricamente tal argumentação, resultando na visão da *Europa e as regiões (Europe and the Regions)*. Alguns chegaram a concluir que as regiões que melhor promoviam os seus interesses em nível europeu o fizeram trabalhando por meio de seus governos nacionais.

De qualquer forma, partilha-se aqui da visão de Piattoni (2010) de que a mudança proporcionada pela GMN não foi radical, mas foi significativa, com alterações nas configurações existentes de poder e ampliação do espectro de oportunidades políticas.

No tocante aos arranjos decisórios relativos à formulação política (*policy*), destaca-se o avanço representado pela abordagem da GMN como parte de uma ampla mudança de abordagem dos Estudos Europeus para uma fase “pós-ontológica”, com foco em seu funcionamento – em especial, na produção das políticas públicas comunitárias. Nessa virada para a governança (*governance turn*), destacaram-se, além da GMN, outras abordagens, como: *network governance* (governança em rede), *committee governance* (governança dos comitês), e novos modos de governança (*new modes of governance*). Nesta última, o método aberto de coordenação (*open method of co-ordination*) alcançou grande relevância. Estabelecido no Tratado de Maastricht como meio de evitar

10 Na área de Relações Internacionais, de maneira análoga, destacou-se também importante debate sobre os *novos atores* na política internacional.

11 A mobilização desses atores em arenas internacionais está relacionada também a abordagens recentes sobre *paradiplomacia*.

impasses decisórios, seu objetivo era coordenar políticas nacionais por meio de diretrizes e recomendações (KÖHLER-KOCH; RITTBERGER, 2006).

Em termos de estruturas políticas do Estado (*polity*), a GMN também tem representado uma mudança no sentido de favorecer a projeção política das unidades subnacionais periféricas.

A História mostra como a formação territorial da Europa esteve relacionada com processos sociopolíticos relativos ao poder. Entendem-se as noções de centro e periferia, portanto, não como noções geográficas, mas como conceitos políticos e culturais. Os polos que comandaram recursos militares, econômicos e administrativos tornaram-se centros e, com o tempo, conseguiram impor a sua cultura, língua, poder e valores, enquanto as periferias lutaram contra sua marginalização cultural e econômica. A tal processo correspondeu uma visão científica positivista, de viés centralizador. Periférico tornou-se sinônimo de atrasado (*backward*, em oposição ao moderno), paroquial (em oposição a universalista) e provincial (em oposição a cosmopolita) (PIATTONI, 2010, p. 40).

Tal visão teve seus reflexos científicos, e os fatores territoriais foram largamente ignorados pelos cientistas sociais no pós-Segunda Guerra, quando o foco voltou-se à realização de grandes amostras de observações independentes. Contribuíram para a não relevância do território como variável significativa: as dificuldades práticas em termos de tamanho da mostra – em termos de conceituação e construção de modelos e de seus custos relativos –; além dos conhecidos imperativos de parcimônia, rigor, explicações universalistas e previsibilidade (KEATING, 1998).

Piattoni (2010, p. 44) destaca a existência de uma importante tradição nas ciências sociais que leva o espaço em consideração: por exemplo, a tradição francesa de geografia política e micro-histórias. Mas afirma que o foco para “proposições gerais desprovidas de qualquer referência a pessoas determinadas, tempos e lugares, inerente à política comparada, tem feito muito para tirar o espaço do radar dos cientistas políticos”¹².

Desde o fim dos anos 1960, contudo, observaram-se novas dinâmicas territoriais e o fortalecimento de identidades regionais minoritárias, com repercussões no projeto europeu. Tais experiências envolveram também o aspecto político. Os empreendedores políticos regionais utilizaram o aspecto identitário – como uma configuração social distinta, uma identidade cultural particular, um perfil econômico ou um status institucional específico – para reivindicar recursos e maior autonomia regional (BUKOWSKI et al., 2003 apud PIATTONI, 2010).

A teoria da GMN, primeiramente, foi criada para explicar as dinâmicas da política de coesão. Assim, deveriam ter ampla aplicação empírica. Nesse âmbito, Piattoni (2010) desenvolve e explica algumas hipóteses a serem testadas e (eventualmente) confirmadas:

- (1) as regiões devem se mobilizar em nível da UE (*politics* – mobilização);
- (2) a política de coesão deve estimular maior ativismo por parte de coalizões de defesa (*advocacy*) transregional público-privadas em nível da UE (*policy* – ativismo político);
- (3) como consequência dessas variadas mobilizações, as regiões devem ser induzidas pela política de coesão a conectarem-se

12 Nesse sentido, completa com Kirby (1989, p. 207): “Pode-se dizer que os métodos de regressão [análise] – ou, de fato, qualquer manipulação parcimoniosa – destroem algumas das implicações de nossos dados. O elemento mais importante em nossos dados pode ser a diversidade, a riqueza que é destruída na criação de valores médios”.

mais intimamente com as respectivas sociedades civis (*polity* – mudança estrutural);

- (4) finalmente, por meio da política de coesão, as regiões devem ser empoderadas *vis-à-vis* seus governos centrais.

Sobre a primeira hipótese, a respeito da mobilização, pressupõe-se que os governos subnacionais irão mobilizar-se em torno de questões de coesão, intensificando suas ações em nível comunitário e desafiando as capacidades de “*gatekeeping*” (controle) do governo central.

Os acadêmicos discordam sobre a capacidade de influência subnacional na política de coesão e sobre a conseqüente redefinição das relações centro-periferia. O debate versa sobre a mobilização desses atores subnacionais e sua participação na elaboração das políticas – e seus efeitos na redefinição significativa das relações centro-periferia. Ou seja, a questão é se essa política foi (ou não) o elemento central nessa redefinição.

Nesse sentido, os resultados europeus mostraram-se diferenciados em função de complexas relações de poder entre diferentes níveis, que tornaram a generalização tarefa muito difícil. Houve casos em que as autoridades subnacionais tornaram-se mais dependentes do governo central (como na Alemanha), ou casos em que a política estrutural não alterou substancialmente tais relações (como no Reino Unido). As maiores dificuldades foram sentidas em termos de influência nos resultados. Limites estado-centristas ao empoderamento regional foram destacados até por autores relacionados à escola da GMN. A evidência desses casos, então, parecia mostrar que o quadro nacional institucional determinava o grau em que as regiões eram ou não empoderadas pela política de coesão.

O debate sobre o tema é intenso; assim, Piattoni (2010) procurou olhar os detalhes

e desconstruir a tese *estadocêntrica*, analisando com mais profundidade as evidências. No caso do Reino Unido, em suma, procurou mostrar como o governo central evitou transferências formais e visíveis de soberania (poder), mas possibilitou transferências de menor visibilidade. Atuou assim em função do público interno e, além disso, manteve a prerrogativa de culpar a UE por possíveis falhas políticas.

Ainda em relação aos resultados não uniformes da política de coesão, o *empresendedorismo político* regional foi apontado como importante fator explicativo. Elemento particularmente enfatizado por Bukowski, Piattoni e Smyrl (2003) em seu estudo comparativo de quatro estados pós-napoleônicos (França, Itália, Portugal e Espanha), em que verificaram que apenas as regiões em que a classe política tinha decidido se mobilizar em favor dos Fundos Estruturais – porque tinha dado primazia à necessidade de ressuscitar a economia regional ou porque queria promover a identidade local – conseguiram ter um impacto sobre tal dinâmica.

Outro exemplo de maior mobilização na arena europeia foram os Escritórios de Informação Regional (RIOs – *Regional Information Offices*) em Bruxelas, estudados por muitos como manifestação recente da maior mobilização regional (MARKS; HAESLY; MBAYE, 2002). Nesse caso, os resultados também não foram uniformes em função das diferenças de objetivos e de atuação dessas instituições, nem se traduziram imediatamente em ganhos de poder regional. “O que poderíamos esperar da nossa discussão de GMN, e o que encontramos, é que todas as regiões tentam tirar vantagem das novas oportunidades para a mobilização proporcionada pela política de coesão” (PIATTONI, 2010, p. 120).

Na segunda hipótese, em nível da participação política específica, afirma-se que as

autoridades subnacionais irão formar links transfronteiriços (*cross-border linkages*) com outros governos subnacionais no intuito de resolver problemas que excedem seu alcance jurisdicional, assim como será aumentada a presença das organizações transnacionais da sociedade civil. Mais uma vez destacou-se o papel importante do espaço *potencial* de governança – cujo resultado dependeu da relação com a liderança política. Tal espaço pôde ser significativamente preenchido nos casos em que as relações sinérgicas entre as sociedades e as autoridades regionais puderam, de diversas maneiras, ser provocadas, como nos casos de uma reação a choques econômicos, de uma resposta a pressões institucionais ou da manifestação de assuntos identitários. “Economia, instituições e identidade foram as potenciais origens de um triângulo de forças que poderiam realimentar e reforçar-se mutuamente, crescendo em espiral em direção à governança territorial autoconsciente” (PIATTONI, 2010, p. 118), que seria o ápice da liberdade política regional. Por outro lado, “esses impulsos também podem ser deixados inexplorados, sem levar a qualquer resultado particular. Crucial para determinar um ou outro resultado foi a presença de lideranças políticas” (loc. cit.).

Sobre o nível político-estrutural, a terceira premissa é de que as unidades subnacionais vão unir forças com organizações da sociedade civil; na verdade, que elas vão agir por meio de tais organizações a fim de atingir seus objetivos. Esses links mais profundos entre as autoridades regionais e a sociedade civil são consequência pouco estudada na literatura específica, mas crucial para o debate por ter relação direta com a legitimidade política e a criação de consensos. Sem o crescimento de ligações mais profundas com as sociedades regionais, entende-se que a criação ou o empoderamento do nível subnacional de governo permanece artificial e pode

acabar prejudicando a legitimidade desse nível de governo e os arranjos de GMN.

A Comissão buscou estimular *inputs* de uma ampla variedade de *stakeholders*. A participação social nos comitês de monitoramento foi a principal aplicação prática do princípio da parceria. Alguns fatores, entretanto, contribuíram para a sua implementação não satisfatória, como o desconhecimento da população (e dificuldade de expertise) e interesses sociais diferenciados e mais limitados de determinadas organizações da sociedade civil, assim como sua dificuldade de articulação político-territorial. Apesar da presença de organizações da sociedade civil (OSC) nos comitês de monitoramento da política de coesão, o canal mais importante de participação da sociedade civil nessa arena deu-se pela via das autoridades subnacionais (PIATTONI, 2010).

Com base nas suposições e inferências anteriores, a quarta hipótese diz respeito ao empoderamento regional/local aumentado em relação ao governo central. Como anteriormente referido, o termo “Europa das regiões” ficou associado a uma autonomia em relação aos governos centrais que, em larga medida, não ocorreu – e acabou por gerar um bom número de críticas na literatura contra a ideia de GMN. Essa perspectiva avançou para o cenário da “Europa com as regiões”, em que os Estados-nação, junto com as Regiões, mantêm um papel significativo. A diferença entre essas duas perspectivas é, essencialmente, que, no cenário da “Europa com as Regiões”, os Estados-nação continuam a desempenhar um papel significativo ao lado das regiões, ao passo que eles são suposta e completamente substituídos por elas no outro cenário.

Em última análise, aponta-se a GMN como traço fundamental da política de coesão e de parte das políticas europeias. Há dúvidas se esse embasamento teórico se

aplicaria à UE como um todo (como procura defender Piattoni, que realizou verificação empírica também nas áreas ambiental e de educação superior). Talvez a *euro-polity* seja um experimento muito complexo para ser explicado apenas por um tipo de análise teórica. O neofuncionalismo, como afirmou Haas (2001), ajudou a explicar o início do processo de integração e, em algumas áreas específicas, as instituições supranacionais têm poder e influência, como o Tribunal de Justiça e o Banco Central Europeus. Também não se pode negar completamente a força da

explicação liberal-intergovernamentalista. No entanto, esta se adequa mais a políticas cujo processo decisório é centralizado basicamente no Conselho, com pouca participação social, como a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). No caso da política de desenvolvimento regional, nem é preciso um olhar tão detalhado para notar que há diversos atores, em diversos níveis territoriais, participando do processo, e que estes se influenciam mutuamente. Por certo, há desequilíbrios de poder, mas seguramente o traço característico dessa política é a governança multinível.

Referências

- BACHE, I.; FLINDERS, M. Multi-level governance and the study of British politics and government. *Public Policy and Administration*, v. 19, n. 1, p. 31-52, 2004.
- BUKOWSKI, J.; PIATTONI, S.; SMYRL, M. (Eds). *Between europeanization and local societies: the space for territorial governance*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Livro branco sobre a governança europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.
- DEUTSCH, K. W. et al. *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DINAN, D. The historiography of European integration. In: _____. (Org.). *Origins and evolution of the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 297-324.
- HAAS, E. B. *The uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- _____. The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, v. 5, n. 4, p. 315-343, 1967.
- _____. *The obsolescence of regional integration theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1975. (Research Series, v. 25.)
- _____. Does Constructivism subsume neo-functionalism? In: CHRISTIANSEN, T. (Org.). *Social construction of Europe*. London: Sage, 2001. p. 22-31.
- HOOGHE, L. *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- JACHTENFUCHS, M. The governance approach to European integration. *Journal of Common Market Studies*, v. 39, n. 2, p. 245-64, 2001.
- KEATING, M. Territorial politics in Europe, a zero-sum game? the new regionalism: territorial competition and political restructuring in Western Europe. *RSCAS Working Papers*. Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 1998.

- KIRBY, A. State, local state, and spatiality: a reappraisal of state theory. In: CAPORASO, J. (Ed.). *The elusive state: international and comparative perspectives*, Newbury Park: Sage, 1989. p. 204-226.
- KOHLER-KOCH, B.; RITTBERGER, B. The governance turn in EU studies. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, p. 27-49, 2006.
- LESSA, A. C. *A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Brasília: IBRI, 2003.
- MARKS, G. Structural policy in the European community. In: SBRAGIA, A. (Ed.), *Europolitics: institutions and policy making in the "new" European community*. Washington: The Brookings Institution, 1992. p. 191-224.
- _____. Structural policy and multilevel governance. In: CAFRUNY, A.; ROSENTHAL, G. (Eds.). *The state of the european community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. p. 391-410.
- _____. Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. In: HOOGHE, L. (Ed.). *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 388-422.
- MARKS, G. et al. *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996.
- MARKS, G.; HAESLY, R.; MBAYE, H. What do regional offices think they are doing in Brussels? *Regional & Federal Studies*, v. 12, n. 3, p. 1-23, 2002.
- MILWARD, A. *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*. London: Methuen, 1984.
- MORAVCSIK, A. Negotiating the single European act: national interests and conventional statecraft in the European community. *International Organization*, v. 45, n. 1, p. 19-56, 1991.
- PIATTONI, S. Transforming local culture: territorial governance in the Italian south. In: BUKOWSKI, S.; PIATTONI, S.; SMYRL, M. *Europeanization and local societies: the space for territorial governance in Europe*. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 47-66
- _____. Informal governance in structural policy. *Perspectives on European Politics and Society*, v. 7, n. 1, p. 56-74, 2006.
- _____. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- POLLACK, M. A. Theorizing EU policy-making. In: WALLACE, H.; WALLACE, W.; POLLACK, M. A. (Org.). *Policy making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 13-48.
- REIS, O. D. R. As três gerações do regionalismo político. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2007, Brasília. *Working paper*. Brasília: ABRI, 2007.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. XLIV, n. 4, p. 652-667, 1996.
- ROSENAU, J. N. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Ed.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-29.
- SCHARPE, F. W. What have we learned? problem-solving capacity of the multilevel European polity. *MPIfG Working Paper* 01/4, jul. 2001.
- SCHMITTER, P. C. *How to democratize the European Union... and why bother?* Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.

Resumo

Leituras sobre o regionalismo europeu e a emergência da Governança Multinível

O presente trabalho introduz, de forma sucinta, as principais abordagens historiográficas e teóricas sobre o regionalismo europeu. Apresenta, em seguida, o debate sobre a governança europeia como principal abordagem teórica contemporânea desse processo de regionalização. Por fim, caracteriza a abordagem da governança multinível (GMN), com destaque para a densa obra de Piattoni sobre o tema.

Palavras-chave: Regionalismo; Europa; Historiografia; Teoria; Governança Multinível.

Abstract

Readings on the European regionalism and the emergence of the multi-level governance

In a succinct manner, the article introduces the major historiographic and theoretical approaches on the European regionalism. After that, it presents the debate on the European governance as the principal theoretical approach on the process of regionalization. Finally, it characterizes the approach of the multi-level governance emphasizing Piattoni's dense work on the subject.

Keywords: Regionalism; Europe; Historiography; Theory; Multi-level Governance.

Résumé

Lectures sur le régionalisme européen et l'émergence d'une gouvernance à multiniveaux

Cet article présente, de façon résumée, les principales approches théoriques et historiographiques sur le régionalisme européen. Il aborde également le débat sur la gouvernance européenne comme principale approche théorique contemporaine de ce processus de régionalisation. En conclusion, il caractérise l'approche de la gouvernance à multiniveaux (GMN), en mettant l'accent sur l'œuvre dense de Piattoni sur le sujet.

Mots-clés: Régionalisme; Europe; Historiographie; Théorie; Gouvernance à multiniveaux.

Introdução

Qual é a definição do conceito “governança global” e seu significado para as Relações Internacionais? Nos sistemas domésticos de política, governança é expressa pela capacidade de governar, de articular interesses e de alcançar os objetivos almejados. No sistema internacional, que tradicionalmente foi definido pela anarquia, isso é, pela inexistência de uma autoridade hierárquica de governo, a governança adquiriu outros significados. Dessa forma, governança internacional – ou governança global – está relacionada a outros elementos que indicam a existência de certa ordem, ainda que na ausência de governo central. Esses elementos estão ligados aos atores e às agendas do sistema internacional, que foram ampliados e diversificados com o fim da Guerra Fria. Portanto, o conceito de governança global é caracterizado pela sua amplitude e por isso é comumente tratado por meio de uma de suas interfaces.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é apresentar um balanço da literatura de governança global e trabalhar as possibilidades de intersecção com a bibliografia que trata

da atuação internacional de governos locais por meio do conceito de paradiplomacia. Dado que governança global é materializada por meio da multiplicidade e diversidade de atores e agendas do sistema internacional, iremos focar em dois desses elementos específicos: cidades e mudança do clima. A conexão entre esses elementos é promissora para o estudo das Relações Internacionais e ilustra a nova dinâmica do sistema internacional, como demonstra Toly (2011, p. 138, tradução minha): “cidades e meio ambiente podem ser, de fato, os mecanismos mais poderosos que afetam e efetuem os resultados de governança em múltiplas escalas”².

O conceito de governança global para as Relações Internacionais

O questionamento acerca da ordem do sistema internacional foi uma constante para a disciplina de Relações Internacionais desde sua formação acadêmica no início do século XX. Diversos pesquisadores buscaram entender como funcionava a dinâmica de um sistema internacional anárquico a fim de compreender como se dava a atuação dos Estados nesse cenário. Autores (BULL,

1 Ana Carolina Evangelista Mauad é doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, onde também é professora voluntária. A autora possui mestrado pela mesma instituição e é membro do grupo de pesquisa Rede Sistema Internacional no Antropoceno e Mudanças Climáticas. Linhas de pesquisa: paradiplomacia, mudanças climáticas, governança global, Nações Unidas e cooperação internacional.

2 “cities and the environment may, in fact, be the most powerful mechanism for affecting and effecting governance outcomes at multiple scales.” (Toly, 2011, p. 138, no original).

1977) da chamada Escola Inglesa insinuaram a existência de uma Sociedade Internacional, que tratava de mitigar o caráter caótico atribuído à anarquia internacional; já os pensadores da corrente realista e neorrealista (MORGENTHAU, 1948; WALTZ, 1979) aceitaram a anarquia como uma característica intrínseca do sistema e observaram a existência de hegemonias e balança de poder como elementos reguladores. Contudo, é o neoliberalismo, já na década de 1970, em um contexto político bastante diverso, que observa quebras na anarquia absoluta das relações internacionais com o aumento da relevância da atuação de outros atores para além dos Estados e de outras agendas além das de segurança e defesa. Sob o prisma do conceito de interdependência, Keohane e Nye (1977) ampliaram a percepção sobre a ordem e a dinâmica do sistema internacional.

Conforme a lógica do sistema internacional era alterada, com o enfraquecimento da lógica bipolar e posteriormente com o fim da Guerra Fria, novos constructos teóricos foram ensaiados a fim de oferecer categorias explicativas para as transformações em curso. O conceito de governança global aparece nos estudos acadêmicos de Relações Internacionais nesse contexto de redefinição da lógica anárquica do sistema.

As teorias tradicionais que foram pautadas pela anarquia do sistema internacional para explicar a atuação dos atores – particularmente o Estado nacional – deixaram um vazio explicativo quando se passou a interpretar a ordem internacional de maneira diferenciada. Dessa maneira, quando Rosenau e Czempiel publicaram em 1992 a obra *Governance without government: order and change in world politics*, com vários artigos

ensaiando o conceito de governança global, o que eles estavam sinalizando é que não era mais viável caracterizar o sistema internacional exclusivamente pela sua anarquia e que era preciso pensar em novas categorias. Os autores assinalaram que apesar do momento em que escreviam ser de transição para uma ordem incerta, já havia elementos que apontavam para uma dinâmica de governança global, de “governança sem governo”.

A obra é resultado de uma proposta de agenda de pesquisa lançada para investigar o novo contexto histórico e suas possibilidades para as Relações Internacionais. O primeiro produto desse esforço foi o livro *Global changes and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s*, lançado em 1989. Nessa obra, os autores foram convidados a explorar perspectivas teóricas para as mudanças do período e a repensar a epistemologia e a ontologia da área. O volume seguinte concretizou o conceito de governança global e apresentou suas possibilidades analíticas, consolidando-se como grande referência nessa área.

Logo, o conceito de governança global foi definido como “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15), posteriormente complementada por “governança global é concebida a fim de incluir sistemas de regras em todos os níveis da atividade humana – desde a família até organizações internacionais – nas quais a busca por objetivos através do controle possui implicações transnacionais” (Idem, 1995, p. 13, tradução minha)³.

Como explicitado nas citações acima, a característica anárquica do sistema internacional

3 “global governance is conceived to include systems of rule at all levels of human activity – from the family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions.” (Idem, 1995, p. 13, no original).

não é superada, mas é mitigada pelo aprofundamento da interdependência entre os atores e entre as agendas das relações internacionais. Com o fim da Guerra Fria, uma multiplicidade de arranjos institucionais internacionais surgiu, abrangendo atores para além do Estado e abordando uma diversidade de temáticas, o que conferiu certa ordem e previsibilidade dos acontecimentos no sistema internacional. Porém, não se trata de um ambiente controlado por normas estritas e com uma figura capaz de aplicar penas em caso de descumprimento das leis, como no âmbito doméstico, mas tampouco se assemelha a um estado de natureza ou a uma sociedade internacional regida somente pelo poder de dois Estados.

A realidade observada no fim do século XX e aprofundada no século seguinte é aquela em que Estados nacionais reúnem-se em grandes conferências das Nações Unidas para decidir normativas sobre temas sociais (ALVES, 2001), em que grandes corporações possuem valor de mercado maior do que o PIB de alguns Estados, em que movimentos da sociedade civil adquirem capacidade de imobilizar uma cúpula da Organização Mundial de Comércio (OMC), em que a interconexão do mercado financeiro é capaz de fazer uma crise nacional ter impactos globais e gerar arranjos de governança que abarque países emergentes (FRIEDMAN, 2007). Em resumo, o aprofundamento do processo de globalização também significou uma maior interdependência entre os acontecimentos, como Slaughter (2009, p. 1, tradução minha) expõe: “Nós vivemos em um mundo interconectado. A diplomacia está conectada via redes: manejar crises internacionais – desde SARS até à mudança climática – requer

mobilizar redes internacionais de atores públicos e privados”⁴.

Enfim, nesse cenário difuso, o conceito de governança global aparece como ferramenta analítica para compreender a ordem internacional. Contudo, dada sua amplitude – condizente com o objeto que analisa –, torna-se necessário focar em uma dessas dinâmicas para entender as decorrências objetivas desse conceito.

Em um contexto de efervescência das grandes conferências das Nações Unidas e de otimismo com o futuro da humanidade (ALVES, 2001), foi estabelecida, em 1992, a Commission on global governance, um grupo independente de 28 pensadores que possuíam o apoio das Nações Unidas com o intuito de pesquisar as possibilidades da governança global. Como resultado do trabalho da comissão, em 1995 foi publicado o relatório intitulado *Our Global Neighborhood*, refletindo o sentimento da época de que as instituições multilaterais deveriam ser fortalecidas a fim de terem capacidade de liderar a governança global – particularmente a ONU – e que a soberania nacional deveria ser flexibilizada. O documento define governança global como:

Governança é a soma das diversas possibilidades que indivíduos em instituições, públicas e privadas, lidam com seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflitos e divergências de interesses podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Isso inclui instituições formais e regimes fortalecidos para fazer valer seus compromissos, assim como arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em perseguir ou que são convergentes com seus interesses. (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p.4, tradução minha)⁵.

4 “We live in a networked world. [...] Diplomacy is networked: managing international crises – from SARS to climate change – requires mobilizing international networks of public and private actors”. Slaughter (2009, p. 1, no original)

5 “Governance is the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative actions taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceived to be in their interest.” (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 4, no original).

É interessante observar como a definição da Comissão coincide com a de Rosenau (o autor chegou a produzir artigos para a Comissão), mas dá maior ênfase ao caráter cooperativo da governança e não faz referência aos atores transnacionais. Para Rosenau, governança global denota a dinâmica do sistema internacional, que não prescinde de um governo central. As Nações Unidas, assim como as diversas organizações internacionais multilaterais, são importantes agentes nesse cenário, mas sua existência não é condição essencial para a governança global. Assim, quando essas organizações perdem força e relevância, isso não significa que observamos o fim dessa ordem internacional, uma vez que os elementos que a constituem são múltiplos e encontram-se dispersos no sistema internacional. Todavia, para a Comissão, o ator central da governança global era a ONU e por isso sua reforma era essencial para torná-la mais eficiente e atuante. Nesse sentido, a Comissão publicou outro documento em 1999 com o foco na reforma da instituição e nos objetivos de desenvolvimento do milênio e encerrou suas atividades em 2001.

O debate acadêmico em torno do conceito de governança global se intensificou, sendo o trabalho de Rosenau apenas o marco inicial dessa agenda de pesquisa. O que pode ser observado é que muitos pesquisadores fizeram um esforço de localizar o conceito de governança global em temas específicos. Entre os pesquisadores de Relações Internacionais que apresentaram estudos sobre governança global, podemos destacar: Ruggie (1998); Held et al. (1999); Hurrell (1999); Finkelstein (1999); Weiss (2000); Keohane (2004); Hass (2004); Slaughter (2004); Lake (2010); Biermann et al. (2009) e Avant; Finnemore e Sell (2010).

Como já apontado, em meio a tantas abordagens sobre governança global, mas tendo como referência o conceito de

Rosenau e Czempiel (1992), podemos explorar suas interconexões, por exemplo, com a emergência de cidades como atores internacionais, particularmente na agenda de mudança climática. Apresentamos neste ensaio essa área de pesquisa que vem aumentando recentemente, mas que ainda é pouco explorada no Brasil.

Cidades na governança global do clima

Paradiplomacia

Uma das principais características da governança global é a diversificação e a ampliação no número de atores relevantes nas relações internacionais, e nesse cenário podemos apontar as cidades – em particular as cidades globais. O fenômeno da internacionalização de governos subnacionais ganhou fôlego no contexto histórico descrito anteriormente – de transição para uma ordem pós-Guerra Fria –, e foi trabalhado pelo conceito de paradiplomacia. Portanto, a paradiplomacia é um dado da governança global.

A paradiplomacia (MICHELMAN; SOLDATOS, 1990) é um conceito relativamente recente, uma vez que os primeiros estudos sobre a questão datam do fim dos anos 1980 e início dos anos 1990. A inserção internacional de unidades políticas locais não se insere nos temas clássicos de Relações Internacionais, especialmente porque questiona o princípio da soberania e da preponderância do Estado no sistema internacional, o que fez com que o tema ficasse marginalizado dos grandes centros de pesquisa. Entretanto, com o impulso das transformações no sistema internacional, a temática vem ganhando cada vez mais evidência.

Há algumas tentativas de qualificar o conceito, mas neste trabalho paradiplomacia é entendida como:

O envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*) com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PRIETO, 2004, p. 251).

A realidade interna dos Estados nacionais que não conseguem responder aos problemas das suas populações é um fator que também leva os governos locais a buscarem espaço de ação no sistema internacional. Slaughter (2009, p. 4, tradução minha) chama atenção para esse fato: “Os governos tem demorado para entender os desafios do século XXI e para reformá-los de acordo”⁶.

As instâncias políticas constituintes de um Estado e os próprios cidadãos passam a buscar soluções para problemas locais, muitas vezes questões pontuais e pragmáticas, no sistema internacional ao compreenderem que seu campo de ação pode ser expandido e englobar a esfera externa. Assim sendo,

Existe, além disso, uma janela de oportunidade para a proliferação de forças que imobilizam os Estados. Cada evidência da redução de escopo, legitimidade e efetividade encoraja atores subnacionais e transnacionais a ignorarem ou desafiarem os limites de autoridade estabelecidos e aplicarem seus próprios códigos de conduta. (ROSENAU, 1990, p. 128, tradução minha)⁷.

Nesse sentido, o conceito de paradiplomacia diz respeito às atividades internacionais que são desenvolvidas pelas unidades

não centrais de um Estado, mas que não significam uma ameaça para sua soberania nacional. Não há a intenção de atingir a integridade territorial e política do Estado – muito menos o monopólio legítimo da força –, e por isso as atividades desenvolvidas são de caráter cooperativo.

Contudo, é preciso fazer uma ressalva acerca do conceito de paradiplomacia e da sua utilização como arcabouço teórico para compreender a atuação internacional de qualquer unidade subnacional. É verdade que há uma gama muito ampla entre as unidades subnacionais, e podemos encontrar estados, regiões, cidades de pequeno porte, transfronteiriças, metrópoles, entre outras possíveis distinções. Nesse sentido, diversos elementos precisam ser analisados para distinguir essas unidades para que haja uma interpretação mais próxima da realidade. Não podemos compreender a inserção de uma cidade de pequeno porte da mesma maneira que a de uma cidade global como Nova York, por exemplo. Trata-se de lógicas distintas, e a homogeneização que o conceito de paradiplomacia provoca é prejudicial para a análise, ainda que ele tenha papel importante em tentar caracterizar essas ações. Assim, devemos observar os elementos que caracterizam essas unidades, que podem ser, por exemplo: desenvolvimento econômico, tamanho da população, grau de autonomia em relação ao Estado etc.

Ademais, os estudos sobre paradiplomacia ficaram muito centrados na relação entre as unidades subnacionais e a política externa de seus Estados constitutivos, limitando a análise a apenas uma esfera das relações

6 “Governments have been slower to understand twenty-first-century challenges and to reform themselves accordingly.” Slaughter (2009, p. 4, no original)

7 “There is, moreover, a momentum build into the proliferation of the forces that immobilize states. Each new evidence of reduced scope, legitimacy, and effectiveness encourages subnational and transnational actors to ignore or challenge established lines of authority and put forth their own codes of conduct (ROSENAU, 1990, p. 128, no original)”.

internacionais e não explorando a própria dinâmica de ação desses atores no sistema internacional de maneira autônoma. A fim de tentar superar esse desafio, iremos concentrar a análise nas cidades globais, evitando assim tratar de atores muito distintos, que poderiam limitar as conclusões pelas suas peculiaridades.

Portanto, as unidades subnacionais de preocupação deste trabalho são as grandes cidades – que podem ser entendidas como cidades globais –, que extrapolam a interpretação entre a entidade subnacional e a unidade central ao focar sua atuação no global:

“cidades globais” especificam algo há mais do que tamanho e composição. Especificam a relação entre a cidade e o resto do mundo. Sugere uma cidade não mais embebida, envolvida, ou hospedada em um sistema urbano nacional e governado pela hierarquia, e agora participando mais diretamente na governança global. (AMEN et al, 2011, p. 24, tradução minha)⁸.

Pensar em cidades globais da maneira aqui exposta pressupõe a interpretação da dinâmica do sistema internacional em termos de governança global e expõe as transformações do sistema internacional, uma vez que “cidades globais colocam questões fundamentais para os teóricos das Relações Internacionais sobre a natureza do tema estudado, e mostram como considerações históricas sobre a relação entre cidades e Estados pode iluminar a natureza da mudança no

sistema internacional.” (CURTIS, 2011, p. 1, tradução minha)⁹.

O conceito de paradiplomacia é inovador e representa uma nova percepção das relações internacionais, em que outras unidades políticas passam a desempenhar um papel no sistema internacional mesmo que seja um papel menos preponderante do que o da política externa desenvolvida pelos Estados nacionais. O fato é que há novos atores no cenário internacional e uma maior cooperação entre os atores em um ambiente marcado pela interdependência (KEOHANE; NYE, 1977) e pela governança global. Deste modo, as relações internacionais não podem mais ser somente caracterizadas pelas interações entre Estados nacionais.

“A autonomia dos Estados foi reduzida pelo fato de que problemas domésticos agora possuem um inescapável componente internacional.” (Rosenau, 1990, p. 127, tradução minha)¹⁰. Como demonstrado na citação, devido às transformações do período posterior à Guerra Fria, o Estado nacional não tem mais autonomia absoluta de decisão, tanto em política doméstica quanto em política externa. A maior interdependência entre os atores no sistema internacional, marcado por traços de uma governança global, expõe que as possibilidades de tomada de decisão não estão somente sob o poder do Estado – este ator compartilha suas decisões com outros atores e sobre temas diversos. Dessa maneira, a estrutura rígida de interação internacional traçada pelos

8 “global cities” specifies something more than size or composition. It specifies a relationship between a city and the rest of the world. It suggests a city no longer embedded, enmeshed, or nested in a national urban system and governance of hierarchy and now participating more directly in global governance. (AMEN et al., 2011, p. 24, no original).

9 “global cities pose fundamental questions for IR theorists about the nature of their subject matter, and shows how consideration of the historical relationship between cities and states can illuminate the change nature of the international system.” (CURTIS, 2011, p. 1, no original).

10 “Their [States] autonomy has been reduced by the fact that domestic problems now have an inescapable international component [...]” (ROSENAU, 1990, p. 127, no original).

teóricos clássicos não parece adequada para compreender a contemporaneidade, e a maior flexibilização das políticas exteriores, acelerada com a introdução de novos agentes, coloca o desenho tradicional do Estado nacional em questão.

Um ambiente internacional caracterizado pela lógica da governança global favorece e demanda a participação de atores não tradicionais ao mesmo tempo que expõe uma diversidade maior de agendas:

O questionamento sobre governança é uma ligação interrogativa e conceitual entre cidades e relações internacionais, já que governança foi uma questão central nos estudos urbanos por meio século. Mas governança também é um conceito de relações internacionais, que permite a emergência das cidades como atores significativos nos temas globais. (AMEN et al., 2011, p.45, tradução minha)¹¹.

Logo, cidades globais passam a atuar de maneira independente de seus Estados nacionais em temas que são do seu interesse, como é o caso de questões urbanas e de mudança climática. A atuação pode se dar de algumas formas, e uma vez que se trata de inserção no sistema internacional de maneira geral, não se limita a tentar influenciar as políticas externas nacionais.

Como já apresentado, a inserção de cidades globais na dinâmica da governança global ultrapassa, sem excluir, a lógica desenhada pelo conceito de paradiplomacia, na medida em que se inserem diretamente no ambiente internacional como atores autônomos. Entre as diversas dinâmicas de inserção, que podem ter natureza mais permanente e formal e outras que possuem caráter

mais temporário e pontual, vale observar seu comportamento na agenda climática.

Para além do regime de clima: governança global do clima e cidades

A mudança climática é posta como um dos grandes desafios da humanidade ao passo que é percebida como “um vetor civilizatório central da nossa época, um elemento principal na definição do presente e do futuro das sociedades humanas, uma fronteira planetária fundamental para demarcar um espaço de operação segura para a humanidade” (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013, p. 25). Dessa maneira, e em conjunto com as observações feitas anteriormente, abordamos a governança global do clima.

Entender o momento contemporâneo da sociedade internacional como marcado pela governança global, já abordado na seção anterior, nos permite assinalar a existência dessa dinâmica no âmbito da crise climática. O caráter global da questão e sua complexidade nos permitem ir além da interpretação oferecida pelo conceito de regimes internacionais de clima e adotar a governança global do clima como um dado do sistema internacional. Ademais, Viola; Franchini e Ribeiro (2013, p. 203) afirmam que

a amplitude do conceito de *global governance* torna-se convergente com a necessidade de uma abertura epistemológica dilatada que a questão climática no âmbito das relações internacionais demandam. Em especial, o uso de algumas dimensões do conceito permite considerar uma enorme variedade de atores – estatais e não-estatais –, localizados em vários estratos – nacionais, sub-nacionais, internacionais, transnacionais –, que se inserem em diferentes âmbitos.

11 The question of governance is an interrogative and conceptual link between cities and international relations, as governance has been a central question in urban studies for half a century. But governance is also an international relations concept that allows for the emergence of cities as significant actors in global affairs. (AMEN et al., 2011, p. 45, no original).

Portanto, o caráter global da temática e a necessidade de cooperação na articulação das respostas sobre um problema que impacta todos impulsiona uma série de atores para o sistema internacional e retira o debate do meio somente científico e da esfera estritamente estatal (PATERSON, 1996; VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013; GIDDENS, 2009; SETZER, 2009). Um ambiente internacional caracterizado pela lógica da governança global favorece e demanda a participação de atores não tradicionais ao mesmo tempo que expõe uma diversidade maior de agendas.

A partir desse panorama, os regimes internacionais (KRASNER, 1983), inclusive os de clima, passam a ser problematizados, uma vez que seu enfoque no Estado e nas estruturas formais de governança pouco responde ao que ocorre nas relações internacionais atualmente (PATRICK, 2014). Talvez seja mais adequado referir-se a essa dinâmica como governança, e no caso das mudanças climáticas como governança global do clima (OKEREKE; BULKELEY, 2007), uma vez que pressupõe a participação de outros atores além do Estado e de uma gama maior de arenas. Ainda que trabalhos sobre regimes do clima tenham conseguido, em alguma medida, oferecer interpretações da realidade, hoje dificilmente seriam adequados como ferramenta analítica para interpretar a dinâmica internacional (YOUNG, 1997; VIOLA, 2002).

A maior evidência desse desenvolvimento é a crescente incapacidade do regime formal de clima – Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (CQNUMC) – para conduzir a questão da crise climática global (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013), como já

mencionado e como Sivaram e Livingston (2015, tradução minha) expõem:

Pelas últimas duas décadas, as conversas de clima e suas abordagens multinacional *top-down*, fracassaram em evitar o aumento da temperatura. Desde de então, um número de atores subnacionais (províncias, cidades, empresariado, organizações da sociedade civil, entre outros) têm procurado combater as mudanças climáticas de baixo para cima¹².

O que observamos é a extrapolação dos regimes internacionais de clima, de caráter hierárquico, para uma governança global do clima, o que indica uma maior complexidade do problema e da maneira de lidar com ele por parte da comunidade internacional, além de evidenciar, como já foi mencionado, um sistema internacional globalizado mais interdependente e plural (HELD et al., 1999; OKEREKE; BULKELEY, 2007; VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013). O Estado deixa de ser o ator com exclusivo poder de agência, as organizações internacionais abrem espaço para outros cenários de atuação não formalizados ou parcialmente formalizados e os assuntos domésticos passam a permear a política internacional. O fato é que quando as maiores cidades do mundo se reúnem para propor metas de mitigação e ações de adaptação a fim de enfrentar os desafios impostos pela crise climática, elas não estão sob o arcabouço de um regime internacional. Portanto, apresentamos a ideia de governança global do clima para descrever e entender essas novas dinâmicas internacionais.

Considerações finais

Um dos desafios da academia é produzir conhecimento que dê inteligibilidade para a

12 “For the last two decades, climate talks and their top-down multinational approaches, have largely failed to curb rising temperatures. Since then, a number of subnational actors (provinces, cities, business, and civil society organizations, among others) have sought to tackle climate change from bottom up”. Sivaram e Livingston (2015, no original).

realidade, ainda mais quando ela é de difícil percepção, como são caracterizados momentos de transição. Nesse sentido, é interessante observar como o período que compreende o fim da década de 1980 e início do século XXI foi de produção de arcaísmos conceituais com o intuito de compreender a realidade e oferecer subsídios para os tomadores de decisão.

Neste artigo destacamos o conceito de governança global e o de paradiplomacia no âmbito da crise climática. Ainda estamos em fase de elaboração de constructos teóricos explicativos das relações internacionais, dado seu caráter de constante mutação. Conforme a disciplina evoluiu nas últimas décadas, em compasso com a realidade, dificilmente teorias que ofereçam explicações absolutas terão espaço central, e o que se observa são esforços conceituais de não ignorar a complexidade necessária a uma análise apurada e de abarcar elementos que a explique. Dessa

forma, a combinação de conceitos como aqui apresentada aparece como possibilidade a ser explorada.

O conceito de governança global como inicialmente imaginado por Rosenau e Czempiel (1992) trata de apontar a dinâmica do sistema internacional no período posterior à Guerra Fria. É, portanto, um conceito considerado por vezes demasiado amplo. A fim de localizar a governança global na dinâmica contemporânea das relações internacionais, este artigo apresentou a possibilidade de intersecção dessa literatura com a de paradiplomacia com o intuito de compreender a atual crise climática. A atuação de cidades globais na governança global de clima não pode ser compreendida sem que se reconheça que ela se desenvolve em um cenário marcado pela governança global. Assim, trata-se de uma dinâmica constitutiva dessa nova realidade das relações internacionais e que merece ser investigada.

Referências

- ACUTO, M. City diplomacy. In: KERR, P.; SHARP, P. (Eds.). *SAGE handbook of diplomacy*. London: SAGE, 2015.
- ALVES, J. A. L. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- AMEN, M. et al. *Cities and global governance, new sites for international relations*. Surrey: Ashgate, 2011.
- AVANT, D. D.; FINNEMORE, M.; SELL, S. K. (Eds.). *Who governs the globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- BETSILL, M. M.; BULKELEY, H. Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance*, v. 12, n. 2, p. 141-159, 2006.
- BIERMANN, F. et al. The fragmentation of global governance architectures: a framework for analysis. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 4, nov. 2009.
- BULL, H. *The anarchical society: a study of order in world politics*. London: Macmillan, 1977.
- BURSENS, P.; DEFORCHE, J. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 5, p. 151-171, 2010.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our global neighbourhood*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20011222021819/http://www.cgg.ch/chap1.html#-The Concept of Global Governance](http://web.archive.org/web/20011222021819/http://www.cgg.ch/chap1.html#-The%20Concept%20of%20Global%20Governance)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

- CURTIS, S. Global cities and the transformation of the International System. *Review of International Studies*, v. 37, p. 1923-1947, 2011.
- FINKELSTEIN, L. S. What is global governance? *Global Governance*, v. 1, n. 3, set./dez. 1995, p. 367-372, 1999.
- FRIEDMAN, T. L. *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*. New York: Picador, 2007.
- GIDDENS, A. *The politics of climate change*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- HASS, P. M. Addressing the global governance deficit. *Global Environmental Politics*, v. 4, n. 4, nov. 2004.
- HELD, D. et al. *Global transformations: politics, economics and culture*. California: Stanford University Press, 1999.
- HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, T. et al (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.
- HOORNWEG, D. (Ed.). Cities and climate change: responding to an urgent agenda. In: WORLD BANK'S FIFTH URBAN RESEARCH SYMPOSIUM, 2011, Washington. *Annals...* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011.
- HOORNWEG, D.; SUGAR, L.; GOMEZ, C. L. T. Cities and greenhouse gas emissions: moving forward. *Environment and Urbanization*, Jan. 2011.
- HURRELL, A. Sociedade internacional e governança global. *Lua Nova*, n. 46-99, 1999.
- KEOHANE, R. O. *Power and governance in a partially globalized world*. London: Routledge, 2004.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and interdependence: world politics in transition*. 3. ed. New York: Longman, 1977.
- KRASNER, S. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KÜTTING, G.; LIPSCHUTZ, R. *Environmental governance: power and knowledge in a local-global world*. London: Routledge, 2009.
- LAKE, D. A. Rightful rules: authority, order, and the foundations of global governance. *International Studies Quarterly*, v. 54, p. 587-613, 2010.
- MCGREW, A. Globalization and global politics. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2008.
- MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.
- MORGENTHAU, H. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Alfred Knopf, 1948.
- OKEREKE, C.; BULKELEY, H. Conceptualizing climate change governance beyond the international regime: a review of four theoretical approaches. *Tyndall Centre Working Paper*, n. 112, out. 2007.
- PAQUIN, S. Québec e a crise política canadense. *Tempo Exterior*, v. 6, n. 10, p. 5-12, 2005.
- PATERSON, M. *Global warming and global politics*. London; New York: Routledge, 1996.
- PATRICK, S. The unruled world: the case for good enough global governance. *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2014.
- PRIETO, N. C. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Unesp, 2004.

- RISSE-KAPPEN, T. (Ed.). *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- ROSENAU, J. *Linkage Politics: essays on the convergence of national and international systems*. New York: Free Press, 1969.
- _____. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- _____. Governance in the twenty-first century. *Global Governance*, v. 1, n. 1, p. 13-43, 1995.
- _____. Governança, ordem e mudança na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, DF: Unb, 2000.
- ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- RUGGIE, J. G. What makes the world hang together? Neo-utilitarian and the social constructivist challenge. *International Organizations*, v. 52, n. 4, p. 855-885, 1998.
- SASSEN, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- SETZER, Joana. *Subnational and transnational climate change governance: evidence from the state and city of São Paulo, Brazil*. In: Fifth urban research symposium, Marseilles, 2009.
- SIVARAM, V.; LIVINGSTON, D. Leading from between: how California and Germany can fix the climate agenda. *Foreign Affairs*, June 23, 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-06-23/leading-between>> Acesso: 24 maio 2016.
- SLAUGHTER, A.-M. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- _____. America's edge power in the networked century. *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2009.
- SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of Federated States as foreign-policy actors. In: MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.
- TOLY, N. Cities, the environment, and global governance: a political ecological perspective. In: AMEN, M. et al. *Cities and global governance, new sites for International Relations*. Surrey: Ashgate, 2011.
- VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, 2002.
- VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume, 2013.
- WALTZ, K. N. *Theory of international politics*. New York: McGraw Hill, 1979.
- WEISS, T. G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.
- YOUNG, O. R. (Ed.). *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge: MIT Press, 1997.

Resumo

Governança global: interseções com paradiplomacia em meio à crise climática

Este artigo tem como objetivo apresentar a bibliografia de governança global e de paradiplomacia e suas interconexões na agenda de mudança do clima. Com o fim da Guerra Fria e com o avanço dos estudos acadêmicos em Relações Internacionais, os conceitos norteadores da disciplina passaram a ser questionados e novas abordagens teóricas começaram a ganhar mais espaço. Nesse cenário, o conceito de governança global e de paradiplomacia emergiram como respostas ao vazio explicativo deixado pelas teorias tradicionais da área e como possibilidades de interpretação de uma realidade complexa. A construção de uma governança global é composta por um número significativo de atores, e entre eles podemos destacar os governos locais, interpretados pelo conceito de paradiplomacia. A conclusão obtida é a de que a combinação desses dois conceitos apresenta-se como uma possibilidade de marco conceitual no estudo das relações internacionais contemporâneas.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Governança Global; Paradiplomacia; Interdependência; Governos Locais.

Abstract

Global governance: intersections with para-diplomacy in the midst of the climatic crisis

The main goal of the article is to present the literature on global governance and para-diplomacy and its intersections within the climate change agenda. With the end of the Cold War and the development of the studies on International Relations, the traditional concepts of the discipline were put into question and new theoretical approaches started to gain more ground. In such scenario, the concepts of para-diplomacy and global governance emerged as answers to the vacuum left by the traditional theories and as possible interpretations of a more complex reality. Global governance is structured around a variety of actors, among which one can highlight local governments, addressed here by the concept of para-diplomacy. The conclusion is that the combination of the concepts of global governance and para-diplomacy presents itself as a possibility of a conceptual framework for the study of contemporary international relations.

Keywords: International Relations; Global Governance; Para-Diplomacy; Interdependency; Local Governments.

Résumé

Gouvernance mondiale: intersections avec la paradiplomatie au sein de la crise climatique

L'objectif de cet article est de présenter la littérature sur la gouvernance mondiale et la paradiplomatie, ainsi que leurs interconnexions au sein de l'agenda du changement climatique. Avec la fin de la Guerre Froide et les progrès de la recherche dans le domaine des Relations Internationales, les concepts clés de la discipline ont commencé à être mis en question et de nouvelles approches théoriques ont commencé à gagner du terrain. Dans ce contexte, les concepts de gouvernance mondiale et de paradiplomatie ont représenté des réponses au vide explicatif laissé par les théories traditionnelles dans ce domaine ainsi que des possibilités d'interprétation d'une réalité complexe. La conclusion de l'article est que la combinaison de ces deux concepts représente un cadre conceptuel possible pour l'étude des relations internationales contemporaines.

Mots-clés: Relations internationales; Gouvernance mondiale; Paradiplomatie; Interdépendance; Gouvernements locaux.

Introdução

A ocorrência de intervenções armadas, solicitadas ou não, nos assuntos internos de um Estado por parte de outros¹ Estados ou da comunidade internacional não constituem um fenômeno novo nas relações internacionais, sendo uma das características mais marcantes na governança do sistema internacional moderno. Trata-se de um fenômeno já estudado há décadas por acadêmicos de diversas filiações que provêm não só explicações diversas para sua ocorrência como também diferentes justificativas para que tal prática seja legitimada ou não.

Contudo, o fim da Guerra Fria e a série de transformações ocorridas no meio internacional contemporâneo reacenderam o debate (político e teórico) sobre as intervenções. Esta nova fase do debate foi marcada por algumas tendências importantes que têm chamado a atenção dos estudiosos. Alguns observaram a ocorrência de tipos diferentes de intervenções em paralelo com mudanças importantes nas normas e regras que regem sua permissividade, questionando a própria validade da soberania estatal no novo cenário e se estaríamos testemunhando um movimento “para além de Vestfália” (LYONS; MASTANDUNO, 1995a, 1995b). Outros passaram a analisar a

ocorrência cada vez mais generalizada e (aparentemente) legítima de intervenções militares em graves crises humanitárias, buscando evidências do surgimento de uma nova norma de intervenção humanitária em emergência no cenário Pós-Guerra Fria (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996; WHEELER, 2000; WELSH, 2004a, 2004b; HEINZE, 2009; LABONTE, 2013; WEISS, 2012). Outros ainda se dedicaram ao estudo das operações de paz, que, embora tradicionalmente dissociadas das atividades de intervenção, passaram por uma fase de expansão, originando novos tipos de operações mais complexas, forçosas e intrusivas (DOYLE, SAMBANIS, 2006; COLEMAN, 2007; KENKEL, 2013). Essa miríade de análises despertou a atenção para os novos padrões de intervenção em emergência no novo contexto de governança internacional, tornando insuficientes e insatisfatórias as explicações tradicionais das principais perspectivas teóricas da disciplina de Relações Internacionais (RI).

O objetivo deste trabalho é realizar um balanço bibliográfico que apresente as perspectivas teórico-conceituais úteis ao estudo das intervenções humanitárias como fenômeno da governança internacional contemporânea. A premissa inicial é que as principais correntes teóricas da disciplina de RI

¹ Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), professor voluntário do Instituto de Relações Internacionais (IREL), membro do Grupo de Estudos e de Pesquisa em Segurança Internacional (GEPSI) da mesma instituição. O presente trabalho foi realizado com o apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

(realismo, liberalismo, construtivismo e escola inglesa)² são, isoladamente, insuficientes para o estudo do tema, sendo necessário o desenvolvimento de novos quadros de análise a partir de elementos extraídos de diversas perspectivas complementares entre si.

O trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdutória. Na segunda seção, será inserida a temática das intervenções em meio aos debates teóricos da disciplina da RI, demonstrando as limitações e as contribuições feitas pelas principais correntes ao desenvolvimento da análise. Na terceira seção, serão apresentados os principais elementos analíticos associados ao estudo das intervenções (soberania estatal, comunidade internacional e legitimidade das ações de intervenção), bem como os apontamentos iniciais feitos a partir deles para o tratamento do tema. A quarta seção tratará especificamente do conceito de intervenção, fragmentando-o em aspectos gerais e específicos a serem abordados (caráter internacional, argumento humanitário e intersecções com operações de paz). A quinta e última seção apresentará a conclusão do trabalho, retomando o objetivo central apresentado acima e resumindo o argumento desenvolvido ao longo do trabalho.

O estudo das intervenções no debate teórico de RI

Inicialmente, é importante ressaltar que, embora seja abordado em alguma medida por todas as principais perspectivas teóricas da disciplina, o fenômeno da

intervenção é tratado majoritariamente e de forma mais substantiva “fora das correntes principais da teoria de RI” (BROWN, 2013, p. 494), tendo uma “relação difícil” com as suas principais escolas de pensamento (WELSH, 2004a, p. 1). Essa insuficiência explicativa das correntes tradicionais (notadamente o realismo e o liberalismo) é apontada por diversos autores, como Stephen Krasner (1995), Nicholas Wheeler (2004) e Katharina Coleman (2007), ainda que muitos deles baseiem suas análises em conceitos e pontos de vista tradicionalmente associados a alguma delas². De fato, a leitura atenta e aprofundada das principais obras relacionadas ao tema permite concluir que, salvo raras exceções, os principais estudiosos não se inserem em nenhuma escola de pensamento específica³, trabalhando a partir de pontos de vista mais moderados associados ao Construtivismo e à Escola Inglesa⁴. Nesse sentido, é interessante apontar as limitações e as contribuições de cada uma das perspectivas teóricas mencionadas, demonstrando sua insuficiência isolada e sua complementariedade combinada.

Primeiramente, deve-se observar os limites e as contribuições da perspectiva realista. A simples ocorrência das intervenções no cenário internacional apresenta um desafio para o Realismo, uma vez que vai de encontro a um de seus principais pressupostos: a autonomia decisória dos estados. Ademais, aponta-se uma contradição lógica entre a autoajuda (outro pressuposto-chave do realismo) e a não intervenção (uma das normas basilares do sistema internacional

2 Embora estas não sejam as únicas perspectivas teóricas de destaque na disciplina, decidiu-se focar nelas por serem as mais trabalhadas nos estudos da temática das intervenções.

3 Uma das poucas exceções dignas de nota é a abordagem dada por Nicholas Wheeler (2000), que explicitamente se coloca como parte da corrente “solidarista” da Escola Inglesa.

4 Opta-se aqui por essa nomenclatura em vez da mais “formal” Sociedade Internacional (preferida por alguns estudiosos) devido ao uso frequente deste termo não como perspectiva teórica, mas como objeto de análise.

contemporâneo). Conforme apontado por Krasner (1995, p. 232, tradução minha), “autoajuda implica que cada Estado pode fazer qualquer coisa que escolha; não intervenção implica que há algumas coisas que um Estado não deve fazer”.

Outra limitação séria das análises realistas é o seu tratamento demasiado simplista das normas internacionais e da legitimidade proveniente delas. A ênfase realista nos elementos materiais do comportamento dos Estados faz a existência de normas e o seu cumprimento serem vistos como simples reflexo da distribuição de poder no sistema internacional, ignorando o fato de que muitos Estados (inclusive os poderosos) buscam agir dentro das normas de modo a conferir legitimidade às suas ações (WHEELER, 2004). Uma possível via de contornar essa limitação é o uso de abordagens construtivistas, por causa do foco dado pelos autores dessa perspectiva à existência e ao cumprimento das normas no sistema internacional⁵.

Mesmo que padeça de algumas limitações, a perspectiva realista ajuda a explicar o padrão (ainda que não as motivações subjacentes) para a ocorrência das intervenções. Ao enfatizar a distribuição assimétrica de poder entre os Estados (combinada com o caráter anárquico do sistema), a análise realista da política internacional aponta para uma característica-chave do fenômeno da intervenção: a necessidade de assimetria entre os Estados. De fato, a existência de capacidades assimétricas no sistema estatal constitui uma condição necessária para a ocorrência da

intervenção, não sendo, contudo, suficiente para explicá-la (KRASNER, 1995).

Na mesma forma das análises realistas, as abordagens liberais das intervenções possuem limitações próprias, ao mesmo tempo que trazem contribuições importantes. Uma de suas principais limitações na análise do fenômeno da intervenção é a incapacidade de oferecer uma explicação empírica satisfatória para o seu padrão de ocorrência, uma vez que não conseguem explicar a recorrência desse fenômeno em diferentes contextos. Contudo, embora não consigam explicar o padrão das intervenções⁵, algumas análises liberais podem oferecer insights para suas motivações no cenário contemporâneo, especialmente àquelas focadas na emergência de valores comuns⁶. Nesse sentido, análises feitas a partir de uma perspectiva liberal permitem concluir que “a natureza do sistema internacional foi transformada de forma a tornar as intervenções mais frequentes e legítimas” (Ibid., p. 231).

Talvez o elemento analítico do estudo das intervenções que ilustre melhor a controvérsia entre as perspectivas realistas e liberais e, simultaneamente, ateste a incapacidade explicativa dessas duas correntes, seja o caráter das organizações internacionais (OIs). Por um lado, as análises liberais tendem a focar a capacidade das OIs de funcionarem como facilitadores de “partilha de encargos” entre os Estados, maximizando ganhos e minimizando custos da cooperação⁷. Por outro, as análises realistas tendem a minimizar (ou, às vezes, negar) a importância das

5 Nicholas Wheeler (2004) sugere especificamente a utilidade do construtivismo social de Alexander Wendt para o entendimento do cumprimento de normas por meio de três abordagens principais: coerção, interesse próprio e legitimidade.

6 Krasner (1995, p. 229) especifica que “uma perspectiva Liberal sugeriria que o consenso crescente sobre direitos humanos e democracia provê a motivação para intervenções recentes”.

7 No caso específico das intervenções, os Estados buscam agir no âmbito de tais organizações especificamente para diminuir os custos de ação, dividindo os encargos (financeiros e militares) com outros membros.

OIs na política internacional, retratando-as como meras “máscaras” úteis para disfarçar o exercício do poder soberano dos Estados para fins egoístas com uma roupagem multilateral. Ambas as perspectivas, contudo, incorrem em equívocos. A ênfase liberal na capacidade de divisão de encargos das OIs se mostra “exagerada”, uma vez que o comando militar (e todas as prerrogativas e responsabilidades a ele associadas) ainda permanece uma prerrogativa única dos Estados. Já o ceticismo realista quanto à importância das OIs ignora o fato (fundamentado empiricamente) de que essas organizações limitam a margem de manobra dos Estados (tanto pela ação de outros Estados quanto pela “flexibilidade limitada” das normas endossadas) e que tais Estados muitas vezes buscam a legitimidade conferida pelas OIs como um bem em si (COLEMAN, 2007).

Com base nessa breve contextualização da temática da intervenção no debate teórico de RI, pode-se perceber que é contraproducente limitar o estudo do tema a uma única perspectiva (por mais tradicional e consolidada que seja). Nesse sentido, prosseguir-se-á à análise das intervenções a partir de seus principais elementos analíticos, com vistas a explorar em detalhes o conceito de intervenção.

Elementos analíticos associados às intervenções: soberania estatal, comunidade internacional e legitimidade

Antes de analisar o conceito de intervenção em si, é necessário elucidar aspectos importantes referentes aos elementos analíticos a ele subjacentes. Pode-se entender tais elementos como conceitos auxiliares, cuja definição estrutura o conceito de intervenção e direciona seu entendimento, o que justifica a necessidade de analisá-los em

separado. São eles a soberania estatal, a comunidade internacional e a legitimidade das ações de intervenção.

Soberania estatal

Observa-se inicialmente uma lacuna considerável entre aquilo que a soberania deveria ser e aquilo que ela realmente é. De fato, conceitualmente, a soberania é vista como “mais aspiração que realidade”, tendo seus principais teóricos (como Bodin, Maquiavel e Hobbes) tratado a soberania de forma mais normativa e menos positiva (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 34), não sendo um conceito inviolável (legalmente ou na prática) quanto suas definições mais formais/legais deixam a entender (WEISS, 2012). Ainda assim, no que se refere ao debate sobre as intervenções nas relações internacionais, o Estado soberano permanece o ator mais importante (SHUE, 2004), sendo impossível dispensá-lo de qualquer análise séria.

A soberania pode ser entendida de várias formas, sendo geralmente definida como “o poder independente e sem restrições de um Estado em sua jurisdição” (WEISS, 2012, p. 15, tradução minha), e o Estado soberano como “um regime de leis [...] composto por indivíduos que atribuíram agência ao Estado para uma ampla gama de atividades, incluindo relações com outros Estados” (ONUF, 1995, p. 47, tradução minha). Independentemente da definição ou entendimento adotados, deve-se ter em mente que o conceito de soberania não é fixo nem estático, tendo sido aplicado de formas diversas em diferentes momentos dependendo da valorização feita pelas elites políticas envolvidas em sua aplicação, estando “sempre em um processo de transformação” (ROSENAU, 1995, p. 196). É importante, portanto, apresentar algumas características da soberania

que são, muitas vezes, ignoradas pelas concepções mais comuns.

O primeiro ponto a ser esclarecido, nesse sentido, é o caráter inerentemente limitado do poder soberano, o que vai de encontro às concepções realistas que apresentam a soberania como algum tipo de poder supremo ilimitado. Uma vez que parte importante da atuação internacional do Estado soberano envolve justamente o reconhecimento da soberania dos demais Estados, quaisquer reivindicações de soberania se tornam “inerentemente limitadas”, sendo consideravelmente diferentes de “reivindicações imperiais de autoridade” (KRATOCHWIL, 1995, p. 25). Nesse sentido, uma perspectiva interessante para compreensão do caráter limitado da soberania é apresentada por Friederich Kratochwil, que analisa a autoridade soberana do Estado como uma forma de “domínio” (em sentido de posse, baseada no direito romano).

Em sua análise, Kratochwil apresenta algumas implicações importantes da retratação da soberania como domínio. Primeiramente, deve-se ter em mente que direitos de propriedade não são “absolutos” ou “naturais”, uma vez que seu exercício é necessariamente regido por “questões de fundo”. Em segundo lugar, tais direitos podem ser anulados por “pedidos reconventionais”, tais como “direitos de necessidade”. Terceiro, seu gozo pleno pode ser cerceado por exceções específicas. Quarto, tais direitos diferem de acordo com as coisas possuídas. Finalmente, tais direitos não são “naturais”, uma vez que não têm existência anterior ou fora dos regulamentos legais que os estabelecem (Ibid., p. 26-27). Uma das principais consequências dessa linha de pensamento é que os detentores da soberania (os Estados) têm, necessariamente, o “direito de fazer o mal” no seu exercício.

Seguindo a visão de Kratochwil (mas não coincidindo necessariamente com ela), Henry Shue complementa a análise feita por ele. Embora concorde parcialmente com Kratochwil de que a soberania constitui um “direito de fazer o mal”, a análise de Shue diverge da anterior, no sentido de afirmar que há alguns males que nem mesmo os Estados soberanos têm o direito de fazer (como, por exemplo, genocídio). Ademais, Shue estabelece os limites da soberania como consequência do fato de constituí-la um direito. Segundo este autor, a própria forma da soberania estabelece “limites invisíveis” ao seu conteúdo, fazendo doutrinas que tentam estabelecer a soberania como ilimitada acabarem sendo “literalmente incoerentes”. Isso se deve ao próprio caráter da soberania como direito, sendo necessariamente limitada, pois “os deveres que são constitutivos do direito e sem os quais não pode haver direito, constroem a atividade de qualquer soberano pertencente à sociedade internacional” (SHUE, 2004, p. 13, 15, tradução minha).

Os limites inerentes ao exercício do poder soberano também são apresentados por Nicholas Onuf (1995), ao analisar a atuação dos governos. Segundo Onuf, governos são “agentes coletivos” que “dentro dos limites territoriais de um Estado [...] monopolizam a agência para atividades atribuídas”⁸, sendo que “para além desses limites, outros governos desfrutam de monopólios similares”. Esse exercício simultâneo da soberania por parte de diferentes governos (atuando em nome de seus respectivos Estados) os torna eles próprios passíveis de intervenção. O exercício da soberania, nesse sentido, se torna uma “via de mão dupla”, fazendo que os governos, ao agirem como soberanos, “abram mão da soberania” e, ao serem capazes de intervir, “se

8 Alguns autores (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996; WEISS, 2012) apresentam uma ressalva importante nesse aspecto: o fato de alguns Estados possuírem soberania *de jure*, mas não *de facto*.

abrem para a intervenção” (Ibid., p. 47-48, tradução minha).

Outra perspectiva interessante para o tratamento do tema é apresentada por James Rosenau (1995), que defende a abordagem da soberania como uma variável contínua em vez de dicotômica. Nessa perspectiva, o “contínuo entre soberania e não soberania consiste de numerosos valores” derivados de determinantes situacionais, domésticos, internacionais e legais. Rosenau defende o uso dessa abordagem não só por fugir da tendência comum de retratar a soberania como “fixa, estável ou constante”, como também por facilitar “uma apreciação do dinamismo do processo no qual a soberania está incorporada”, em que todos os Estados são “sujeitos a movimento ao longo do contínuo da soberania” (p. 195, 197).

O esclarecimento dos diversos aspectos relativos à soberania a partir de tais abordagens se mostra útil por permitir compreender melhor o fenômeno da intervenção. Contudo, além de reformulações das concepções iniciais, é necessário inserir a problemática da soberania no novo contexto pós-Guerra Fria. O início deste novo período histórico e as mudanças nele observadas suscitaram a ideia de que o fim da Guerra Fria trouxe também o fim da “estabilidade conceitual” da soberania estatal (ONUF, 1995). A hipótese de que as transformações em ocorrência no cenário internacional após o fim da bipolaridade Leste-Oeste causassem a erosão gradativa da soberania dos Estados, tornando-os mais suscetíveis à intervenção, tem sido amplamente debatida desde o início dos anos 1990. Para alguns analistas, por um lado, as “ambiguidades e dificuldades inerentes à análise da soberania” se

tornaram “especialmente desafiadoras” no atual momento de “mudança rápida e profunda” (ROSENAU, 1995, p. 192), ocasionando um deslocamento de autoridade do Estado soberano para a comunidade internacional⁹. Por outro lado, outros estudiosos se mostram mais céticos e cautelosos, afirmando que a interferência externa nos assuntos internos dos países tem sido “uma característica duradoura e generalizada do sistema de Estados desde a sua origem”, tendo tais intervenções ocorrido majoritariamente por motivos materiais associados à segurança dos intervenientes (KRASNER, 1995, p. 233). Com o tempo, contudo, alguns analistas passaram a adotar um posicionamento intermediário e mais moderado sobre a questão, reconhecendo que, embora a violação rotineira da soberania por parte dos Estados mais poderosos seja uma característica antiga e persistente do sistema internacional, as fronteiras estatais têm se desgastado particularmente nas últimas duas décadas (WEISS, 2012).

Independente do contexto (tradicional ou atual), a soberania está diretamente ligada à não intervenção. Essa ligação, contudo, é mais complexa do que aparenta à primeira vista, tendo o princípio de não intervenção assumido um caráter dual em relação à soberania. Geralmente vista como “o outro lado da moeda da soberania”, a norma da não intervenção é tanto uma proteção à soberania estatal quanto um constrangimento a ela (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 34-35; SHUE, 2004). Conforme observado, a existência simultânea de vários Estados soberanos no cenário internacional faz o exercício individual da soberania de cada um limitar o

9 Para Rosenau (1995), tal processo de mudança tem ocorrido desde os anos 1950, tendo sido apenas acelerado após o fim da Guerra Fria.

exercício dos demais e ser também limitado por eles. Em tal cenário, a própria soberania torna a ocorrência da intervenção “inevitável, e suas regulações ao mesmo tempo necessárias e resistidas” (ONUF, 1995, p. 49).

Uma vez que a condição necessária para a existência da soberania estatal é a não intervenção, tem-se que a ocorrência da intervenção estabelece os limites externos do controle soberano dos Estados (FINNEMORE, 2003). De fato, a abordagem do problema da intervenção a partir da perspectiva da soberania e suas práticas levanta algumas questões, entre elas o problema da justificação (por causa da “forte proibição” imposta pela soberania), o da posse dos “direitos ao domínio soberano” (que pertencem ao Estado, e não ao povo em nome do qual governa) e a impossibilidade de se estabelecer um “direito à intervenção” com base no mau uso do poder por parte de um governo (KRATOCHWILL, 1995, p. 33-35). Essa visão convencional, na qual a intervenção é vista como a “revogação da soberania” (RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 1996, p. 40), contudo, é contrastada pela perspectiva de alguns estudiosos de que a relação entre soberania e intervenção deve ser vista como “complementar, em vez de contraditória”, na qual a soberania é concebida como “condicionada ao respeito a um padrão mínimo de direitos humanos” (WELSH, 2004b, p. 177).

Embora haja algumas divergências entre as diversas concepções de soberania estatal, todas elas concordam, em alguma média, que há limites ao poder soberano do Estado, independente de serem estabelecidos pela simples ação internacional dos Estados ou pelo estabelecimento de normas e regras em âmbitos externos à sua jurisdição. Essa constatação torna necessário o exame da própria organização dos Estados no sistema

internacional, o que ficou conhecido como “comunidade internacional”.

Comunidade internacional

Assim como a noção de soberania, não há definição consensual de “comunidade internacional”, sendo o próprio termo contestável. Na visão de alguns analistas, comunidade internacional é “um termo informal que significa diferentes coisas para diferentes pessoas”, não sendo significativamente empregado em meio às teorias de RI por causa da “imprecisão” associada ao termo. Ainda assim, pode-se delimitar conceitualmente a comunidade internacional como “um subconjunto da sociedade internacional”, localizado entre a sociedade internacional (“o reino da ordem”) e a comunidade mundial (“o reino da justiça”), em uma forte associação à corrente solidarista da Escola Inglesa, segundo a qual a comunidade internacional “incorpora a solidariedade mínima necessária para que a questão da intervenção humanitária seja inicialmente levantada” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 30-32, tradução minha).

Um dos estudiosos que segue uma linha de pensamento semelhante é Robert Jackson, que, seguindo a tradição grociana dos teóricos da Escola Inglesa, identifica três tipos diferentes de comunidade internacional: a comunidade de Estados e cidadãos; a comunidade da humanidade e a comunidade mundial. Cada um desses diferentes tipos ideais é baseado em um conjunto diferente de normas, as quais podem divergir ou mesmo entrar em conflito umas com as outras. Com foco na análise dos dois primeiros tipos, Jackson aborda os Estados, cidadãos e seres humanos como “unidades portadoras de direitos e deveres” na busca de uma “comunidade internacional operativa”, ou seja, a “comunidade internacional como elemento ou referente na

conduta dos líderes estatais e outros agentes”. Nesse sentido, Jackson afirma que a “comunidade internacional [...] ainda é, fundamentalmente, uma comunidade de Estados soberanos, embora já não seja exclusivamente assim” (1995, p. 61, tradução minha).

Referir-se à “comunidade internacional” é, portanto, se referir à sociedade internacional tradicionalmente definida como sociedade de Estados. Nesse sentido, outros estudiosos explicitamente associados à perspectiva solidarista da Escola Inglesa, como Nicholas Wheeler, defendem que a sociedade internacional é “constituída por ações governadas por regras”, sendo o reconhecimento mútuo da soberania a “marca definidora da sociedade de Estados”, a qual, por sua vez, é entendida como um ambiente de constrangimentos socialmente construídos que, simultaneamente, constroem e habilitam as ações dos Estados (WHEELER, 2000, p. 21).

O melhor exemplo atual de “comunidade de Estados soberanos” é a própria Organização das Nações Unidas (ONU), regida pela Carta das Nações Unidas, que estabelece os padrões de conduta de seus Estados membros seguindo a “clássica moralidade vestfaliana das relações internacionais”. Além dos elementos clássicos, a comunidade internacional em sua configuração onusiana dispõe também de estruturas que demonstram caráter “mais ativo e expansivo”, notadamente às disposições ligadas ao papel potencialmente intervencionista do Conselho de Segurança da ONU (Capítulos V-VII da Carta)¹⁰. Nesse sentido, a ONU constitui a melhor representação da “comunidade internacional em termos organizacionais formais” (JACKSON, 1995, p. 62, 64).

Uma vez adotada a ONU como definição operativa de “comunidade internacional”, deve-se atentar para as possíveis mudanças de algumas das “normas e práticas fundamentais da comunidade internacional” reunidas em sua Carta, o que leva ao questionamento acerca da consequente alteração do caráter da comunidade internacional atual “de um regime negativo e não intervencionista para um positivo e intervencionista” (Ibid., p. 69). Uma vez que “a definição operativa da comunidade internacional” afeta a “lógica normativa da intervenção”, e que, em uma comunidade de Estados soberanos, a regra existente de não intervenção tem precedência, tornando necessária a justificação da intervenção para sua ocorrência (Ibid., p. 76).

Uma vez que a prática da intervenção se choca com as normas centrais de soberania e não intervenção, sua legitimação ou justificação por parte dos atores intervenientes é “imperativa”. Nessa perspectiva, o “que é aceito pelos Estados como causas legítimas para a intervenção [...] revela muito sobre a natureza do sistema internacional” (LYONS, MASTANDUNO, 1995b, p. 260, tradução minha), pois “regras apoiadas somente pela força, sem qualquer legitimidade ou autoridade normativa são difíceis de sustentar e tendem a não durar muito” (FINNEMORE, 2003, p. 2, tradução minha). Deve-se, portanto, passar ao exame da legitimidade das intervenções no cenário internacional contemporâneo.

Legitimidade das ações de intervenção

A questão da legitimidade das intervenções está diretamente relacionada à organização do sistema internacional em uma

10 O Capítulo V da Carta da ONU estabelece as regras gerais de organização do Conselho de Segurança, enquanto o Capítulo VI trata da “solução pacífica de controvérsias”, e o Capítulo VII, das “ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”.

sociedade de Estados soberanos e às regras compartilhadas entre eles. Contudo, antes de abordar diretamente as regras da sociedade internacional e como elas podem permitir a ocorrência de intervenções, é necessário analisar alguns aspectos iniciais referentes à legitimidade internacional em si.

De forma geral, a legitimidade em contextos sociais amplos advém de julgamentos baseados em “regras públicas comumente aceitas” (COLEMAN, 2007, p. 20), cabendo “àqueles que querem legitimar suas ações [...] fazer apelos a regras e normas compartilhadas” (WHEELER, 2000, p. 26, tradução minha). Nesse sentido, a legitimidade em contextos internacionais específicos depende da identificação de quatro “questões centrais”: o sujeito do julgamento de legitimidade; o grupo ou audiência para alegações de legitimidade; as regras que servem como padrão para tais julgamentos e seu relacionamento com o direito internacional; e o motivo da importância atribuída pelos Estados à legitimidade internacional (COLEMAN, 2007). Essa ideia de legitimidade pode (e deve) ser aplicada tanto aos atores internacionais quanto às ações por eles empreendidas.

Primeiramente, deve-se analisar a legitimidade das ações empreendidas no cenário internacional. Uma implicação importante do entendimento de legitimidade internacional apresentado anteriormente é que ele advém de uma concepção particular de sistema internacional. Uma vez que a legitimidade internacional é, basicamente, um “julgamento público de acordo com regras

públicas”, devendo ser “justificada com respeito a padrões de comportamento (para ações) ou de reconhecimento (para atores) comumente entendidos e compartilhados”, conclui-se que “o sistema internacional deve ser concebido como uma sociedade estruturada por um conjunto de regras comumente entendidas” (Ibid., p. 27). Ainda assim, nesse sistema internacional, há a possibilidade (ainda que pouco provável) de ações estatais serem legítimas sem serem legais (e vice-versa)¹¹.

Essa perspectiva da legitimidade internacional se mostra ainda mais importante nos contextos que envolvem o uso da força, uma vez que sua utilidade é vista em função da sua legitimidade. Nessa perspectiva, a força é vista como meio para a obtenção de um determinado fim, devendo estar “casada” com a legitimidade para que se tenha o efeito desejado. Tal casamento tem, ao menos, duas dimensões importantes: a meta buscada pela força deve ser vista como legítima, e a força deve ser percebida como um meio legítimo para alcançá-la¹². Isso se mostra especialmente válido em questões de intervenção, pois “para que a intervenção ‘funcione’ e seja útil politicamente, ela deve alcançar um objetivo que Estados e públicos domésticos aceitem e fazê-lo de uma maneira que eles vejam como legítima” (FINNEMORE, 2003, p. 18, tradução minha).

Nesse sentido, Estados que levam a cabo operações de intervenção devem justificar suas ações perante quatro audiências de legitimidade “potencialmente cruciais” (COLEMAN, 2007, p. 24): opinião pública

11 Isso se deve à possibilidade de as normas subjacentes aos julgamentos de legitimidade na sociedade internacional serem distintas das leis internacionais, fazendo a legitimidade e a legalidade das ações dos Estados não serem necessariamente coincidentes (COLEMAN, 2007).

12 A legitimidade da força, portanto, só é assegurada quando é usada “como um último recurso” e “somente para propósitos defensivos ou humanitários” (FINNEMORE, 2003, p. 19).

doméstica; opinião pública do país alvo;¹³ vizinhos imediatos dos Estados intervenientes e, finalmente, a comunidade internacional de Estados¹⁴. As preocupações quanto à legitimidade internacional, portanto, estão dirigidas às duas últimas audiências. É importante enfatizar que todas são audiências potenciais, podendo os Estados responsáveis pela intervenção, na prática, privilegiar uma em detrimento da outra, ou, simplesmente, ignorá-las.

Além de prover substrato à justificativa das intervenções, os argumentos de legitimidade ajudam a disponibilizar recursos para sua viabilização. Isso se deve, em parte, à noção de que a política internacional é “estruturada por fatores normativos e ideacionais bem como materiais” (Ibid., p. 40). Com o tempo, os Estados estabelecem entre si regras que regem a legitimidade e a necessidade das intervenções. Tais regras, contudo, não estão separadas das capacidades de poder. Pelo contrário, são fortemente (senão inteiramente) moldadas pelas ações de Estados poderosos que têm maiores capacidades de intervir (FINNEMORE, 2003).

Antes de prosseguir com a análise, é preciso fazer uma ressalva. A abordagem procedimental da legitimidade internacional, baseada na ideia de que “o teste da legitimidade é a prática estatal” (WHEELER, 2000, p. 21, tradução minha) é, certamente, um critério importante para a avaliação das intervenções, mas não constitui, contudo, o teste definitivo. É necessária, também, uma abordagem substantiva que possa ser utilizada para avaliar as qualificações das intervenções (especialmente aquelas com algum

componente humanitário) e que permitam a reflexão crítica sobre as respostas normativas da comunidade internacional. Em outras palavras, deve-se avaliar o quanto a intervenção “é um movimento legítimo na sociedade internacional” (Ibid., p. 26, *italico original*). Essa avaliação contém elementos tanto descritivos (estudo da prática estatal) quanto normativos (questionamento da permissividade das intervenções em uma sociedade de Estados constituída por regras de soberania, não intervenção e não uso da força)¹⁴.

Nesse sentido, três regras principais devem ser avaliadas: o respeito à soberania estatal; a proibição à “guerra agressiva” e o endosso da ação militar para a promoção da paz e da segurança internacionais. Primeiramente, a soberania estatal (e seu corolário, o princípio da não intervenção) permanece relevante na realização de julgamentos de legitimidade, pois, embora a regra já tenha sido flexibilizada em alguma medida, “está longe de ter sido suplantada”. Em segundo lugar, a realização de uma “guerra de agressão” é “simplesmente não aceitável (bem como ilegal)” no sistema internacional contemporâneo, sendo explicitamente proibida pela Carta da ONU. Esta somente permite o uso da força para autodefesa ou sob autorização do Conselho de Segurança, o que leva à terceira regra, o “reconhecimento de que uma intervenção militar internacional pode ser necessária no interesse da paz e da segurança internacionais” (COLEMAN, 2007, p. 41-44). A autorização de uma intervenção por meio de uma Resolução do Conselho de Segurança da ONU pode ser vista, nesse contexto, como a “expressão

13 Embora as intervenções não exijam o consenso da população dos países nos quais atuam, elas devem contar ao menos com a aquiescência (senão o apoio) de parcelas substanciais dessa população para serem viáveis.

14 Um questionamento verdadeiramente normativo envolveria a avaliação do quanto a prática de intervenção *deveria ser* permitida na sociedade internacional. Contudo, tendo em vista os objetivos deste trabalho, realizar-se-á aqui uma avaliação positiva, buscando determinar o quanto a intervenção *realmente é* permitida.

legítima da voz da comunidade internacional”, diferenciando as intervenções internacionais das unilaterais¹⁵ justamente com base nesse parâmetro de legitimidade (LYONS; MASTANDUNO, 1995b, p. 262).

A aplicação dessa regra tem evoluído consideravelmente desde o fim da Guerra Fria. Originalmente concebido para conter Estados fortes engajados em guerras agressivas, o mecanismo de intervenção para manutenção da paz passou a ser utilizado, a partir dos anos 1990, na tentativa de conter crises humanitárias provenientes de guerras civis e conflitos internos em países periféricos. A ocorrência de tais intervenções, portanto, só se tornou possível uma vez que os cenários de crise que as desencadearam passaram a ser percebidos como ameaças à paz e à segurança internacionais, vindo a integrar a agenda do Conselho de Segurança (WELSH, 2004a). A partir daí, visões provenientes da academia passaram a tratar as crises humanitárias e as ameaças à paz e à segurança como “estritamente ligadas” (COLEMAN, 2007, p. 46), tendo tal abordagem sido adotada pelo próprio Conselho de Segurança, que passou a autorizar o lançamento de operações de intervenção sob a égide do Capítulo VII.

Ao mesmo tempo que cria uma nova permissão para o uso da força em atividades de intervenção no cenário internacional, essa nova regra cria, também, um constrangimento para a sua ocorrência. Nesse novo contexto, tais intervenções são permitidas “somente se outros Estados aceitarem que elas servem interesses internacionais em vez de (ou, pelo menos, bem como) prioridades exclusivamente nacionais” (loc. cit., tradução minha). Em uma perspectiva histórica mais ampla, isso indica uma mudança no sistema internacional,

uma vez que as intervenções militares, antes justificadas somente com base em argumentos de cunho realista (capacidades de poder e autopreservação dos Estados), passaram a ter legitimidade crescente em casos de guerra civil e/ou falência estatal e a partir da existência de consensos articulados entre os membros da comunidade internacional de Estados (LYONS; MASTANDUNO, 1995b).

Apesar do clima de “elevadas expectativas de ação” e de maior “permissividade” desse novo debate sobre a legitimidade das intervenções, sua ocorrência, particularmente para fins de proteção humanitária, permanece um tema controverso nas relações internacionais. Isso se deve, primariamente, à oposição de membros importantes da sociedade internacional (inclusive membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU), mas também a preocupações quanto a consequências potencialmente negativas (WELSH, 2004a, p. 2). Isso leva ao exame da legitimidade dos atores, ou seja, “quem pode e quem deve responder” a crises humanitárias no mundo pós-Guerra Fria (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 157).

A busca de uma solução para o problema da agência nas questões de intervenção passa necessariamente pelo exame das OIs, pois elas se encontram “em uma posição privilegiada para realizar julgamentos competentes de fato e de valor”, provendo um “selo de aprovação” que reflete um “julgamento coletivo de que a intervenção tanto corresponde aos interesses da comunidade internacional quanto suas regras conhecidas” (COLEMAN, 2007, p. 49, tradução minha). Essa “função legitimadora” cabe primariamente à ONU, porém, não lhe é

15 Essa diferenciação será apresentada na seção seguinte.

exclusiva, podendo ser estendida, em alguns casos, a organizações regionais¹⁶.

Embora seja ainda hoje a OI por excelência, a legitimidade da ONU não é incontestada ou livre de controvérsia. Isso se deve ao fato de a Organização poder ser vista de várias formas (todas elas factíveis) em diferentes contextos, o que pode gerar conflitos entre seus Estados membros. De forma geral, a ONU pode ser utilizada (e geralmente é) como uma ferramenta dos Estados para a obtenção de seus interesses, ao mesmo tempo que funciona como uma estrutura para todos os Estados membros atuarem conjunta e simultaneamente. Além disso, a Organização pode ser tanto ela própria um ator¹⁷ (como quando toma para si a responsabilidade de gerenciar crises por meio de operações de paz) quanto simplesmente uma legitimadora da iniciativa de outros atores (como quando aprova operações de paz conduzidas por organizações regionais). Ainda que seja vista como a “principal legitimadora mundial”, representando a “comunidade internacional como um todo”, muitas vezes a ONU é vista como um instrumento das grandes potências, notadamente dos interesses norte-americanos (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 158).

Ainda assim, nem sempre a ONU é tida como o ator mais apropriado para lidar com crises internacionais, podendo as organizações regionais assumir a liderança em certos casos. Isso se deve a duas vantagens potenciais que as últimas detêm sobre a primeira. Em primeiro lugar, a ONU pode não ser a organização melhor “posicionada” para

responder à questão, tendo algumas organizações regionais maior flexibilidade e agilidade no gerenciamento de crises que tenham um caráter regional além da importância global. Segundo, organizações regionais podem servir como “reservas” da ONU nos casos em que esta se encontrar incapacitada para atuar em cenários de crise (como quando não houver resposta por parte do Conselho de Segurança por causa da ausência de consenso entre os membros permanentes). Por um lado, as organizações regionais padecem da falta de “universalidade” detida pela ONU; por outro, elas podem adquirir maior legitimidade em suas regiões nos casos em que a ONU se encontrar paralisada ou incapaz de dar uma resposta própria à crise em questão (COLEMAN, 2007).

Em suma, os Estados nacionais permanecem os atores primários nas questões de intervenção, por causa de suas capacidades. Contudo, no que tange à legitimidade das ações de intervenção, estes perdem (ou, ao menos, compartilham) sua primazia como autores em detrimento das OIs, uma vez que estas são vistas como “guardiãs da legitimidade internacional para intervenções militares” (COLEMAN, 2007, p. 72). No caso da ONU, sua primazia se deve à universalidade de sua filiação e ao fato de somente ela poder autorizar legalmente o uso da força no cenário internacional. Quanto às organizações regionais, sua primazia se deve tanto à sua capacidade de legitimação “aproximada” quanto de atuação direta, reunindo recursos disponibilizados pelos Estados intervenientes.

16 Em termos estritamente legais, contudo, somente o Conselho de Segurança da ONU pode autorizar o uso da força com base no Capítulo VII da sua Carta. Isto faz com que a relação entre a ONU e as organizações regionais seja, ao mesmo tempo, complementar e conflitiva.

17 Alguns autores (COLEMAN, 2007; HEINZE, 2009) têm opiniões divergentes quanto à possibilidade de a ONU ser um ator em casos de intervenção. Em sua visão, somente os Estados (individualmente ou agrupados em alianças) são atores nos casos de intervenção militar, sendo a ONU apenas a estrutura legitimadora de duas ações.

Os diferentes aspectos do conceito “intervenção”

Uma vez esclarecidas as naturezas da soberania estatal e da comunidade internacional e os julgamentos de legitimidade impostos às atividades intervencionistas no cenário internacional, pode-se avaliar propriamente os diversos aspectos referentes ao conceito de intervenção. Uma vez que as intervenções podem ser lançadas em diferentes bases e serem conduzidas em diferentes formatos, torna-se útil fragmentar a análise do conceito em seus diversos aspectos. Para tal, partir-se-á de uma perspectiva mais ampla, analisando os aspectos gerais do conceito, em direção aos aspectos específicos, enfatizando o caráter internacional da ação, seu componente potencialmente humanitário e suas interseções com outros tipos de operações militares convencionalmente não tratadas como intervenções.

Conceitos gerais de intervenção

A abordagem do fenômeno da intervenção pode ser problemática, dado o caráter “crítico e ilusório” do conceito (LYONS; MASTANDUNO, 1995a, p. 10), que pode ser concebido tanto de forma estreita (necessariamente envolvendo o uso da força) quanto de forma ampla (de forma que qualquer tentativa de interferência nos assuntos de um país é vista como tal). Contudo, denominar qualquer ação internacional como “intervenção” esvazia a capacidade explicativa do conceito, tornando-o “analiticamente sem sentido” (FINNEMORE, 2003, p. 9). É necessário, portanto, traçar os limites gerais do que se entende por “intervenção”.

Partindo de uma perspectiva mais abrangente, Gene Lyons e Michael Mastanduno concebem a intervenção como parte de um “contínuo” que vai da intervenção propriamente dita até o simples exercício da influência política. Nessa concepção, “intervenção envolve a travessia física das fronteiras com um propósito bem definido” (que pode variar do provimento de assistência humanitária ao bombardeio de instalações químicas e nucleares). Uma alternativa menos severa pode ser a tentativa de “isolar outro Estado ao cortar relações econômicas e diplomáticas, geralmente com a meta de precipitar o colapso do governo ou uma mudança em seu comportamento ofensivo”¹⁸ Por fim, “Estados podem buscar influenciar outro governo a mudar seu comportamento por meio de negociações, ou ao prometer recompensas ou ameaçar punição” (LYONS; MASTANDUNO, 1995a, p. 10, itálicos originais, tradução minha). De qualquer forma, o objetivo de qualquer um dos três instrumentos é alterar o comportamento de um determinado governo, e a escolha de qual instrumento a ser utilizado varia de acordo com o problema em questão. Esses mesmos autores reconhecem, contudo, que a distinção analítica entre esses três instrumentos pode não se refletir na realidade, uma vez que as “fronteiras” entre os três não são tão claras na prática política dos Estados. A distinção empírica dos instrumentos se torna ainda mais difícil pelo fato de Estados intervenientes fazerem o uso simultâneo dos três, geralmente se utilizando de uma gradação, na qual primeiro tentam influenciar politicamente o Estado-alvo, para, em seguida, isolá-lo por meio de sanções e, por fim, aplicar a força física por meio de uma intervenção militar.

18 Tal medida corresponde, na prática, à aplicação de sanções econômicas e diplomáticas.

Outra abordagem mais específica e aprofundada da questão da intervenção é apresentada por Martha Finnemore, para quem as “políticas de intervenção encontram-se na fronteira da paz e da guerra na política internacional”. Uma vez que tal distinção se mostra difícil (não sendo fácil, muitas vezes, diferenciar a intervenção da guerra), exigindo que os atores que se engajam em tais atividades “desenhem linhas em grandes contínuos de tons de cinza”, Finnemore aborda o conceito de forma mais direcionada, entendendo a “intervenção” como “o termo usado para comprometimentos de soberania por outros Estados que são excepcionais de alguma forma” (FINNEMORE, 2003, p. 8-9, tradução minha). Nesse sentido, a autora estabelece limites que definem o que pode ser classificado como “intervenção”: Estados devem usar o termo “intervenção” para descrever suas atividades (I); a atividade deve envolver o uso da força, ou seja, ações de caráter militar (II);¹⁹ e as forças militares devem encontrar oposição durante o seu emprego (III)²⁰.

Em sua análise, Finnemore aborda três possíveis casos de ocorrência de intervenção: intervenções motivadas por questões de geopolítica e segurança (voltadas para a promoção e proteção da ordem); intervenções de interesses econômicos (empregadas para o pagamento de dívidas) e intervenções que lidam com questões sociais ou humanitárias (intervenções humanitárias). A classificação dos diferentes tipos de intervenção é feita com

base em dois parâmetros: a explicação dada pelos Estados para intervirem e as ações realmente empreendidas em solo²¹. Ainda assim, a autora reconhece a complexidade dos casos reais, ao afirmar que “todas as intervenções são impulsionadas por mais de um propósito e são justificadas em fundamentos múltiplos” e que “uma intervenção pode potencialmente ter mais de um propósito; de fato, geralmente tem” (Ibid., p. 12, tradução minha).

Intervenção internacional

Uma importante classificação das intervenções é feita por Lyons e Mastanduno, quanto ao seu caráter internacional. Nesse sentido, tais autores definem a intervenção internacional como “a travessia de fronteiras e violações de soberania levadas a cabo pela ou em nome da comunidade internacional” (1995a, p. 12, tradução minha).

O traço marcante das intervenções internacionais que as diferenciam de intervenções unilaterais é a sua legitimidade, que envolve a justificativa política e/ou legal da ação intervencionista perante as normas internacionais. Uma intervenção internacional, portanto, “tende a ser mais fácil de legitimar uma vez que pode ser levada a cabo mais credivelmente em nome dos valores compartilhados da coletividade, em vez de em nome dos interesses especiais de um Estado em particular” (loc. cit., tradução minha).

A ocorrência de intervenções internacionais só pode ser compreendida a partir do

19 Nesse sentido, a autora não considera outras atividades (de caráter econômico ou diplomático) como intervenções, mesmo que os Estados as designem como tal.

20 Neste ponto, a autora afirma expressamente não estar interessada em “desdobramento de militares de uma maneira completamente consensual” (Finnemore, 2003, p. 12), o que, tecnicamente, exclui de sua análise as operações de paz.

21 Embora a autora reconheça a possibilidade de existirem “metas adicionais” (“agendas ocultas”) àquelas apresentadas para a deflagração da intervenção, sua presença, em sua perspectiva, não torna a existência da justificativa primária menos real.

pressuposto de uma comunidade internacional subjacente (“comunidade internacional operativa”) e das noções de legitimidade dela advindas. Em suma, as intervenções internacionais são aquelas levadas a cabo em plena concordância com as normas e regras da comunidade internacional apresentadas na seção anterior. Intervenções que não estejam de acordo com esse padrão são consideradas “unilaterais”, a despeito de serem legitimadas em outras bases, como, por exemplo, argumentos humanitários.

Intervenção humanitária

Dentre os diferentes tipos de intervenções internacionais, as voltadas à proteção humana são algumas das mais controversas, tanto pelo seu impacto nas relações internacionais quanto por sua própria terminologia. Comumente conhecidas como “intervenções humanitárias”, tais operações não constituem uma novidade. Contudo, sua proeminência aumentou a partir dos anos 1990, com a possibilidade de haver uma nova norma internacional de intervenção humanitária que pudesse transpor as barreiras tradicionais da soberania e da não intervenção (WHEELER, 2000). Antes de debater suas especificidades, contudo, é necessário examinar alguns aspectos importantes relacionados a este conceito específico, a começar pela denominação em si.

A intervenção humanitária pode ser definida de várias formas, o que reflete seu caráter “altamente politizado e contencioso, tanto em suas formas abstratas e operacionais”. Suas principais diferenças em relação aos demais modos de intervenção incluem o “status dos atores envolvidos, os objetivos da ação tomada pelo interveniente em vez do ato de uso da força em si, a questão do consentimento, os meios utilizados e a legalidade da ação” (LABONTE, 2013, p. 24,

tradução minha). Contudo, há controvérsias consideráveis sobre esse conceito, tanto sobre seu significado quanto a própria terminologia usada para designá-lo.

De fato, a classificação de uma intervenção militar como “humanitária” se mostra problemática, fazendo que a “intervenção humanitária tenha sido chamado de um oxímoro por alguns” (Ibid., p. 39) e que uma “acalorada controvérsia” tenha sido gerada em torno dela nos meios diplomáticos, políticos, acadêmicos e na sociedade civil (WEISS, 2012, p. 11). Não se trata de uma novidade, uma vez que, desde a década de 1990, estudiosos sérios do tema têm defendido que “o significado de ‘humanitária’ na definição tradicional de intervenção humanitária [...] precisa ser revisado” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 114, tradução minha).

Além da controvérsia terminológica, há também divergências acerca do conteúdo dessas intervenções, com alguns argumentando que “o motivo ou propósito da intervenção determina se ela é ‘humanitária’ ou não”, enquanto outros “alegam que o termo ‘humanitária’ deveria ser aplicado à racionalidade da operação [...], bem como atividades empreendidas ao longo da operação”. Outros afirmam ainda que “a única coisa sobre o uso de força militar em outro Estado sem o consentimento desse Estado é a natureza possível do resultado, que pode ser determinado como sendo humanitário ou em serviço da humanidade”. Há também aqueles que argumentam que “não há nada ‘humanitário’ sobre o uso da força per se, especialmente em suas modalidades operacionais”, ainda que se reconheça que “os resultados de uma intervenção podem bem ser humanitários e forjar contribuições para a paz duradoura em Estados que, caso contrário, têm longas histórias de atrocidades em massa” (LABONTE, 2013, p. 39-40, tradução minha).

Percebe-se, portanto, o quanto o termo “intervenção humanitária” é problemático e potencialmente confuso. Ainda assim, autores reconhecidos, como Thomas Weiss (2012, p. 12), continuam utilizando-o ainda hoje por “ser amplamente empregado nas literaturas acadêmica e política”. Nesse sentido, embora alternativas conceituais e políticas tenham surgido desde os anos 2000, de forma geral, tem se mantido o uso do termo tradicional.

Ainda que não seja livre de controvérsias, o conceito de intervenção humanitária é bastante debatido na literatura científica, havendo pontos focais e convergências suficientes para se abordar o tema com clareza analítica. A partir da análise de um número considerável de definições apresentadas (WELSH, 2004A, p. 3; HEINZE, 2009, p. 7; LABONTE, 2013, p. 24), pode-se entender a intervenção humanitária como uma ação que necessariamente envolve o uso de força militar contra um determinado Estado sem o seu consentimento, com o propósito claro de conter abusos de direitos humanos cometidos pelas autoridades governamentais do Estado-alvo ou com a sua anuência. A partir desse entendimento amplo e geral do significado do conceito, deve-se analisar algumas de suas especificidades e os pontos de convergência e divergência entre os autores estudados.

Analisando o componente humanitário das intervenções dos anos 1990, Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse buscam substituir a “preocupação unidimensional com motivos humanitários” a partir de uma nova concepção, baseada nos “valores centrais” de “humanidade, imparcialidade, neutralidade e universalidade” (1996, p. 114). Nesse sentido, a análise desses autores se baseia nas seguintes perguntas:

(I) se houve uma causa humanitária; (II) se houve um fim humanitário declarado; (III) se os intervenientes trabalharam para esse fim com razoável imparcialidade e sem interesses que fossem claramente incompatíveis com ele; (IV) se as necessidades humanitárias foram empregadas; e (V) se houve um resultado humanitário (loc. cit., tradução minha).

Outra perspectiva possível é apresentada por Nicholas Wheeler em sua “teoria solidarista da intervenção humanitária”, na qual apresenta parâmetros específicos que devem ser cumpridos para que uma intervenção seja considerada humanitária: deve haver uma causa justa (“emergência humanitária suprema”)²² – a força deve ser usada como último recurso; tal uso deve ser feito de forma proporcional, e deve haver alta probabilidade de um “resultado humanitário positivo”. Além dessas quatro “condições limiars”, Wheeler apresenta quatro “critérios adicionais” que aumentam a legitimidade de uma ação particular: primazia dos motivos humanitários; justificativa da intervenção em termos humanitários; legalidade da intervenção e seletividade (2000, p. 33-40).

Percebe-se já algumas diferenças entre a análise de Ramsbotham e Woodhouse e a teoria de Wheeler, das quais se destacam os diferentes status dados à justificativa humanitária da intervenção. A justificativa de Wheeler para não incluir o “fim humanitário declarado” entre as condições limiars para uma intervenção humanitária é a sua visão de que o objeto referente deve ser as vítimas, e não os atores intervenientes. Portanto, “se puder ser mostrado que os motivos por trás da intervenção, ou as razões por trás da seleção dos meios, são inconsistentes com um resultado humanitário positivo, então ela é

22 Segundo Wheeler (2000, p. 34) “não há definição objetiva do que é contado como uma emergência humanitária suprema”, mas que tal situação “existe quando a única esperança de salvar vidas depende de estrangeiros virem ao resgate”.

desqualificada como humanitária”, porém, “mesmo se uma intervenção for motivada por razões não humanitárias, ela ainda pode contar como humanitária, desde que os motivos e os meios utilizados não minem um resultado humanitário positivo” (Ibid., p. 38, tradução minha).

Outro autor que adota um ponto de vista divergente ao de Wheeler é Thomas Weiss, para quem a “proeminência de uma justificativa humanitária genuína” é um dos critérios fundamentais da intervenção humanitária. Na perspectiva deste último, os motivos por trás de uma decisão governamental de intervir militarmente em crises humanitárias variam, incluindo motivações éticas, legais, ou mesmo cálculos de interesse nacional. Uma vez que tais motivos são “quase invariavelmente misturados”, torna-se necessário o convencimento do Estado, em algum momento, de que a intervenção serve aos seus interesses para que ela ocorra. Ainda assim, mesmo que a justificativa humanitária “não precise ser exclusiva ou mesmo principal, deve ser explícita e proeminente” (WEISS, 2012, p. 7-8, tradução minha).

Além da necessidade das justificativas humanitárias, outro ponto focal no qual devem ser feitas algumas ressalvas é a exigência de que a intervenção ocorra “contra os desejos de um governo, ou sem consentimento significativo” de forma “não solicitada” (Ibid., p. 6-7). Embora se restrinja a análise aos casos onde há força militar envolvida, o “requisito legal de ‘não consentimento’ é, na prática, muito difícil de manter – particularmente quando o consentimento é ambíguo ou coagido” (WELSH, 2004a, p. 3, tradução minha). Nesse sentido, pode-se observar diferentes gradações de consentimento/não consentimento, sendo a ausência total de consenso evidente quando houver a oposição explícita por parte de um regime político reconhecido. Contudo, tais casos são

minoraria, sendo predominantes os casos em que o consenso é “controverso” e de “pouco sentido prático”, ambíguo ou mesmo irrelevante (WEISS, 2012, p. 7).

Outra questão importante para o estudo das intervenções humanitárias é a sua questionável legalidade. A legalidade duvidosa das intervenções humanitárias pode fazê-las entrar em choque com a concepção de intervenções internacionais apresentada na subseção anterior, tornando as intervenções deflagradas sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU (requisito para que a intervenção seja considerada legal) unilaterais. Tais intervenções, contudo, podem ainda ser consideradas legítimas (dependendo da perspectiva adotada), uma vez que, conforme apresentado na subseção 3.3, legalidade e legitimidade não são necessariamente congruentes.

Por fim, um dos aspectos mais discutíveis sobre as intervenções humanitárias é o seu uso para classificar outras atividades desempenhadas em cenários de crise. Embora a maioria das análises seja enfática ao limitar a aplicação do conceito a casos de operações militares levadas a cabo sem o consentimento do Estado-alvo, alguns autores apresentam perspectivas mais amplas, que permitem a abordagem de um número maior de casos com base em novas delimitações do conceito. Conforme apontado por Ramsbotham e Woodhouse (1996, p. 110, tradução minha), “a definição clássica equipara intervenção humanitária à intervenção forçosa”, lançando a análise em uma área “altamente complexa”, na qual a “intervenção humanitária forçosa” se funde com as tarefas expandidas assumidas pelas operações de paz da ONU a partir dos anos 1990, associando estreitamente as intervenções daquela década a tais operações, em uma relação não somente “controversa”, como também “conceitualmente

indeterminada”²³. Esse caráter de imprecisão conceitual também é apontado por Weiss (2012, p. 11, tradução minha), ao afirmar que a “intervenção humanitária transita entre imposição da paz, proteção coercitiva e guerra”, sendo “distinta da manutenção da paz”. Isso se deve ao fato de as intervenções humanitárias “implicarem muitas tarefas que não são favorecidas pelos militares” como “desarmamento forçoso de beligerantes [...]; proteção significativa de áreas de segurança [...] e a proteção de trabalhadores humanitários”. A distinção entre os diversos tipos de intervenções e operações é feita de diversas formas, variando de acordo com o estudioso.

Segundo Eric Heinze (2009, p. 8-9, tradução minha), as intervenções humanitárias são claramente distintas de operações de assistência humanitária e de resgate de nacionais, porém a diferenciação entre as primeiras e as operações de manutenção da paz é “mais sutil”. Essa confusão “decorre do fato de ambas as atividades envolverem o desdobramento de forças militares estrangeiras em território de outros Estados”. Contudo, “este é lugar onde as similaridades essencialmente terminam”, pois “enquanto que a manutenção da paz envolve capacidade militar limitada, neutralidade, permissão do Estado anfitrião e regras de engajamento defensivas”, a intervenção humanitária “requer substantiva capacidade militar juntamente com regras de engajamento ofensivas e os militares combaterem uma parte de modo a desabilitar sua capacidade de causar sofrimento humano”. Em suma, “forças de paz são mediadores (levemente)

armados, enquanto que atores conduzindo uma intervenção humanitária são equivalentes a beligerantes em um conflito”. Outra diferenciação entre intervenções humanitárias e “outros tipos de ações militares impositivas” de um lado e “manutenção da paz tradicional” por outro é apresentada por Weiss (2012, p. 9, tradução minha). Em sua visão, “em contraste com casos de intervenção humanitária sancionados pela ONU, operações de manutenção da paz são autorizadas pelo Conselho de Segurança sob o Capítulo VI da Carta – em vez do Capítulo VII”.

Outra fonte de confusão semelhante envolve as operações de imposição da paz da ONU, “que são distintas da manutenção da paz, mas podem ou não podem ser consideradas intervenções humanitárias”. As características principais de tais operações incluem o fato de possuírem “regras de engajamento mais proativas e coercitivas permitidas sob o Capítulo VII”, além de serem “frequentemente” conduzidas por forças armadas dos Estados “autorizadas pelo Conselho de Segurança” com capacidade de agir “mais ou menos autonomamente”²⁴. Nesse sentido, mesmo que algumas operações de manutenção da paz da ONU tenham “evoluído em operações de imposição da paz robustas de Capítulo VII”, isso não torna possível a sua classificação como intervenções humanitárias, pelo fato de tais forças “não estarem engajadas em conflito armado da mesma forma que os agentes intervenientes de uma intervenção humanitária”. Já as “operações impositivas das Nações Unidas, nas quais o Conselho de Segurança

23 Segundo observação dos mesmos autores, “em um número de casos, não esteve claro se as tropas estavam operando sob o Capítulo VI [...] ou o Capítulo VII [...] e, se no último, isto implica de fato uma operação de imposição em solo” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 110, tradução minha).

24 Heinze (2009, p. 10) considera somente Estados ou grupos de Estados (como a OTAN e outras coalizões *ad hoc*) como possíveis atores de intervenção humanitária, enquanto a ONU é “mais apropriadamente construída como uma estrutura, em vez de um ator”.

autorizou o Estado a adotar quaisquer meios necessários (o eufemismo para usar a força) para aliviar o sofrimento humano são intervenções humanitárias” (HEINZE, 2009, p. 9, tradução minha).

De acordo com Weiss, na medida em que atividades localizadas entre os extremos de manutenção da paz e guerra “se tornaram uma forma comum de operação militar internacional, com pertinência para crises humanitárias”, torna-se apropriado distinguir entre dois conceitos “relacionados, mas distintos”: “obrigação de cumprimento” e “provimento de proteção”. O primeiro, de acordo com esse autor, equivale à imposição da paz e “inclui tarefas tradicionais de manutenção da paz” além de outras “mais complexas, cujo sucesso final requer uma disposição e uma capacidade para usar força letal”. O segundo equivale à “proteção de civis”, podendo ser feita de diversas formas (manutenção de corredores humanitários, proteção de comboios, criação de “portos seguros” e áreas protegidas etc.), sendo distinta de outras categorias de operações, por “envolver o uso da força contra partes em conflito ou spoilers”, exigindo, portanto, “a interposição de forças entre potenciais atacantes (exércitos, milícias e gangues) e civis” (WEISS, 2012, p. 10-11).

Em vista da difícil delimitação conceitual existente entre intervenção humanitária e outros tipos de operações militares internacionais, Ramsbotham e Woodhouse propuseram uma reconceituação. Com a mudança “dramática” do cenário estratégico após o fim da Guerra Fria, tais autores propuseram essa reconceituação “de modo a preservar a substância” do conceito de intervenção humanitária e, ao mesmo tempo, (re)inseri-lo em seu “contexto apropriado”. A proposta básica

desses autores é que “a intervenção humanitária forçosa deve ser vista agora como um caso especial dentro de uma classe mais geral de ações” (RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 1996, p. 108, tradução minha).

Na nova terminologia de Ramsbotham e Woodhouse, a intervenção humanitária passa a ser definida como “ação transfronteiriça pela comunidade internacional em resposta ao sofrimento humano, composta por (I) ‘intervenção humanitária forçosa’ [...] e (II) ‘intervenção humanitária não forçosa’” (Ibid., p. 113, tradução minha). Com base nesse novo conceito, os autores apresentam uma nova tipologia de intervenção humanitária, composta de quatro tipos diferentes: intervenção humanitária militar forçosa (I); intervenção humanitária coercitiva não militar (II); intervenção humanitária militar não forçosa (III); intervenção militar não coercitiva e não militar (IV)²⁵. Na medida em que se move do quarto tipo em direção ao primeiro, as intervenções se tornam “decrementalmente consensuais e crescentemente problemáticas em termos de distinções entre envolvimentos humanitários e políticos” (Ibid., p. 115). Basicamente, a primeira categoria equivale à “intervenção humanitária forçosa” e se enquadra na definição clássica; a segunda inclui a “imposição de sanções para a promoção de causas humanitárias”; a terceira categoria engloba os aspectos humanitários das operações de paz da ONU; por fim, a quarta categoria consiste em uma gama de ações diplomáticas (e outras) que não são consideradas coercitivas, incluindo ações coletivas no âmbito do regime de direitos humanos da ONU e apoio governamental à assistência humanitária. Nessa nova tipologia, cada categoria de intervenção humanitária inclui “ação estatal

25 Essas categorias se referem somente às intervenções humanitárias governamentais, sendo que a tipologia completa inclui também uma quinta categoria, a “intervenção humanitária transnacional, intergovernamental e não governamental” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 116-118).

sob a égide de organizações regionais, das Nações Unidas, bem como ações por atores funcionais individualmente ou em agrupamentos ad hoc” (Ibid., p. 115-116).

Ramsbotham e Woodhouse fazem ainda um alerta de que sua nova tipologia é “um modelo conceitual”, que tem por objetivo “oferecer o modelo mais simples com maior poder elucidativo”, não se podendo esperar que seja aplicado “ordenadamente à confusão de eventos” reais. Sua aplicação, contudo, oferece “um melhor entendimento que as alternativas” (Ibid., p. 120). Seguindo a linha de pensamento desses autores, alguns estudiosos se dedicaram à análise de fenômenos específicos (principalmente no âmbito das operações de paz) que, a priori, não se enquadram no escopo convencional das intervenções humanitárias. Suas análises, contudo, trazem contribuições importantes para a análise da temática das intervenções em geral.

Interseções entre intervenção e operações de paz

A partir do fim da Guerra Fria, uma nova tendência passou a chamar a atenção dos internacionalistas: a expansão das operações de paz da ONU. Não se tratando meramente de um aumento do número de missões e de tropas desdobradas (embora também englobasse esse aspecto), o próprio caráter das operações foi alterado. Isso fez muitos analistas passarem a tratar as operações de paz como novos tipos de intervenção, uma vez que elas passaram a atuar mais incisivamente em conflitos internos e a aumentar consideravelmente o nível de força militar empregada. As progressivas mudanças sofridas pelas operações de paz também inovaram a literatura científica sobre o tema, que passou a se referir aos diferentes tipos

de missões como “gerações das operações de paz”. Nesse sentido, é interessante analisar a progressão “geracional” das operações, distinguindo seus principais tipos e apresentando possíveis contribuições de sua análise para o estudo das intervenções.

Michael Doyle e Nicholas Sambanis identificam o relatório “An Agenda for Peace”, do ex-secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, como uma das possíveis origens da divisão das operações de paz da ONU em gerações²⁶. Trata-se, na visão desses autores, de uma combinação de “imposição bélica” e “negociação pacífica” que originou um conjunto de “três paradigmas geracionais de consolidação da paz” (2006, p. 11). Em uma abordagem semelhante, Kai Kenkel analisa a evolução das operações de paz ao longo de cinco gerações “analíticas”, baseadas em “mudanças concretas nos mandatos e tarefas” das missões, que progridem de forma geracional ao longo de vários “eixos” (KENKEL, 2013, p. 123). Cabe, portanto, analisar a evolução geracional das operações de paz a partir das perspectivas apresentadas pelos autores acima, diferenciando-as.

Na primeira geração de operações de paz, estão incluídas as operações “tradicionais” de manutenção da paz, cujo principal objetivo é a criação de um ambiente propício à busca de uma solução negociada para um conflito. Caracterizadas pelo desdobramento de tropas da ONU levemente armadas ou desarmadas (DOYLE, SAMBANIS, 2006), tais operações são geralmente providas de um mandato do Capítulo VvI e possuem regras de engajamento bastante restritas. A marca central dessas operações é o seu conjunto de três princípios, considerados a “santíssima trindade” da manutenção da paz (BELLAMY et al., 2010, p. 173): consentimento (do

26 O relatório não utiliza a terminologia geracional, mas estabelece um aparato operacional para as operações de paz da ONU, que varia da diplomacia preventiva até a reconstrução pós-conflito.

Estado anfitrião); imparcialidade (tratamento igual às partes em questão) e não uso da força (exceto em autodefesa).

Por causa das limitações das operações de paz “tradicionais” e na “tentativa de criar condições que estimulariam a resolução de um conflito e, mais tarde, inibir uma reincidência por meio da resolução das causas subjacentes” (KENKEL, 2013, p. 127), expandiu-se o rol de tarefas das operações de paz, tornando-as “multidimensionais”. Essas são as operações de segunda geração. Voltadas para a “expansão de capacidades” e a “transformação institucional” dos Estados nos quais atuam (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p. 15), tais operações são caracterizadas pela “adição de tarefas civis relacionadas à transição política do conflito, sem o acompanhamento de aumento na permissão para o uso da força militar” (KENKEL, 2013, p. 128, *itálicos originais*). São operações do Capítulo VI (portanto sem alterações substantivas em suas regras de engajamento), porém com uma lista de tarefas consideravelmente expandida, incluindo: organização de eleições; desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); assistência humanitária, promoção de direitos humanos, assistência a refugiados e construção de capacidades.

As operações de imposição da paz constituem sua terceira geração. Consideradas por alguns como uma forma de guerra (DOYLE; SAMBANIS, 2006) e por outros como uma potencial intervenção humanitária (HEINZE, 2009; WEISS, 2012), tais operações têm como característica marcante “a falta de consentimento por uma ou mais das partes [em conflito] a algumas ou todas [partes] do mandato da ONU” (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p. 15-16). Em um exame detalhado, Katharina Coleman define as operações de imposição da paz como “intervencões militares forçadas por um ou mais Estados em um terceiro país com o objetivo

expresso de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, regionais ou locais ao encerrar um conflito violento dentro desse país” (2007, p. 4, tradução minha). Suas principais diferenças em relação às operações de manutenção da paz incluem seus mandatos (do Capítulo VII) e o equipamento de suas forças (plenamente armadas). Nesse sentido, as operações de terceira geração podem ser vistas como um “pequeno, mas cada vez mais significativo subconjunto das operações de paz modernas que adotam o uso de força militar” (Ibid., p. 6). Outra tendência interessante a respeito dessas operações é o fato de serem majoritariamente executadas sob os auspícios de uma organização internacional (normalmente regional), atuando sob mandato da ONU e contando com a liderança de um Estado.

As operações de quarta geração, chamadas de “operações robustas de consolidação da paz” ou “operações de apoio à paz”, combinam “elevada permissão para uso da força” e “tarefas civis aprimoradas que são mais intrusivas em termos de seu efeito na autonomia local que na segunda geração”. Tais operações são vistas como “mais ambiciosas” que o gerenciamento convencional de conflitos, na qual várias tarefas são desempenhadas por diferentes atores. Em sua forma “extrema”, tais operações assumem o formato de autoridades transitórias que, na prática, consistem no governo de um país ou território (incluindo todas as funções executivas, legislativas e judiciárias) por uma missão da ONU (KENKEL, 2013, p. 132-133).

Por fim, as operações de quinta geração, ou “operações híbridas”, nas quais são desdobradas “tropas e pessoal policial sob comando misto, com tanto as Nações Unidas e várias organizações regionais desdobrando tropas para as mesmas missões sob cadeias de comando separadas e formas de mandato distintas” (Ibid., p. 135, tradução minha).

Embora constituam um fenômeno recente e uma tendência insipiente, tais operações apresentam uma característica marcante: uma nova “divisão de trabalho” Norte-Sul entre os países, na qual os países ocidentais e do Norte se engajam mais em intervenções robustas executadas fora do escopo da ONU, enquanto os países do Sul dão preferência às missões voltadas à consolidação da paz (Ibid.).

Percebe-se pelo exame das análises anteriores que há interseções consideráveis entre algumas das operações de paz (notadamente as de 3ª geração) e as intervenções internacionais armadas em suas definições convencionais. Essa constatação justifica, ao menos parcialmente, a abordagem de tais operações no estudo do fenômeno da intervenção, embora sejam mais associadas ao léxico de operações de paz da ONU e, conseqüentemente, dissociadas das atividades de intervenção.

Considerações finais

O fenômeno da intervenção não é uma novidade para o estudo da governança internacional. Seu formato atual, entretanto, é complexo e multifacetado, tornando pouco prática a sua análise a partir de uma única perspectiva teórica. De fato, por constituir uma atividade na qual se misturam elementos aparentemente concorrentes (normas internacionais e poder estatal; Estados soberanos e organizações internacionais; intervenções armadas e operações de paz etc.), é necessária a utilização de abordagens teórico-conceituais sofisticadas para o estudo adequado das intervenções. Tal abordagem, contudo, não pode ser provida por nenhuma das principais correntes teóricas de RI sozinha, sendo necessária a incorporação de elementos analíticos provenientes de mais de uma delas em uma análise própria.

A problemática das intervenções pode ser vista, nesse sentido, como um microcosmo das próprias relações internacionais em seu momento atual; não só por envolver conceitos centrais da disciplina (soberania, comunidade internacional, entre outros), mas também por demonstrar a incapacidade explicativa das correntes teóricas tradicionais de RI. Não é mera coincidência o fato de os principais estudiosos do tema estarem ligados a perspectivas de estudo mais moderadas. A análise das intervenções restringida aos cânones e visões limitadas das correntes teóricas tradicionais seria não só incompleta (por omitir elementos importantes da análise) como também não traria grandes contribuições ao estudo de um fenômeno tão complexo quanto a própria governança internacional.

Podendo ser entendido de várias formas e aplicado a contextos diferentes, o próprio conceito “intervenção” se mostra controverso e, por vezes, problemático, tratando-se de um fenômeno complexo, cuja delimitação não se mostra fácil. Nesse sentido, as abordagens trabalhadas aqui apontam para algumas possibilidades, podendo-se adotar tanto uma perspectiva mais abrangente e flexível quanto uma mais restritiva e específica.

Não se trata, porém, de descartar totalmente a utilidade das principais correntes teóricas de RI. Pelo contrário, estas provêm bases importantes para o desenvolvimento do estudo das intervenções. Trata-se, na verdade, de ir além das limitações de seus modelos teóricos restritos, aproveitando as importantes contribuições que as diversas escolas de pensamento da disciplina têm oferecido ao longo das últimas décadas. Em outras palavras, a compreensão do fenômeno das intervenções no âmbito da governança internacional não se dá fora das perspectivas teóricas de RI, mas entre tais perspectivas.

Referências

- BHELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN, S. *Understanding peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010.
- BROWN, C. The poverty of grand theory. *European Journal of International Relations*, v. 19, n. 3, p. 483-497, 2013.
- COLEMAN, K. P. *International organisations and peace enforcement: the politics of international legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- DOYLE, M. W; SAMBANIS, N. *Making war and building peace: united nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- FINNEMORE, M. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
- HEINZE, E. A. *Waging humanitarian war: the ethics, law and politics of humanitarian intervention*. Albany: State New York University Press, 2009.
- JACKSON, R. H. International community beyond the Cold War. In: LYONS, G. M; MASTANDUNO, M. (Eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.
- KRASNER, S. D. Sovereignty and intervention. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- KRATOCHWIL, F. Sovereignty as a dominium: is there a right of humanitarian intervention?. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- LABONTE, M. *Human rights and humanitarian norms, strategic framing, and intervention: lessons for the responsibility to protect*. New York: Routledge, 2013.
- LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. Introduction: international intervention, state sovereignty, and the future of international society. In: _____. (Eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995a.
- _____. State sovereignty and international intervention: reflections on the present and prospects for the future. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995b.
- ONU, N. Intervention for the common good. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. *Humanitarian intervention in contemporary conflict: a reconceptualization*. Cambridge: Polity Press/Blackwell, 1996.
- ROSENAU, J. N. Sovereignty in a turbulent world. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Eds.). *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- SHUE, H. Limiting sovereignty. In: WELSH, J. M. (Ed.). *Humanitarian intervention and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

WEISS, T. G. *Humanitarian intervention: ideas in action*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

WELSH, J. M. Introduction. In: _____. (Ed.). *Humanitarian intervention and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004a.

_____. Conclusion: the evolution of humanitarian intervention in international society. In: _____. (Ed.). *Humanitarian intervention and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004b.

WHEELER, N. J. The humanitarian responsibilities of sovereignty: explaining the development of a new norm of military intervention for humanitarian purposes in international society. In: WELSH, J. M. (Ed.). *Humanitarian intervention and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. *Saving strangers: humanitarian intervention in international society*. New York: Oxford University Press, 2000.

Resumo

A governança das intervenções internacionais de proteção humana no Pós-Guerra Fria

O objetivo deste trabalho é apresentar um levantamento bibliográfico da literatura dedicada à temática das intervenções internacionais de proteção humana dentro da disciplina de Relações Internacionais produzida após o fim da Guerra Fria. A apresentação dessa literatura é feita por meio do exame dos diversos conceitos de intervenção (incluindo intervenção internacional, intervenção humanitária, entre outros), bem como conceitos auxiliares (como soberania estatal e comunidade internacional) e sua inter-relação com as operações de paz. O propósito desse levantamento é servir de base para estudos e pesquisas acadêmico-científicas que tenham como tema o fenômeno das intervenções internacionais de proteção humana.

Palavras-chave: Intervenções Humanitárias; Soberania Estatal; Comunidade Internacional; Operações de Paz; Teoria das Relações Internacionais.

Abstract

Governance of international interventions for human protection in the post Cold War

The article intends to present a bibliographical survey of the literature dedicated to the theme of international interventions for human protection in the discipline of International Relations produced after the end of the Cold War. Such presentation is made through the examination of the many concepts of intervention (international interventions, humanitarian interventions, among others), as well as of auxiliary concepts (as State sovereignty and international community) and their interrelations with peace operations. The purpose of the survey is to serve as a basis for academic-scientific studies and researches having as theme the phenomenon of international interventions for human protection.

Keywords: Humanitarian Interventions; State Sovereignty; International Community; Peace Operations; International Relations Theory.

Résumé

La gouvernance des interventions internationales de protection humaine dans l'après-guerre froide

Le but de ce travail est de présenter une étude bibliographique de la littérature consacrée au sujet des interventions internationales de protection humanitaire au sein de la discipline des Relations Internationales produites suite à la fin

de la guerre froide. La présentation de cette littérature est faite par l'examen des différents concepts d'intervention (y compris l'intervention internationale, l'intervention humanitaire, entre autres), ainsi que des concepts auxiliaires (tels que la souveraineté des États et la communauté internationale) et leur interaction avec les opérations de paix. Le but de cette enquête est de servir de base pour des études et des recherches universitaires et scientifiques ayant comme sujet le phénomène des interventions internationales pour la protection humaine.

Mots-clés: Interventions humanitaires; Souveraineté des États; Communauté internationale; Opérations de paix; Théorie des relations internationales.

Introdução

O uso¹ do conceito² de *bens públicos globais* nasceu na década de 1980 com a intensificação do processo de integração econômica e social entre países normalmente caracterizado como “globalização”, e discute como o subfornecimento dos bens públicos tornou-se cada vez mais uma ameaça pelos altos custos que isso acarreta. Ao mesmo tempo, a própria globalização forneceu condições e instrumentos para a ampliação do fornecimento desses bens. Embora de caráter sabidamente assimétrico, a crescente interdependência entre os países teria intensificado os efeitos negativos de externalidades geradas em determinados espaços nacionais sobre outras nações.

Os autores que introduziram esse conceito pretendiam atualizar e enriquecer a vasta literatura em defesa do multilateralismo³. A referência a bens públicos globais sugere dar certa racionalidade à narrativa multilateral mais próxima a

abordagens realistas e pragmáticas. Ao mesmo tempo, ela pressupõe uma superação da divisão entre a esfera de políticas públicas nacionais e internacionais. A emergência de questões globais teria colocado em discussão uma diferenciação absoluta entre assuntos internos e externos, e esse processo é caracterizado como o surgimento de uma ordem mundial *pós-Vestfália*, na qual os Estados compartilham a soberania com uma teia complexa de instituições públicas, privadas e transnacionais, regionais e globais, dando origem ao que é chamado de “*global politics*” (HELD; MCGREW apud KAUL, 2010, p. 187). Nesse contexto, justifica-se também o surgimento do debate sobre as oportunidades para introduzir formas de tributação global (CINTRA; SCHUTTE; VIANA, 2010).

Essa discussão é também relevante para o posicionamento do Brasil nas questões da governança global. Se até recentemente o país se enxergava como um ator que deveria se limitar à adaptação às normas internacionais, seguindo a lógica do realismo

- 1 A inspiração para esta reflexão veio da minha convivência com a Professora Inge Kaul e com o diplomata brasileiro Alberto Den Hartog quando participei do Comitê Internacional de Peritos para a Força-Tarefa sobre Transações Financeiras Internacionais para o Desenvolvimento. Uma versão mais extensa, não publicada, foi discutida e recebeu as devidas críticas da equipe da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do IPEA. Agradeço também as observações a esta versão do meu colega Prof. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues, da UFABC.
- 2 Possui mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Amsterdam e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professor Adjunto IV, Coordenador do Curso de Relações Internacionais e membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PCHS) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisa e publica na área de Relações Internacionais, nos temas: economia política internacional, América do Sul, geopolítica da energia, governança internacional.
- 3 Exemplos da literatura clássica sobre multilateralismo são Claude (1964) e Ruggie (1993).

periférico, agora muda gradualmente de lugar e se projeta, com os demais países emergentes, como “*policy setter*”, não mais somente “*policy taker*”. Essa mudança nas relações do poder global afeta a formulação da agenda das negociações internacionais e os mecanismos coletivos de coordenação de ações. É nesse contexto que o debate em torno dos bens públicos globais pode ganhar certa relevância. Há, porém, grande resistência da diplomacia brasileira ao uso desse conceito, sob a alegação de que ele seria demasiadamente vago e representaria um tipo de cavalo de Tróia, por meio do qual interesses poderosos podem legitimar o desrespeito à soberania nacional de países em desenvolvimento, impondo interesses particulares em nome de um suposto interesse comum. Seria uma maneira de colocar certos temas como prioritários na agenda da governança global, com o argumento de que são de interesse de toda a humanidade, e, portanto, estariam acima das relações de poder dos interesses nacionais. Afinal, como afirma Fonseca (2008, p. 133), “convencer os outros da universalidade do interesse particular é o núcleo do jogo multilateral”. O exemplo clássico é a floresta amazônica, que gera benefícios para toda a humanidade, em particular no que diz respeito ao sequestro do gás carbônico e à manutenção da biodiversidade, dois bens públicos globais, e, portanto, poderia ser considerada responsabilidade de ação coletiva. Países como Brasil, China e Índia estão ainda muito focados no fortalecimento da sua soberania, (re)conquistada com muito esforço e essencial para consolidar e avançar em seus projetos de desenvolvimento nacional. Isso explica certa tendência a desconfiar de propostas que, em nome de um interesse supostamente comum, possa limitar o conceito de soberania nacional.

Neste ensaio, tentaremos discutir dois argumentos. O primeiro, em que medida o conceito acrescenta de fato algo de novo à defesa do multilateralismo. E, segundo, se o conceito é compatível com a noção de uma política externa ativa e questionadora das assimetrias internacionais, mesmo admitindo-se que as preocupações que fundamentam sua rejeição sejam pertinentes.

Foram utilizadas várias publicações que marcaram o debate internacional em torno dos Bens Públicos Globais. Em primeiro lugar, o livro *Why Cooperate*, de Scott Barrett (2007), escrito para subsidiar uma força-tarefa internacional sobre Bens Públicos Globais, criada pela França e Suécia, em abril de 2003, com o objetivo de esclarecer melhor o conceito. No “Termo de Referência” do estudo que deu origem ao livro, a afirmação que “*national development goals can often not be met by national policies alone*” (p. xii) constava como justificativa principal do esforço. Outra obra é a publicação *Providing Global Public Goods* (KAUL et al., 2003), escrita para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e organizada pelos autores Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell le Goulven e Ronald Mendoza, que juntou trinta autores para abordar os mais variados aspectos relacionados ao conceito, dividida em vinte e quatro artigos. O livro contou com o prefácio do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que classificou os Bens Públicos Globais como “[*an enormously important aspect of multilateralism*”, argumentando:

Whether we are talking about preserving biodiversity, preventing climate change, fighting the spread of communicable diseases, establishing rules for trade and aviation, or setting global standards for human rights, it is impossible for any single state to secure such goods on its own.

Finalmente, foi consultado o livro *Global Collective Action*, de Todd Sandler

(2004), que reivindica ser o primeiro a lançar o conceito de Bens Públicos Transnacionais em um artigo escrito em 1976, que na época não conseguiu publicar, pois foi considerado “*avant-garde science fiction*” (p. 75).

Para uma abordagem brasileira foram utilizados a publicação de Gelson Fonseca Jr. (2008), *O interesse e a Regra*, e o livro organizado por Antônio Trindade (2003), *A nova dimensão do Direito Internacional Público*, em particular a parte sobre a Convenção de Montego Bay, de 1982, em que aborda com detalhes o processo de negociações que resultou na adoção dessa Convenção, com atenção especial à consagração, naquele tratado histórico, do conceito de “*patrimônio comum da humanidade*”, que, em minha opinião, se encaixa no debate sobre Bens Públicos Globais, alertando, porém, não haver nenhuma referência direta a esse conceito específico.

Este ensaio é dividido em seis partes, incluindo a introdução. Faremos uma apresentação da teoria do bem público no geral, os aspectos teóricos do conceito de Bem Público Global (BPG), a tensão que existe com a concepção clássica da soberania nacional, estudos de casos para mostrar a complexidade e variedade das questões envolvidas, os processos decisórios envolvidos e a relação como o debate sobre hegemonia no sistema internacional. Pretende-se contribuir com o debate sem considerações conclusivas.

Bens Públicos

O conceito de Bens Públicos Globais tenta aplicar à esfera global um conceito consagrado há tempos na análise dos processos político-econômicos em âmbito nacional. Adam Smith já afirmou:

And yet, the functions of the state, if minimal, are quite indispensable in the sense that it must provide

for such (unproductive) services as defense, justice, and those public works which are unlikely to be provided by the market because the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals. (1981, IV.ix.51, grifo meu).

Foi Samuelson (1954) quem introduziu a Teoria dos Bens Públicos, tendo como características fundamentais a *não exclusão* e o *consumo sem rivalidades*. Em tese, um bem público, tendo essa característica da não exclusão, não pode ter a sua utilização restrita. Seria custoso e ineficaz tentar restringir seu uso a um grupo reduzido de pessoas. O ar puro é um exemplo clássico de bem com essa propriedade. Consumo sem rivalidades implica que as pessoas possam usufruir o bem sem que isso aumente os custos nem diminua o consumo por parte de outros. Isso significa, inclusive, que o custo marginal para ampliar o número de consumidores seja zero. Em contraposição, os bens privados possuem exatamente as propriedades da exclusão e da rivalidade (nem todos podem usufruir deles ao mesmo tempo).

Pela sua característica de bem público, o provimento e o financiamento seguem uma lógica diferente daquela que rege os bens privados. A estratégia racional dos atores individuais seria deixar a iniciativa e o financiamento para os demais, sabendo que poderão usufruir depois do mesmo jeito – esse problema é conhecido como *free rider*. Como caracteriza Sandler (2004, p. 18): “*individual rationality is not sufficient for collective rationality*”. Por isso, se torna necessário algum mecanismo de ação coletiva, sem o qual a sua produção corre o risco de ser insuficiente. Mais importante ainda é diferenciar características inerentes ao bem daquelas que são resultado de decisões políticas. Em Samuelson (1954) isso não fica suficientemente evidenciado, como afirma Desai (apud KAUL et al., 2003, p. 69):

far from being a neutral technical process of summing up preferences and locating the optimal solution through a social welfare function, as in Samuelson's characterization, the provision of public goods is a political process—one influenced by elections and mediated by political parties.

Bens Públicos Globais: aspectos teóricos

Como explicado na seção anterior, a noção do bem público esteve ligada intrinsecamente ao âmbito do estado nacional e às teorias de economia de bem-estar. A intensificação do processo de integração das economias internacionais e da cooperação entre estados nacionais é o contexto no qual nasce a discussão em torno de bens públicos globais. Cada vez mais a cooperação internacional é indispensável para alcançar objetivos nacionais. Kaul (2010, p. 3) fala em “*globalization of public goods*”.

Encontramos na literatura as definições a seguir. Sandler (2004, p. 76;131) faz uma separação entre o que ele classifica como *Transnational Public Goods* (TPG) e *Global Public Goods* (GPG): “*public goods [are those] whose benefits and costs reach beyond one country and, in some instances, beyond the current generation. If this reach is virtually worldwide, then the good is a GPG*”. Em Kaul et al. (2003), “*GPG are goods whose benefits extend to all countries, people and generations*” (p. 23) e “*benefits more than one group of countries and does not discriminate against any population group or generation*” (p. 95), e uma segunda definição corresponde ao conceito de TPG de Sandler.

No caso de um BPG, a sua característica não exclusiva refere-se ao fato de que, uma vez que exista, nenhum país pode ser impedido de fazer uso. E a não rivalidade se caracteriza porque o aproveitamento de um país não reduz em si o uso do mesmo bem

por parte de outros países. Conceitos próximos, mas não iguais aos identificados por Ruggie (1993) como essenciais para sustentar objetivos multilaterais: *indivisibilidade* e *universalidade*.

Podemos identificar três categorias de BPG. A primeira refere-se aos tratados tradicionais que, desde o século XVII, objetivam criar um quadro regulamentar comum, multilateral e de alcance global. É o caso de regulamentação do uso do alto-mar, do transporte de mercadorias, telecomunicações, aviação civil, entre outros. Uma segunda categoria refere-se àqueles BPG que até recentemente eram considerados nacionais, mas que, com o processo de globalização, ultrapassaram o âmbito da soberania nacional, entrando em domínio global. Muitas vezes isso significa, na prática, uma coordenação ou harmonização de políticas nacionais, juntando o provimento de bens públicos nacionais à necessária ação coletiva global. E a terceira são bens públicos naturais até pouco tempo fora do âmbito da política pública, os quais, devido ao seu consumo predatório e descuidado, foram reconhecidos como BPG a serem defendidos. Um exemplo seria a camada de ozônio. O direito ambiental internacional contemporâneo passou, nesses casos, a usar uma nova expressão: *interesse comum da humanidade* (*common concern of mankind*). Isso aparece, por exemplo, nos preâmbulos das Convenções sobre o Clima e sobre a Biodiversidade (1992). Uma variante dessa categoria é representada pelo conceito de *patrimônio comum da humanidade*, que aparece na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982).

Uma linha de argumentação da relevância dos BPG é evidenciar as externalidades negativas relacionadas à inadequação do seu provimento, no caso, por exemplo, das doenças transmissíveis e degradação ambiental. Considerando que países e setores sociais

mais fortes têm mais condições de se defender dessas externalidades, os BPG podem ser considerados um instrumental para tornar a globalização menos assimétrica e mais estável. Falhas no provimento dos BPG tendem a prejudicar mais os fracos e intensificar as desigualdades.

A lógica dos BPG é, porém, muito diferente da que existe em nível nacional, devido à ausência de uma autoridade para coordenar, organizar e financiar a sua provisão, correspondente à figura do estado nacional. A consequência disso é que o provimento de BPG deve ser, por definição, voluntário, e os mecanismos de tomada de decisão, unânimes. Dessa forma, há dois complicadores: a falha de mercado e a falha de governo operam ao mesmo tempo. A ação coletiva depende de claros ganhos nacionais e/ou presença (interna e/ou externa) forte. Na verdade, os países tendem a seguir, diante da esfera global, uma estratégia parecida com a dos indivíduos em âmbito nacional: *free-riding*. Nas palavras de Kaul (2000):

Apesar da importância crescente dos bens públicos globais, os Estados continuam a se comportar no cenário internacional como atores privados: preocupam-se antes de tudo com o interesse nacional e consideram frequentemente que a escolha do melhor, o mais racional para eles, é esperar que os outros se decidam a produzir um tal bem público, para depois se beneficiarem dele gratuitamente – comportando-se como o “carona”.

Bens Públicos Globais: na prática

Como pode ser percebido, o conceito de BPG não é somente complexo, mas também vasto. Kaul et al. (2003, p. 48) insistem na estreita relação entre o provimento do bem público no âmbito nacional e a coordenação internacional. Ou seja, é impossível realizar o provimento de um sem o do outro. O

conceito de *subsidiariedade* se aplica: o bem público só será objeto de negociação internacional quando a sua provisão não é (mais) possível ou eficiente no âmbito nacional. Um dos problemas estaria na negação dessa interdependência: “*Effective provision of global public goods is often impeded by the division of policy making into domestic and foreign affairs*” (Ibid., p. 156).

Os efeitos de emissões de poluentes e doenças transmissíveis são os exemplos mais claros das externalidades globais negativas, originárias de um país determinado, mas com potencial de afetar todos. Doenças infecciosas representam uma ameaça global que precisa de resposta global. A própria globalização gerou interdependências que aumentaram os riscos de contaminação entre países (*transmission pathways*). A grande questão aqui é a capacidade de monitoramento e divulgação das informações. A erradicação de doenças transmissíveis é um caso de *weakest link*: o desafio é eliminar a doença no último país, pois se não pode ser eliminado lá, não terá erradicação. Mas também nesses casos a força da noção de soberania tradicional se faz sentir. Nas palavras de Sandler (2004, p. 100), “*nations will not sacrifice their autonomy with respect to health policy unless the threat is especially dire or they do not have the means to address the challenge alone*”. Devido a essa complexidade, a literatura registra casos de sucesso e de fracasso em atacar os problemas globalmente.

O êxito mais discutido é o da erradicação da varíola (*smallpox*), em 1977, considerada por Barrett (2007, p. 189) “*the greatest achievement in international development*”, pois havia uma Organização Internacional (OI) com capacidade de coordenação, a Organização Mundial da Saúde (OMS). Em 1953, a Europa, incluindo a União Soviética, estava livre da varíola, e foi em 1959 que a Assembleia Geral da OMS votou pela erradicação. Mas

a campanha sofreu basicamente três problemas (Ibid., p. 124): *free-riding*; a perspectiva de sucesso mesmo com *funding* adequado era considerada questionável; e, afinal, qual seria o ganho para um país que já tinha se livrado da varíola no seu território nacional? Foi em 1967 que a OMS reconheceu o risco de fracasso, com a enfermidade ainda existente como doença endêmica em 31 países, afetando entre 10 e 15 milhões de pessoas, com 1,5 a 2 milhões de mortos anualmente. Para isso, a OMS calculou um novo orçamento e se votou pela contribuição compulsória, que usa como referência a escala das Nações Unidas, embora ao final da campanha tenha ficado claro que o que contou mesmo foram as contribuições voluntárias por meio da OMS e o *funding* bilateral. Os países nos quais a varíola era ainda um problema endêmico forneciam o pessoal, e a comunidade internacional pagava a vacina e fornecia expertise técnica. A campanha foi concluída com sucesso em 1977⁴.

No caso da pólio, porém, a campanha pela erradicação, lançada em 1988, não logrou êxito (BARRETT, 2007). Até 2005 foram gastos US\$ 4 bilhões, por meio de contribuições voluntárias e com uma participação inovadora e expressiva de uma entidade não governamental, o Rotary Internacional, que mobilizou US\$ 600 milhões – com isso, inclusive, criando também pressão política interna para garantir uma contribuição do próprio governo dos EUA. Na prática, verifica-se que os países somente aprovam contribuições compulsórias quando o seu valor é pequeno, e o que conta mesmo são as contribuições voluntárias. A campanha parecia caminhar para o sucesso, registrando uma queda significativa no número de países afetados, de 125 para 6 (Ibid., p. 54). Mas,

em 2004, a OMS registrou novamente um caso na Somália e conseguiu reconstruir o seu caminho: partindo em 2003 do estado de Kano, na Nigéria – que tinha suspenso a vacinação alegando que as campanhas pela erradicação da pólio eram um complô ocidental que visava esterilizar meninas islâmicas (Ibid., p. 55) –, passando por Chade e Iêmen. O fracasso da campanha pela erradicação se explica pela realidade de países sem capacidade ou vontade política para implementar as políticas públicas necessárias no seu espaço⁵.

Equivalente ao sucesso da campanha pela erradicação da varíola no âmbito das questões ambientais é o esforço vitorioso para restabelecer a camada de ozônio, danificada principalmente pela emissão de gases clorofluorcarbono (CFC), mas também por algumas outras substâncias, como metil bromide. A camada de ozônio é fina (3 mm) e absorve grande parte da radiação ultravioleta B, dando assim proteção para organismos vivos na terra. Em 1974 houve alertas a respeito do efeito CFC, pois libera clorino, que, misturando-se com a camada, provoca uma reação química que a destrói. Foi em 1985 que um estudo britânico (*British Antarctic Survey*) observou uma redução de 40% da camada com relação aos níveis de 1964. Há notícias de que satélites dos EUA teriam detectado o problema já em 1979, mas não o divulgaram (SANDLER, 2004, p. 214). O processo de ação coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, em inglês *United Nations Environment Programme*, UNEP) começou em 1981 e foi gradativo, dando origem ao Protocolo de Montreal, em 1987, passando por vários ajustes até o último, de Pequim,

4 Os EUA e a Rússia devem ainda ter o vírus armazenado por motivo de segurança, o que poderia teoricamente ser alvo de acidentes ou ataques terroristas.

5 Para dados atualizados, veja <<http://www.polioeradication.org/Infectedcountries.aspx>>.

em 2002. Vários aspectos chamam a atenção ao analisar o sucesso total desse esforço global⁶. Entre eles, podemos destacar, não necessariamente em ordem de importância (SANDLER, 2004):

- o impacto da destruição da camada de ozônio é global, sem condições reais de um país individualmente proteger-se dos efeitos destruidores, apesar da intensidade diferenciada geograficamente;
- o compromisso e a participação dos EUA. O governo norte-americano já tinha tomado a decisão de reduzir as emissões, independentemente do resultado das negociações, e ratificou o Protocolo de Montreal, apesar da sua aversão orgânica a tratados que estabelecem obrigações⁷;
- na renegociação, em Londres, em 1990, os países industrializados concordaram em pagar os gastos adicionais para a implementação nos países em desenvolvimento, além de dar um tratamento diferenciado com relação aos prazos;
- havia uma concentração do consumo e produção em um número reduzido de países. Só os EUA, o Japão e a União Soviética causavam 48% das emissões (Ibid., p. 217);
- as evidências eram muito fortes e houve uma rápida procura de substitutos. Também os interesses comerciais estavam concentrados em um número muito reduzido de empresas multinacionais para as quais a produção das substâncias em questão representava parcela pequena de seu faturamento. Ao mesmo tempo são esses os atores que tinham condições de produzir os substitutos.

No geral, eram poucos os setores econômicos afetados e o custo de mitigação era relativamente baixo. Portanto, não havia resistência e lobbies contrários por parte dos interesses econômicos;

- houve apoio permanente e participação de setores da sociedade civil, entre os quais o setor acadêmico;
- havia um mecanismo de coerção ligando o não cumprimento a restrições comerciais. A ideia era que restrições ao comércio poderiam inibir a transferência da produção para países não signatários ou com menor capacidade de fiscalização.

Outro marco no multilateralismo que ultrapassa o conceito de soberania nacional vestfaliana é o reconhecimento da existência de um *patrimônio comum da humanidade*. Como afirma Trindade (2003, p. 11),

o “patrimônio” ou “interesse” comum da humanidade (nos âmbitos tanto do direito do mar, como do direito espacial, e do direito ambiental), veio, com efeito, anunciar o advento de um novo paradigma do Direito Internacional. Passou este a voltar-se à humanidade como um todo (dotada esta de subjetividade internacional) assim como ao imperativo da justiça distributiva internacional.

A *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, celebrada em Montego Bay, Jamaica, em 1982, padronizou e codificou as áreas sob jurisdição nacional, reforçando a soberania e ao mesmo tempo estabelecendo o seu limite ao considerar as riquezas minerais do fundo do mar patrimônios da humanidade, cuja exploração deve ser gerida por uma autoridade supranacional. Podemos identificar aqui, de certa forma, a aplicação

6 No final, 184 países ratificaram o Protocolo de Montreal.

7 Há especulações a respeito do peso que deve ser dado ao fato de o Presidente Reagan ter sofrido câncer de pele (ver Sandler, 2004).

do princípio de subsidiariedade, característica da aplicação do BPG. Classificou ainda a proteção da natureza de interesse comum, codificando dessa forma o provimento de dois BPG. No seu preâmbulo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), conhecida como a Convenção de Montego Bay⁸ (1982) estabeleceu a vocação progressista que se pretendia dar ao conceito de patrimônio/interesses comuns da humanidade, que pretendia “[to] contribute to the realization of a just and equitable international economic order which takes into account the interests and needs of mankind as a whole and, in particular, the special interests and needs of developing countries”.

No artigo 136, a Convenção (1982) estipulou que “the Area and its resources are the common heritage of mankind”. A “Área”, no caso, refere-se ao leito do mar, aos fundos marinhos e ao seu subsolo, fora dos limites da jurisdição nacional, e compreende todos os recursos minerais (sólidos, líquidos ou gasosos) ali presentes⁹. Chama a atenção o fato de nessa época o conceito de desenvolvimento sustentável ainda não ter entrado na agenda internacional¹⁰. Também nesse aspecto a Convenção de Montego Bay foi inovadora.

Para o gerenciamento do patrimônio comum, a Convenção (1982) previu a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (em inglês *International Seabed Authority* – ISA), dotada de personalidade jurídica internacional (artigo 176) e concebida

para operar em benefício de toda a humanidade. A ISA foi criada em 16 de novembro de 1994, quando a Convenção de Montego Bay recebeu a 60ª ratificação, condição necessária para a sua entrada em vigor. Foi em meados de 1996 que a ISA se instalou fisicamente em sua sede, em Kingston, Jamaica¹¹. A Convenção ainda inovou ao prever o estabelecimento do que pode ser considerada a primeira “organização internacional comercial” (TRINDADE, 2003, p. 95), a Empresa. O artigo 170 estipula: “The Enterprise shall be the organ of the Authority which shall carry out activities in the Area directly [...] as well as the transporting, processing and marketing of minerals recovered from the Area”.

A Empresa deverá permitir à sociedade internacional intervir diretamente no domínio econômico, ao lado das empresas estatais e privadas. A estratégia dos países detentores de capitais e tecnologia para a exploração da Área é, evidentemente, atrasar a instalação e limitar o escopo de atuação dessa empresa pública global. Outro elemento inovador – e surpreendentemente ausente em Trindade (2003) – é a introdução de uma verdadeira *tributação global* em duas situações, o que não é uma questão menor, considerando que a soberania fiscal é um elemento-chave da soberania nacional e que um dos problemas com o fornecimento dos BPG é justamente o seu financiamento. Primeiro, na própria convenção de 1982, o artigo 82 trata de pagamentos sobre exploração nas áreas reconhecidas como de jurisdição nacional

8 United Nations Convention on the Law of the Sea.

9 São excluídos, portanto, os recursos vivos e os objetos históricos e arqueológicos, mas nesses casos há, sim, uma responsabilidade coletiva com a sua proteção e preservação.

10 Cabe lembrar que o Tratado do Espaço já estipulou em 1967 que “a exploração e o uso do espaço cósmico [...] só deverão ter em mira o bem e interesse de todos os países, [...] e são incumbência de toda a humanidade” (art. 1º) e, portanto, o espaço “não poderá ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania” (art. 2).

11 Durante o processo de negociação, houve uma clara divisão entre as posições dos países desenvolvidos, de um lado, e de outro o G77, que defendeu uma maior autoridade supranacional.

fora da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), mas parte da plataforma continental. Isso significa, por exemplo, que o Brasil estará, a partir da exploração do pré-sal, na área fora da ZEE, mas dentro da área da Plataforma Continental, sujeito ao pagamento desse imposto global¹² (LEMOS; ROMANELLI, 2010). A segunda tributação global está prevista no Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção de Montego Bay, de 1994. Na seção oito estão as regras para a cobrança dos royalties a serem pagos para a ISA pelas empresas que ganharam o direito de exploração de minerais fora da área de jurisdição dos estados nacionais. Nesse caso, trata-se de uma previsão para o futuro, uma vez que a descoberta de novas fontes terrestres desses minerais e, ao mesmo tempo, a dificuldade tecnológica e o alto custo de mineração nos fundos oceânicos transferiram a sua exploração ainda para o futuro próximo. Até 2010, a ISA tinha 161 membros, com a marcante ausência dos EUA¹³. De fato, já em 1982, depois de ter participado e defendido ativamente as suas posições, o governo Reagan já tinha manifestado a sua intenção de não assinar o texto da Convenção antes de sua conclusão, basicamente por discordar do regime definido para os fundos marinhos e oceânicos internacionais (TRINDADE, 2003, p. 63)¹⁴.

A classificação, introduzida pela Convenção de Montego Bay, da preservação da biodiversidade como interesse comum da humanidade (*common concern of mankind*) seria, depois, consagrada na Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992. Sem dúvida, é preciso diferenciar o conceito de *interesse* ou *responsabilidade comum* do

conceito de *patrimônio comum* da humanidade. Classificar a biodiversidade, em geral, patrimônio comum da humanidade, contrariaria o princípio da soberania de cada Estado sobre os recursos nacionais dentro de sua jurisdição, consagrado como Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (TRINDADE, 2003, p. 167) e colocaria de fato a soberania brasileira sobre a Floresta Amazônica em discussão. Nesse ponto, é importante lembrar a iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), também conhecido como Pacto Amazônico, assinado em 1978 e que entrou em vigor em 1980. Em seu preâmbulo, o Tratado estabelece que o objetivo seja facilitar o cumprimento das responsabilidades inerentes à soberania de cada um dos oito Estados envolvidos. Análises dos discursos feitos pelas autoridades na época da negociação e ratificação do Tratado mostram que a iniciativa pode ser interpretada como uma reação às ameaças à soberania Amazônica advindas de fora da região. A resposta encontrada é considerada uma inovação ao introduzir, na prática, uma “soberania compartilhada” da Amazônia entre os países da própria região (RODRIGUES, p.58, 2013). Em 1998, o TCA ganhou status de Organização Internacional e recebeu o nome de OTCA.

Processo decisório sobre BPG e hegemonia no sistema internacional

Como vimos nos casos analisados, bens públicos são construções políticas resultantes de definições coletivas. No âmbito nacional, existe um mecanismo de concertação social e política que dá credibilidade e sustentação

12 Não há ainda previsão de exploração e produção nessa área. Todas as atividades em curso no planejamento da Petrobras até 2020 estão dentro da ZEE.

13 Veja em <<http://www.isa.org.jm/en/about/members/states>>.

14 Sobre o debate brasileiro a respeito do Direito do Mar, ver também Beirão e Perreira (2014).

às escolhas e prioridades, sendo o Estado responsável pela coordenação desse processo e pela implementação dos resultados. Mas como isso funciona no âmbito global? Acontece que a maior parte das negociações internacionais trata dos bens públicos globais que interessam mais aos países ricos, negligenciando os interesses de outros países. As prioridades atribuídas a este ou àquele bem público global são, portanto, formuladas com um forte peso das preferências dos países ricos¹⁵. Bens públicos verdadeiramente globais pressupõem prioridades globais compartilhadas. A grande questão, quando falamos em BPG, é que países estão em diferentes estágios de desenvolvimento e, portanto, com necessidades e preferências diferenciadas. Sandler (2004, p. 105) ilustra essa visão com referências a estudos da OMS que mostram claramente que “*health-care breakthrough in developed countries are geared towards diseases of less concern to the developing world*”¹⁶. A diferença entre o esforço coletivo para combater a malária em comparação com a Aids seria um exemplo disso. O autor afirma que a tendência é que “*inadequate capacity will only drive collective action when infectious diseases present a risk to rich nations*” (Ibid., p. 112). Barrett (2007, p. 167) chega à mesma conclusão: “*global public goods are usually provided by and for the better off countries*”.

Como tornar o processo de priorização e negociação mais legítimo? Kaul et al. (2003, p. 28) apontam para a necessidade de tornar “[*the*] *political decision-making on*

global public goods more inclusive and more public”. O próprio conceito do BPG implica a definição coletiva e a necessidade de legitimação da ação pública baseada em interesses comuns e se diferencia, portanto, na sua essência, das ações impostas em nome de interesses gerais que defendem, na verdade, interesses particulares. Para o próprio processo de negociação, isso significa garantir que todas as partes envolvidas tenham possibilidade de representar seus interesses e que todas essas reivindicações sejam consideradas no processo de negociação.

Um exemplo que envolveu diretamente o Brasil e no qual a mobilização da sociedade civil global ajudou a fortalecer a sua posição foi a licença compulsória em casos de emergência, em particular no que diz respeito ao HIV. O governo Bush questionou os dispositivos do *Código de Propriedade Industrial* brasileiro (Lei nº 9.279/96) que preveem a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência. De acordo com o governo dos EUA, isso representava uma violação das normas do tratado sobre direitos de propriedade relacionados ao comércio da Organização Mundial de Comércio (OMC) – *trade-related aspects of intellectual property rights* –, o que inseriu o Brasil na lista de observação (*Section 301 Watch List*) por desrespeitar patentes. Em janeiro de 2001, os EUA entraram com pedido para estabelecer um Painel de Solução de Controvérsias da OMC. Uma mobilização global da sociedade civil e de formadores de opinião contribuiu para criar um clima favorável às

15 Um debate em torno do Fórum Mundial de Sustentabilidade, realizado em março de 2011, em Manaus, ilustra essa problemática. A atriz e modelo Bruna Lombardi, participante do Fórum, reagiu ao comentário do cineasta James Cameron que, referindo-se à construção da hidrelétrica de Belo Monte, afirmou que é preciso internacionalizar a discussão sobre energia quando as formas de gerá-la afetam o mundo. “Acho que seria ótimo se isso fosse uma via de mão dupla, se todas as discussões fossem internacionalizadas, e não somente as coisas que fazemos aqui” (O ESTADO DE S. PAULO, 26/03/2011).

16 Em Barrett (2007, p. 182) há referência a um estudo que mostra que, das 1.233 drogas licenciadas entre 1975 e 1997, somente 13 referem-se a doenças tropicais.

posições de países em desenvolvimento. O argumento utilizado era que o bem público da saúde deveria prevalecer sobre o bem público de direito de propriedade. Ao final, os EUA optaram por retirar a queixa. Oliveira (2005, p. 68) faz uma avaliação interessante a respeito desse caso, que representaria para o Brasil um

aprendizado de como utilizar as estruturas globais de poder em prol dos interesses brasileiros e dos seus parceiros, **auxiliando na construção de bens públicos globais**, a serem utilizados por outros países menos favorecidos contra as práticas comerciais desleais, sobretudo, dos países desenvolvidos. (grifo meu).

O autor erra, porém, ao colocar o bem público do lado do “bem” (o interesse da saúde pública) supostamente contra interesses particulares (no caso, o lucro). Aqui estava em jogo uma disputa entre dois BPG, no caso o direito internacional de propriedade e a saúde pública global. Os EUA queriam priorizar o primeiro, o Brasil e seus aliados o segundo.

Os EUA, pela sua potência militar incontestável e sua dominação sobre a economia global, principalmente pela supremacia do dólar, ocupam um lugar especial na discussão sobre BPG, como já ficou evidenciado nos vários exemplos citados acima. Emblemática é a frase de Bush no discurso *State of the Union*, de 2003: “*the course of this nation does not depend on the decision of others*”¹⁷. Na opinião de Fiori (2007, p. 73), “nenhuma governança mundial nasceu do consenso ou da escolha coletiva, nem conseguiu se sustentar sem o aval do *hegemon*”, no caso, os EUA. O autor apresentou a teoria de estabilidade hegemônica do Kindleberger, para o qual uma economia mundial precisa

de um país líder que assuma a responsabilidade pelo fornecimento dos bens públicos indispensáveis para a coordenação global das políticas econômicas dos estados nacionais (Ibid., p. 70). Os governos republicanos projetam essa liderança por meio de ações unilaterais, enquanto para os governos democratas o exercício da hegemonia passa por regimes internacionais aceitos e geridos multilateralmente de maneira formal.

Caso se confirme a tendência de crescimento estrutural do poder econômico, político e até militar de novos países líderes, em particular a China e a relativa perda de poder dos EUA, pode haver uma tendência à abertura, para buscar maior coordenação. O caso do G20 financeiro, como reflexo da percepção de que poderia haver a possibilidade de não conseguir resolver a crise financeira global unilateralmente, pode se revelar um sinal dos tempos. Essa é também a opinião de Joseph Nye (2011), que analisa que os EUA precisam cada vez mais de uma estratégia de cooperação para enfrentar temas como mudança climática, segurança cibernética e estabilidade financeira. Nas palavras do autor: “*The United States will also face an increasing number of issues in which solutions will require power with others as much as power over others*” (Ibid., p. 204). Outro cenário seria uma rivalidade entre os EUA e a China em prover e coordenar o provimento de bens públicos globais ou uma volta ao isolacionismo, apostando na capacidade de se defender individualmente contra as externalidades negativas da ausência de provimento dos BPG.

Comentários finais

O conceito de Bens Públicos Globais é inspirado pela teoria do bem público,

17 Veja em <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/stateoftheunion2003.html>>.

desenvolvido na teoria de finanças públicas e economia do bem-estar, que tinha claramente uma abrangência nacional. O contexto global é totalmente diferente por não existir uma autoridade para organizar os mecanismos políticos e a participação social que possibilite a escolha dos bens públicos a serem priorizados e para garantir o seu financiamento e provimento. Surgiu uma série de novos desafios comuns ligados diretamente ao processo de globalização e à identificação de novos bens de interesse da humanidade, com características de bens públicos e que somente, ou – considerando critérios de eficiência – preferencialmente, podem ser resolvidos em âmbito global.

Identificamos dois aspectos do conceito de BPG que justificariam a afirmação de que se trata de uma inovação com relação à literatura tradicional sobre multilateralismo. Em primeiro lugar, a relação direta com as políticas públicas nacionais. Tratar-se-ia fundamentalmente de uma internacionalização do bem público cujo provimento não é mais possível garantir sem coordenação ou intervenção internacional ou a um custo excessivamente alto. Em segundo, a narrativa do BPG sugere levar a discussão do campo do idealismo para o campo de realismo e pragmatismo. A cooperação internacional seria justificada por motivos egoístas, em defesa do próprio bem-estar e sobrevivência. Como vimos, BPG não são neutros. A lista de prioridades diferencia-se, principalmente, de acordo com o grau diferenciado de desenvolvimento. Também há

uma assimetria no aproveitamento dos bens produzidos. Mas o conceito aponta para a necessidade de pensar a coordenação global a partir do problema em questão e não somente a partir dos interesses definidos no âmbito nacional. Ela modifica o conceito de soberania, mas não necessariamente o esvazia. Pelo contrário, se pensarmos o efeito e os custos do não provimento de muitos dos BPG, vimos que o esvaziamento da soberania está ocorrendo em função dos próprios fenômenos, como a instabilidade ambiental ou financeira. É justamente no debate sobre a definição dos BPG que se podem evidenciar os interesses envolvidos e diferenciar o que é de fato interesse comum do que é meramente a projeção de interesses hegemônicos de alguns países.

A discussão está aberta e já resultou em várias propostas inovadoras no campo da coordenação e da organização internacional (KAUL, 2012). Pensar o financiamento é parte integral dessa discussão. O Brasil, que assumiu na primeira década do século XXI um papel de ativismo norteado pelo desejo de simultaneamente defender o seu espaço legítimo de desenvolvimento nacional e diminuir as assimetrias globais existentes, é um ator importante nessa discussão. Não cabe mais uma postura meramente defensiva. Ficar preso à razão do estado nacional se torna incompatível com o reconhecimento da existência de bens públicos essenciais que precisam de coordenação internacional. Além do mais, é justamente a atuação nesse campo que permite pautar a correção das desigualdades¹⁸.

18 Exemplo disso encontramos em Rousseff (2011), quando a Presidenta denunciou: “*Economies that issue reserve currencies are managing international liquidity without a sense of the collective good*” (grifo meu).

Referências

- BARRETT, S. *Why cooperate?* The incentive to supply Global Public Goods. New York: Oxford University Press, 2007.
- BEIRÃO, A. P.; PERREIRA, A. C. A. (Orgs.) *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Funag, 2014.
- CINTRA, M. A. M.; SCHUTTE, G. R.; VIANA, A. R. *Globalização para todos: taxação solidária sobre os fluxos financeiros internacionais*. Brasília: Ipea, 2010.
- CLAUDE JR., I. L. *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. New York: Random House, 1964.
- FIORI, J. L. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FONSECA JR., G. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Globalizar a solidariedade em defesa da taxação de fluxos financeiros: relatório do Comitê Internacional de Peritos para a Força-Tarefa sobre Transações Financeiras Internacionais para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011.
- _____. *Inserção Internacional brasileira: temas de política externa*. Brasília: IPEA, 2010.
- KAUL, I. A hora dos bens públicos globais. *Biblioteca Diplô*, jun. 2000. Disponível em: <<http://diplô.org.br/imprima1760>>. Acesso em: 20 janeiro 2015.
- _____. Global Public Goods and responsible sovereignty. *The Broker*, n. 20, 2010. Special Report.
- _____. *Global Public Goods: a concept for framing the post-2015 agenda?* In: OECD/DAC DEVELOPMENT DEBATE, 7., oct. 2012, Paris. *Background note...* Paris, October 2012.
- _____. *Global Public Goods: explaining underprovision and correcting for it*. 2011. Paper Outline. Não publicado.
- KAUL, I. et al. (Orgs.) *Providing Global Public Goods: managing globalization*. New York: Oxford University Press, 2003.
- LANDAU, J. P. *Remarks on the agenda of innovative finance*. In: CONFERENCE OF THE LEADING GROUP ON SOLIDARITY LEVIES TO FUND DEVELOPMENT, 2007, Oslo. Disponível em: <<http://www.innovative-finance-oslo.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=11748>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.
- LEMOS, L. A.; ROMANELLI, M. Royalties e a Amazônia Azul. *Valor Econômico*, 7 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/834573/royalties-e-amazonia-azul>>. Acesso em: 9 de julho de 2010.
- NYE, J. *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.
- OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.** *A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: ONU, 2004. U.N. Doc. A/59/565.
- _____. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*. New York: ONU, 2005. U.N. Doc. A/59/2005.
- RODRIGUES, G. M. A. A Amazônia como foco da integração: a convergência entre a Unasul e a OTCA. *Extraprensa* (USP), ano VII, n. 13, p.54-p.61, 2013.

- RODRIG, D. Economistas e democracia. *Valor Econômico*. Opinião. 23 maio 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/889031/economistas-e-democracia>>. Acesso em: [23 de maio de 2011].
- _____. *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics, 1997.
- ROUSSEFF, D. Brazil will fight back against the currency manipulators. *Financial Times*, 21 set. 2011. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/8871a370-e2aa-11e0-897a-00144feabdc0.html>>. Acesso em: [10 de outubro de 2011].
- RUGGIE, J. (Ed.) *Multilateralism Matters*. Nova York: Colombia University Press, 1993.
- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, nov. 1954.
- SANDLER, T. *Global collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. 2 v. Indianapolis: Liberty Fund, 1981.
- TRINDADE, A. A. C. (Org.) *A nova dimensão do Direito Internacional Público*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.
- UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. 1982. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm Acessado 17 de julho de 2010.

Resumo

Bens Públicos Globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional

O uso do conceito de bens públicos globais nasceu na década de 1980 com a globalização e a discussão sobre a crescente interdependência entre os países para resolver problemas que não são mais passíveis de solução em âmbito nacional. Para responder a esses desafios, o conceito de bens públicos globais seria especialmente útil de acordo com uma série de autores, os quais serão revisitados neste trabalho. Essa literatura problematiza a existência de um domínio público mundial, além do conjunto de interesses dos estados nacionais. O bem público só será objeto de negociação internacional quando sua provisão não for mais possível ou eficiente no âmbito nacional. Houve um esforço para justificar teoricamente a utilização do conceito, inclusive para mostrar em que medida representou inovação com relação ao debate mais antigo do multilateralismo. Vários casos concretos são analisados para entender sua utilidade prática.

Palavras-chave: Bens Públicos Globais; Soberania Nacional; Organizações Internacionais; Sistema Internacional; Multilateralismo.

Abstract

Global Public Goods: between multilateral diplomacy and national sovereignty

The concept of global public goods started to be used in the 1980's, in the context of globalization and the discussion of the growing interdependency among countries in solving problems no longer liable to be dealt with at the national level. According to several authors revisited in this article, the concept of global public goods is especially valuable in terms of providing answers to the challenges involved in this new situation. Such literature discusses the existence of a global public domain beyond the particular interests of national states, consequently requiring that public goods be subjected to international negotiations once their provision is no longer possible or efficient at a national level. An effort to justify the use of this concept from a theoretical point of view is made in the article, as well as is provided an

intent to highlight its value compared to the traditional debate on multilateralism. Concrete cases were used to analyze its practical application.

Keywords: Global Public Goods; National Sovereignty; International Organizations; World System; Multilateralism.

Résumé

Les biens publics mondiaux : entre la diplomatie multilatérale et la souveraineté nationale

L'emploi du concept de biens publics mondiaux est né à la fin des années 1980 avec la mondialisation et la discussion sur l'interdépendance croissante entre les pays pour résoudre les problèmes qui ne sont pas susceptibles de recours au niveau national. Pour répondre à ces défis, le concept de biens publics mondiaux serait particulièrement utile conformément à un ensemble d'auteurs étudiés dans ce travail. Cette littérature décrit la problématique de l'existence d'un domaine public mondial ainsi que l'ensemble des intérêts des États nationaux. Le bien public ne sera l'objet d'une négociation internationale que lorsque sa prestation ne devient plus possible ou efficace au niveau national. Un effort a été fait pour justifier, théoriquement, l'emploi de ce concept, y compris pour montrer dans quelle mesure il a représenté l'innovation en ce qui concerne le débat plus ancien à propos du multilatéralisme. Plusieurs cas concrets sont analysés en vue de comprendre leur utilité pratique.

Mots-clés: Biens publics mondiaux; Souveraineté nationale; Organisations internationales; Système international; Multilatéralisme.

Introdução

Na segunda metade da década de 1950, se intensificaram as iniciativas coordenadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) visando fortalecer o comércio intrarregional e avançar nos debates rumo à criação de um Mercado Comum Latino-Americano. Desde a publicação dos primeiros *Economic Studies* anuais e de outros ensaios relativos ao comércio regional ao final da década de 1940, certa ideia de cooperação econômica latino-americana já se apresentava nas análises cepalinas como uma das condições necessárias ao desenvolvimento econômico da região. Os recorrentes debates sobre as limitações da industrialização regional e as perspectivas futuras pouco promissoras do comércio mundial para a América Latina transformariam paulatinamente, sobretudo a partir de 1956, a vaga noção de cooperação econômica na urgente necessidade de construção de um mercado regional.

A análise que segue pretende percorrer os rumos tomados pelos primeiros debates e acordos que se firmaram no âmbito da

Cepal acerca do processo de construção de um projeto integracionista latino-americano, o qual foi paulatinamente se configurando a partir do surgimento, em 1948, desse órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), e que se concretizaria em 1960 com a assinatura do Tratado de Montevideu e a formação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc). Tão importante para o amadurecimento da proposta integracionista latino-americana quanto os estudos e relatórios preparados pelos técnicos da Cepal – buscando articular a teoria do desenvolvimento econômico às particularidades históricas e socioeconômicas da América Latina – foram os expedientes formais aplicados pela instituição ao longo da década. Inúmeros encontros, reuniões e conferências hemisféricas permitiriam um maior envolvimento dos países da região com o *corpus* teórico cepalino e seus projetos, reconhecidos amplamente enquanto proposições “realizadas por pessoas imparciais de alta qualidade técnica, sem implicações de ordem política ou nacional”² (REYNOSO, 1969, p. 5-6, tradução nossa)³.

1 Danilo José Dalio é professor de Ciências Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Campus Formosa. Possui bacharelado na referida área pela UNESP, mestrado em Ciência Política pela UNICAMP e doutorado em História Econômica pela USP. É membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Educação, Cultura e Ciência (NEP-TECC), onde desenvolve pesquisas sobre Política Internacional, Política Externa Brasileira e História Econômica da América Latina.

2 No original: “hecha por personas imparciales de alta calidad técnica, sin implicaciones de orden político o nacional”.

3 Trecho de uma carta do presidente do Chile, Eduardo Frei, escrita em 6 de janeiro de 1965 e endereçada a Raúl Prebisch, diretor do Instituto de Planificação Econômica e Social Latino-Americano; a José Antônio Mayobre, diretora-executivo da Cepal; a Felipe Herrera, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e a Carlos Sanz de Santamaría, chefe do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, solicitando deles sugestões de medidas que pudessem ampliar e acelerar o processo de integração regional no âmbito da própria Alalc.

Entre 1948, ano de sua criação, e 18 de fevereiro de 1960, data da assinatura do Tratado de Montevidéu, foram realizadas pelo órgão oito períodos de sessões (conferências), dois períodos de sessões do Comitê de Comércio, duas reuniões do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, duas reuniões do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, duas reuniões de consulta sobre política comercial com os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) e duas com países da região Grã-colombiana (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), além de inúmeros contatos do Secretariado Executivo com as entidades corporativas de classe e a burocracia civil estatal dos países envolvidos nos debates sobre a formação do mercado regional.

Não menos significativo seria o empenho para a publicização dos ideais integracionistas da Cepal por meio dos veículos de comunicação de massa da época, com a recorrente divulgação de entrevistas de seus técnicos aos jornais de grande circulação nacional e publicação de artigos em periódicos especializados, a exemplo do texto de José Garrido Torres, publicado no segundo número da *Revista Brasileira de Política Internacional*, em 1958, cujo título “Por que um mercado regional latino-americano?” é ilustrativo do enfoque panfletário que a Comissão procurou imprimir ao projeto de integração econômica regional em busca de sua mais ampla divulgação e aceitação pela opinião pública latino-americana⁴.

Além desta introdução, o artigo está dividido em quatro sessões. A primeira destaca o processo de consolidação da Cepal como

órgão de assessoria e planejamento econômico na América Latina e a presença, desde seus primeiros trabalhos, de uma incipiente orientação integracionista. A segunda e terceira apresentam duas perspectivas distintas de integração regional, alvos de disputas e debates entre os países latino-americanos, respectivamente o mercado comum e a zona de livre comércio. A última sessão explora o viés conciliador assumido nos debates coordenados pela Comissão entre as duas perspectivas anteriores que desembocou no Tratado de Montevidéu e na criação da Alalc.

Primeiros passos rumo à integração

Os quatro primeiros períodos de sessões da Cepal, de 1948 a 1951, experimentaram uma sensação conflitante de entusiasmo pela recepção alvissareira de seus trabalhos no subcontinente e de ameaça permanente de sua extinção pelo Conselho Interamericano Econômico e Social (Cies) da União Pan-Americana (UPA), cuja atribuição era equivalente àquela que viria a ter a Cepal, qual seja, a de estudar os problemas econômicos dos países latino-americanos e de propor soluções adequadas à realidade do subcontinente.

Por solicitação da delegação diplomática do Chile ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU, a Cepal seria criada mediante a Resolução 106 em 25 de fevereiro de 1948, com a ressalva de que em 1951 o Ecosoc avaliaria seus trabalhos e a pertinência de sua continuação. Um dos questionamentos sobre a viabilidade da Cepal (diretamente

4 São também amostras dessas iniciativas as seguintes matérias jornalísticas: “Brasil: líder da ação sul-americana para a organização do Mercado Comum” (1957); “Os mercados regionais na América Latina” (1957); “Integração continental: objetivo pan-americano” (1958). Diga-se de passagem que, pelo menos no Brasil, a divulgação da literatura desenvolvimentista da Cepal contou com a promoção de cursos de formação em planejamento econômico patrocinados pelo órgão ao longo dos anos 1950, cujos anúncios circulavam nos principais jornais impressos do país.

ligada à ONU e não à Organização dos Estados Americanos), levantado pelas potências integrantes das Nações Unidas, era a possibilidade de duplicação de esforços que a sua coexistência com o Cies sugeria. A insatisfação pela perda de influência sobre as questões econômicas latino-americanas que tal objeção encobria (GONÇALVES, 2011, p. 23-28), sobretudo por parte dos Estados Unidos (EUA), ficaria evidente no texto da Resolução III da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 para substituir a UPA, ao prever um “levantamento completo da situação e atividades dos organismos interamericanos existentes, com o fito de coordená-los, reforçá-los ou extingui-los, conforme o caso” (BRASIL, 1950, p. 72).

Mas as expectativas das nações latino-americanas sobre os resultados dos trabalhos da Comissão garantiriam, a seu tempo, a legitimidade que esse novo órgão das Nações Unidas precisaria para se consolidar. A regionalização dos estudos e das iniciativas da ONU na esfera econômica era uma demanda premente da América Latina, que encontrava eco nos reclamos dos países da região por maior cooperação econômica e financeira internacional ao desenvolvimento econômico. Não seria por outro motivo, portanto, que as questões relativas ao reequipamento industrial e ao financiamento do desenvolvimento econômico ocupariam lugar de destaque nos debates travados nas primeiras conferências da Cepal. Nas palavras do representante brasileiro, Octávio Gouvêa de Bulhões, proferidas durante o I Período de Sessões da Cepal, celebrado em Santiago (Chile), entre 7 e 25 de junho de 1948,

Foi dentro do objetivo de tornar mais enfática a necessidade de se atender à reposição dos equipamentos industriais da América Latina, que o Brasil apoiou a proposta da delegação do Chile, no sentido de ser criada uma “Comissão Econômica para a América Latina”. [...] Da mesma forma que a “Comissão Econômica para a Europa” incumbir-se-ia do urgentíssimo problema do combustível, a “Comissão Econômica para América Latina” incumbir-se-ia do urgentíssimo problema do reequipamento (BULHÕES, 1948, p. 99-100).

Não obstante os debates centrais das primeiras conferências concentrarem-se em torno dos problemas da industrialização e seu financiamento, o assunto da integração regional seria considerado desde a primeira conferência da instituição. Em 24 de agosto de 1948, aprovou-se uma resolução prevendo como possível tema de deliberação futura a “união aduaneira latino-americana” (CEPAL, 1948)⁵. Apesar disso, o assunto não voltaria tão logo a ser retomado nesses termos. Abordagens genéricas acerca da ampliação e intensificação do comércio latino-americano e do tema correlato da necessidade de alteração das políticas comerciais e de pagamentos ocupariam os debates seguintes.

Tais referências não seriam de se estranhar se considerarmos que a questão da eliminação dos obstáculos ao comércio regional estivera em pauta na América Latina desde o término da Segunda Guerra Mundial. A Carta Econômica, aprovada na Conferência Interamericana de Chapultepec, realizada no México em fevereiro de 1945, já ressaltava como um de seus objetivos “alcançar, dentro do prazo mais breve possível, a aspiração comum das repúblicas americanas de encontrar fórmulas práticas internacionais para reduzir as barreiras aduaneiras de todo tipo, as quais

5 Cf. “Proyecto de Resolución presentado por el Grupo de Trabajo. Unión Aduanera Latinoamericana. 22 de junio de 1948” e “Resumen de Acta de 1a décima sexta sesión celebrada en Santiago de Chile en 24 de Junio de 1948 a las 4:00 p.m.”.

dificultam o comércio entre as nações” (NA CONFERÊNCIA..., 1945).

Até 1951, ano a partir do qual as conferências da Cepal passariam a ser bianuais, os períodos de sessões anuais debruçaram-se sobre debates em torno do desenvolvimento econômico latino-americano via industrialização substitutiva de importações, do financiamento externo, e da disputa acerca da necessidade e pertinência dos trabalhos da Cepal. Seria igualmente um período em que o prestígio da Cepal e de Raúl Prebisch se intensificaria no Brasil, sobretudo após a publicação na *Revista Brasileira de Economia*, em 1949, do texto “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”, considerado na historiografia a reflexão fundamental que lança as bases teóricas e analíticas do método histórico-estruturalista (RODRIGUES, 2009).

Com a repercussão desse trabalho no Brasil, e junto dele a apresentação do *Estudo Econômico de 1949* no III Período de Sessões da Cepal, realizado em Montevidéu, entre 15 e 21 de junho de 1950, as ideias da Comissão se fixariam entre os técnicos desenvolvimentistas brasileiros, muitos deles vinculados às entidades de representação dos interesses do capital industrial, alguns dos quais passariam a integrar a Assessoria Econômica da Presidência durante o segundo governo Vargas, a exemplo de Rômulo de Almeida e Cleantho de Paiva Leite.

Assim, a diplomacia e o governo brasileiros assumiriam, durante o IV Período de Sessões da Cepal, celebrado entre 28 e 16 de junho de 1951 no México, um lugar de destaque na defesa da continuidade dos trabalhos da Cepal, apoiados, sobretudo, pela delegação chilena (FURTADO, 1985, p. 111-124). A tese levantada pelos representantes panamenhos de que os trabalhos da Cepal deveriam ser incorporados ao Cies, a fim de se evitar a dispersão de recursos já

tão limitados para o estudo dos problemas econômicos latino-americanos, seria, apesar do apoio velado da diplomacia norte-americana, recusada pelos demais países latino-americanos.

Miguel Osório de Almeida, representante brasileiro na conferência, a depender de instruções mais claras do Itamaraty que demoravam a chegar, recorreu a Cleantho de Paiva Leite, membro da Assessoria Econômica e assessor da presidência para assuntos referentes à ONU. O presidente Getúlio Vargas, tomando conhecimento da situação, telegrafou à delegação brasileira, solicitando que se manifestasse inequivocamente pela manutenção do órgão. Encerrada a Conferência do México, Raúl Prebisch, Secretário-Geral da Cepal, viajou ao Brasil para agradecer pessoalmente ao presidente Vargas por sua atitude, decisiva para a dissuasão da determinação norte-americana em garantir a absorção da Cepal pelo Cies (Ibid., p. 120-121).

A partir daquele momento, a Cepal se consolidaria como a instituição interamericana capaz não somente de empreender estudos sistemáticos sobre problemas referentes à estrutura econômica da região, mas também de aprofundar teoricamente o planejamento econômico e as políticas de industrialização dos países latino-americanos.

A realidade latino-americana mostrava-se, no entanto, extremamente desafiadora. Alguns países sul e centro-americanos não foram capazes de se beneficiar das vantagens do período áureo (1940-1955) de exportações favoráveis, em que a taxa de crescimento anual do produto *per capita* alcançou nas nações mais desenvolvidas 2,7%. A disparidade entre as economias mais desenvolvidas e atrasadas da região aumentaria sensivelmente. O problema agravava-se ainda mais pelas dificuldades políticas de efetuar algumas reformas estruturais básicas

(tributária, fiscal, agrária etc.), a somar-se à recusa de muitos governos em interromper políticas econômicas internas ineficientes e improvisadas. Não menos impactante para o recrudescimento da situação seriam as recomendações das organizações internacionais para a adoção e manutenção de políticas econômicas e financeiras ortodoxas pelos países latino-americanos, que, sob circunstâncias específicas, foram parcialmente responsáveis pela recuperação econômica da Europa Ocidental após o conflito mundial⁶.

Nessa conjuntura economicamente adversa, a América Latina paulatinamente se conscientizaria das dificuldades e limitações impostas pelo insulamento dos processos de industrialização nacionais aos mercados internos. A noção de cooperação econômica latino-americana começaria a ganhar espaço como alternativa ao futuro da economia regional diante de tendências externas depressivas.

Embora somente na segunda metade dos anos 1950 a evolução dos debates e diagnósticos cepalinos fizesse sentir a necessidade do estabelecimento de um bloco econômico regional, a atenção despendida pelos técnicos latino-americanos às questões referentes aos termos de comércio e ao fluxo tradicional de produtos dentro do hemisfério já durante os trabalhos do V Período de Sessões da Cepal, celebrado em 1953 de 9 a 25 de abril no Hotel Quitandinha em Petrópolis (RJ)⁷, seria essencial para o florescimento do tema.

O comparecimento do presidente Getúlio Vargas à sessão de abertura em 9 de abril demonstrou, mais uma vez, como em 1951, a convicção do governo brasileiro na importância dos trabalhos

desempenhados pela Comissão. O convênio de cooperação técnica firmado naquele mesmo ano entre a Cepal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para analisar as deficiências da estrutura econômica nacional era a expressão mais evidente dessa confiança. O discurso de Vargas na abertura das atividades do evento não deixaria dúvidas quanto a isso, tampouco acerca da importância que o Brasil atribuía ao comércio intrarregional:

Os estudos da Comissão sobre a realidade econômica da América Latina tornaram-se um fonte fidedigna de informação e de dados estatísticos sumamente valiosos para a formulação da política econômica governamental. [...] Meu governo aprecia, em particular, os esforços da Comissão para formular uma teoria do desenvolvimento econômico capaz de recomendar-se por seus próprios méritos aos governos latino-americanos como base racional de política econômica. [...] A Comissão tem um vasto programa de atividades a realizar. Seu programa contém temas de interesse fundamental para os governos latino-americanos como, por exemplo, a intensificação do comércio intrarregional (FONTOURA, 1953; INSTALADA..., 1953).

Por sua vez, o Secretário-Executivo da Cepal, Raúl Prebisch, em seu pronunciamento na sessão inaugural, apontou os obstáculos a serem superados com o incremento do comércio intrarregional. Segundo observou, as exigências do processo de desenvolvimento têm levado os países latino-americanos a eliminar ou restringir certas importações, prejudicando principalmente o comércio regional. A opção pelos convênios bilaterais não seria suficiente para estimular o comércio latino-americano, mas,

6 Cf. "La influencia del mercado común en el desarrollo de América Latina" (CEPAL, 1959, p. 43-73).

7 A delegação brasileira foi composta por cerca de cinquenta integrantes, dentre os quais se destacavam os nomes de Euvaldo Lodi, Anápio Gomes, Eugênio Gudín, San Tiago Dantas, Valentim Bouças, Roberto Campos, Rômulo de Almeida, Cleantho de Paiva Leite, Octávio Gouvêa de Bulhões e Miguel Osório de Almeida.

ao contrário, prejudicaria as exportações industriais devido à sobrevalorização externa das moedas. Dessa forma, a compensação de país a país, característica do bilateralismo, não constituiria uma alternativa viável para o crescimento do intercâmbio recíproco, sobretudo nos novos ramos industriais em desenvolvimento. Sugeria, enfim, a definição de uma política de mais amplo alcance, que pudesse conciliar as necessidades mais imediatas com os objetivos de largo prazo.

Um dos comitês de debates formados logo no início dos trabalhos da conferência dizia respeito exclusivamente ao comércio intrarregional. A resolução aprovada sobre integração econômica recomendava à Secretaria da Cepal que “investigasse as conveniências e possibilidades que oferecem os países da América Latina para um processo de integração econômica gradual e progressiva, assim como as modalidades que o mesmo deveria adotar” (ECOSOC, 1953, p. 31 apud GONÇALVES, 2011, p. 70), resguardando-se, entretanto, a distribuição equitativa dos ganhos, a soberania política e econômica dos países e a mais ampla abrangência hemisférica da iniciativa.

Embora o V Período de Sessões houvesse se encerrado sem que fossem tomadas medidas mais concretas para promover a integração econômica regional, o tema receberia na época grande acolhida por parte da imprensa brasileira. Os noticiários dos principais jornais do país, em oposição crescente ao governo Vargas, não perderam a oportunidade de associar as conclusões do conclave cepalino às repercussões da proposta peronista de criação de uma união aduaneira entre Argentina, Brasil e Chile (QUIJADA, 1993; RECKZIEGEL, 1996; ALMEIDA, 1998; ALMEIDA, 2005). Na contramão do famigerado Pacto ABC de Juan Perón, far-se-ia pensar sobre a iniciativa integracionista esboçada

pela Cepal a legitimidade que a instituição latino-americana possuía entre as distintas forças políticas atuantes no país. Em matéria publicada em 24 de abril de 1953, intitulada “Derrota de Perón-Ibañez em Quitandinha”, o Correio da Manhã observava que, na resolução referente à conveniência de se analisar as perspectivas do comércio intrarregional, os países participantes se recusaram a mencionar o pacto Perón-Ibañez (Ata de Santiago, de fevereiro de 53), alegando ser este de caráter político concebido sem o aval da Cepal (TEME..., 1953; OS ESTUDOS..., 1953).

Pode-se mesmo conjecturar, não obstante algumas vozes dissonantes (A MÍSTICA..., 1953; A POSIÇÃO..., 1953), que a convicção da importância dos trabalhos da instituição para a América Latina e a legitimidade política conquistada junto às frações do capital e à burocracia civil estatal para sugerir e implementar projetos no continente haviam se firmado, já em 1953, no cenário político brasileiro e, quiçá, latino-americano. Os pronunciamentos de Horácio Lafer (Ministro da Fazenda) e Euvaldo Lodi (Presidente da Confederação Nacional das Indústrias), no encerramento da Conferência de Petrópolis, atestam a sintonia de importantes setores políticos brasileiros com o ideário econômico cepalino (SUPERAR..., 1953; POUPANÇA..., 1953; CONFIANÇA..., 1953). Também nesse ano, a I Reunião Plenária da Indústria sugeria “que seja [fosse] orientada a política econômica no sentido de uma integração dos mercados latino-americanos” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 1953 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 102).

No ano seguinte, em novembro de 1954, o Brasil receberia também no Hotel Quitandinha em Petrópolis (RJ) a IV Reunião Extraordinária do Cies da OEA, da qual participariam ministros de todo o continente americano, inclusive o Secretário

do Tesouro dos EUA, George Humphrey. À Secretaria-Executiva da Cepal fora solicitada a elaboração de um relatório, a ser discutido na ocasião, sobre os problemas do desenvolvimento e comércio da América Latina. Ainda que muito focado nas questões do financiamento externo da industrialização latino-americana, da planificação econômica e da criação de uma instituição interamericana de crédito, o informe apresentado pela Cepal faria algumas incursões importantes no tema da integração econômica regional. De forma um tanto cautelosa, definiu-o pela expressão “liberação do intercâmbio interlatino-americano”⁸, que necessitaria de um “regime especial”⁹ sem “as características nem a amplitude de uma união aduaneira”¹⁰ (GURRIERI, 1982, p. 379, tradução nossa).

Somente a partir do VI Período de Sessões da Cepal o processo de elaboração da estrutura e das normas do Mercado Comum Latino-Americano começaria a ganhar contornos mais precisos. Até aquele momento, os primeiros esforços patrocinados pelo órgão da ONU tinham se orientado para a solução dos problemas de comércio dentro da zona meridional da América Latina, onde havia de fato um intercâmbio expressivo, isto é, aquele tradicionalmente estabelecido entre os países do extremo sul do continente: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai (WIONCZEK, 1966).

O Mercado Comum em perspectiva

Em 1955, ao realizar-se em Bogotá o VI Período de Sessões da Cepal, entre 29

de agosto e 16 de setembro daquele ano, os debates sobre a necessidade de se fortalecer o comércio intraregional obtiveram um lugar de destaque. Durante o já tradicional discurso de abertura das atividades, Raúl Prebisch insistiu na importância da conjugação das políticas de substituição de importações com medidas voltadas a facilitar o intercâmbio entre os países latino-americanos, buscando progressivamente a multilateralização do comércio. Já as delegações dos países participantes, interessadas em alçar ao nível intergovernamental as conversações sobre a liberalização do comércio latino-americano, propuseram a criação de um mecanismo permanente de consulta, que se convencionou chamar de *Comitê de Comércio* da CEPAL.

De acordo com a Resolução 101, aprovada em 15 de setembro de 1955, o objetivo do Comitê de Comércio seria “procurar a intensificação do comércio latino-americano [...] mediante a solução dos problemas práticos que o impeçam ou entorpeçam e a preparação de base que facilitem as negociações comerciais” (APROVADA..., 1955)¹¹. Para tanto, o Comitê, integrado por todos os países-membros da Cepal, se dedicaria à “elaboração de fórmulas concretas, harmonizando-as com as obrigações atuais e futuras de caráter bilateral e multilateral dos governos membros e as revisões que se possa fazer e levando em consideração as condições nacionais ou de zonas” (Ibid.), além de se considerar “temas... tais como problemas de pagamentos latino-americanos, política

8 No original: “liberalización del intercambio interlatinoamericano”.

9 No original: “régimen especial”.

10 No original: “las características ni la amplitud de una unión aduaneira”.

11 Ressalta-se que o artigo primeiro da referida resolução ponderava: “sem prejuízo da expansão do comércio com outras áreas e levando em conta a fundamental necessidade de ser aumentado o intercâmbio mundial em conjunto”.

comercial, problemas específicos de intercâmbio de produtos específicos e transporte marítimo” (Ibid.)¹².

Como desdobramento imediato da criação do Comitê de Comércio, a Cepal organizou um grupo de especialistas integrado por representantes de sua própria Secretaria e dos governos brasileiro (José Garrido Torres) e argentino (Eusébio Campos), a fim de percorrer os diversos países latino-americanos e preparar a documentação básica que seria apresentada ao I Período de Sessões do Comitê de Comércio, a ser realizado em Santiago de 19 a 29 de novembro de 1956. Dessa viagem de estudos originou-se um documento intitulado *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano*, o qual, como primeira expressão de ideias definidas sobre a estruturação do mercado regional para acelerar a industrialização dos países latino-americanos, influenciaria sobremaneira os rumos dos debates sobre a integração econômica da América Latina (CEPAL, 1957, p. 101-112).

Conforme declarava o documento, era possível e aconselhável abordar o problema da industrialização no hemisfério a partir do conjunto dos países em que o progresso industrial era mais intenso, ou seja, desde a América do Sul até se alcançar paulatinamente o objetivo mais ambicioso de formação de um grande mercado na América Latina, por meio de políticas de complementação industrial e agrícola, crescimento da produtividade e expansão do consumo, superando as condições reinantes de paralelismo dos mercados nacionais e de capacidade ociosa instalada.

A essa altura das negociações latino-americanas, as iniciativas europeias a respeito da liberalização intrarregional do comércio, a formação da Comunidade do Carvão e do Aço e a iminência da assinatura do Tratado de Roma (março de 1957) exerceriam considerável influência sobre a perspectiva de integração econômica da América Latina (SARAIVA, 1999).

O realismo com que a questão vinha sendo tratada pela Cepal, apesar das expectativas crescentes entre os governos latino-americanos, sugeria cautela quanto à possibilidade de seguir a via do “mercado comum” à europeia. Raúl Prebisch, ao discursar na sessão inaugural da primeira conferência do Comitê de Comércio, preveniu as delegações dos países participantes sobre o perigo em se adotar “fórmulas generosas de aproximação econômica”¹⁴ (CEPAL, 1957, p. 23, tradução nossa). Sugeria, por outro lado, o estabelecimento de acordos mais limitados por séries de produtos de indústrias a serem criadas ou em estado incipiente, especialmente naqueles ramos mais complexos que requeriam mercados mais amplos. Talvez naquela oportunidade, Prebisch julgasse prudente e ainda necessário evitar constranger interesses já consolidados dentro das economias latino-americanas, com os quais o processo de integração teria que se defrontar. Mas isso, contudo, não o impediu de considerar necessária a eliminação de restrições aos pagamentos, que afetavam adversamente o intercâmbio de produtos tradicionais, e a expansão do comércio de matérias-primas. De qualquer modo, a integração econômica da América Latina reclamava a busca de

12 Segundo destacou Urquidí (1960, p. 62, nota 5), a ideia da criação de um comitê que se ocuparia das questões referentes ao comércio latino-americano foi originalmente formulada em 1953, durante o V Período de Sessões da Cepal. Nessa oportunidade, contudo, nenhuma decisão foi tomada a respeito.

13 No original: “fórmulas generosas de aproximación económica”.

“fórmulas novas”¹⁴ (Ibid., p. 24, tradução nossa).

Em seu primeiro período de sessões, o Comitê de Comércio avançaria de forma considerável no desempenho de seus trabalhos para a construção do Mercado Regional Latino-Americano. Por meio de sua Resolução 3, de 28 de novembro de 1956, e considerando que “o futuro desenvolvimento industrial da América Latina necessita de mercados maiores que os atuais”¹⁵, resolveu criar um Grupo de *experts* latino-americanos para aprimorar os estudos já realizados pela Secretaria da Cepal e cumprir as seguintes tarefas:

- i. definir as características do mercado regional, considerando os diferentes graus de industrialização dos países da área;
- ii. estudar suas possibilidades e projeções; e
- iii. realizar recomendações sobre os princípios dos acordos e procedimentos para sua implantação, dentro do mandato do Comitê do Comércio contido na Resolução 101.¹⁶ (CEPAL, 1959, p. 29, tradução nossa).

Além do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, a Resolução 1 do Comitê de Comércio, a fim de se estabelecer gradualmente um regime multilateral de pagamento, determinou a criação de um Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais dos países titulares de contas latino-americanas de compensação, cuja primeira reunião ocorreria em Montevideu entre os meses de abril e maio de 1957. Recomendava-se ainda

aos governos-membros, pela Resolução 4, a adoção de uma política de liberalização gradual do comércio latino-americano de produtos naturais, matérias-primas e alimentos.

Apesar da advertência no informe elaborado pelos consultores Garrido Torres e Eusébio Campos de que se devesse avançar, pragmaticamente, por aqueles países ou sub-regiões onde as circunstâncias fossem mais favoráveis, e das ponderações de Raúl Prebisch acerca dos riscos de uma maior abrangência nos acordos de reciprocidade, as resoluções da primeira celebração do Comitê de Comércio não se resignaram a considerar apenas os problemas de interesse sul-americanos, tampouco se limitaram a tratar apenas o comércio de determinados produtos.

As repercussões das resoluções aprovadas em novembro de 1956 se fariam sentir intensamente em dois conclaves interamericanos no ano de 1957. O VII Período de Sessões da Cepal, realizado em La Paz, de 15 a 29 de maio de 1957, examinou o informe publicado pelo Comitê e deu amplo respaldo ao plano de trabalho relativo ao mercado regional latino-americano. Os elementos industriais e a questão da abrangência do mercado regional, “em que todos e cada um dos países latino-americanos são considerados”¹⁸ (CEPAL, 1959, p. 30), foram os aspectos mais enfaticamente tratados na conferência. Também foram abordados os problemas de transporte, de pagamentos e das restrições existentes ao comércio de produtos específicos. Pediu-se à Secretaria da Cepal, ademais, que apresentasse à Conferência Econômica da OEA um

14 No original: “fórmulas nuevas”.

15 No original: “el futuro desarrollo industrial de América Latina requiere mercados más amplios que los actuales”.

16 No original: “i) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área; ii) estudiar sus posibilidades y proyecciones, y iii) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101”.

17 No original: “en el que se considere a todos y a cada uno de los países latino-americanos”.

relatório completo dos trabalhos realizados em La Paz a respeito do mercado regional.

Quando da realização da Conferência Econômica da Organização dos Estados Americanos (agosto de 1957), em Buenos Aires, as delegações dos países participantes apresentariam ideias bastante distintas a respeito do mercado regional, as quais poriam em destaque as diferentes perspectivas de como pensavam a integração econômica regional. Em outras palavras, enquanto alguns propugnavam pela formação de um só mercado latino-americano, outros cogitavam a criação de alguns “mercados regionais” – batizados em 1959 de “sub-regionais” – os quais interagiriam entre si. Também nesse evento, surgiria pela primeira vez a expressão “área de livre comércio”, refletindo talvez a preocupação prévia de adequar às disposições do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) o sistema integracionista que se pretendia adotar.

A resolução que, por fim, se aprovou na Conferência de Buenos Aires, em 1957, reafirmou a ideia expressa em La Paz de “que seria conveniente estudar medidas e indicar meios possíveis de integração econômica que considerem todos os países da América Latina e que tendam à criação de um mercado latino-americano amplo”¹⁸ (CEPAL, 1959, p. 31, tradução nossa). E como declaração, considerou-se “a conveniência de estabelecer gradual e progressivamente, de forma multilateral e competitiva, um mercado regional latino-americano”¹⁹ (Ibid., tradução nossa). Mais uma vez, a primazia da Cepal na condução dos trabalhos que levariam ao Mercado Regional Latino-Americano foi reafirmada, ao se pedir ao Cies que consultasse

a Secretaria daquela instituição previamente à elaboração de seus próprios estudos.

Alguns aspectos apresentados até aqui devem ser destacados, pois eles se constituirão em pontos fundamentais nos planos mais concretos de formação do mercado regional. Expressões como “gradual e progressivamente” e “de forma multilateral e competitiva”, presentes na declaração da OEA, seriam constantemente retomadas nas reuniões posteriores, por vezes decisivas no processo de definição da estrutura e da forma do “mercado comum”, quer dizer, aberto à participação de qualquer país latino-americano que assim o desejasse e coerente com a política de multilateralismo preconizada pelo GATT.

Nesse sentido, duas reuniões consecutivas do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (GT-MRLA) – a primeira realizada em Santiago, no Chile, de 3 a 11 de fevereiro de 1958 e a segunda celebrada entre 16 e 27 de fevereiro de 1959 no México – estabeleceriam de forma mais precisa os contornos do que a Cepal pretendia para seu projeto de integração econômica latino-americana. Essa tarefa foi pensada para realizar-se em duas etapas: na primeira seriam definidas as bases gerais do programa integracionista, posteriormente submetidas ao escrutínio da opinião pública e dos governos latino-americanos; em seguida, o GT faria recomendações sobre a estrutura e a forma do mercado comum. Expressiva da evolução dos debates acerca da definição do programa integracionista seria a substituição, nessa segunda fase, do termo “mercado regional” por “mercado comum”.

18 No original: “que sería conveniente estudiar medidas e indicar medios posibles de integración económica que consideren a todos los países de América Latina y que tiendan a la creación de un amplio mercado latino-americano”.

19 No original: “la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latino-americano”.

Na formulação dos princípios gerais durante a I Reunião do GT-MRLA em 1958, tanto os debates e as ponderações feitas em conferências anteriores quanto à experiência do mercado comum europeu, vista com certa desconfiança (CEPAL, 1959, p. 23), foram consideradas como pontos de partida.

Segundo o Grupo de Trabalho, o mercado regional “deverá estar aberto à incorporação de todos os países latino-americanos”²⁰ (Ibid., p. 24, tradução nossa), mas esse marco geral comum não poderia redundar em prejuízo àqueles países que, pela sua proximidade geográfica ou afinidade de interesse, desejassem realizar negociações especiais, desde que as concessões outorgadas entre eles não fossem exclusivas e pudessem ser estendidas a qualquer tempo aos outros interessados (I). O mercado regional deveria também abarcar, mas de forma gradual e progressiva, a totalidade dos produtos da América Latina (II). Os países “menos avançados” usufruiriam de vantagens especiais de tipo tarifário, financeiro, entre outras, “a fim de assegurar a reciprocidade equitativa do intercâmbio”²¹ (III). Julgava-se, além do mais, necessário preservar a livre concorrência no interior do mercado regional, proscrevendo práticas desleais e formações de monopólios (V e IX), salvo em casos especiais de proteção à agricultura e determinadas indústrias (V e VIII). A participação da iniciativa privada era considerada fundamental para a realização dos objetivos do mercado regional (XII) (Ibid., p. 24-25, tradução nossa).

Como pode ser visto, os princípios básicos procuraram refutar propostas concorrentes que defendiam, para o mercado regional, uma abrangência mais limitada de países e de produtos a serem comercializados.

O grupo de especialistas encarregado de estabelecer as características gerais do mercado regional também buscou, de maneira realista, definir o formato mais viável a ser adotado no projeto cepalino de integração. Embora considerasse conveniente “chegar em última instância à unificação das tarifas aduaneiras diante do resto do mundo”²³ (IV) – o que caracterizaria uma união aduaneira – ponderavam que outras restrições, com frequência mais importantes, deveriam ser eliminadas o quanto antes (Ibid., p. 24-25, tradução nossa).

Com efeito, o GT previa a adoção, como etapa intermediária, de uma zona de livre comércio (ZLC), o que poderia estar mais próxima das disposições do GATT. Em suas palavras: “A redução progressiva de direitos e restrições poderia se iniciar dentro de uma zona de livre comércio, enquanto os passos decisivos são dados em direção ao estabelecimento de uma tarifa comum”²⁴ (Ibid., p. 26, tradução nossa). Em termos monetários, o mercado regional deveria adotar um regime multilateral de pagamentos que garantisse a máxima reciprocidade do intercâmbio dentro do território (VI). Também seria importante contar com um regime de créditos e assistência técnica, para estimular as exportações intrarregionais e ajudar a criar e desenvolver as indústrias de bens de capital (X).

20 No original: “deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latino-americanos”.

21 No original: “a fin de asegurar la equitativa reciprocidad del intercambio”;

22 No original: “llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo”.

23 No original: “La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común”.

Quanto ao financiamento externo, de médio e longo prazos, sugeria-se “criar uma entidade especial de fomento”²⁴(Ibid., p. 27, tradução nossa) acompanhada de serviços de assistência técnica. No sétimo item do informe, julgava-se também necessário acrescentar dispositivos de exceção ou salvaguarda que reservassem a cada país a possibilidade de restringir temporariamente as importações, fosse para corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos ou reacomodar atividades nacionais prejudicadas pelo mercado regional (VII).

Em síntese, o resultado da primeira reunião do Grupo de peritos, convocados pela Secretaria da Cepal (Resolução 116 aprovada em La Paz em maio de 1957) para apresentar aos governos recomendações tendentes à organização do mercado regional latino-americano, especificava 12 princípios a serem seguidos:

1. Eventual adesão de todos os países da América Latina;
2. Inclusão, oportunamente, de todos os produtos;
3. Tratamento especial para os países mais atrasados;
4. Regime tarifário único frente ao resto do mundo;
5. Especialização crescente das atividades econômicas nacionais;
6. Multilateralização regional dos pagamentos;
7. Restrições temporárias ao comércio intra-regional por motivos de desequilíbrio de balanço de pagamentos ou de desocupação tecnológica da mão-de-obra;
8. Regime especial para a produção primária;
9. Abstenção da concorrência desleal;

10. Provisão de crédito comercial e de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento;

11. Estímulo à iniciativa privada;

12. Estabelecimento de órgão consultivo para supervisão do mercado regional. (TORRES, 1958, p. 105).

Um ano depois, a contar com um grupo mais ampliado de *experts* e com uma documentação de base mais completa, a segunda reunião do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano pôde aprofundar as recomendações aos governos da região sobre o regime que se conviria adotar para a formação do mercado comum e a política julgada mais eficaz para cumpri-lo.

A II Reunião do Grupo de Trabalho do MRLA, de 16 a 27 de fevereiro de 1959, no México, alimentava a expectativa de que, se aprovadas suas recomendações durante os trabalhos do VIII Período de Sessões da Cepal em maio próximo, a Secretaria da Comissão já poderia iniciar os preparativos de “um projeto de acordo inicial do mercado comum, que facilitaria a aglutinação dos países interessados em dar vida imediata a essa ideia”²⁶ (CEPAL, 1959, p. 32, tradução nossa).

As recomendações elaboradas tinham como objetivo diminuir a complexidade da tarefa sobre a qual tão logo os países deveriam se debruçar: traduzir a estrutura prévia e as normas centrais em projetos concretos e quantificar as metas de redução de direitos, impostos e restrições acerca das transações comerciais latino-americanas.

Estava claro para o GT que o *mercado común* seria um objetivo ulterior. Deveria antes ser precedido por uma zona de livre comércio que em dez anos buscaria reduzir *progressivamente* os impostos e as restrições da maior parte do comércio latino-americano.

24 No original: “crear una entidad especial de fomento”.

A adoção de uma tarifa externa comum aos países do bloco econômico, a qual acompanhada da liberalização do comércio configuraria uma união aduaneira, estava temporariamente descartada. Tratava-se tão somente de reduzir *gradualmente* as tarifas existentes no comércio entre os países-membros.

A transformação gradual que sugeria o GT-MRLA começaria por uma redução percentual uniforme a cada um dos direitos aduaneiros e uma redução equivalente de outras restrições no primeiro ano; no quinto ano as restrições quantitativas seriam eliminadas ou transformadas em impostos aduaneiros; e no transcorrer de uma década se reduziriam sistematicamente as tarifas médias entre os países-membros. Não obstante, os *experts* propunham que as reduções fossem realizadas distinguindo entre três categorias de produtos: i) os bens primários, para os quais, salvo algumas exceções, se poderia eliminar totalmente os impostos e outros gravames; ii) os bens de capital, veículos e demais bens intermediários e duráveis, além daqueles cuja demanda tende a crescer ou que apresentem ampla margem para substituição de importações, cuja meta seria reduzir os impostos até “a média mais baixa possível”²⁵ (Ibid., p. 33, tradução nossa); e iii) os bens de consumo correntes, cuja demanda se apresentava pouco dinâmica e que eram produzidos em quase todos os países, que pediam redução mais “moderada” de impostos. Em relação às duas últimas categorias, a adoção de um nível médio como meta de redução de impostos ofereceria aos países do bloco flexibilidade na aplicação das reduções e facilitaria a negociação para o acesso de novos países (Ibid., p. 37).

Um regime diferenciado fora proposto para países de menor desenvolvimento relativo e de industrialização incipiente.

Segundo as margens disponíveis de substituição de importações e as potencialidades de exportação que ofereciam a cada uma das categorias de bens antes mencionadas, eles deveriam ficar assim classificados: Grupo A: países que tivessem alcançado um desenvolvimento mais avançado nas categorias ii e iii; Grupo B: países com desenvolvimento relativamente avançado em bens manufaturados de consumo corrente (categoria iii) e com produção incipiente ou inexistente em bens de capital e outros bens da categoria ii; e o Grupo C: países de baixo desenvolvimento industrial em bens da categoria iii e sem desenvolvimento nenhum de produtos da categoria ii.

Era admitido ainda o estabelecimento de acordos de complementação ou especialização industrial entre países que apresentassem interesses afins ou proximidade geográfica, reservando-se somente a eles as reduções ou eliminação de impostos acordadas. Ademais, reconhecia-se que as concessões preferenciais já existentes poderiam, a fim de se evitar deslocamentos bruscos nas correntes de intercâmbio habituais, ser eliminadas gradualmente e que o *mercado común centro-americano* constituiria uma unidade própria dentro do conjunto de países latino-americanos (item X).

Chama-nos a atenção o fato de que, embora fosse mantida a recomendação original de que o mercado regional devesse abarcar a totalidade dos países latino-americanos, o bloco econômico regional poderia ser iniciado por um grupo mais reduzido de países, desde que se convidasse os demais países a participar das negociações iniciais e se permitisse a adesão ulterior de outros membros. Finalmente, a destoar das recomendações anteriores, o GT-MRLA admitiu a necessidade de um Comitê de Política Comercial e

25 No original: “el promedio más bajo posible”.

Pagamentos, integrado por representantes de todos os países-membros, para o funcionamento da zona de livre comércio (XI).

Além da estrutura geral de ZLC, algumas normas gerais foram definidas para assegurar o desenvolvimento do acordo. Dentre elas destaca-se o *princípio de reciprocidade*, pelo qual os países-membros que aumentassem suas exportações ao mercado comum sem um crescimento proporcional de suas importações, em decorrência das facilidades que lhes fossem outorgadas, deveriam intensificar o ritmo de redução de seus direitos, impostos e outras restrições. Outras normas a serem observadas referiam-se à equiparação tarifária para importação de terceiros países sobre determinados produtos sempre que a discrepância de níveis exteriores constituísse um obstáculo para criação da preferência regional (item IV) e à conveniência da coordenação da política comercial frente ao restante do mundo (item V).

Assim como nas normas apresentadas durante a primeira reunião do GT-MRLA, os especialistas latino-americanos incluíram aqui recomendações sobre crédito e financiamento, regras de concorrência, de exceções, além de enaltecerem a participação da iniciativa privada etc. Surgiram também aspectos normatizadores novos, como a determinação da origem dos produtos, a uniformização da nomenclatura tarifária e estatística.

Já tendo se encerrado a segunda reunião do Grupo de Trabalho e publicado suas recomendações, o senhor Raymond Mikesell, um dos integrantes do GT, fez saber à Secretaria-Executiva da Cepal que considerava que o acordo que estabelecia o mercado comum latino-americano deveria estipular uma data ou um período específico para a completa liberalização do intercâmbio dentro do bloco, sob pena de sugerir a impressão de tratar-se de uma simples zona preferencial. E questionou a pertinência da recomendação de

permissão de acordos especiais sobre determinados produtos cuja redução de impostos não se estendesse a todos os países-membros (Ibid., p. 42).

A proposta do GT-MRLA elaborada em sua segunda reunião seria, dois meses mais tarde, objeto central de apreciação pelo Comitê de Comércio da Cepal durante conferência realizada entre 11 e 19 de maio de 1959 no Panamá. Ao seu lado, seria também considerado – como trataremos na próxima sessão –, mas apenas a título comunicativo, um informe elaborado por um grupo de técnicos de quatro países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), que se reuniu em Santiago, no Chile, entre os dias 6 e 17 de abril de 1959. De uma série de reuniões de consulta sobre política comercial, coordenadas também pela Cepal, foi aprovado um projeto de acordo de livre comércio “sub-regional” que pretendia oferecer respostas satisfatórias aos problemas gerados pelos convênios bilaterais que vinham regendo as relações comerciais entre os países meridionais do continente.

Embora ambas as propostas pesassem em todos os debates do Comitê de Comércio e as resoluções aprovadas no Panamá reproduzissem melhor as ideias desenvolvidas pelo GT-MRLA, prevaleceria a opinião oficiosa de que o projeto dos países do Sul era o mais viável naquele momento, desde que os demais países pudessem, a seu critério e tempo, aderir ao acordo e que nele se incluíssem princípios importantes, como aqueles referentes aos países de menor desenvolvimento relativo.

Tal foi a posição defendida pela delegação brasileira, ao se manifestar de acordo com o princípio da maior abrangência possível do mercado comum latino-americano. Considerava, entretanto, que a adoção de um instrumento único para toda a América Latina desconsideraria as particularidades econômicas de cada país. Defendia, portanto, o caminho inverso: “abordar

primeiro o sub-regional ou setorial até chegar por último ao mercado comum geral”²⁶ (CEPAL, 1959, p. 101, tradução nossa). Para evitar distorções e incompatibilidades que dificultassem a futura formação do mercado comum latino-americano, a delegação brasileira propunha a criação de um organismo integrado por todos os países – como o próprio Comitê de Comércio – a fim de estabelecer normas e princípios funcionais que orientassem os acordos sub-regionais rumo ao objetivo maior.

Outros países, a exemplo da delegação de Cuba, deixaram explícita sua objeção à fórmula gradualista do particular ao geral, porque “somente leva em consideração os interesses particulares dos países que o originaram”²⁷. E complementava: “Não pareceria justo colocar os demais países da América Latina em situação de ter que considerar a adesão a um acordo de cuja negociação não participaram”²⁸ (Ibid., p. 102, tradução nossa).

Questionamentos importantes às recomendações do Comitê de Comércio também seriam registrados pelos organismos internacionais e pela delegação dos EUA. O representante do GATT, ainda que ressaltasse o apoio de sua instituição ao projeto de integração econômica latino-americana, manifestava apreensão quanto à existência em acordos preferenciais de garantias aos interesses de terceiros países, “porque a meta final deve ser sempre o mercado competitivo sem limitações”³¹ (Ibid., p. 105, tradução nossa). Para

garantir o princípio da igualdade de tratamento, era necessário que a cláusula da nação mais favorecida³² se mantivesse a regra e não a exceção, como pode se supor ao ler a extensa lista de exceções previstas no informe da I Reunião do GT-MRLA, realizada no México.

A delegação norte-americana, por sua vez, chamou a atenção para o caráter insatisfatório do esquema preparado pelo Grupo de Trabalho. Considerava que o nível de preferência comercial sugerido, sem um compromisso concreto de prosseguir na formação da zona de livre comércio, gerava um alto grau de incerteza, dificultando o reconhecimento da preferência regional por parte de terceiros países. Mencionaria ainda que as regras sobre a adoção do nível médio de reduções tarifárias poderiam ter como resultado a limitação da concorrência (Ibid., p. 97).

Já o Fundo Monetário Internacional (FMI) manifestou suas dúvidas de que o comércio latino-americano pudesse ser estimulado por uma União de Pagamentos. Acreditava que a maior contribuição para a formação do mercado comum seria a aplicação de programas de estabilização para pôr ordem às finanças, a adoção de tipos de câmbios mais realistas e a liberalização efetiva do comércio. Julgava, por outro lado, que uma união de pagamentos prolongaria ou perpetuaria o bilateralismo. Ao se inspirar equivocadamente na experiência europeia, um sistema multilateral de pagamentos latino-americano desconsiderava as particularidades

26 No original: “abordar primero lo sub-regional o sectorial hasta llegar por último al mercado común general”.

27 No original: “sólo toma en cuenta los intereses particulares de los países que lo han originado”.

28 No original: “No parecería justo colocar a los demás países de América Latina, en situación de tener que considerar la adhesión a un acuerdo en cuya negociación no participaron”.

29 No original: “porque siempre la meta final debe ser el mercado competitivo sin limitaciones”.

30 Conforme previsto no artigo 1º do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a Cláusula da Nação Mais Favorecida estabelece que qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas concedidas a uma parte contratante deverão ser acordados imediata e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante.

da América Latina e a tendência recente para a convertibilidade total vista em países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (Ibid., p. 105).

Além de algumas vozes discordantes em relação a pontos específicos das recomendações do GT-MRLA, alguns países-membros declararam sua impossibilidade de ingressar no mercado comum sem uma etapa prévia de estudos, a exemplo de Peru e Panamá.

Por outro lado, a decisão mais significativa do Comitê de Comércio, respaldada pela Secretaria-Executiva da Cepal, consistiu em requerer, dentro do prazo de doze meses, no máximo até fevereiro de 1960, a convocação de uma reunião de especialistas governamentais de alto nível para preparar um anteprojeto para a formação do mercado comum latino-americano, o qual, após ser estudado pelos governos, serviria de base para “a discussão e elaboração do projeto definitivo de Acordo que será submetido aos governos latino-americanos para sua assinatura”³¹ (Ibid., p. 107, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, o Comitê de Comércio recomendaria as seguintes normas gerais que deveriam orientar a elaboração do (ante)projeto de integração econômica latino-americano, o Mercado Comum, que deveria:

a. Estar integrado por todos os países latino-americanos que decidam participar em sua formação;

- b. Permanecer aberto à participação dos demais países latino-americanos;
- c. Se basear em condições competitivas e abarcar o maior número possível de produtos;
- d. Levantar em consideração as desigualdades existentes entre os países latino-americanos no que se refere ao seu diferente grau de desenvolvimento econômico;
- e. Se caracterizar pela uniformidade progressiva dos regimes aduaneiros e de outros instrumentos de política comercial dos países latino-americanos em suas relações com outras áreas, levando em consideração os compromissos internacionais;
- f. Contar, para sua realização, com o máximo de colaboração possível da iniciativa privada;
- g. Promover uma especialização crescente das atividades econômicas, visando a melhor utilização dos fatores de produção disponíveis na área; e
- h. Contribuir para a expansão e diversificação do intercâmbio comercial entre os países latino-americanos e entre eles e o resto do mundo.³⁵ (op. cit., tradução nossa).

Apesar de tudo, o grupo de técnicos indicados pelos governos-membros para formular o anteprojeto nunca chegaria a se

31 No original: “la discusión y elaboración del proyecto definitivo de Acuerdo que será sometido a los gobiernos latino-americanos para su firma”.

32 No original: “a) Estar integrado por todos los países latinoamericanos que decidan participar en su formación; b) Permanecer abierto a la participación de los demás países latinoamericanos; c) Basarse en condiciones competitivas y abarcar el mayor número posible de productos; d) Tomar en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo que concierne a su diferente grado de desarrollo económico; e) Caracterizarse por la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios y de otros instrumentos de política comercial de los países latinoamericanos, en sus relaciones con otras áreas, teniendo en cuenta los compromisos internacionales; f) Contar, para su realización con la más amplia colaboración de la iniciativa privada; g) Promover una creciente especialización de las actividades económicas, con vistas a la mejor utilización de los factores de producción disponibles en el área; y h) Contribuir a la expansión y diversificación del intercambio comercial entre los países latinoamericanos y entre éstos y el resto del mundo”.

reunir. A proposta estabelecida na segunda conferência do Comitê de Comércio e referendada no VIII Período de Sessões da Cepal (14 a 23 de maio de 1959, também no Panamá) se depararia com a preparação simultânea de um plano para o estabelecimento de uma área sub-regional de livre comércio, patrocinado pelos países do Cone Sul. Tal plano, influenciado pelas normas gerais recomendadas pelo Comitê, ganharia nova roupagem. Assim, o segundo semestre do ano de 1959 seria marcado por intensas negociações tentando conciliar os objetivos de longo alcance do GT-MRLA com as medidas pragmáticas, de curto prazo, dos quatro países sulistas (WIONCZEK, 1966, p. 97).

A Zona de Livre Comércio em perspectiva

Vimos anteriormente que os estudos e as recomendações gerais patrocinadas pelo Grupo de Trabalho da Cepal acerca do mercado comum latino-americano já previam a possibilidade de se iniciar o processo integracionista partindo de uma associação mais restrita de países que apresentassem uma maior interdependência em razão da proximidade geográfica ou de outras afinidades.

Também o fato de que oito países latino-americanos pertencessem ao GATT, dentre eles alguns dos mais interessados no processo de regionalização econômica, sugeria a conveniência de se pensar em um plano de integração que, à semelhança da Comunidade do Carvão e do Aço e da Comunidade Econômica Europeia, pudesse se ajustar a alguns dos mecanismos de exceção do referido Acordo, dentre os quais se destacava a aplicação da *cláusula da nação*

mais favorecida para os países integrantes do bloco.

Como defendera a delegação brasileira no II Período de Sessões do Comitê de Comércio, no Panamá, não se tratava de convênios sub-regionais a se reconfigurar, posteriormente, em um só bloco regional, mas de se aproveitar a iniciativa já em andamento de algumas economias importantes na América Latina para incorporar, *gradual e progressivamente*, outras, e criar o núcleo do futuro mercado comum.

A compreensão da postura assumida pela diplomacia brasileira nas negociações para formação do Mercado Regional Latino-Americano passa pelo entendimento de dois fatores fundamentais: a formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), a levantar suspeitas quanto à constituição de um Mercado Euro-Africano que possivelmente substituiria produtos da pauta de exportações brasileiras no comércio europeu³³; e o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) no governo de Juscelino Kubitschek (JK), a apoiar-se mutuamente na recepção alvissareira que o projeto de integração regional cepalino vinha tendo na América Latina. Não por acaso a conveniência do Mercado Regional confundia-se com as reivindicações presentes na OPA.

Nesse sentido, a suposta identificação dos termos da Operação Pan-Americana de JK com o tema da integração regional latino-americana oferecia à iniciativa do governo brasileiro bases de apoio mais sólidas, para além da retórica de denúncia dos perigos ligados ao subdesenvolvimento da América Latina. Por outro lado, como um dos objetivos da OPA era garantir fontes de financiamento externo ao projeto de industrialização nacional (MALAN, 1986; VIZENTINI, 2004), cabia

33 Cf. Capítulo VI do *Aide-mémoire* enviado às embaixadas dos governos latino-americanos no Rio de Janeiro em 9 de agosto de 1958, quando do lançamento da Operação Pan-americana (CHDD, 2007, p. 240).

ao governo JK dosar seu apoio, aparentemente irrestrito, ao projeto de criação do Mercado Comum na América Latina, com o respeito aos compromissos assumidos para com organizações internacionais, a exemplo do GATT. Daí, portanto, a defesa pela delegação diplomática brasileira da orientação gradual e progressiva que a integração econômica regional deveria assumir, a partir da constituição de uma Zona de Livre Comércio encabeçada pelos países do Cone Sul.

De fato, tal iniciativa já estava a caminho. Problemas de pagamentos nos convênios bilaterais e uma redução de cerca de 25% do intercâmbio executado mediante contas de compensação entre 1955 e 1957 exigiram que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai encontrassem uma forma de liberalizar o comércio recíproco e de compensar os saldos derivados dos convênios monetários³⁴.

A primeira reunião oficial de consulta sobre política comercial entre representantes dos quatro países aconteceu, sob coordenação da Cepal, entre 26 de agosto e 1º setembro de 1958, na cidade de Santiago, no Chile. Nela, com o objetivo de promover a liberalização do comércio entre as partes, decidiu-se pelo estabelecimento de uma *zona de preferência aduaneira intrarregional*, cuja viabilidade, segundo os consultores, dependia da obtenção de uma

“exceção” latino-americana à cláusula da nação mais favorecida do GATT, conforme previsto no artigo XXV de seu estatuto. O inciso 5º do referido artigo previa que, por decisão de 2/3 das Partes Contratantes do Acordo, um grupo de países poderia isentar-se das exigências prevista pela referida cláusula.

A comunicação de tal decisão ocorreria em novembro de 1958, durante o XIII Período de Sessões do GATT. O anúncio do propósito de submeter à consideração das partes contratantes o projeto sulista de uma zona preferencial latino-americana fora, contudo, desaprovado pela instituição. Sugeriu-se, no lugar da cláusula de exceção, examinar como alternativa mais viável um plano de constituição de uma zona de livre comércio, de acordo com o artigo XXIV³⁸.

O projeto de Acordo de uma Zona de Livre Comércio seria finalmente definido pelos representantes dos quatro países ao se reunirem oficialmente pela segunda vez na sede da Cepal, em Santiago, no Chile, de 6 a 16 de abril de 1959³⁹. Seguindo documentos e recomendações mais gerais da Cepal sobre a integração econômica latino-americana, a ZLC fora considerada um ponto de partida visando constituir um mercado comum (item I). Nesse sentido, anunciava a disposição de renegociar esse acordo com

34 No Brasil, com a aprovação em 1957 da Lei 3244, regulamentando o sistema tarifário, introduziram-se modificações significativas no regime do comércio exterior com a taxação das importações com base em alíquotas “ad valorem”; a referida lei recomendava a revisão dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio. Daí a necessidade de serem revistas as posições negociadas no GATT e, no eixo bilateral regional, os tratados de comércio negociados com Argentina, Chile e Uruguai, os quais representavam mais de 50% das exportações e mais de 70% das importações latino-americanas.

35 O artigo XXIV do GATT prevê que entre dois ou mais territórios aduaneiros se possam eliminar os direitos e outras restrições referentes ao “essencial” do intercâmbio de produtos deles originários, sem que seja obrigatório unificar as tarifas da zona frente ao resto do mundo e sempre que as respectivas tarifas aduaneiras aplicadas aos países alheios à zona não sejam em conjunto mais elevadas do que eram ao constituir-se o bloco. Além disso, qualquer convênio provisório entre as partes que pretenda criar uma ZLC deverá apresentar um plano e um programa para o estabelecimento, em um prazo razoável, de tal regime. Todo membro do GATT que se disponha a fazer parte de uma zona de livre comércio fica obrigado a divulgar o projeto aos demais membros da instituição, a fim de que o analisem e decidam sobre sua compatibilidade com as disposições do referido artigo.

36 Cf. Zona de Libre Comercio. Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio (CEPAL, 1959, p. 85-88).

a participação “maior possível de países latino-americanos”³⁷ (CEPAL, 1959, p. 85, tradução nossa) tão logo fossem definidas as soluções concretas. Ficaria, portanto, aberto à incorporação de outros países latino-americanos, incluindo aqueles de menor desenvolvimento relativo, haja vista a *flexibilidade* constante de suas disposições (item II).

Uma das metas previstas era de que o comércio recíproco na zona abarcasse todas as atividades existentes, fossem elas primárias ou industriais (item III), desde que os países que o subscrevessem compatibilizem-no “com os princípios fundamentais de instrumentos vigentes relativos ao tráfico internacional”³⁸ (Ibid., p. 85, tradução nossa), a fim de estimular igualmente o comércio com o restante do mundo (item IV).

O objetivo do acordo era criar uma zona de livre comércio em um prazo não superior a dez anos, durante o qual se eliminariam gradualmente os impostos e outras restrições às transações comerciais das partes contratantes. A liberalização seria efetuada por meio de negociações anuais, em que cada participante reduziria, para as importações originárias dos demais, pelo menos 8% acumulativo da média ponderada das tarifas vigentes para terceiros países na data em que o acordo passasse a vigorar. Cada país possuía liberdade para definir as reduções concedidas em cada produto, desde que cumprisse a média estipulada. Assim, convencionou-se que ao final de três anos, 25% do comércio intrazonal estivesse liberado; 50% após seis anos; 75% concluídos nove anos do acordo; e 80% ao final do período (1º de janeiro de 1970).

Visto que não era requisito estabelecer uma tarifa única frente ao mercado exterior,

previa-se a harmonização dos regimes de exportação e importação, bem como dos tratamentos fiscais e cambiais aplicados ao resto do mundo, pois se reconhecia implicitamente que a disparidade referente a determinados produtos ou suas matérias-primas poderia causar dificuldades ao mercado intrarregional. A aplicação da cláusula de nação mais favorecida estender-se-ia a todos os integrantes da ZLC.

Diferentemente do projeto de mercado comum elaborado pelo GT-MRLA, a ZLC não estipulava uma classificação de produtos a ser considerada nas negociações ou no grau de liberalização que se deveria aplicar. Estabelecia, no entanto, cláusulas de salvaguarda que permitiam impor restrições quantitativas ou outras medidas equivalentes em relação à importação de produtos que “se destinem a complementar produções internas básicas que tenham gravitação importante na economia nacional ou que sejam objeto de programas especiais de estímulo governamental”⁴² (artigo 21, tradução nossa) ou para restringir a exportação a fim de assegurar o abastecimento nacional de determinados produtos.

Em relação aos países menos desenvolvidos, enquanto o projeto de mercado comum lhes outorgava concessões especiais, o projeto dos quatro países apenas considerava a possibilidade de “aprovar medidas transitórias por meio das quais as Partes Contratantes concedam vantagens de caráter exclusivo a outras Partes Contratantes, a fim de contribuir para a aceleração do desenvolvimento

37 No original: “mayor posible de países latino-americanos”.

38 No original: “con los principios fundamentales de instrumentos vigentes relativos al tráfico internacional”.

39 No original: “se destinen a complementar producciones internas básicas que tengan gravitación importante en la economía nacional o que sean objeto de programas especiales de estímulo gubernamental”.

de determinadas produções”⁴⁰ (artigo 23, tradução nossa). Por outro lado, se concebia a ocorrência de exceções não extensivas a todos os produtos, tampouco a todos os países-membros, “em virtude de acordos específicos de complementação industrial”⁴¹ (artigo 15, tradução nossa).

Para a administração da ZLC, recomendava-se a criação de um Comitê de Comércio e Pagamentos, integrado por representantes governamentais de todos os países-membros, e uma Secretaria, a contar com o assessoramento técnico da Cepal. Já os pagamentos dentro do bloco ficariam sujeitos ao sistema de compensação multilateral recomendado pelo Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais da América Latina, o chamado Protocolo do Rio de Janeiro⁴².

O processo simultâneo de formulação de duas propostas de integração econômica regional sugestionava à Cepal e aos governos latino-americanos a necessidade de definirem-se sobre o melhor caminho a ser seguido. A confrontação dos dois projetos durante o II Período de Sessões do Comitê de Comércio no Panamá, em maio de 1959, se bem que o Acordo da Zona de Livre Comércio assumisse na ocasião um caráter informativo, gerou certa preocupação em alguns países da região, a exemplo de Cuba, México e Peru. As objeções apresentadas de que um agrupamento sub-regional

dificultaria a constituição posterior de um mercado mais abrangente não foram suficientes para que o Comitê de Comércio defenestrasse o projeto sulista. Em outras palavras, não lhe era dada a faculdade de objetar contra qualquer agrupamento particular a que pretendesse chegar um número determinado de países soberanos.

Com efeito, o Comitê de Comércio não somente procurou recomendar os princípios gerais a que deveria ajustar-se o projeto de mercado comum latino-americano, como também encomendou a um grupo intergovernamental de *experts* de alto nível a elaboração de um anteprojeto, que após ser analisado pelos governos da região serviria de base para um Acordo definitivo a firmar-se em janeiro de 1960⁴⁶.

Apesar da maior viabilidade operacional do projeto sulista sobre a zona de livre comércio, as recomendações e iniciativas emanadas do Comitê de Comércio influíram sobre os rumos tomados pelo processo integracionista no segundo semestre de 1959 (APROVADA..., 1959; ZLC..., 1959; REUNIÃO..., 1959; MERCADO..., 1959; MÉXICO..., 1960).

Em junho de 1959, os quatro países do sul convidaram Bolívia, Paraguai e Peru a tomar parte nas negociações, mas ainda assim prevalecia a formação de um acordo sub-regional. O Uruguai convocou então uma conferência diplomática, realizada em setembro de 1959 na capital do país, para

40 No original: “aprobar medidas transitorias por las cuales las Partes Contratantes concedan ventajas con el carácter de exclusivas a otras Partes Contratantes a fin de contribuir a la aceleración del desarrollo de determinadas producciones”.

41 No original: “en virtude de acuerdos específicos de complementación industrial”.

42 Cf. Resolução 4: Proyecto de Protocolo para el establecimiento de un sistema latino-americanos de compensación multilateral de saldos bilaterales (CEPAL, 1959, p. 89-90). O Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais reuniu-se oficialmente em duas ocasiões: abril de 1957, em Montevideu, e de 24 de novembro a 3 de dezembro de 1958, no Rio de Janeiro.

43 No Brasil, o referido anteprojeto foi analisado e aprovado, como ponto de partida para a tomada de posição do Governo, por um grupo de trabalho integrado por funcionários do Itamaraty, da Fazenda, do Conselho de Política Aduaneira, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Conselho Nacional de Economia, da Superintendência da Moeda e do Crédito e da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT (BARBOSA, 1996).

preparar o esboço final de um tratado de zona de livre comércio, para a qual foram convidados a assistir aos trabalhos observadores de México e Venezuela. O esboço definitivo acabou incluindo muitos pontos importantes do plano elaborado pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano. O Tratado seria assinado em Montevidéu em 18 de fevereiro de 1960.

O Tratado de Montevidéu: um denominador comum

O Tratado de Montevidéu pode ser considerado, como bem o definiu Miguel Wionczek (1966), um *denominador comum* entre duas propostas que, se não eram contrapostas, pelo menos indicavam caminhos e visões diferentes para se alcançar a integração econômica latino-americana. De um lado, o “Mercado Comum” admitia a possibilidade de se iniciar a integração a partir de um grupo de países, sempre que “a) todos os países da América Latina sejam convidados à negociação inicial, e b) os que não assinarem o Acordo no começo podem fazê-lo depois”⁴⁴ (CEPAL, 1959, p. 32, tradução nossa). De outro, a “Zona de Livre Comércio”, um acordo multilateral que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai “projetam para resolver problemas urgentes”⁴⁵ em suas relações comerciais, mas tendo em vista que “para a possível formação do mercado comum latino-americano esteve presente a conveniência de dar ao projeto de acordo uma estrutura cuja flexibilidade facilite sua ampliação a um número crescente de países

e produtos”⁴⁶ (CEPAL, 1959, p. 78, tradução nossa).

Em ambos os casos, a busca de factibilidade para a integração econômica regional sugeria apoiá-la no núcleo das relações comerciais mais significativas entre os países da América Latina, isto é, os do Cone Sul. Dessa forma, o esboço final do acordo amalgamaria as recomendações de princípios e os objetivos mais ambiciosos presentes no projeto do Mercado Comum Latino-Americano, destacados no Preâmbulo do Tratado, com as partes mais operacionais do projeto dos quatro países do Sul, realçadas nas cláusulas centrais referentes ao estabelecimento da área de livre comércio.

Por meio desse convênio, subscrito em 18 de fevereiro de 1960, os governos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai estabeleceram uma zona de livre comércio e instituíram uma Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), com sede na cidade de Montevidéu. A ratificação ficou prevista para 2 de maio de 1961, e o Tratado, segundo o artigo 57, entraria em vigor 30 dias depois. Outros países ingressariam posteriormente no bloco: Colômbia (em 30 de setembro de 1961) e Equador (em 3 de novembro de 1961). Ao final de 1961, com exceção da Bolívia, Venezuela e das três Guianas, o Tratado já vigorava em toda a América do Sul (DELL, 1966, p. 45).

44 No original: “a) todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y b) los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio pueden hacerlo ulteriormente”.

45 No original: “proyectam para resolver problemas urgentes”.

46 No original: “la posible formación del mercado común latinoamericano, se tuvo presente la conveniencia de dar al proyecto de acuerdo una estructura cuya flexibilidad facilite su ampliación a un número creciente de países y productos”.

Conforme explicitado em seu Preâmbulo⁴⁷, o Tratado vinculava a expansão do comércio entre os sete signatários iniciais e futuros aderentes ao objetivo principal de aceleração do crescimento econômico. Impunha-se como meta central chegar, de forma gradual e progressiva, ao mercado comum latino-americano e favorecer a complementação e integração das economias da região.

O prazo previsto para eliminação gradual dos gravames⁴⁸ e outras restrições sobre a importação de produtos originários dos territórios de qualquer parte contratante saltaria de 10, conforme sugerido anteriormente, para 12 anos (artigo 3). As negociações se dariam em rodadas anuais com o objetivo de reduzir os gravames em 8% da média ponderada daqueles vigentes para países alheios ao bloco econômico (artigo 5). Os produtos negociados frequentemente integrariam uma “lista nacional”, cujas concessões outorgadas poderiam ser retiradas mediante negociação e compensação adequadas. Também seria formada uma “lista comum” de produtos sobre os quais se eliminariam totalmente os gravames (artigo 4), representando ela 25% do valor transacionado entre os signatários do acordo ao término de três anos, 50% ao final de seis anos, 75% após nove anos, e no último triênio, “o essencial”⁴⁹. Nessa lista, as concessões outorgadas eram irrevogáveis (artigo 7).

Uma das principais regras estabelecidas no Tratado de Montevideu referia-se ao “princípio de reciprocidade”, tanto em relação às concessões, a fim de que não

fossem unilaterais, como à “expectativa de crescentes correntes de intercâmbio”⁵⁰ (artigo 13, tradução nossa) para os produtos negociados, entre cada parte contratante e o conjunto dos países. Não se tratava de buscar igualar as exportações às importações para cada país, mas sim de evitar que houvessem desvantagens “acentuadas e persistentes”⁵¹ (artigo 11, tradução nossa) para um determinado país. Caso a disparidade dos níveis de gravames e outras restrições fosse muito acentuada, se introduziria nas negociações um critério de equidade com o objetivo de garantir a reciprocidade de concessões. No interesse de evitar dificuldades que prejudicassem o estímulo ao comércio intrarregional, buscar-se-ia harmonizar os regimes de importação e exportação, bem como o tratamento aplicado aos capitais, bens e serviços procedentes de fora da ZLC (artigo 15). Deveria prevalecer, portanto, a prática de incrementar o intercâmbio, evitando ao máximo restringi-lo. Conforme sintetizou Sidney Dell (1966, p. 147), “o problema da reciprocidade consiste em assegurar a todos os participantes de um mercado comum a coleta de benefícios por tal participação na medida das concessões por eles feitas”.

Por outro lado, o processo de eliminação de barreiras ao comércio intrazonal apresentava uma ressalva: a chamada *cláusula de salvaguarda*. Poder-se-ia aplicar restrições quando as importações de produtos negociados “causem ou ameacem causar prejuízos

47 Para uma análise detalhada dos principais aspectos do Tratado de Montevideu, vale dizer, seus 65 artigos distribuídos em 12 capítulos e acompanhados de 5 protocolos e 2 resoluções, ver, além de Sidney Dell, os trabalhos de Márcio Bobik Braga e Miguel S. Wionczek indicados nas referências bibliográficas.

48 Por gravames entende-se “os direitos alfandegários e quaisquer outros encargos de efeito equivalente, sejam eles de caráter fiscal, monetário ou cambial, que incidam sobre as importações” (artigo 3º).

49 No original: “lo esencial”.

50 No original: “expectativa de corrientes crecientes de intercambio”.

51 No original: “acentuadas y persistentes”.

graves”⁵² (artigo 23, tradução nossa) a determinadas atividades produtivas consideradas importantes e quando correspondam a medidas de correção de um desequilíbrio global da balança de pagamentos (artigo 24); tais medidas restritivas deveriam, no entanto, ser transitórias e, caso durassem mais de um ano, submetidas a negociação, visando extingui-las (artigo 26).

Em relação à possibilidade de celebração de convênios de complementação e integração industriais, o Tratado de Montevideu discorreu de forma mais ampla e detalhada que as propostas anteriores. Nele ficou estabelecido que as partes contratantes se comprometeriam a realizar esforços para promover “uma gradual e crescente coordenação das respectivas políticas de industrialização”⁵³ (artigo 16, tradução nossa) e se disporia a firmar acordos de complementação por setores industriais, dentro dos quais poderia ser fixado um programa de liberalização especial para os produtos do setor, inclusive cláusulas destinadas a harmonizar as políticas aplicadas às matérias-primas e aos componentes complementares utilizados na fabricação dos produtos. Em tais negociações, nenhum país seria excluído caso desejasse delas participar (artigo 17).

Também para o setor agrícola eram previstos acordos especiais, de coordenação das políticas de desenvolvimento agrícola e das transações comerciais de produtos agropecuários na área. Por outro lado, era permitido restringir as importações desses produtos se necessário para regularizar o abastecimento e a produção interna, mas compatibilizando tais iniciativas com medidas voltadas para incrementar o comércio desses bens primários (Capítulo VII).

Um capítulo especial no Tratado de Montevideu regia a situação dos países de menor desenvolvimento relativo. As partes contratantes se comprometiam a unir esforços no sentido de criar condições favoráveis ao crescimento das economias daqueles países. Entre as medidas possíveis constavam a autorização para que um país concedesse vantagens exclusivas a outros menos desenvolvidos, a permissão para que aqueles que se encontrassem nessa categoria cumpram “em condições mais favoráveis”⁵⁴ o programa de redução (artigo 32, b, tradução nossa) e eliminação de gravames e protejam suas balanças de pagamento e suas produções nacionais. Era considerado de responsabilidade coletiva apoiar medidas financeiras e técnicas de ampliação das atividades existentes e estimular novos nichos de industrialização nesses países, como também promover programas especiais de assistência técnica voltados para a elevação da produtividade em certos setores de produção. O Tratado entendeu, na ocasião de sua homologação, que somente Bolívia e Paraguai enquadravam-se nessas condições (Protocolo nº V).

Para além do que pretendia o anteprojeto, o Tratado especificava que a Alalc se apoiaria em dois órgãos (Capítulo IX): a Conferência das Partes Contratantes, que tomaria as decisões mais fundamentais, por maioria de dois terços dos votos, a reunir-se anualmente; e o Comitê Executivo Permanente, integrado por representantes dos governos, que se incumbiria da aplicação e execução das disposições do Tratado e realizaria, com a ajuda de uma secretaria técnica, a análise dos problemas que surgissem.

52 No original: “causen o amenacen causar prejuicios graves”.

53 No original: “una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización”.

54 No original: “en condiciones más favorables”.

Embora o Acordo fosse de duração ilimitada, qualquer parte contratante poderia declinar, desde que avisasse com antecedência de um ano, mas ciente de que continuariam em vigor por cinco anos mais as concessões (redução de gravames e demais restrições) outorgadas às outras partes contratantes ou recebidas delas (artigo 64). Por outro lado, qualquer república latino-americana poderia aderir à Alalc, mesmo após ter entrado em vigor, sob a condição de que aceitasse as concessões recíprocas já existentes na zona e acedesse aos compromissos mínimos acumulados desde o início do Tratado (artigo 58).

O Tratado foi concebido, por fim, como uma etapa prévia à constituição posterior do mercado comum latino-americano. Apesar de reger fundamentalmente a liberalização do comércio, declarava o compromisso de seus signatários em empenhar “seus esforços máximos para orientar suas políticas em direção à criação de condições favoráveis”⁵⁵ para o fim maior (artigo 54). Concluídos os doze anos, se examinariam os resultados obtidos e se “iniciarão as negociações coletivas necessárias”⁵⁶ para a melhor consecução de seus fins e, se julgasse oportuno, “para adaptá-lo a uma nova etapa da integração econômica”⁵⁷ (artigo 61).

Considerações finais

A análise aqui empreendida não pretendeu ser exaustiva, mas apenas destacar alguns aspectos do processo de integração econômica latino-americana que foram aprofundados paulatinamente entre 1948 e 1960.

Uma das críticas mais presentes na historiografia alalquiana é justamente o fato de o Acordo procurar manter-se um pouco aquém do *Mercado Comum*, ainda que um pouco além da *Zona de Livre Comércio*. O papel mediador da Comissão Econômica para a América Latina nesse processo foi essencial para se chegar a esse formato final da Alalc.

Não passaria despercebido, para seus analistas, que esse resultado respondeu também a condicionamentos políticos prementes da região, e que por isso o Tratado teve a virtude de evitar, ao longo do processo negociador, rupturas entre diversas forças políticas e econômicas em choque. Na síntese de um de seus maiores estudiosos:

Primeiramente, tentou ele acomodar os países mais setentrionais, onde se achava concentrada a maior parte do comércio intra-regional durante cerca de um século, e o resto do subcontinente (com exclusão da América Central com o seu próprio experimento de integração) cujo envolvimento nas relações econômicas interlatino-americanas tem sido quase nulo; em segundo lugar, foi uma transigência entre os “globalistas” da ALALC e os detentores do poder político e econômico nos níveis nacionais; em terceiro, representou ainda outro meio termo entre os peritos nacionais e os interesses adquiridos, especialmente acentuados nas repúblicas com setores industriais relativamente avançados; em quarto, oferecia uma fórmula aceitável aos três líderes industriais (Argentina, Brasil e México) e os restantes países com variado grau de fraqueza quanto à capacidade de negociações; finalmente, havia a necessidade de tomar em consideração os interesses e as atitudes de países extra-regionais e organização internacionais (WIONCZEK, 1969, p. 38-39).

55 No original: “sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables”.

56 No original: “iniciarán las negociaciones colectivas necesarias”.

57 No original: “para adaptarlo a una nueva etapa da integración económica”.

Referências

- A MÍSTICA do equilíbrio espontâneo na economia. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 08 nov. 1953.
- A POSIÇÃO da Cepal. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 12 abr. 1953.
- ALMEIDA, H. *Sob os olhos de Perón: O Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005.
- ALMEIDA, P. R. de. *Perón – Vargas – Ibañez – Pacto ABC: raízes do Mercosul*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.
- APROVADA a Zona de Comércio Livre. *Última Hora*, Rio de Janeiro, 01 out. 1959.
- APROVADA, pela Cepal, a criação da Comissão de Comércio Interamericana. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 15 set. 1955.
- BARBOSA, R. A. O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1930-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v. 2. São Paulo: Nupri/USP, Cultura Editores, 1996.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BRAGA, M. B. *Integração e desenvolvimento na América Latina: as contribuições de Raul Prebisch e da Cepal*. São Paulo: Annablume, 2012.
- BRASIL: líder da ação sul-americana para a organização do Mercado Comum. *Última Hora*, Rio de Janeiro, 02 fev. 1957.
- BRASIL. *Anais do Senado: Congresso Nacional*. Disponível em: <www.senado.gov.br/publicações>. Acesso em: 10 mai. 2014.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro, Serviços de Publicações da Divisão de Documentação, 1950 a 1960. Disponível em: <<http://www.crl.edu/pt-br/brazil>>. Acesso em: 05 out. 2015.
- BULHÕES, O. G. A Comissão Econômica para a América Latina: Ponto de vista do Brasil. *Observador econômico e financeiro*, ano 13, n. 151, p. 99-100, ago. 1948.
- CADERNOS DO CHDD. *Centro de História e Documentação Diplomática*. / Fundação Alexandre de Gusmão, Ano VI, Número 10. – [Brasília, DF]: A Fundação, 2007.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *El Mercado Común Latinoamericano*. México: Naciones Unidas, 1959.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano*. México: Naciones Unidas, 1957.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Documentos del Primer Período de Sesiones de la Cepal*. Santiago, 1948. Disponíveis em: <<http://repositorio.cepal.org>>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- CONFIANÇA nos trabalhos da Cepal. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 26 abr. 1953.
- DELL, S. *Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.
- DERROTA de Perón-Ibañez em Quitandinha. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 24 abr. 1953.
- REUNIÃO em Lima de técnicos da CEPAL. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 18 jul. 1959.

- FONTOURA, J. N. da. *GV. Arquivo Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Carta a Lourival Fontes*, 25 mar. 1953. [S. l.]: Arquivo Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1953.
- FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GONÇALVES, L. E. F. de C. *As relações Brasil-Cepal*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- GV. Arquivo Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV.
- INSTALADA a Quinta Sessão da Comissão Econômica para América Latina. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, Caderno 1, 10 abr. 1953.
- INTEGRAÇÃO continental: objetivo pan-americano. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 15 nov. 1958.
- MALAN, P. S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, B. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano: economia e cultura (1930-1964)*. v. 4. São Paulo: Difel, 1986.
- MERCADO Comum para a América Latina. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 11 nov. 1959.
- MÉXICO ingressará no comércio livre. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 29 jan. 1960.
- NA CONFERÊNCIA do México. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 08 mar. 1945.
- OPERAÇÃO Pan-Americana. *Cadernos do CHDD*, Brasília, DF, ano 6, n. 10, p. 203-300, 2007.
- OS ESTUDOS da Cepal e a Política Econômica da América Latina. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 26 abr. 1953.
- OS MERCADOS Regionais na América Latina. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 17 nov. 1957.
- POUPANÇA e capital estrangeiro: fatores para o Desenvolvimento da América Latina. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 28 abr. 1953.
- QUIJADA, M. *Zollverein y integración sudamericana en la política exterior peronista, 1946-1955: análisis de un caso de nacionalismo hispanoamericanista*. *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft lateinamerikas*, Vol. 30, 1993.
- RECKZIEGEL, A. L. G. S. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Rio Grande do Sul: Ediupf, 1996.
- REYNOSO, P. G. (Org.). *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.
- RODRIGUEZ, O. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SARAIVA, M. G. Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90. *RIEP/Revista Internacional de Estudos Políticos*, vol. 1, nº 1, Rio de Janeiro: Nuseg/UERJ, 1999.
- TORRES, J. G. Por que um mercado regional latino-americano? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano I, nº 2, jun. 1958.

TRATADO DE MONTEVIDÉU. Constitutivo de La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). 18 feb. 1960. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat12859.htm>. Acessado em: 03 mai. 2012.

SUPERAR o pauperismo com o crescimento econômico. Última Hora, Rio de Janeiro, 30 abr. 1953.

TEME o Itamaraty os Blocos Econômicos... Última Hora, Rio de Janeiro, 15 abr. 1953.

VIZENTINI, P. F. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

WIONCZEK, M. S. História do Tratado de Montevidéu. In: _____. *A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

WIONCZEK, M. S. *A integração latino-americana e a política econômica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

Resumo

A CEPAL e o limiar das propostas de integração econômica na América Latina

O artigo analisa os rumos tomados pelos primeiros debates e acordos que se firmaram no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) acerca da construção do projeto integracionista latino-americano entre 1948 e 1960. Apoiando-se em fontes bibliográficas e documentais diversas, investiga-se, paralelamente ao processo de consolidação da CEPAL entre os governos latino-americanos como órgão de assessoria e planejamento econômico na América Latina, os desdobramentos da formação de uma consciência e um projeto integracionistas, marcados por perspectivas distintas de integração regional, alvos de disputas e debates entre os países da região. A assinatura do Tratado de Montevidéu e a criação da ALALC em 1960 assinalariam o viés conciliador assumido pela integração econômica regional da América Latina nesse período.

Palavras-chave: CEPAL; Integração Econômica Regional; Mercado Comum; Zona de Livre Comércio; América Latina.

Abstract

The CEPAL and the threshold of economic integration of Latin America

The article analyzes the course followed by the first debates and agreements that have taken place within the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), between 1948 and 1960, about the construction of a project of regional integration. In parallel to the investigation of the process of consolidation of the CEPAL as an organism of economic advisement and planning among the Latin American governments, the article uses different bibliographical and documentary sources in order to discuss the process of formation of a consciousness and a project of regional integration in a context in which different perspectives were in dispute among the countries of the region. The Treaty of Montevideo and the creation of the ALALC in 1960 would signalize the conciliator bias assumed by the Latin American regional economic integration in that period.

Keywords: CEPAL; Regional Economic Integration; Common Market; Free Trade Zone; Latin America.

Résumé

La CEPALC et le seuil des propositions d'intégration économique en Amérique latine

L'article analyse la direction prise par les premiers débats et accords qui ont été établis au sein de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à propos de la construction du projet intégrationniste latino-américain entre 1948 et 1960. En s'appuyant sur plusieurs sources bibliographiques et documentaires, l'auteur investigate, parallèlement au processus de consolidation de la CEPALC entre les gouvernements d'Amérique latine, les dédoublements de la formation d'une conscience et d'un projet intégrationnistes, marqués par différents points de vue de l'intégration régionale, cibles des disputes et des débats entre les pays de la région. La signature du traité de Montevideo et la création de l'ALALE en 1960 signaleraient le biais conciliateur assumée par l'intégration économique de l'Amérique latine au cours de cette période.

Mots-clés: CEPALC; Intégration économique régionale; Marché commun; Zone de libre-échange; Amérique Latine.

Introdução

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em 2008, com a finalidade de atuar como um âmbito de consulta, de cooperação e coordenação em matéria de defesa. O CDS não representa um órgão de defesa tradicional, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tampouco tem pretensões de construir um aparelho militar sul-americano. O CDS possui três objetivos principais: 1) consolidar a América do Sul como zona de paz; 2) constituir uma identidade sul-americana em matéria de defesa; e 3) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008, p. 3-4).

Até o estabelecimento do CDS, apenas o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID), criados ainda sob a lógica da Guerra Fria e incorporados ao aparelho institucional da Organização dos Estados Americanos (OEA), tratavam das questões de segurança e defesa na região. Ambos configuraram-se como organizações hemisféricas, abrangendo a América do Sul, América do Norte e América Central, e não instrumentos específicos (criados e geridos) sul-americanos.

O Tratado Constitutivo do CDS busca criar uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (UNASUL, 2008, p. 1). Contudo, não ficam claros os elementos a serem defendidos ou os fatores que ameaçam a segurança da América do Sul. Apenas no artigo 3º, alínea “j”, menciona-se um eixo de defesa concreto, a saber: o CDS atuará conforme o princípio de fomentar “a defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações” (Ibidem, p. 3). Tal lacuna suscita discussões sobre como ideias de segurança e defesa são incorporadas pelo CDS e como questões práticas serão abordadas.

Desde a criação do CDS, diversas produções acadêmicas têm buscado estabelecer uma agenda de pesquisa que proporcione melhor entendimento tanto dos objetivos da criação do órgão quanto de seu funcionamento. Portanto, este estudo tem como objetivo traçar um panorama geral das principais hipóteses para a criação do CDS, discutindo as premissas de pesquisas acadêmicas realizadas sobre o assunto.

Apenas com fins metodológicos, os estudos sobre o CDS estão divididos em três eixos: 1) produto do protagonismo (ou hegemonia) brasileira; 2) transição de modelos de regionalismo; e 3) institucionalismo.

1 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, Recife, PE, Brasil. Linha de pesquisa: estudos de estratégia, defesa e segurança internacional.

A divisão das categorias dá-se por similaridades entre as pesquisas. No eixo “protagonismo brasileiro”, agrupam-se os autores que entendem a atuação do Brasil como fator principal para a criação do CDS. O eixo “transição do regionalismo” aglutina os autores que indicam o CDS como resultado de um momento de transformações na constituição dos blocos regionais. Já o último eixo, “institucionalismo”, dá ênfase a autores que discutem os elementos institucionais que formam o CDS.

É importante mencionar que o terceiro eixo é de difícil sistematização, uma vez que poucos autores desenvolvem esta perspectiva, além de deficiências estruturais do CDS (carência de informações oficiais e sistematização, documentos incompletos ou apenas rascunhados etc.), que impedem um estudo mais aprofundado. Dessa forma, este artigo preza pelo estabelecimento de reflexões sobre a atual arquitetura de segurança e defesa na América do Sul, indicando os avanços e desafios do CDS desde sua criação.

O Conselho de Defesa Sul-Americano como produto do protagonismo (ou hegemonia) brasileiro

Fuccille (2014) fundamenta sua análise do CDS a partir de uma perspectiva brasileira, em que o órgão é fruto do impacto do protagonismo regional do país no início do século XXI. Parte-se do pressuposto que, com a guerra norte-americana ao “terror”, abre-se espaço para rearranjos da arquitetura da segurança e da defesa regional. É nesse contexto que o Brasil, para consolidar sua pretensão de ator global, deve demonstrar seu papel de promotor da estabilidade regional, inclusive militar.

A aprovação do CDS é encarada como um esforço brasileiro em promover consensos, que conseguiu articular

os 12 membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) de modo a superar divergências políticas e ideológicas dos países sul-americanos, sobretudo contendas entre Colômbia e Venezuela. O Brasil conseguiu aprovar a proposta de uma estrutura “suavizada, de concertação, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos de segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso” (FUCCILLE, 2014, p. 117). Dessa forma, o Brasil possibilitou a criação de um órgão capaz de estabilizar a região; todavia, não foi percebido como um instrumento para a consolidação da hegemonia brasileira na América do Sul.

O autor utiliza as premissas da Escola de Copenhague para melhor identificar o Complexo Regional de Segurança da América do Sul, cujo avanço não pode ser desprezado, embora ainda apresente sérias limitações. Além disso, Fuccille (2014) discorre sobre a importância – mas também incipiência – da transição de um modelo negativo (marcado pela interferência de Washington) para um modelo cooperativo, em que o CDS se torna o grande expoente desse processo.

Na construção de seu estudo, Fuccille (2014) não apresenta qualquer incômodo ou dúvidas quanto ao protagonismo brasileiro na criação do CDS, tampouco quaisquer interferências diretas dos países sul-americanos para suavizar a hegemonia de Brasília. Ele aparenta cair no discurso brasileiro da aceitação passiva da América do Sul de uma suposta “liderança natural” do Brasil, apresentando dados quanto à população, ao PIB, ao território, entre outros que justificam essa liderança. A única crítica feita ao protagonismo brasileiro é em relação a seu titubeio histórico em levar adiante projetos regionais, principalmente devido aos custos (financeiros e não financeiros) que causam.

Não é passível de discussão a importância do Brasil no contexto regional: isso é um fato incontestável. No entanto, é sabido que a liderança brasileira na América do Sul encontra diversos entraves, oposições e dificuldades. Nesse sentido, os arranjos cooperativos na região, historicamente, necessitam de um árduo trabalho do Itamaraty para fazer concessões e promover entendimentos e acordos. Saraiva (2007, p. 49), por exemplo, discute alguns problemas enfrentados por Brasília para a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações: “a atuação brasileira nesta área conviveu também com algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos reivindicam concessões brasileiras no campo econômico”³.

Brilhantemente, o autor chama a atenção para o caráter recente do CDS, que ainda não passou por “nenhuma prova de fogo” (FUCCILLE, 2014, p. 123) que teste a eficiência de seu arranjo em promover o equilíbrio regional. Contudo, o autor não despreza a importante atuação do UNASUL/CDS no gerenciamento da crise entre Venezuela e Colômbia. Dessa forma, Fuccille conclui sua análise propondo uma agenda de pesquisa para melhor entender os desdobramentos do CDS, bem como da liderança brasileira nesse órgão e na região.

Varas (2008) também fundamenta sua análise sob a perspectiva do interesse brasileiro. O CDS emerge em um ambiente instável, em que a incursão colombiana no Equador torna-se elemento decisivo para a criação de um mecanismo regional voltado para a defesa. Para o autor, o vácuo continental deixado pelos EUA possibilitou o desenvolvimento

de uma estratégia geopolítica renovada, que poderia incorporar assuntos sensíveis, como segurança e defesa.

De acordo com o autor, o Brasil pretendia consolidar sua liderança regional implicando o reconhecimento do papel de Brasília como estabilizador regional. Ele destaca que não basta querer ser líder, também é importante o reconhecimento da liderança; elemento ainda muito controverso no espaço sul-americano. Nesse sentido, o CDS é caracterizado como resultado da “hegemonia consensual⁴” empreendida pelo Brasil, principalmente na administração Lula da Silva.

É possível notar tal postura brasileira em alguns discursos proferidos pelo ex-presidente. Em 2006, por ocasião das comemorações do dia do diplomata, Lula da Silva afirmou que “um país que quer ter liderança tem que exercer esse papel, sem hegemonia, mas esse papel de construir parcerias” (2006, p. 2).

Apesar de ressaltar a criação do CDS sob a perspectiva dos interesses brasileiros, Varas (2008) não negligencia o peso que os EUA exercem sobre a região. O CDS também se insere em um contexto de necessidade de criação de um órgão comum na América do Sul para a segurança e a defesa. Tal organismo afastaria (ou diminuiria) a influência norte-americana, ao mesmo tempo que daria para os países sul-americanos alternativas ao TIAR e à OEA.

Em seu breve artigo, Varas (2008) conclui que o CDS faz parte da proposta brasileira de construir uma liderança multidimensional na região, bem como se consolidar como *player* global.

Urgarte (2010) faz um balanço dos primeiros anos de atuação do CDS, bem como

3 Para maiores detalhes sobre a atuação do Itamaraty na construção de arranjos cooperativos na América do Sul, ver: Amorim (2004), Saraiva (2007) e Gonçalves (2011).

4 Burges (2008) desenvolve em *Consensual Hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War* o conceito de hegemonia consensual aplicado ao caso brasileiro.

traça os desafios do órgão. O autor destaca o esforço empregado pelo Brasil na criação do CDS, em que se coadunaram a política exterior e de defesa do país. Os documentos “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022” e, posteriormente, a Estratégia Nacional de Defesa (END) trazem claramente a vontade de Brasília em fomentar a integração da América do Sul, incluindo assuntos relacionados à defesa.

A estratégia brasileira de integração irá beneficiar a defesa do país de quatro maneiras: 1) incentivo à cooperação militar; 2) integração das bases da indústria de defesa; 3) avançar rumo à construção de uma identidade sul-americana sob a liderança do Brasil; e 4) afastar interferências externas à região (Ibidem).

O autor também defende a hipótese de que o Brasil utilizar-se-á do CDS para diminuir o cerco norte-americano ao país. O autor argumenta que ainda é forte no pensamento brasileiro a ideia de que os EUA criaram um cinturão militar ao redor do Brasil (militarização da região andina e, conseqüentemente, a amazônica; reativação da IV Frota e o possível deslocamento de militares para o Atlântico Sul). Dessa forma, Brasília se vê no imperativo de reagir, todavia, de maneira branda.

Ainda que dê mais destaque às percepções do Brasil quanto a interferências extrarregionais, o autor defende que essa não é uma perspectiva estritamente brasileira, mas sim compartilhada por outros países sul-americanos, como Argentina e Venezuela. Ele também chama a atenção para a Lei Argentina nº 24.948/1998, que determina a reestruturação das Forças Armadas e estabelece possibilidades para a criação de um sistema de defesa dentro dos marcos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Além disso, cabe ressaltar o posicionamento venezuelano, grande entusiasta da criação de um órgão de defesa comum na região, que

frequentemente tem se engajado em tensões discursivas, políticas e ideológicas com Washington.

Países menores, como Equador e Bolívia, também sinalizaram preocupações quanto à segurança sul-americana. Ambos os países visualizam o CDS como possível mecanismo de segurança diante de eventuais ações desestabilizadoras perpetradas, principalmente, por países vizinhos (em especial a Colômbia) e extrarregionais.

Por outro lado, Colômbia e Peru foram menos entusiastas em relação ao CDS. Urgarte (2010) defende que o aceite colombiano em participar do organismo se deveu mais ao receio do isolamento regional do que aos trabalhos de diplomacia. Contudo, o autor não despreza a influência dos EUA na negativa inicial da Colômbia em participar do *Conselho*. O Peru também possui boas relações com Washington, mas enxerga o CDS como um mecanismo importante para a prevenção e superação do conflito territorial com o Chile. A partir da percepção peruana, surgiu a proposta de firmar um pacto de não agressão entre os membros da UNASUL.

Embora negligencie as aspirações de Paraguai e Uruguai na criação do CDS, Urgarte (2010) traz contribuições e reflexões sobre os interesses de Guiana e Suriname no estabelecimento do organismo. Para o autor, ambos os países parecem procurar sair do isolamento virtual em relação ao resto da América do Sul.

Saint-Pierre (2009) também analisa a criação do CDS como resultado dos interesses brasileiros. O autor abre espaço para discussões sobre a importância do órgão não apenas para o Brasil, mas como uma necessidade histórica compartilhada pelos demais países sul-americanos, como Chile e Argentina, por exemplo.

O estudo se fundamenta em duas vertentes teóricas: aroniana e weberiana.

Saint-Pierre (2009) busca nas ideias de *Paz e guerra entre as nações* as bases para argumentar sobre a necessidade de equilíbrio entre diplomacia e estratégia, diálogo e força. Em Weber, o autor busca fundamentos para analisar a dinâmica da política positiva e negativa (ou pesos e contrapesos) que o Executivo e o Legislativo exercem. Weber é utilizado para entender, principalmente, a dinâmica interna brasileira que levou à articulação de política externa e forças militares.

Saint-Pierre (2009) propõe a seguinte hipótese: a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o CDS são mecanismos complementares e articulados. O segundo atua em nível regional; o primeiro define os interesses e as estratégias que serão seguidas por Brasília em termos de defesa, bem como deixa relativamente claro o que o Brasil considera ameaças e quais objetivos o País pretende alcançar. Todavia, o autor, em sua conclusão, deixa claro que é necessário mais tempo para visualizar se a execução do CDS será a concretização da END.

Não obstante, Saint-Pierre (2009) negligencia o fato de que o CDS foi instituído e aceito por 11 países além do Brasil. Nesse sentido, embora o objetivo do artigo fosse demonstrar como o CDS articula-se à END, o autor não enumerou possíveis vantagens que tal articulação traria para os outros países da região. O estudo apresenta pontos consistentes de aproximação entre o organismo e as diretrizes brasileiras, no entanto falha em não considerar possíveis ganhos ou interesses dos demais estados sul-americanos com o arranjo cooperativo.

Para o autor, desde meados de 2007, havia notícias sobre a possível criação de um órgão regional de defesa. Além disso, Saint-Pierre (2009, p. 3) destaca a atuação do ex-presidente Lula da Silva na criação do *Conselho*, que promoveu concertos entre as “gramáticas militares e diplomáticas”. Por

outro lado, a criação do CSD encontrou percalços, principalmente a resistência da Colômbia. Mesmo com o engajamento do Ministro da Defesa do Brasil, não foi possível conseguir apoio imediato para o estabelecimento do órgão.

Nesse sentido, a votação para criação do CDS foi adiada perante a iminência da derrota. Saint-Pierre (2009) aponta um consenso sobre as causas do fracasso inicial da proposta brasileira: 1) falta de clareza sobre o conteúdo, escopo e alcance da proposta e 2) a percepção negativa dos países sul-americanos quanto ao tema, compreendido como uma proposta imperialista e impositiva.

O autor chama a atenção para a natureza do órgão, que se afasta de uma aliança militar tradicional. Ao contrário, o CDS propõe uma tentativa de integração do pensamento de defesa, bem como busca promover diálogos sobre as necessidades comuns de defesa dos países sul-americanos. O autor destaca que as “percepções, ameaças e desafios compartilhados justificam a criação de um mecanismo específico de defesa, de modo a reforçar, antecipar e intensificar os instrumentos hemisféricos que se mostraram inadequados, omissos ou inúteis” (SAINT-PIERRE, 2009, p. 18). Uma clara alusão à ineficiência da OEA.

Para Saint-Pierre (2009), na América do Sul existe uma comunidade epistêmica (acadêmicos, especialistas, militares e políticos) que já discute questões militares e de defesa. A criação do CDS, portanto, dinamizaria os debates, além de funcionar como um espaço para a concretização de políticas de defesa na região. Contudo, o autor destaca uma preocupação importante: o perigo do CDS se tornar palco para o imperialismo brasileiro e, conseqüentemente, tornar-se um organismo técnico-militar fadado à paralisia.

Nesse sentido, o autor sugere duas condições para o sucesso do CDS: 1) coerência

entre as políticas exteriores, de modo que promova a articulação entre Forças Armadas e diplomacia dos países da região e 2) consolidação do controle político e democrático tanto das Forças Armadas quanto da diplomacia. Saint-Pierre conclui que, independente de maiores ações, o estabelecimento de uma instituição multilateral sul-americana para a área de defesa é matéria de extrema importância. Isso demonstra a relativa maturidade da região para a promoção de consensos e acordos sobre questão tão delicada, em que a defesa não é vista como apenas um passo no caminho da integração, mas como as bases fundamentais desse processo.

O Conselho de Defesa Sul-Americano como resultado da transição de modelos de regionalismo e governança

Sanahuja (2012) fundamenta sua análise sob a ótica do “regionalismo pós-liberal”, que funciona como uma tentativa de ir além do regionalismo aberto empreendido durante toda a década de 1990 na América do Sul. Para o autor, os novos arranjos cooperativos sul-americanos – incluindo a UNASUL e seus órgãos – não buscam se enquadrar em categorias predefinidas de regionalismo. Eles se afastam de classificações como “zonas de livre comércio” ou “mercado comum”. Tal peculiaridade pode ser observada a partir de 2005, indicando o redirecionamento e a reinterpretação do regionalismo da América do Sul para melhor ocupar o espaço sul-americano em um contexto de afastamento dos EUA.

Para melhor exemplificar as características do regionalismo pós-liberal, Sanahuja faz uma breve comparação entre alguns arranjos cooperativos sul-americanos (UNASUL e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – ALBA). Encontram-se as seguintes características em comum: 1) retorno da

política às relações exteriores e das políticas de desenvolvimento, em detrimento ou diminuição das questões estritamente econômicas; 2) volta da “agenda desenvolvimentista”, uma espécie de agenda pós-Consenso de Washington; 3) retorno do Estado como fomentador das relações econômicas e do desenvolvimento; 4) busca de maior autonomia em relação ao setor privado (mercado) e aos EUA; 5) ênfase na agenda de integração “positiva”, que busca a criação de instituições e mecanismos para cooperação em âmbitos diferentes do econômico; e 6) preocupações com gargalos na integração, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura regional.

Sanahuja destaca que no regionalismo pós-liberal não há contradição entre nacionalismo e regionalismo. Ao contrário, ambos são encorajados. Geram-se discursos e políticas “neonacionalistas” e, conseqüentemente, a reavaliação de princípios, como a soberania nacional (SERBIN, 2010).

A criação do CDS é vista sob o mesmo prisma do estabelecimento da UNASUL. Ou seja, a politização dos arranjos cooperativos na América do Sul para além das questões econômicas. Embora reconheça a existência de outros antecedentes importantes, Sanahuja argumenta que a tensão entre Colômbia, Venezuela e Equador foi a principal força motriz para o estabelecimento do CDS. Por outro lado, o autor enfatiza a tendência sul-americana, no início do século XXI, de se afastar da ordem neoliberal/regionalismo aberto. O autor também destaca a primazia da proposta do Brasil e sua ambição em consolidar a liderança regional. Nesse sentido, o CDS também é visto como parte de uma estratégia mais ampla de tornar o País emergente em ator global.

O autor não negligencia a atuação de forças contrárias à proposta brasileira, destacando o papel de Hugo Chavez e sua agenda bolivariana. Ele argumenta que o

CDS parece ser uma estratégia de Brasília de regionalizar as propostas chavistas, redefinindo-as e tornando-as compatíveis com o projeto regional do Brasil. Dessa forma, Brasília tenta construir consensos e suavizar posições mais radicais chavistas. Tal situação possibilitou que o Brasil alcançasse – ainda que limitadamente – dois objetivos: 1) reduzir a influência militar norte-americana na região e 2) manter relações cordiais com a superpotência. Contrabalancearam-se autonomia e moderação.

Sanahuja chama a atenção para outros entraves à aprovação da proposta brasileira para o CDS, que foi prontamente rejeitada pela Colômbia em 2008. Além da Colômbia, o Peru também demonstrou desconfiança quanto à proposta original do Brasil. Foi necessário o engajamento pessoal do ex-presidente Lula da Silva, bem como do ex-ministro da Defesa Nelson Jobim, para cooptar o apoio dos países sul-americanos, o que ficou conhecido como “diplomacia militar”.

O autor destaca o papel do CDS como consolidador da zona de paz da América do Sul. Contudo, faz alertas sobre o perigo da securitização dos recursos naturais, posto que sua defesa é objetivo prioritário do CSD. Sanahuja também faz leves críticas à abordagem do CDS para os principais problemas da região (tráfico de drogas e crime internacional organizado), que tem se isentado de atuar nessas questões. Este ponto específico demonstra certa incongruência na crítica do autor. Se, por um lado, ele alerta para a securitização de temas dentro do CDS; por outro, não apresenta a mesma preocupação ao tratar o narcotráfico, mesmo diante de um cenário de evidente fracasso da guerra às drogas. Nesse sentido, o autor ignora os recentes – e pequenos – avanços da UNASUL em retirar o problema das drogas do âmbito da defesa e reproduz a perspectiva militarizada no tratamento do tráfico de drogas.

Sanahuja conclui enfatizando a agenda progressista do CDS e salienta que o órgão é um dos mais ativos da UNASUL, cujos planos de ação têm priorizado o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa.

Flemes e Radseck (2009) também analisam a construção do CDS como um ponto de transição do regionalismo sul-americano. No entanto, os autores apoiam sua análise no *framework* teórico da governança de segurança. Dessa forma, é possível estudar contextos securitários marcados pela fragmentação. Os autores argumentam que na América do Sul coabitam uma série de acordos e tratados bilaterais e trilaterais, além de organizações regionais e hemisféricas que diretamente ou tangencialmente tratam de questões de segurança e defesa.

Ao analisar a governança de segurança da América do Sul, os autores utilizam, principalmente, as ideias de Krahmman (2003) e Adler e Greve (2009). Eles partem da hipótese de que os diferentes sistemas de governança de segurança se sobrepõem e coexistem na América do Sul; e o CDS representa o mais recente esforço da região para construir uma comunidade de segurança. “o CDS reduz o número de alianças independentes entre os Estados da região e aumenta a influência de Brasília nas políticas de segurança” (2009, p. 16).

Flemes e Radseck (p. 7) definem governança regional de segurança como o conjunto de “estruturas formais e informais de autoridade, que coordenam, gerenciam e comandam respostas coletivas às ameaças à segurança dos Estados em uma determinada região”. Os autores, assim, delimitam sua análise da governança de segurança a um âmbito mais restrito, o regional.

Eles argumentam que o estabelecimento do CDS em moldes suavizados não foi por interferência do Brasil, mas por necessidade, e que a intenção original brasileira era criar um mecanismo de defesa semelhante à OTAN.

No entanto, encontrou-se forte resistência, principalmente da Colômbia, em relação ao modelo orientado para defesa coletiva.

Os autores enfatizam a importância do CDS para o Brasil e levantam três possíveis causas (não excludentes) do interesse do País sobre o órgão, a saber: 1) o Brasil como o ator dominante no CDS, de modo a consolidar seu status de potência regional e cooptar apoio para a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; 2) uma ação reativa do Brasil à possibilidade de estabelecimento de forças militares comuns na ALBA, ideia promovida por Hugo Chavez; e 3) o CDS como instrumento de exclusão dos EUA e do México das questões securitárias sul-americanas.

Os autores concluem seu estudo destacando o avanço da América do Sul na construção de seu próprio esquema de governança de segurança. Além disso, salientam a importância da UNASUL e seus órgãos para emancipar a região da hegemonia norte-americana. Por outro lado, eles chamam a atenção para o aumento da presença militar dos EUA, principalmente na Colômbia, como um desafio à consolidação dos arranjos cooperativos sul-americanos. Por fim, os autores discutem a necessidade de mais ações dos órgãos regionais para avaliar a robustez da América do Sul em gerenciar seus problemas de segurança.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano sob o eixo do institucionalismo

Saint-Pierre e Silva (2014) analisam a construção e desenvolvimento institucional do CDS. Além disso, os autores fazem um debate importante sobre conceitos e ideologias que compõe o pano de fundo da criação e funcionamento do CDS.

Um dos maiores méritos desse estudo é definir os papéis e impactos recíprocos que

os recentes arranjos cooperativos sul-americanos exercem uns sobre os outros. Os autores dão destaque à dinâmica UNASUL e CDS/ALBA e Aliança do Pacífico no jogo de equilíbrio regional. A ALBA é percebida como um órgão de clara orientação ideológica à esquerda (ou, em termos mais radicais, bolivariana), cuja vocação também inclui a defesa de seus membros. Por outro lado, a Aliança do Pacífico apresenta um perfil estritamente comercial e econômico, mas também pode ser visto sobre o prisma da influência norte-americana na região. É nesse contexto que se insere o CDS. Embora sofra o peso das disputas ideológicas, não há evidências de riscos à existência do *Conselho*.

Contrariando outros estudos, o foco dos autores não é na atuação do Brasil dentro do CDS. Os demais membros, principalmente Chile e Argentina, têm levado a cabo os limitados avanços dos últimos anos. Nesse ponto, tem-se destaque para atuação da atual presidenta do Chile e ex-presidenta *pró-tempore* da UNASUL, Michelle Bachelet, no desenvolvimento do órgão. Em sua última campanha eleitoral, Bachelet (apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 221) afirmou que sua política de defesa nacional objetivaria “gerar uma Comunidade de Segurança na América do Sul que garanta a paz e elimine definitivamente a ameaça da guerra, sendo o Conselho de Defesa da UNASUL a instituição para avançar nesta matéria”.

Ainda que não desprezem os avanços do CDS, os autores chamam a atenção para a *presidential-based performance*, em que o voluntarismo presidencial fundamentou as ações do CDS, prejudicando o grau de institucionalidade do organismo. Tal situação fragiliza o órgão e o deixa vulnerável aos humores e rumos dos governos regionais.

Se, por um lado, o Brasil foi fundamental para a criação do CDS, por outro, o Chile foi decisivo para o vigor do organismo. Foi

Bachelet que determinou a criação de um grupo de trabalho para elaborar o plano de execução da proposta. O Ministro da Defesa do país andino, Garcia Pinto, liderou esse esforço e realizou quatro reuniões, em Santiago, para discutir a arquitetura institucional do CDS.

Saint-Pierre e Silva (2014) apontam como resultado desse esforço inicial o diagnóstico sobre a necessidade de uma definição clara e comum do que é “defesa” para os países sul-americanos. Nesse ponto em específico, contrapuseram-se duas visões: uma liderada pela Colômbia (mais militarizada) e outra pela Argentina (mais politizada). Os autores chamam a atenção para o fato de que o CDS, na verdade, teria que lidar com isso logo ao início, uma vez que é esperado que o conceito de defesa defendido por cada país no CDS fosse uma extensão de suas definições políticas internas.

Os autores também dão destaque à Venezuela no desenvolvimento institucional do CDS. O país ficou responsável pela identificação das ameaças e desafios comuns à América do Sul. Todavia, o esforço foi limitadamente frutífero, uma vez que as realidades sul-americanas profundamente heterogêneas ditaram as dificuldades em estabelecer um panorama de ameaças comuns.

Os autores também destacam a participação da Argentina no CDS. Buenos Aires foi responsável por coordenar esforços e apoio para a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED/CDS), com sede na capital argentina. Também, o país platino articulou-se dentro do CDS para garantir a criação de um mecanismo que fomentasse a confiança e transparência, a saber: o Registro de Gastos de Defesa Sul-Americano.

Dessa forma, os autores concluem seu estudo enfatizando os poucos anos de funcionamento, a baixa institucionalidade e o

excepcional (e, talvez, passageiro) voluntarismo dos países sul-americanos em levar adiante o estabelecimento do CDS. Contudo, os autores deixam claro que, depois de quase sete anos de criação, o estabelecimento de um arranjo integrativo não é *per se* um reflexo ou evidência da autonomia decisória da região. Ao contrário, os titubeios recentes quanto ao andamento desses processos de integração podem indicar o enfraquecimento institucional de órgãos importantes para a consolidação da América do Sul como área autônoma e pacífica.

Considerações finais

Na década de 2000, emergiram ou se intensificaram questões favoráveis à criação de consensos na América do Sul em diversas áreas, inclusive defesa. Dentre as quais se destacam: 1) a eleição de governos de esquerda com viés desenvolvimentista e com políticas externas menos direcionadas aos EUA; 2) a intensificação de conflitos sub-regionais e relacionados ao narcotráfico; e 3) tentativa brasileira de consolidar seu papel de líder regional.

O CDS foi instituído em 2008. No entanto, não se configura uma aliança militar comum, mas um mecanismo de fomento ao intercâmbio na área militar entre os países membros da UNASUL. A criação do CDS fundamentou-se na proposta brasileira de fortalecer instrumentos regionais de cooperação militar, na tentativa de afastar a atuação de forças extracontinentais (notadamente, EUA e União Europeia) das questões sul-americanas.

Desde o início, o CDS teve que gerenciar os diversos interesses sul-americanos. Venezuela e Brasil tinham posições antagônicas quanto às funções e objetivos do órgão. Enquanto Caracas buscava um aparato institucional mais amplo que permitisse operações militares semelhantes a alianças de defesa

tradicionais, Brasília, por outro lado, estava disposta a promover uma perspectiva menos contundente, que favorecesse a criação de mecanismos consultivos e cooperativos, a fim de fomentar a integração, a construção de confiança mútua e a transparência militar.

Portanto, a criação do CDS está fundamentada em três fatores inter-relacionados: poder, governança e desenvolvimento. O poder está relacionado à segurança, na tentativa de promover estabilidade regional e alçar a América do Sul ao status de área autônoma (sobretudo em relação aos EUA). Já a governança tem o objetivo de organizar o espaço de defesa sul-americano, desenvolvendo estruturas normativas que possam gerir as tensões regionais, promover cooperação de defesa, diminuir incertezas e definir o papel dos militares e do uso da força na América do Sul. Por último, o desenvolvimento refere-se à retomada brasileira (ainda que limitada) da agenda desenvolvimentista, em que a cadeia produtiva nacional de materiais militares poderia ser integrada a projetos regionais.

De maneira geral, as três perspectivas tentam justificar a criação e o funcionamento do CDS (protagonismo brasileiro,

transformações no regionalismo e institucionalismo). Embora estejam separadas, elas não configuram percepções excludentes. Ao contrário, é possível observar articulações e complementações entre os eixos, que compartilham um elemento essencial: o papel do Brasil na construção do CDS. Nesse sentido, em menor ou maior grau, todas as pesquisas destacam a atuação brasileira em promover a criação do órgão. Se um eixo der total ênfase neste elemento, os demais o utilizarão como um dos fatores para o estabelecimento do *Conselho*.

Compreender a criação do CDS é explorar a articulação entre as questões de defesa e as diretrizes da política externa brasileira – sobretudo no governo Lula da Silva. Brasília buscou ampliar possibilidades de ganhos e concretização do interesse nacional no estabelecimento do CDS. Dessa forma, o protagonismo brasileiro apresentou-se como uma procura voluntária (talvez, necessária) para a construção de sua imagem de *global player*, por meio de uma liderança regional que pudesse garantir uma região estável e, ao mesmo tempo, gerar ganhos diretos ao projeto de desenvolvimento nacional.

Referências

- ADLER, Emanuel.; GREVE, Patricia. (2009), “When Security Community meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance”. *Review of International Studies*, 35, 1: 59-84.
- BURGES, S. W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.
- FLEMES, D.; RADSECK, M. Creating multilevel security governance in South America. *GIGA Institute of Latin American Studies*, v. 9, n. 117, 2009. Não paginado. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-flemes-radseck.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.
- FUCCILLE, A. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos da Defesa*, v. 1, n. 1, p. 112-146, 2014.
- KRAHMANN, E. (2003), “Conceptualizing Security Governance. Cooperation and Conflict”. *Journal of the Nordic International Studies Association*, junho de 2003.

- SAINT-PIERRE, H. L. *La defensa em la política exterior del Brasil: el consejo suramericano y la estrategia nacional de defensa*. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009>. Acesso em: 25 jun. 2015.
- SAINT-PIERRE, H. L.; SILVA, D. L. Percepções de segurança regional no âmbito da UNASUL: o Conselho Sul-Americano de Defesa. In: AYERBE, L. F. (Org.). *Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, p. 220-244.
- SANAHUJA, J. A. *Post-regionalism in South America: the case of UNASUR*. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS_2012_05.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 jun. 2015.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.
- SERBIN, A. De despertares y anarquias de la concertación regional. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 10, n. 3, p. 6-12, 2010.
- SILVA, L. I. L. *Discurso em comemoração do dia do diplomata*. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2006/04/20/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-comemoracao-do-dia-do-diplomata-e-formatura-das-turmas-de-2003-2005-e-2004-2005-do-mestrado-em-diplomacia-e-do-curso-de/>>. Acesso em: 30 maio 2016.
- UGARTE, J. M. *El consejo de defensa suramericano: balance y perspectivas*. Disponível em: <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2015.
- UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Decisión para el establecimiento del consejo de defensa suramericano de la UNASUR*. Disponível em: <<http://www.unasur.org/uploads/11/27/11272dcbdad1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.
- VARAS, A. *Brazil in South America: from indifference to hegemony*. Disponível em: <http://fride.org/download/COM_Brazil_Sudamerican_ENG.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

Resumo

Conselho de defesa sul-americano: três perspectivas de criação

Este artigo explora algumas perspectivas teóricas para a criação do Conselho de Defesa Sul-americano. O estudo consiste em analisar três eixos que justificam o estabelecimento do organismo, seus avanços e desafios. O argumento defendido é que as três percepções são complementares e auxiliam no melhor entendimento da atual arquitetura de segurança sul-americana.

Palavras-chave: Conselho de Defesa Sul-Americano; UNASUL; América do Sul; Segurança Regional; Defesa.

Abstract

Council of South American Defense: three perspectives on its creation

The paper explores some theoretical perspectives on the creation of the Council of South American Defense and analyzes three axes justifying the establishment of such organization, as well as its progresses and challenges. The main argument is that the three perspectives analyzed are complementary and that they help to better understand the current security architecture of South America.

Keywords: Council of South American Defense; UNSUR; South America; Regional Security; Defense.

Résumé

Conseil de défense sud-américain : trois perspectives de création

Cet article explore les perspectives théoriques concernant l'instauration du Conseil de Défense Sud-Américain. Il propose l'analyse de trois axes qui justifient son établissement, son progrès et ses défis. L'argument central défend l'idée que ces trois axes sont complémentaires et peuvent élargir les connaissances sur la structure actuelle de la sécurité sud-américaine.

Mots-clés: Conseil de Défense Sud-Américain; UNASUR; Amérique du Sud; Sécurité Régionale; Défense.