





Rafael Salatini  
Henrique Sartori de Almeida Prado  
(Organizadores)

PACIFISMO E COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
Teoria e prática



Universidade Federal da Grande Dourados  
Editora UFGD

Coordenador editorial : Edvaldo Cesar Moretti  
Técnico de apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho  
Redatora: Raquel Correia de Oliveira  
Programadora visual: Marise Massen Frainer  
e-mail: editora@ufgd.edu.br

Conselho Editorial  
Edvaldo Cesar Moretti | Presidente  
Wedson Desidério Fernandes | Vice-Reitor  
Paulo Roberto Cimó Queiroz  
Guilherme Augusto Biscaro  
Rita de Cássia Aparecida Pacheco Limberti  
Rozanna Marques Muzzi  
Fábio Edir dos Santos Costa

Ilustração da capa: Tiago Vieira

Diagramação e Impressão: Gráfica Triunfal| Assis | SP

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

327.1  
P117                      Pacifismo e cooperação nas relações internacionais teoria e prática /  
   organizadores: Rafael Salatini ; Henrique Sartori de Almeida  
   Prado – Dourados-MS : Ed. UFGD, 2013.  
   173 p.

ISBN: 978-85-8147-050-4  
Possui referências.

1. Relações internacionais – Mercosul. 2. Pacifismo. 3. Cooperação  
internacional. I. Título.

## SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	<b>7</b>
Rafael Salatini	
<b>Rousseau e as relações internacionais</b>	<b>11</b>
Rafael Salatini	
<b>Mudança de regime, paz democrática e teoria política normativa: notas preliminares</b>	<b>39</b>
Áureo de Toledo Gomes Erwin Pádua Xavier	
<b>Cooperação e Integração regional: um esboço teórico</b>	<b>55</b>
Henrique Sartori de Almeida Prado	
<b>Os <i>topoi</i> argumentativos da Corte Internacional de Justiça: estudo de um processo</b>	<b>83</b>
Antonio Graça Neto	
<b>A integração regional como restrição a negociações multilaterais</b>	<b>105</b>
Carlos Henrique Canesin	
<b>Crise na integração sul-americana: o governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano</b>	<b>125</b>
Roberto Goulart Menezes	
<b>Participação política e processo decisório: paradoxos latino-americanos</b>	<b>151</b>
Guillermo Alfredo Johnson Marcos Antonio da Silva	



## APRESENTAÇÃO

O presente livro foi idealizado a partir de uma crescente demanda intelectual de acadêmicos, professores e pesquisadores que atuam na área das Relações Internacionais e do Direito Internacional, mais especificamente na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR-UFGD), congregando o esforço intelectual de alguns de seus professores, aliado à contribuição de professores da Faculdade de Ciências Humanas da mesma Universidade (FCH-UFGD), como também de outras instituições federais brasileiras (UFU e UnB), num momento em que a paz e a cooperação internacional se inserem cada vez mais na agenda das relações interestatais, principalmente nas últimas décadas.

Nesse contexto, no capítulo 1 da presente obra, o professor Rafael Salatini (UFGD) apresenta uma análise sobre o tema das relações internacionais no âmbito do pensamento do filósofo genebrino Jean-Jacques Rousseau, com base na leitura de suas grandes obras políticas e especialmente os fragmentos epistolares recentemente editados. No capítulo seguinte, os professores Áureo de Toledo Gomes (UFU) e Erwin Pádua Xavier (UFU) trazem. Os autores partem do pressuposto de que esta teoria consiste em oferecer razões para os julgamentos que fazemos na esfera política, comparando os conceitos de mudança de regime e paz democrática, duas proposições que embasaram a “guerra ao terror” do governo George W. Bush, com as ideias desenvolvidas pelos filósofos John Rawls e Michael Walzer, teóricos que, de uma forma ou de outra, abordam questões envolvendo democracia e intervenções internacionais. Sua meta é questionar na esfera normativa as ideias que procuraram justificar as intervenções militares dos EUA desde o 11 de setembro de 2001.

No capítulo 3, o professor Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD) traz um esboço teórico acerca do tema da cooperação e integração regional, destacando as teorias parciais das

relações internacionais que abordam o tema em questão. Seu artigo enfatiza a evolução, as características e o desenvolvimento do processo de integração regional.

No quarto capítulo, o professor Antônio Graça Neto (UFGD) analisa o processo movido pela Nova Zelândia contra a França envolvendo reclamações contra os testes nucleares empreendidos pelo governo francês na região do Pacífico Sul, mais especificamente nos atóis de Mururoa e Fangataufa – os quais foram promovidos no ano de 1995. O processo aqui referido tramitou na Corte Internacional de Justiça, em Haia, na Holanda. A perspectiva utilizada neste estudo é, basicamente, a da teoria da argumentação de Chaïm Perelman e Lucie Olbrechts-Tyteca, o repertório dos *topoi* argumentativos sistematizados por Tercio Sampaio Ferraz Jr., bem como a semiótica da argumentação jurídica de Duncan Kennedy.

No capítulo 5, o professor Carlos Henrique Canesin (UFGD) aborda o caso da União Europeia (UE) enquanto ator nas negociações agrícolas da Rodada Doha de Desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) à partir de sua própria dinâmica de integração. Avalia o processo decisório da Política Agrícola Comum (PAC), os seus desdobramentos, e se o processo de integração europeu restringe ações multilaterais fora do ambiente da iniciativa de integração.

No capítulo 6, o professor Roberto Goulart de Menezes (UnB) discute o tema da relação geopolítica entre o Brasil e dois países da América do Sul, Bolívia e Paraguai, sob o ponto de vista, respectivamente, da questão do gás boliviano e da revisão do Tratado de Itaipu, no âmbito da política externa do governo Lula, destacando a preferência desse governo pela “liderança estrutural” e não a “indiferença”, para usar os próprios termos do autor.

Por fim, no capítulo final, os professores Guillermo Alfredo Johnson (UFGD) e Marcos Antonio da Silva (UFGD) fornecem uma ampla análise sobre o processo de instalação das democracias formais na América Latina no decorrer das últimas três décadas. Os autores traçam aspectos decisivos, ressaltando também as reformas que os Estados desta região experimentaram na última década, o que contribuiu para o aprimoramento da democracia e conseqüentemente o aumento da cooperação entre os Estados.

Este livro não tem a pretensão de esgotar os temas da paz e cooperação internacional, mas sim trazer à luz alguns importantes argumentos que servirão para a condução de uma discussão mais profunda sobre os temas, tanto do ponto de vista teórico quanto prático. Espe-

ramos que a sua leitura contribua para estimular a análise e a pesquisa, bem como propiciar ao leitor um melhor conhecimento sobre o futuro das relações internacionais.

Rafael Salatini  
Henrique Sartori de Almeida Prado  
(Organizadores)



## ROUSSEAU E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS<sup>1</sup>

Rafael Salatini

Doutor em Ciência Política pelo DCP-FFLCH-USP. Professor adjunto do curso de Relações Internacionais da FADIR-UFGD.

O tema das relações internacionais está fartamente presente em toda a escola do jusnaturalismo moderno, que vai de Hobbes ao primeiro Fichte, embora tenha sido mais extensamente desenvolvido por alguns autores que por outros: mais por Pufendorf que por Hobbes e mais por Kant que por Locke, para citar alguns exemplos fortemente representativos. Hobbes – embora possa ser o teórico mais influente da concepção jusnaturalista moderna das relações internacionais, cujas palavras identificando as relações internacionais como um exemplo empírico bastante próximo do estado hipotético de natureza seriam repetidas praticamente *ipsis literis* de Espinosa até Kant e mesmo depois – não oferece mais que algumas curtas linhas a respeito do assunto, repetidas e sem alteração do conteúdo em cada um de seus três grandes tratados sobre a política. Como neste trecho que retiro do *De cive* (1642):

Ora, o que são as repúblicas, senão tantos acampamentos que se fortalecem com armas e homens um contra o outro, cuja condição (por não sofrer a restrição de nenhum poder comum pelo qual possa fazer-se entre elas sequer uma paz incerta, tal como uma breve trégua) deve ser considerada como um estado de natureza, que sabemos ser o estado de guerra?<sup>2</sup> (X, 17).

---

1 Este texto foi apresentado na “XVI Semana de Filosofia da UFG/XI Semana de Integração da Graduação com a Pós-Graduação – Subjetividade e vontade”, entre os dias 01 e 05 de junho de 2009, na cidade de Goiânia-GO.

2 HOBBS, T. *Do cidadão*. Trad. R.J. Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 170.

Pufendorf – que descreverá as relações internacionais com a mesma imagem apresentada por Hobbes (o estado de natureza) – além de dedicar dois capítulos do segundo livro de seu *Os deveres do homem e do cidadão de acordo com as leis do direito natural* (1673) às relações internacionais (o capítulo XVI, que tem por título “Da guerra e da paz”, e o capítulo XVII, cujo título é “Das alianças”), escreverá um tratado inteiramente dedicado ao tema das relações internacionais, intitulado *Do direito natural e das gentes* (1672), escreve o seguinte:

E, para que possamos compreender tudo em poucas palavras, em um *estado de natureza* todo homem deve contar apenas com sua própria força; enquanto, em uma *comunidade*, todos estão do seu lado: lá, homem nenhum pode ter certeza de aproveitar os frutos do seu trabalho; aqui, todos garantem isso para ele; lá, dominam as paixões, e existe uma guerra contínua, acompanhada de medos, escassez, sordidez, solidão, barbarismo, ignorância e brutalidade; aqui, governa a razão e há tranqüilidade, segurança riqueza, limpeza, sociedade, elegância, conhecimento e humanidade<sup>3</sup> (*Os deveres do homem...*, II, I).

Da mesma forma, Locke, leitor de Hobbes e de Pufendorf, sem concordar com nenhum dos dois sob o ponto de vista da política interna, oferece a mesma descrição das relações internacionais, sob o ponto de vista do *status naturae*, afirmando, em seu *Segundo tratado sobre o governo* (1690):

Pergunta-se muitas vezes, como objeção importante, *onde* estão, ou em algum tempo estiveram, os homens em tal estado de natureza. Ao que bastará responder, por enquanto, que, dado que todos os príncipes e chefes de governos independentes no mundo inteiro encontram-se num estado de natureza, claro está que o mundo nunca esteve nem jamais estará sem um certo número de homens nesse estado<sup>4</sup> (II, § 14).

No seu inacabado *Tratado político* (1677), Espinosa também escreverá:

---

3 PUFENDORF, S. *Os deveres do homem e do cidadão de acordo com as leis do direito natural*. Org. I. Hunter/D. Saunders, trad. (ing.) A. Tooke, trad. (port.) E.F. Alves. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007, p. 257.

4 LOCKE, J. *Dois tratados sobre o governo*. Trad. J. Fischer. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 392.

Pois que, com efeito, (...) o direito do soberano não é mais do que o próprio direito natural, dois Estados estão um em relação ao outro como dois homens em estado natural, com a diferença que a Cidade pode defender-se a si mesma da opressão de uma outra Cidade, coisa de que o homem em estado natural é incapaz, fatigado como está quotidianamente pelo sono, frequentemente por uma doença do corpo ou da alma, e, enfim, pela velhice, exposto, além disso, a outros males contra os quais a Cidade se pode defender<sup>5</sup> (III, § 11).

Vê-se que o estado de natureza é o princípio básico da compreensão jusnaturalista das relações internacionais: embora cada autor possua uma concepção própria de estado de natureza (polêmico em Hobbes, agonístico em Locke, etc.), não se discute que as relações entre Estados não se encontram em estado civil, mas sim em estado natural.

As ideias jusnaturalistas a respeito das relações internacionais desembocarão em Kant, que desenvolverá a mais completa teoria das relações entre os Estados no âmbito do jusnaturalismo moderno, partindo – igualmente – do estado de natureza como descrição hipotética das relações *inter* Estados, mas superando todas as descrições anteriores pela sua filosofia da história que, daquele estado inicial, ao passar pela sociedade civil internacional e pela sociedade cosmopolita, alcançará a coroação com a paz perpétua, ideia esboçada em seus opúsculos de filosofia da história, em especial no artigo “Sobre a paz perpétua” (1795 [1ª ed.], 1796 [2ª ed.]), e em sua *Metafísica dos costumes* (1797). Nestas obras, descreve, em termos teleológicos, os Estados surgindo inicialmente numa relação polêmica entre si (idêntica à descrição hobbesiana), em estado de natureza e terminando numa confederação de Estados republicanos (imaginada apenas germinalmente por teóricos como Pufendorf e Leibniz), segundo os princípios conclusivos do cosmopolitismo.

Entretanto, no que se refere à teoria das relações internacionais, a estrada que vai de Hobbes a Kant deve passar necessariamente pelo importantíssimo nome do autor de *O contrato social* (1762). Depois de Pufendorf e antes de Kant, o autor que mais atenção concedeu ao tema internacional, no âmbito do jusnaturalismo moderno (a partir do pressuposto de que o jusnaturalismo moderno nasce com Hobbes e não, como se dizia antes, com Grócio, que pertence ao jusnaturalismo tradicional, cujas ideias se fundamentam, segundo Rousseau, na “autoridade de

---

5 ESPINOSA, B. *Tratado político*. Trad. M. Castro. Estampa, 2004, p. 37-38.

poetas” e não na reta razão) foi Jean-Jacques Rousseau. Embora nunca tenha escrito um tratado específico sobre o tema da relação entre os Estados – conquanto seja sabido que *O contrato social* consiste na primeira parte de uma obra mais ampla nunca escrita dedicada ao tema das instituições políticas cuja sequência contaria com uma reflexão sistemática sobre as relações internacionais<sup>6</sup> –, o tema das relações internacionais está presente em praticamente todas as obras políticas rousseauianas, desde o *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (1754) até as *Considerações sobre o governo da Polônia* (1771), passando pelo verbete “Economia política” escrito para a *Enciclopédia* (1755) de Diderot e D’Alembert, pelas *Cartas escritas da montanha* (escritas entre 1763-1764 e publicadas em 1764), por *O contrato social* e pelo *Projeto de constituição para a Córsega* (1763), para citarmos seus escritos políticos mais importantes. Ademais, entre esses escritos, podem ser encontrados inúmeros textos esparsos dedicados exclusivamente ao tema internacional, como o “Julgamento sobre a paz perpétua” (escrito em 1756, mas publicado apenas em 1782, postumamente) e o “Extrato e julgamento do projeto de paz perpétua do abade de Saint-Pierre” (1756), além de fragmentos epistolares e recentemente editados. Dedicarei este texto, de natureza meramente introdutória, ao estudo dessa temática nas obras políticas mais importantes de Rousseau<sup>7</sup>, o que inclui especialmente esses últimos textos.

Assim como em toda a tradição jusnaturalista moderna, a teoria das relações internacionais tem início para Rousseau no estado de natureza: depois de instituída a sociedade civil, que põe fim ao estado natural entre os indivíduos, esta mesma sociedade civil (ou Estado) passa a se ver em estado natural frente às demais sociedades civis (ou Estados) que passaram por igual ou similar – e, na compreensão de Rousseau, simultâneo – processo de formação interna. Todavia,

---

6 Tanto que o capítulo IX do livro IV, conclusivo da obra, diz apenas o seguinte: “Depois de ter exposto os verdadeiros princípios do direito político e procurado fundar o Estado em sua base, restaria ainda ampará-lo por suas relações externas, o que compreenderia o direito das gentes, o comércio, o direito da guerra e das conquistas, o direito público, as ligas, as negociações, os tratados, etc. Tudo isso, porém, constitui um assunto novo e muito vasto para minha curta vista. Tive que fixá-la sempre mais perto de mim” (ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. Trad. A.P. Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 167-168).

7 Cito outros textos que abordaram substantivamente o mesmo tema: RAMEL, F.; JOUBERT, J. P. *Rousseau et les relations internationales*. Paris: Harmattan, 2000. 184 p.; e HOFFMAN, S. Rousseau sobre a guerra e a paz. Trad. C.H. Canesin. *Videre*, vol. 02, n. 03 (no prelo).

quando se fala em estado natural não se pode deixar de notar a originalidade da descrição desse estado no pensamento rousseauiano frente àquela descrição feita invariavelmente por toda a tradição jusnaturalista, seja anterior ou posterior (uma originalidade tão grande que Rousseau sentiu necessidade de escrever um tratado inteiramente dedicado à descrição desse estado enquanto, de Hobbes a Fichte, tal descrição nunca ocupara mais do que um capítulo): enquanto, ao longo da tradição, o estado de natureza nunca deixou de ser descrito como um estado em que os indivíduos permaneciam em adjunção uns aos outros (fosse tal adjunção descrita como um estado pré-social, como em Hobbes, ou como um estado social, como em Locke ou Kant), advindo daí grande parte de suas dificuldades, Rousseau descreverá o estado de natureza como um estado em que os indivíduos se encontravam em isolamento, como se pode perceber neste trecho do *Discurso sobre a desigualdade*:

Concluamos que, errando pelas florestas, sem engenho, sem a palavra, sem domicílio, sem guerra e sem vínculos, sem a menor necessidade de seus semelhantes, assim como sem nenhum desejo de prejudicá-los, talvez até sem jamais reconhecer algum deles individualmente, o homem selvagem, sujeito a poucas paixões e bastando-se a si mesmo, tinha apenas os sentimentos e as luzes próprias desse estado, sentia apenas suas verdadeiras necessidades, só olhava o que acreditava ter interesse de ver e sua inteligência não fazia mais progressos do que sua vaidade. Se porventura fazia alguma descoberta, não podia comunicá-la, pois nem sequer os filhos reconhecia. A arte parecia com o inventor; não havia educação nem progresso, as gerações se multiplicavam inutilmente e, partindo cada uma sempre do mesmo ponto, os séculos escoavam-se em toda a grosseria das primeiras épocas, a espécie já estava velha e o homem continuava a ser sempre criança<sup>8</sup> (1<sup>a</sup>).

Para Rousseau, o estado de natureza não é um estado social, como pensam os autores liberais – para quem o Estado nasce mais como um árbitro, com poderes limitados, que como um “deus terreno”, para usar uma expressão hobbesiana, com poderes ilimitados – mas um estado pré-social, como para Hobbes, mas com características grandemente diferentes ou praticamente opostas: enquanto para Hobbes, o estado de natureza é um estado no qual os indiví-

---

8 ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. M.E. Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 197.

duos não se encontram isolados, mas uns perto dos outros, daí advindo, dado sua característica violenta, incríveis males para todos, Rousseau caracteriza o estado de natureza como um estado de isolamento, imaginando cada indivíduo numa condição selvagem de plena autonomia, na qual as relações com outros indivíduos semelhantes são inexistentes ou, no máximo, fugazes e desnecessárias. Nesse sentido, o estado de natureza consiste, no caso hobbesiano, numa situação puramente lógica (da qual apenas três exemplos empíricos aproximados são mencionados: a vida dos povos silvícolas, a guerra civil e as relações internacionais); enquanto, no caso rousseauiano, consiste numa situação histórica, de forte inspiração montesquieuana, ainda que constituída por uma história ideal (como em Vico ou em Hegel), em que os exemplos empíricos possíveis não podem ser encontrados nem na vida dos povos silvícolas, pois até mesmo estes se encontrariam num estágio avançado de desenvolvimento frente ao estado natural.

As consequências dessa diferença são grandes e importantes: no primeiro caso, o comportamento dos indivíduos em estado natural, sem sociedade, mas encontrando uns próximos dos outros, será negativo, segundo descrevera Hobbes com a clássica expressão *homo homini lupus* [o homem é o lobo do homem] (que remonta ao *more ferarum* [modo bestial] de Lucrécio); enquanto, no segundo caso, isolados na floresta, o comportamento natural dos homens será descrito por Rousseau com a expressão *bon sauvage* [bom selvagem] (que remonta ao ζῷον πολιτικὸν [animal político] de Aristóteles). No primeiro caso, prevalecerá entre os indivíduos a guerra, segundo a expressão também hobbesiana da *bellum omnium contra omnis* [guerra de todos contra todos]; no segundo, inevitavelmente, prevalecerá a paz, segundo uma expressão que poderia ser, por amor à homologia, a seguinte: *pax omnium inter omnis* [paz de todos para com todos]. Como se vê facilmente, tratam-se de duas descrições antitéticas: uma polêmica, outra pacífica (ou, no mínimo, agonística). Mas como Hobbes teria chegado a uma conclusão tão errada do estado de natureza? A disputa com relação à descrição tradicional do estado de natureza é explícita na obra de Rousseau. Neste trecho de uma carta escrita entre 1755 e 1756, Rousseau apresenta sua crítica à descrição hobbesiana do estado de natureza (que seria repetida, somando-se o nome de Pufendorf, em *O contrato social*):

Contudo, mesmo que fosse verdade que essa cobiça incontrolável e sem limites se tivesse desenvolvido em todos os homens, na medida em que a supõem nossos sofistas, ainda assim ela não levaria ao estado de guerra universal entre todos que Hobbes ousa pintar em

toda a sua repugnância. O desejo frenético de tudo possuir é incompatível com o desejo de destruir todos os nossos iguais. O conquistador que por infelicidade se visse só no mundo, tendo morto todos os seus habitantes, não poderia gozar a sua situação justamente por possuir tudo. Com efeito, de que valem as riquezas senão para serem transferidas aos outros? De que valeria possuir todo o universo, para ser o seu único habitante? Poderia o estômago do conquistador absorver todos os frutos da terra? Quem colheria a produção de todos os climas do mundo? Quem testemunharia o seu império nas vastas solidões onde o único sobrevivente estivesse ausente? Que poderia ele fazer com os seus tesouros? Quem partilharia os alimentos que tivesse ao seu dispor? A que olhos poderia exhibir o seu poder? Assim, em lugar de matar a todos, o conquistador poria todos a ferros, de modo que pelo menos teria escravos a seu serviço. O que muda imediatamente a natureza da questão: como não se trata mais de destruir, o estado de guerra é abolido. Neste ponto o leitor pode suspender seu julgamento, e não deixarei de examinar este ponto<sup>9</sup>.

---

9 ROUSSEAU, J. J. O estado de guerra nascido do estado social. In: ROUSSEAU, J. J. *Rousseau e as relações internacionais*. Trad. S. Bath. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília: UnB/IRPI, 2003, p. 47. Na mesma carta, mais adiante, Rousseau continua: “Contrastemos essas idéias, por um momento, com o horrível sistema de Hobbes, e chegaremos ao inverso da sua doutrina absurda. O estado de guerra está longe de ser natural ao homem, pois a guerra nasce da paz, ou pelo menos das precauções tomadas pelos homens para garantir uma paz duradoura. Quem poderia imaginar, sem tremer de horror, o sistema insano de uma guerra natural de todos contra todos? Que poderia ser mais estranho do que urna criatura que admitisse que o seu bem-estar depende da destruição de toda a sua espécie? E como se poderia conceber que essa espécie, tão monstruosa e detestável, durasse só duas gerações? Contudo, a esse ponto chegou um dos melhores gênios que já viveu, levado pelo seu desejo, ou entusiasmo, de instituir o despotismo e a obediência passiva, tomando como objetivo digno um princípio tão feroz. A sociedade, que restringe todas as nossas inclinações naturais, não pode extingui-las; a despeito dos nossos preconceitos, e a despeito de nós mesmos, elas ainda ocupam o fundo do nosso coração, levando-nos muitas vezes à verdade que abandonamos em troca de algumas ilusões. Se essa hostilidade recíproca e destrutiva fosse parte do nosso mundo, ainda assim ela se faria sentir, empurrando-nos para trás, a despeito de nós mesmos, através de todos os vínculos sociais. O coração do homem seria corroído por um terrível ódio da humanidade. Ele lamentaria o nascimento dos seus filhos; festejaria a morte dos seus irmãos; e a sua primeira reação seria matar quem encontrasse dormindo. A boa-vontade que nos faz compartilhar a felicidade dos nossos iguais, a compaixão que nos aproxima do sofredor e nos aflige com o seu sofrimento, seriam sentimentos desconhecidos, contrariando frontalmente a natureza. O sofredor seria um monstro e não um homem sensível, digno de piedade; e por natureza seríamos o tipo de pessoa que temos dificuldade em ser, mesmo no meio da depravação que nos persegue. Em vão o sofista dirá que esta natural inimizade não é inata e imediata, mas se baseia na inevitável competição que surge do direito a tudo por parte de cada um. Pois a percepção desse suposto direito não é mais natural ao homem do que a guerra que ele produz. Já observei, e não posso repetir em demasia, que o erro de Hobbes e dos filósofos consiste em confundir o homem natural com o homem situado diante dos seus olhos, transpondo em um sistema o ser que só pode existir em outro. É incontestável que o homem deseja o seu próprio bem-estar, e tudo o que pode contribuir para ele. Mas esse

A grande animosidade de Rousseau para com Hobbes (a quem xinga inúmeras vezes de “sofista”) se encontra na virtual inversão da relação entre estado natural e estado civil que o filósofo anglicano teria procedido na sua descrição da natureza humana, apresentando, para falar esquematicamente, o homem natural com as características do homem civil e, inversamente, o homem civil com as características do homem natural (vendo um londrino ou um parisiense e pensando que é um homem natural). Como consequência, Hobbes teria alimentado a ideia de que os vícios humanos seriam naturais e as virtudes, civis (a natureza humana seria corrompida), enquanto o correto seria descrever seus vícios como civis e suas virtudes como naturais (a sociedade corromperia o homem). Trata-se, portanto, com grande efeito, de um erro de perspectiva, cuja solução passaria, simplesmente, por uma inversão. O que se falara tradicionalmente sobre o estado natural deve ser projetado sobre a sociedade civil e o que se propusera a respeito da sociedade civil servirá bem para descrever a natureza humana: a proposição da *pax omnium inter omnis* [paz de todos para com todos] para o estado de natureza e da *bellum omnium contra omnis* [guerra de todos contra todos] para a sociedade civil estariam bem mais perto das ideias de Rousseau.

Assim, procedendo à inversão do esquema hobbesiano estado de natureza vicioso/estado civil virtuoso para um esquema estado de natureza virtuoso/estado civil vicioso, Rousseau concluirá que o homem não é naturalmente violento, como afirmara o autor do *Leviatã* (1651),

---

bem-estar é limitado pela natureza à necessidade física. Com efeito, que falta ao homem para ser feliz de acordo com a sua constituição, se ele tem um espírito saudável e o corpo livre de sofrimentos? É pouco o que deseja quem nada tem; o que não tem ninguém para comandar tem poucas ambições. A abundância promove a ambição: quanto mais se recebe, mais se deseja. E o que já tem muito deseja tudo: a loucura da monarquia universal só atormentou o coração dos grandes monarcas. Esta é a marcha da natureza, o desenvolvimento das paixões. Um filósofo superficial observa as almas que foram trabalhadas cem vezes no fermento da sociedade, e pensa ter observado o homem. Mas para entendê-lo bem é preciso desenredar a hierarquia natural dos seus sentimentos e não é entre os habitantes de uma grande metrópole que devemos buscar os primeiros sinais da natureza impressos no coração humano. Assim, este método analítico só produz lacunas e mistérios que até mesmo os mais sábios mal compreendem. Indague-se por que a moral se corrompe quando os espíritos se iluminam. Incapazes de encontrar uma razão, terão a ousadia de negar o fato. Pergunte-se por que os selvagens trazidos para o nosso meio não compartilham das nossas paixões e dos nossos prazeres, e não atribuem o menor valor às coisas que desejamos tão ardentemente. Eles nunca o explicarão, ou só o explicarão de acordo com os seus princípios, pois só conhecem o que podem ver, e nunca viram a natureza. Sabem muito bem o que é um habitante de Londres ou de Paris; mas nunca saberão o que é um homem” (J.-J. Rousseau, *O estado de guerra...*, p. 57-59).

seguindo uma tradição longeva que vai de Lucrécio a Maquiavel e segue ainda com Vico, mas que o homem é naturalmente pacífico, como afirma outra velha tradição que vai de Aristóteles a Erasmo (chegando, posteriormente aos pensadores anarquistas), como se pode ler neste trecho (ainda da carta mencionada acima):

O homem é naturalmente pacífico e medroso: diante do menor perigo, sua primeira reação é fugir. O que o leva à luta é só a força do hábito e a experiência. No seu estado natural, todas as paixões que o movem a desafiar os perigos e a morte – a honra, o interesse, o preconceito, a vingança – lhe são estranhas. Só ao ingressar na vida social, com outros homens, ele decide atacar, e só se torna um soldado depois que é cidadão. Não há uma inclinação natural no homem para que guerreie seus companheiros. Mas estou me detendo demais em um sistema ao mesmo tempo absurdo e revoltante, que cem vezes já foi refutado. Portanto, não há uma ‘guerra geral entre os homens’, e não é verdade que a espécie humana tenha sido criada só para se dedicar à destruição mútua. Falta considerar, porém, a guerra de natureza acidental ou excepcional que possa ocorrer entre dois ou mais indivíduos. Se o direito natural só estivesse inscrito na razão humana, não poderia guiar a maioria das nossas ações. Mas ele está gravado também, de forma indelével, no coração humano, e aí ele fala ao homem com mais força do que todos os preceitos da filosofia; é no coração humano que afirma que não é permitido sacrificar a vida dos seus semelhantes, a não ser para preservar a sua; é onde lhe mostra o horror de matar a sangue frio, mesmo quando se vê obrigado a fazê-lo. Posso imaginar que nas disputas sem arbitragem que podem surgir no estado da natureza, movido pela ira um homem pode às vezes matar um outro, empregando a força ou a surpresa. Mas se houvesse uma guerra genuína, imagine-se a estranha situação em que se encontraria esse mesmo homem se só pudesse preservar a própria vida às custas da morte de alguém; se houvesse uma relação entre eles que exigisse a morte de um para que o outro vivesse. A guerra é um estado permanente que pressupõe relações constantes; relações que ocorrem raramente entre os homens, já que entre os indivíduos há um fluxo constante que muda continuamente sua motivação e seus interesses. Assim, um motivo de conflito surge e desaparece quase ao mesmo tempo; uma disputa começa e termina no mesmo dia; pode haver lutas e homicídios, mas nunca, ou raramente, longas guerras e inimizades<sup>10</sup>.

---

10 ROUSSEAU, J. J. *O estado de guerra...*, p. 47-48. Embora a concepção geral do estado de natureza no pensamento rousseauiano seja pacífica, o filósofo de Genebra se contradiz por vezes e afirma igualmente o contrário, como neste trecho (que apresenta uma incrível linguagem *a la* Hobbes) de um outro fragmento epistolar escrito no mesmo período: “Para entender quais são precisamente as leis da guerra vamos examinar

Este trecho é lapidar para comprovar a natureza pacífica do homem advogada por Rousseau. Enquanto na descrição hobbesiana do estado de natureza, em que os homens não estão isolados uns dos outros, mas sempre próximos, o predomínio da paixão impele os homens a todos os vícios, inclusive ao pior de todos, a recorrência à violência para defender seus interesses, disseminando-se então o medo da morte violenta; na descrição rousseauiana do mesmo estado, onde predomina o isolamento, os homens não são tomados pelas mesmas paixões, que somente surgem na sociedade civil. Para Rousseau, como os homens em estado de natureza vivem isolados, todas as instituições que envolvem a interação humana, do ato sexual ao confronto violento, que inicialmente só ocorrem de maneira incidental, tornando-se em seguida costumeiras e por fim entornando em obrigação moral, só podem ocorrer posteriormente à constituição social, não existindo enquanto inclinação natural. Se não bastasse essa condição natural, ocorre a característica da piedade, inerente ao homem, segundo a qual a vida dos semelhantes não pode ser sacrificada senão em defesa de sua própria. Segundo afirma Rousseau, tal característica, que toma sob a mais elevada consideração a vida dos semelhantes, conteúdo do direito natural, está impressa tanto na razão quanto no coração humanos, posto que “aí ele fala ao homem com mais força do que todos os preceitos da filosofia”. Em outras palavras, se existe um predomínio das paixões nos homens em suas condições primitivas, também estas não lhes impingem à guerra, mas sim à paz. Não há na natureza humana um princípio segundo o qual *bellum est quaerenda* [a guerra deve ser buscada], que surge apenas com a sociedade civil, mas sim um princípio que afirma que *pax est quaerenda* [a paz deve ser buscada] e *bellum est vitanda* [a guerra deve ser evitada].

---

de perto a sua natureza, e aceitar só o que dela decorrer necessariamente. No estado da natureza, dois homens lutam; há sem dúvida um estado de guerra entre eles. Mas, por que lutam? Querem talvez devorar-se? Mesmo entre os animais, isto só acontece entre diferentes espécies. Com os homens acontece o mesmo que entre os lobos: o motivo da disputa está sempre divorciado da vida dos que lutam. Pode acontecer naturalmente que um deles seja morto, mas a sua morte é o meio que leva à vitória, e não o seu objetivo, porque desde que um admita a derrota, o outro, reconhecido como vencedor, se apossa do objeto da disputa. Cessa o combate, termina a guerra” (J.-J. Rousseau, Fragmentos sobre a guerra. In: ROUSSEAU, J. J. *Rousseau e as relações internacionais*, p. 63).

Se o princípio da guerra existe no sistema internacional, não nasce da natureza humana, que é pacífica, mas das características inerentes à própria sociedade internacional<sup>11</sup>. O surgimento do sistema internacional é descrito por Rousseau neste trecho da mesma epístola:

Logo que se forma a primeira sociedade, o que se segue é necessariamente a formação de todas as outras. É preciso integrar-se a uma delas ou unir-se para resistir a essa tendência; imitá-las ou deixar-se engolir por elas. Desse modo, toda a face da terra se transforma; em toda parte a natureza desapareceu; em toda parte o artifício humano assumiu o lugar da natureza; a independência e a liberdade natural cederam lugar às leis e à escravidão; os seres livres deixaram de existir; o filósofo procura o homem e não mais o encontra. Mas é inútil esperar a aniquilação da natureza, pois ela renasce e volta a se revelar quando menos se espera. A independência dos homens, que foi afastada, se refugia nas sociedades; e estas grandes entidades, deixadas a seus próprios impulsos, produzem colisões que se tornam cada vez mais terríveis à medida que o seu peso aumenta em proporção ao dos indivíduos. Mas alguém perguntará como é possível que essas sociedades, todas com sólido fundamento, possam chocar-se umas com as outras. Não deveria a sua formação fazer com que se mantivesse entre elas uma paz perpétua? Estando obrigadas, como os homens, a buscar fora de si a satisfação de suas necessidades? Não tendo em si mesmas tudo a que é necessário para a sua preservação? A competição e o comércio sendo inevitavelmente uma fonte de discórdia? Por outro lado, não é verdade que antes do comércio sempre houve diferentes povos em todas as terras – prova irrefutável de que os povos podem sobreviver sem comerciar?<sup>12</sup>.

---

11 Como bem argumentado está na seção dedicada a Rousseau da clássica obra de WALTZ, K.N. *O homem, o Estado e a guerra*: uma análise teórica. Trad. A.V. Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 197-230.

12 ROUSSEAU, J. J. *O estado de guerra...*, p. 49-50. Na segunda parte do “Discurso sobre a desigualdade”, Rousseau já havia escrito: “Vê-se facilmente como o estabelecimento de uma única sociedade tomou indispensável o de todas as outras e como, para fazer frente a forças unidas, foi preciso unir-se por sua vez. As sociedades, multiplicando-se ou estendendo-se com rapidez, logo cobriram toda a superfície da terra, e já não foi possível encontrar um único ponto no universo onde se pudesse libertar-se do jugo e subtrair a cabeça à espada, amiúde mal conduzida, que cada homem viu perpetuamente suspensa sobre a sua. Tomando-se assim o direito civil a regra comum dos cidadãos, a lei da natureza só foi seguida entre as diversas sociedades em que, com o nome de direito das gentes, foi temperada por algumas convenções tácitas para tornar possível o convívio e substituir a comisseração natural que, perdendo de sociedade para sociedade quase toda a força que tinha de homem para homem, só reside ainda em algumas grandes almas cosmopolitas que transpõem as barreiras imaginárias que separam os povos e que, a exemplo do ser soberano que as criou, envolvem todo o gênero humano em sua benevolência. Os corpos políticos, permanecendo assim entre si no estado de natureza,

Diferentemente de Hobbes ou Locke, que, depois de exporem a formação da sociedade civil, pouco ou nada falam, para além de mencionar seu estado natural, a respeito da formação do sistema internacional, formado pelas demais sociedades civis ao redor, Rousseau é enfático ao asseverar que a formação das diversas sociedades civis ocorre de maneira mais ou menos simultânea (assim como a formação dos primeiros Estados modernos europeus foi mais ou menos simultânea), mediante uma força política centrípeta, de modo que é “preciso integrar-se a uma delas ou unir-se para resistir a essa tendência; imitá-las ou deixar-se engolir por elas”. Dessa forma, não seria possível ocorrer o surgimento de apenas uma sociedade civil, permanecendo as demais regiões em estado natural, de maneira que uma descrição do primeiro processo sem uma descrição do segundo seria simplesmente incompleta (ainda que, por motivos alheios à sua vontade, a própria descrição rousseauiana tenha resultado assim). A formação da Europa moderna, onde, ao surgimento do primeiro Estado moderno, procedeu-se inevitável e simultaneamente, no prazo de um ou dois séculos, a formação dos demais (permanecendo as regiões não unificadas, como a península itálica e o império germânico, em sérias dificuldades políticas, como bem observaram, respectivamente, Maquiavel e o jovem Hegel), de maneira que, no século XVIII, a sociedade internacional europeia já estava completa, oferecia a Rousseau uma visão sistêmica das relações internacionais para a qual sua teoria servia apenas como racionalização de um fenômeno político dado. Em suas palavras, num prazo muito rápido, “toda a face da terra se transforma; em toda parte a natureza desapareceu; em toda parte o artifício humano assumiu o lugar da natureza; a independência e a liberdade natural cederam lugar às leis e à escravidão; os seres livres deixaram de existir; o filósofo procura o homem e não mais o encontra”. Desse modo, tanto em teoria quanto na prática, não é possível falar da formação de uma

---

logo se ressentiram dos inconvenientes que haviam forçado os particulares a sair dele, e esse estado tomou-se ainda mais funesto entre esses grandes corpos do que o fora anteriormente entre os indivíduos dos quais eram compostos. Daí provieram as guerras nacionais, as batalhas, os assassínios, as represálias que fazem estremecer a natureza e chocam a razão, e todos esses horríveis preconceitos que consideram uma virtude a honra de derramar o sangue humano. As pessoas mais honestas aprenderam a incluir entre seus deveres o de degolar seus semelhantes; viram-se por fim os homens massacrarem-se aos milhares sem saber por quê; e cometiam-se mais assassínios num só dia de combate e mais horrores na tomada de uma única cidade do que se haviam cometido no estado de natureza, durante séculos inteiros, em toda a superfície da Terra. Tais são os primeiros efeitos que se entrevêm na divisão do gênero humano em diferentes sociedades” (J.-J. Rousseau, *Discurso...*, p. 222-223).

única sociedade civil, mas sim da formação simultânea de um sistema internacional composto por diversas sociedades civis, todas coexistindo lado a lado.

Que essas sociedades civis permaneçam em estado de natureza, como (repetindo toda a tradição desde Hobbes) Rousseau afirma, contudo, não pode se coadunar com sua própria descrição do estado natural tal qual vista até aqui, caracterizada pelo isolamento e, a partir deste, pelo pacifismo. Se o próprio surgimento das diversas sociedades civis, que constituem o sistema internacional, é simultâneo, o isolamento entre elas – que Rousseau defenderá com toda a força, em especial no que se refere aos Estados pequenos (veremos à frente) – é efetivamente impossível, de maneira que “estas grandes entidades, deixadas a seus próprios impulsos, produzem colisões que se tornam cada vez mais terríveis à medida que o seu peso aumenta em proporção ao dos indivíduos”.

Não é difícil notar que todo o esforço feito por Rousseau para se distanciar da *bellum omnium contra omnis* [guerra de todos contra todos], que Hobbes dizia caracterizar as relações naturais tanto *inter* homens quanto *inter* Estados, se esvai quando da caracterização das relações internacionais, que nenhum teórico jusnaturalista, nem Hobbes nem Pufendorf nem Locke nem Rousseau nem Kant nem Fichte (nem Hegel nem Marx, fora do âmbito do jusnaturalismo), conseguiram caracterizar sem recorrer ao conceito de guerra, que consiste na principal instituição observada – infelizmente – nesse nível de organização política. Rousseau não deixa de conceder que das nações mais sólidas às mais débeis, das mais desenvolvidas às mais atrasadas, das mais cultas às mais ignorantes, das mais fortemente armadas às mais desarmadas etc., nenhuma nação se viu excluída da possibilidade de “chocar-se umas com as outras”. Mesmo sua formação interna sendo baseada no espírito da paz, mesmo “tendo em si mesmas tudo a que é necessário para a sua preservação” e, quando não, tendo o comércio internacional (princípio básico das relações internacionais para os pensadores liberais) como forma de provisão das necessidades que não podem ser providas internamente, e mesmo havendo um histórico de que é possível a sobrevivência de uma nação sem comércio, quando este se torna fonte de discórdia, a sombra da guerra nunca abandonou os povos organizados.

Resta, todavia, uma dificuldade lógica da argumentação: como pode Rousseau descrever 1) o estado de natureza como pacífico (contra Hobbes), 2) as relações internacionais como se mantendo em estado de natureza (segundo Hobbes), e 3) a guerra como principal característica

do sistema internacional (segundo Hobbes)? O núcleo da argumentação, que permite considerar as relações internacionais como belicosas, mesmo estando em estado natural, descrito inicialmente como pacífico, está na distinção entre as relações dos indivíduos entre si<sup>13</sup>, quando em estado natural, das relações das sociedades entre si<sup>14</sup>, quando em mesmo estado. A comparação entre ambas as formas de relação pode ser encontrada neste trecho (carta de 1755-1756):

Parece assim que a verdade foi virada de cabeça para baixo. Tudo inclina o homem natural à paz; as únicas necessidades que ele conhece são comer e dormir, e só a fome o afasta do ócio. Ele é transformado em um selvagem sempre pronto a atormentar seus iguais

---

13 As relações dos indivíduos entre si são descritas da seguinte maneira (carta de 1755-1756): “Poderia contentar-me em responder a essas perguntas com simples fatos, e não temeria uma réplica. No entanto, não esqueci que estou raciocinando a respeito da natureza das coisas e não sobre acontecimentos, que podem ter mil causas particulares, independentes do princípio comum que as rege. Consideremos de perto assim a formação das entidades políticas, e veremos que, embora cada uma delas tenha, se necessário, o bastante para a sua preservação, suas relações mútuas são porém bem mais estreitas do que as que existem entre os indivíduos. Porque, basicamente, o homem não tem uma associação necessária com os seus iguais; ele pode manter integralmente a sua força sem essa ajuda; precisa não tanto dos cuidados dos indivíduos como dos produtos da terra; e a terra produz mais do que o necessário para alimentar seus habitantes. A força e o tamanho do homem têm igualmente um limite ditado pela natureza, que não pode ser ultrapassado. Qualquer que seja o modo como ele se vê, sabe que suas faculdades são limitadas. Sua vida é curta, seus anos estão numerados. Seu estômago não cresce com a riqueza; em vão suas paixões aumentam, e seus prazeres também têm limitações; seu coração é confinado, como tudo o mais; e sua capacidade de satisfazer-se é sempre a mesma. O homem pode erguer-se com a sua imaginação mas permanece pequeno” (J. J. Rousseau, *O estado de guerra...*, p. 50-51).

14 As relações das sociedades entre si são descritas desta forma (carta de 1755-1756): “Quanto ao Estado, porém, como é artificial não tem medida fixa, seu tamanho é indefinido; pode sempre tomar-se maior; e sente-se fraco enquanto há outros mais fortes. Sua preservação e segurança exigem que se torne mais forte do que os vizinhos. Não pode aumentar ou mesmo exercer a sua força senão à custa dos outros. Embora não tenha necessidade de buscar provisões além das suas fronteiras, procura sem cessar novos membros para adquirir uma situação inexpugnável. A desigualdade dos homens tem limites impostos pela natureza, mas a desigualdade das sociedades pode aumentar incessantemente, até que uma delas absorva todas as outras. Portanto, como a dimensão do organismo político é relativa, o Estado é obrigado a comparar-se para se conhecer; depende de todo o seu ambiente e precisa interessar-se por tudo o que acontece ali. Em vão quer permanecer dentro de suas fronteiras, sem nunca ganhar ou perder território; torna-se grande ou pequeno, forte ou fraco segundo a medida em que seus vizinhos se expandam ou diminuam, fiquem mais fortes ou mais fracos. Por fim, sua consolidação, tornando as suas relações mais constantes, atribui maior certeza a todas as ações que pratica e faz com que seus conflitos se tornem mais perigosos” (J.-J. Rousseau, *O estado de guerra...*, p. 51).

devido a paixões que desconhece inteiramente. Pelo contrário, essas paixões, levantadas no seio da sociedade por tudo que pode inflamá-las, são consideradas como inexistentes. Mil autores ousaram dizer que urna entidade política não tem paixões, que a única razão de Estado é a própria razão. Como se ninguém visse que, ao contrário, a essência da sociedade consiste na atividade dos seus membros, e que um Estado sem movimento não passaria de um cadáver. Como se toda a história do mundo não nos mostrasse que as sociedades melhor constituídas são também as mais ativas, e que a ação e reação contínuas de todos os seus membros, dentro ou fora delas, testemunham o vigor do organismo no seu conjunto. A diferença entre o engenho humano e a obra da natureza se torna evidente nos seus efeitos. Os cidadãos podem qualificar-se como membros do Estado, mas são incapazes de unir-se a ele como membros reais de um corpo; é impossível impedi-los de ter urna existência separada, individual, com auto-suficiência; os nervos dessa vinculação são menos sensíveis, os músculos têm menos força, todos os laços são menos firmes, e o menor acidente pode provocar um rompimento geral. Se considerarmos como o poder público é inferior à soma dos poderes particulares, dentro da totalidade do ente político, e em que medida, por assim dizer, há fricção no funcionamento de toda a máquina, descobriremos que o mais fraco dos homens tem proporcionalmente mais poder de preservar-se do que o Estado mais forte<sup>15</sup>.

A inversão é tão grande que Rousseau não se furta a dizer que “parece assim que a verdade foi virada de cabeça para baixo”: os homens naturalmente pacíficos, ao se organizarem socialmente, dão origem a um sistema internacional naturalmente belicoso. O que mudou de

---

15 ROUSSEAU, J. J. *O estado de guerra...*, op. cit., p. 53-54. No capítulo X do livro II de *O contrato social*, Rousseau fazia a seguinte afirmação: “Pode-se medir um corpo político de duas maneiras, a saber: pela extensão do território e pelo número da população; e, entre uma e outra dessas medidas, há uma relação conveniente para dar ao Estado sua verdadeira grandeza. São os homens que fazem o Estado, e é o terreno que alimenta os homens; essa relação consiste, pois, em que a terra baste para a manutenção de seus habitantes e haja tantos habitantes quantos a terra pode alimentar. É nesta proporção que se acha o máximo de força de um dado número de população; porque, se houver terreno em demasia, sua guarda é onerosa, a cultura insuficiente, o produto supérfluo; e será a causa próxima de guerras defensivas; se não houver terreno suficiente, o Estado se verá, para o suprir, entregue à mercê de seus vizinhos; e será a causa próxima de guerras ofensivas. Todo povo que, por sua posição, só tem a alternativa entre o comércio ou a guerra é fraco em si mesmo; depende de seus vizinhos, depende dos acontecimentos; jamais terá senão uma existência incerta e breve. Subjuga e muda de situação, ou é subjugado e não será coisa alguma. Só pode conservar-se livre a força de sua pequenez ou de sua grandeza” (J.-J. Rousseau, *O contrato social*, p. 59).

uma situação para a outra? Segundo se pode entender da argumentação rousseauniana, que não é nem um pouco ilógica, a força dos indivíduos diminui à medida que sua autonomia diminui e sua autonomia diminui à medida que a sociedade evolui: quanto mais isolados os indivíduos, mais autônomos e quanto mais autônomos mais fortes. O mesmo ocorre com os Estados: um Estado isolado é mais autônomo e, portanto, mais forte que um Estado colocado lado a lado com outro, pois a própria proximidade constitui perda da autonomia e da força de ambos. Como os indivíduos nascem, no estado de natureza, isolados, nascem autônomos e fortes; mas, por outro lado, como os Estados nascem, em seu estado natural, simultaneamente uns ao lado dos outros, logo, nascem menos autônomos e, assim, mais fracos.

A autonomia dos indivíduos é naturalmente maior, assim como sua força, que a dos Estados. “Os cidadãos podem qualificar-se – afirma – como membros do Estado, mas são incapazes de unir-se a ele como membros reais de um corpo; é impossível impedi-los de ter uma existência separada, individual, com autossuficiência; os nervos dessa vinculação são menos sensíveis, os músculos têm menos força, todos os laços são menos firmes, e o menor acidente pode provocar um rompimento geral”. Contrariamente, a autonomia dos Estados é naturalmente menor, assim como sua força, que as dos indivíduos. “Se considerarmos – afirma igualmente – como o poder público é inferior à soma dos poderes particulares, dentro da totalidade do ente político, e em que medida, por assim dizer, há fricção no funcionamento de toda a máquina, descobriremos que o mais fraco dos homens tem proporcionalmente mais poder de preservar-se do que o Estado mais forte”. Em suma, num caso, indivíduos fortes; no outro, Estados fracos.

Dessa forma, dada a diferença de poder entre indivíduos e Estados, sendo os primeiros naturalmente mais fortes que os segundos (não me recordo de qualquer outro autor que tenha advogado o mesmo e não o inverso), não se pode afirmar, para Rousseau, que o estado natural onde grassam os indivíduos, de natureza pacífica (diferentemente do que afirmara Hobbes), seja compatível com o estado natural onde grassam os Estados, de natureza belicosa (consoante, inversamente, com o que dissera Hobbes), uma vez que os primeiros precisam menos se preparar para a defesa, e amiúde efetivamente se defender, que os segundos. Eis aqui uma importante distinção do pensamento internacional rousseauniano referentemente aos demais jusnaturalistas modernos: para o filósofo genebrino, tanto os indivíduos quanto os Estados

conhecem o estado natural (embora os primeiros tenham saído dele e os segundos nele permaneçam) – afirmação corriqueira –, mas o estado natural conhecido pelos primeiros é distinto do estado natural conhecido pelos segundos – o que se trata de uma afirmação original. Para Rousseau, o estado natural conhecido pelos indivíduos é pacífico e a saída do mesmo deve ser vista como uma indelével corrupção, ao passo que o estado natural conhecido pelos Estados é belicoso e a saída do mesmo deve ser vista como uma necessidade positiva. No primeiro caso, a discordância com Hobbes é grande, enquanto no segundo caso (pouco notado pelos glosadores da obra do pensador francês), não há senão concordância com as ideias internacionais do autor do *Leviatã*, embora, não obstante, as conclusões de ambos não sejam as mesmas: Hobbes não se pronunciaria nunca sobre as formas de superação da anarquia internacional, onde a guerra é o princípio básico de convívio, enquanto Rousseau buscaria nas ideias de um pacifista como o abade de Saint-Pierre uma solução peremptória para a questão (já mencionada, entretanto, mesmo antes, por autores como Giovanni Pico e Alberico Gentili): a paz perpétua. Mas antes de falar da paz perpétua – que constitui antes uma solução idealizada para o estado natural internacional que uma descrição do mesmo (tanto para Rousseau quanto para, futuramente, Kant) –, é preciso falar da natureza desse estado.

Nesse momento, ainda que os textos rousseauianos que seriam essenciais para investigar sua compreensão sobre o sistema internacional não tenham chegado a ser escritos (ou tenham desaparecido), nota-se uma profusão de passagens não sobre a paz, que reinaria entre os indivíduos isolados em estado natural, mas sobre a guerra. Não é difícil notar que a maior atenção dada ao fenômeno internacional na obra de Rousseau se refere à guerra e não à paz (salvo, de modo óbvio, nos textos exclusivos sobre a paz perpétua), presente em praticamente todas suas obras políticas. Nos fragmentos que estamos analisando, Rousseau dedica inúmeras – e valiosas – linhas ao tema exclusivo da guerra, que convém perscrutarmos, a começar por uma distinção importante – mas não original – entre guerra e estado de guerra, que aparece neste trecho (segundo fragmento):

Nós próprios, movidos pelo temor de adotar impensadamente essa mudança de idéias, devemos fixá-la sem uma definição, que procuraremos formular de modo tão simples que não possa ser objeto de abuso. Assim, chamo de guerra entre potências o resultado de uma disposição clara, constante e recíproca de destruir o Estado inimigo, ou pelo menos de

debilitá-lo por todos os meios possíveis. Quando essa disposição se transforma em ação, temos a guerra propriamente dita; na medida em que não se dá a transformação, temos apenas um ‘estado de guerra’<sup>16</sup>.

Assim como Locke, que preferia diferenciar estado de natureza e estado de guerra (mas também Hobbes dissera que o estado de natureza não coincide com a recorrência ininterrupta à guerra, mas com “aquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida”<sup>17</sup>), também Rousseau diferenciava guerra e estado de guerra, tomando a primeira pela ação efetiva e a segunda pela simples disposição em destruir ou debilitar o inimigo em função da disputa por um mesmo bem indivisível, seja material (como território, solo cultivável, população, riqueza, etc.) ou imaterial (como reconhecimento, justiça, vingança, etc.). É claro que, quando Hobbes afirmara que o estado de natureza seria essencialmente um estado de guerra, se não de fato de direito, tornava inapelável qualquer clamor pela paz nesse estado, a qual somente seria possível quando firmado um pacto social que constituísse uma sociedade civil com características irreversíveis. Quando, por outro lado, dissocia-se estado de natureza e estado de guerra, se não de fato de direito, torna-se possível clamar pela paz já a partir do próprio estado de natureza, onde podem ser constituídos tratados, tréguas, etc. que imprimem, se não definitiva ao menos introdutoriamente, uma espiral para a constituição do pacifismo, que tanto em Rousseau quanto em Kant assumirão uma forma não federativa (a única que Hobbes poderia imaginar), mas confederativa, ainda que nenhum dos dois tenha visto seu ideal colocado em prática durante sua vida.

---

16 ROUSSEAU, J. J. *O estado de guerra...*, p. 53. Em outro fragmento, Rousseau distingue agressão e guerra, com as seguintes palavras: “Se quisesse chegar ao fundo da noção do estado de guerra, não teria dificuldade em mostrar que ela só poderia surgir da livre escolha dos beligerantes; que se um deles atacasse e o outro optasse por não se defender só haveria agressão e violência, não um estado de guerra. E como o estado de guerra decorre de uma livre escolha, para restabelecer a paz é igualmente necessária a livre concordância recíproca. A não ser que um dos adversários seja destruído, a guerra só terminará quando ambos a ela renunciarem explicitamente” (J.-J. Rousseau, “Fragmentos...”, p. 64-65).

17 HOBBS, T. *Leviatã*. Trad. J.P. Monteiro/M.B.N. Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 109 (Col. Os Pensadores).

Outra importante consideração de Rousseau que não permite que se confundam estado de natureza e estado de guerra, voltando novamente à distinção entre relação entre indivíduos e relação entre Estados, pode ser apontada neste trecho (segundo fragmento):

A guerra não é uma relação entre indivíduos, mas entre Estados, que só por acidente faz com que as pessoas se tornem inimigas, menos como cidadãos do que na condição de soldados. O estrangeiro que rouba, pilha e prende sem que a guerra seja declarada não é um inimigo, mas um bandido. E mesmo no meio de uma guerra o príncipe que preza a justiça se apodera no território inimigo de tudo o que é público, mas respeita a pessoa e os bens dos indivíduos, honrando assim os direitos em que se fundamenta o seu próprio poder. O objetivo da guerra é destruir o Estado inimigo, e os combatentes têm o direito de matar os que o defendem enquanto estão armados, mas quando depõem as armas e se rendem deixam de ser inimigos, ou seja, instrumentos do Estado inimigo, e desaparece o direito a dispor da sua vida. É possível destruir um Estado sem matar um só dos seus cidadãos, e a guerra não confere nenhum direito que não seja necessário para o seu fim<sup>18</sup>.

---

18 ROUSSEAU, J. J. *Fragmentos...*, p. 66-67. No primeiro fragmento citado, podemos ler também: “Como nunca houve, e é impossível haver, uma guerra verdadeira entre indivíduos, quais são neste caso os seus atores, a quem podemos chamar realmente de inimigos? Minha resposta é que são pessoas públicas. E o que é uma pessoa pública? Respondo que é o ente moral a que chamamos de Soberano, nascido do pacto social e cuja vontade tem o nome de Lei. Apliquemos aqui as distinções já feitas. Podemos dizer que, ao considerar os efeitos da guerra, o Soberano pratica o dano e é o Estado que vai sofrê-lo. Se a guerra só ocorre entre seres morais, não se pretende que aconteça entre homens, e pode-se conduzir uma guerra sem tirar a vida de ninguém. O que exige uma explicação” (Rousseau, “O estado de guerra...”, p. 54). Mais à frente, Rousseau afirma: “Se olharmos as coisas só e estritamente à luz do pacto social, a terra, o dinheiro, os homens e tudo o que está contido pelas fronteiras do Estado lhe pertencem sem qualquer reserva. No entanto, como direitos da sociedade, que têm por fundamento os da natureza, não podem abolir estes últimos, tais objetos devem ser considerados em um duplo contexto. Ou seja: a terra precisa ser vista ao mesmo tempo como um bem público e como patrimônio de determinados indivíduos; em certo sentido as mercadorias pertencem ao Soberano, em outro a seus proprietários; as pessoas são ao mesmo tempo indivíduos e cidadãos. Fundamentalmente, na medida em que não passa de um ser moral, o organismo político é apenas um ente de razão. Remova-se a convenção pública e imediatamente o Estado é destruído, sem que haja a menor alteração em tudo que o compõe, pois todas as convenções humanas são incapazes de mudar algo na natureza das coisas. Que significa então fazer a guerra a um Soberano? Significa um ataque à convenção pública, e tudo o que dela resulta. Porque a essência do Estado consiste exclusivamente nisto. Se o pacto social pudesse ser fendido com um golpe, de imediato deixaria de haver a guerra. E com esse golpe teríamos a morte do Estado, sem que morresse um só homem” (J.-J. Rousseau, “O estado de guerra...”, p. 54-55). No capítulo IV do livro I de *O contrato social*, em debate

Como o estado de natureza no qual nascem os indivíduos é distinto daquele em que surge o sistema internacional, o primeiro sendo pacífico e o segundo, belicoso, não se pode considerar como guerra a relação de inimizade entre os indivíduos, o que é contra sua natureza, mas apenas aquela entre Estados, onde a mesma é natural (e, portanto, legítima<sup>19</sup>), sendo que os homens somente se tornam soldados depois de se tornarem cidadãos – duas dimensões que não se confundem em absoluto – do que segue a distinção corriqueira até os dias atuais entre civis e militares (existem, inclusive, os alvos civis, como hospitais e escolas, e os alvos militares, como quartéis e bases).

Dessa forma, para Rousseau, apenas os Estados podem fazer guerra entre si, não o podendo nem os indivíduos entre si (o que não é senão uma guerra civil, que Hobbes erroneamente confunde com a guerra propriamente dita) nem os Estados contra os indivíduos (o que pode ser chamado de terrorismo de Estado) nem os indivíduos contra o Estado (o que deve ser chamado, segundo cada caso, de conjuração, sublevação, revolta, revolução, etc.). Isso porque a guerra consiste numa relação pública entre dois corpos públicos, que demanda, antes de qualquer coisa, uma declaração, seja explícita ou implícita, para se iniciar, assim como um documento de rendição para se findar, sem os quais as agressões, assim como o seu fim, não podem ser consideradas senão como agressões privadas e, enquanto tais, inferiores à instituição da guerra enquanto fenômeno público (como são os fenômenos que envolvem, via de regra, o Estado), que não gera direitos privados (como são tipicamente os direitos individuais). Uma das consequências mais importantes desse princípio consiste na impropriedade advogada por

---

com Grócio, Rousseau repetiria novamente a mesma argumentação, que, pela extensão do trecho, deixo de transcrever aqui.

19 Sobre a legitimidade da guerra, Rousseau afirma o seguinte (primeiro fragmento): “Prevejo aqui uma objeção: como, segundo disse, o estado de guerra é natural entre as potências, por que a inclinação em que ele resulta precisa ser clara? Responderei que até agora vinha falando da situação natural, e que agora falo da situação legítima. Mostrarei adiante como a guerra precisa ser declarada para que se torne legítima. (...) Peço aos leitores não esquecer que não estou procurando o que torna a guerra vantajosa para quem a faz, mas sim o que a torna legítima. Quase sempre custa algo ser justo. Mas estaremos por isso dispensados de sê-lo?” (J.-J. Rousseau, *O estado de guerra...*, p. 53-54).

Rousseau contra o direito de conquista que, tradicionalmente, de Aristóteles a Grócio, fora utilizado para defender o massacre e a escravização dos povos vencidos em guerra<sup>20</sup>.

Seria preciso ainda fazer menção a um dos temas mais antipáticos da tratadística internacional de Rousseau (e que mais o separa, incrivelmente, de seu maior admirador: Kant), do qual não se poderia deixar de falar aqui: o anticosmopolitismo, que se explicita quando o autor fala sobre a Córsega (para a qual é convidado – por tê-la mencionado em *O contrato social* – a escrever um projeto constitucional, quando esta passa, em 1767, do domínio genovês para o domínio francês<sup>21</sup>), a Polônia<sup>22</sup> ou sua amada Genebra (cuja forma constitucional analisa na

---

20 Nessa famosa passagem de *O contrato social*, escrito contra o autor de *De jure belli ac pacis* (1625), Rousseau assevera o seguinte (ideias que seriam repetidas igualmente no segundo fragmento analisado neste texto): “Sobre o direito de conquista, não tem ele outro fundamento senão a lei do mais forte. Se a guerra não dá ao vencedor o direito de massacrar os povos vencidos, esse direito, que ele não tem, não pode servir de base ao direito de escravizá-los. Só se tem o direito de matar o inimigo quando não se pode escravizá-lo; o direito de escravizá-lo não decorre, pois, do direito de matá-lo: portanto, é uma troca iníqua fazê-lo comprar, ao preço de sua liberdade, sua vida, sobre a qual não se tem direito algum. Quando se funda o direito de vida e de morte no direito de escravidão, e o direito de escravidão no direito de vida e de morte, não está claro que se cai num círculo vicioso? Mesmo admitindo-se como possível esse terrível direito de tudo matar, digo que um escravo feito na guerra ou um povo conquistado não tem nenhuma obrigação para com seu senhor, salvo obedecê-lo enquanto a isso é forçado. Ao tomar um equivalente à sua vida, o senhor não lhe concedeu graça alguma: em vez de matá-lo sem proveito, matou-o utilmente. Longe, pois, de ter adquirido sobre ele qualquer autoridade além da força, o estado de guerra subsiste entre eles como antes, sua própria relação é um efeito desse estado, e o uso do direito da guerra não supõe nenhum tratado de paz. Fizeram uma convenção; seja: mas essa convenção, longe de destruir o estado de guerra, supõe sua continuidade” (J.-J. Rousseau, *O contrato social*, p. 17-18).

21 Sobre a Córsega, Rousseau escreve o seguinte, no projeto escrito para a reforma da ilha: “Quando estava sujeita a senhores estrangeiros, cujo jugo o povo corso nunca suportou com paciência, a ilha vivia em constante tumulto; agora os corsos precisam reconsiderar a sua posição e buscar a paz em plena liberdade. Assim, os princípios que seguem são aqueles que na minha opinião deveriam servir de fundamento para as suas leis: recorrer em toda a medida do possível ao seu país e ao seu povo; cultivar e reagrupar as suas forças; depender exclusivamente delas; não dar mais atenção às potências estrangeiras, agindo como se não existissem” (Rousseau, J. J. Projeto de constituição para a Córsega. In: ROUSSEAU, J. J. *Rousseau...*, p. 182).

22 Sobre a Polônia, podemos ler o que segue, no capítulo III das *Considerações sobre o governo da Polônia*: “Na situação atual, só encontro um modo de dar-lhe [à Polónia] a estabilidade que lhe falta: por assim dizer, infundir em toda a nação o espírito da aliança; firmar de tal forma a república no coração dos poloneses que ela sustentará a sua existência a despeito de todos os esforços dos seus opressores. Este é, a meu ver, o único santuário que a força não pode alcançar ou destruir. Acabamos de ter uma demonstração notável disso: a Po-

segunda parte das *Cartas escritas da montanha*<sup>23</sup>). Este trecho das *Considerações sobre o governo da Polônia* parece ser bastante sintético sobre a questão:

Cabe à educação dar aos espíritos uma formação nacional, orientando seus gostos e opiniões de modo que sejam patriotas por inclinação, por paixão e por necessidade. Ao abrir os olhos pela primeira vez a criança deve ver a pátria, e até morrer nada mais deveria ver.

---

lônia estava subjugada pela Rússia, mas os poloneses permaneceram livres. Um belo exemplo, que nos mostra como é possível desafiar o poder e a ambição dos vizinhos. Pode não ser possível impedir que devorem o país, mas, ao menos, os invasores não conseguirão digerir os seus habitantes. Em quaisquer circunstâncias, antes que a Polônia tenha condições de resistir aos seus inimigos será superada por eles cem vezes. A virtude dos seus cidadãos, seu zelo patriótico, o modo especial como as instituições nacionais podem formar suas almas, este é o único obstáculo que sempre a defenderá, e que nenhum exército poderá jamais destruir. Se houver a garantia de que nenhum polonês jamais se transformará em russo, garanto que a Rússia não poderá subjugar a Polônia” (Rousseau, J. J. *Considerações sobre o governo da Polônia e a sua projetada reforma*. In: ROUSSEAU, J. J. *Rousseau...*, p. 230).

23 Sobre sua pátria, escreve o seguinte (no livro sobre Córsega): “Mas esses homens rústicos [referindo-se aos suíços] que a princípio só conheciam a si mesmos, suas montanhas e seu gado, ao defender-se contra outras nações aprenderam a conhecê-las também. Suas vitórias lhes abriram as fronteiras da sua vizinhança, e a reputação da sua bravura sugeriu aos príncipes a idéia de empregá-los. Começaram assim a subvencionar essas tropas que não tinham podido vencer. E esses soldados corajosos que tinham defendido tão bem a sua liberdade, passaram a ser opressores de outros povos. Causava espanto o fato de que emprestavam ao serviço dos príncipes a mesma ousadia antes demonstrada a resisti-los, a mesma fidelidade posta nessa resistência. Vendiam assim as virtudes que recebem pagamento mais baixo, e que o dinheiro corrompe mais depressa. No princípio, porém, serviam outros Estados com o mesmo orgulho com que deles se tinham defendido, considerando-se menos como sequazes do que defensores, e acreditando não ter vendido seus serviços, mas a sua proteção. Insensivelmente esses soldados se envileceram e passaram a ser simples mercenários. O gosto pelo dinheiro fez com que sentissem a sua pobreza; o desprezo pela sua situação apagou sensivelmente as suas virtudes, e os suíços passaram a ser comprados por cinco dinheiros, como os franceses por quatro. Outra causa menos evidente corrompeu essa nação vigorosa. Sua vida simples e isolada os tornava tão independentes quanto robustos, sem reconhecer a superioridade de ninguém. Como todos tinham os mesmos gostos e os mesmos interesses, não era difícil que se unissem com o mesmo objetivo, e sua lei era dada pela uniformidade da sua vida. Ao entrar em contato com outros povos, porém, fez com que passassem a gostar daquilo que deveriam temer, e admirar o que precisavam desprezar, a ambição dos indivíduos mais importantes fez com que agissem sob princípios diferentes, percebendo que para melhor dominar a povo era precisa fazer com que tivesse gostos mais dependentes. Daí a introdução do comércio, da indústria e do luxo, que vinculava as particulares à autoridade pública, por meio dos seus ofícios e das suas necessidades, fazendo com que dependessem dos governantes muito mais do que na sua situação original” (J.-J. Rousseau, *Projeto...*, p. 194-195).

Todo republicano autêntico recebeu com o leite materno o amor da pátria, ou seja, o amor à lei e à liberdade. Nesse amor se resume toda a sua existência; ele nada vê se não a pátria, vive só para ela. Quanto está só, não é nada; se deixa de ter uma pátria, deixa de existir: se não está morto, está pior do que morto<sup>24</sup> (IV).

Assim como Maquiavel amava Florença, Rousseau amava Genebra. Todavia, o princípio que primeiro oferecia para a reforma de sua cidade, nos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (escritos entre 1513 e 1517 e publicados em 1531), inspirados em Roma, era o republicanismo, na política interna, e o imperialismo, na política externa, enquanto o princípio que o segundo oferece para a organização da sua cidade, assim como todas as outras, e em especial os pequenos Estados, é, concernentemente à política externa, o isolamento (que, para contrapor ao princípio kantiano, podemos chamar de anticosmopolitismo). Maquiavel – que Rousseau lera e tanto admirava – descrevia completamente que um Estado, especialmente os pequenos Estados, mais fracos, pudesse viver isoladamente, sem travar relações, sejam diplomáticas, em tempos de paz, sejam bélicas, com outros Estados. Para Rousseau, inversamente, um Estado que se expande ou que, por azar, entra na rota de expansão de outro Estado, superando suas fronteiras, ou sendo superado nelas, começa imediatamente a se dissolver nacionalmente, pelo simples contato com os estrangeiros. O próprio império romano havia, por fim, se dissolvido pelo contato ininterrupto com os povos mais distantes. Um Estado que não queira ter nunca o mesmo fim deveria então inescapavelmente investir na educação pública voltada, desde a mais tenra idade (recordem-se os ensinamentos de seu clássico *Emílio*, de 1762) até as camadas adultas, para a cultura nacional, instigando em seus cidadãos o amor à pátria, seus costumes, suas leis, sua liberdade, etc. A inspiração de Rousseau, como se sabe, vem dos Estados antigos, menos a cidade de Atenas, onde surgem os primeiros raios do cosmopolitismo ocidental, que a cidade Esparta, voltada fortemente para o militarismo nacionalista. A defesa apaixonada de Rousseau pelo nacionalismo, que inspiraria fortes radicalismos durante a Revolução Francesa, não deixaria de sugerir grandes suspeitas de conservadorismo dois séculos depois, quando o nacionalismo se mostrou, para todos os efeitos, antes um mal que um bem para qualquer Estado.

---

24 ROUSSEAU, J. J. *Considerações...*, p. 237.

Por fim, o tema que coroa o pensamento internacional rousseauiano (assim como co-roará o pensamento internacional kantiano, embora neste esteja intrinsecamente atrelado ao cosmopolitismo e naquele, como vimos, não) é a questão da paz perpétua. A relação de Rousseau com o tema da paz perpétua está resumida a seus comentários à obra *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa* (1713) do abade de Saint-Pierre<sup>25</sup> (que o pensador de Genebra conheceria octagenário em Paris e do qual era um admirador pessoal), os quais se desdobram em dois textos curtos: um resumo pessoal e uma crítica ao utopismo saint-pierreano. De maior interesse aqui, podemos analisar o conteúdo desta última. No final do “Extrato e julgamento do projeto de paz perpétua do abade de Saint-Pierre”, podemos ler:

Que não se diga, portanto, que o sistema [da confederação que garantisse a paz perpétua na Europa, proposta pelo abade de Saint-Pierre] não foi adotado porque não era bom. Será mais apropriado dizer que era bom demais para que pudesse ser adotado. Os males e os abusos, que beneficiam tantos indivíduos, ocorrem por si mesmos, mas o que é de utilidade pública raramente deixa de ser imposto pela força, pela simples razão de que os interesses privados quase sempre o contrariam. Não há dúvida de que nas atuais circunstâncias uma paz duradoura é um projeto risível. Que ressurgam Henrique IV [o qual tentou implantar o projeto saint-pierreano] e Sully, voltará a ser urna proposta razoável. Em outras palavras, embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos do seu fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar. Nenhuma confederação poderia jamais ser criada a não ser por meio de uma revolução. Assim, quem ousaria afirmar se devemos desejar ou temer uma confederação européia? Ela talvez provocasse mais danos em um só momento do que os prejuízos que pudesse evitar ao longo de muito tempo<sup>26</sup>.

---

25 A respeito de ambos, Kant afirmará o seguinte: “Embora esta idéia [da paz perpétua] pareça ser fantasiosa e tenha sido objeto de escárnio num Abbé de St. Pierre ou num Rousseau (talvez porque acreditaram na sua iminente realização), nem por isso deixa de ser a inevitável saída da necessidade em que os homens se colocam reciprocamente, que deve forçar os Estados à decisão (por muito duro que lhes seja concernir), à qual também o homem selvagem se viu de mal-grado compelido, a saber: renunciar à sua segurança numa constituição legal” (I. Kant, *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. A. Mourão. Lisboa: Eds. 70, 2004, p. 30).

26 ROUSSEAU, J. J. Extrato e julgamento do projeto de paz perpétua de Abbé de Saint-Pierre. In: \_\_\_\_\_ . *Rousseau e...*, p. 110.

Pelo exposto até aqui, concluem-se facilmente as grandes dificuldades existentes para a implementação da paz, mormente uma paz perpétua, no sistema internacional. Como os Estados, em sua relação própria, permanecem em estado de natureza, o qual, ao menos no âmbito internacional, tanto para Hobbes quanto para qualquer outro pensador jusnaturalista moderno, inclusive Rousseau, não se descreve senão como um estado onde predomina a guerra, o simples ideal pacifista, por mais belo e louvável que seja (Hobbes também tecia loas à paz), não pode ser confundido sua iminente implementação. A discussão dos meios para a implementação da paz – e Kant avançará na discussão apontando seis artigos preliminares e três artigos definitivos para a implementação da paz perpétua em seu famoso artigo dedicado ao assunto – trata-se, em absoluto, da discussão mais importante se se quiser passar do ideal à prática e do projeto à realização. A principal instituição pensada no âmbito europeu para a realização desse máximo ideal é a confederação (preferida por Rousseau e Kant), entre os idealistas, e a federação (preferida por Proudhon), entre os realistas, mas tanto uma quanto a outra esbarram em termos instrumentais, uma vez que somente poderiam ser implementadas “com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar”. Não se pode dizer que Rousseau desdenhava desse ideal, mas que sabia que as características naturais do sistema internacional, mais propenso que à guerra que à paz, por mais naturalmente pacífico que seja o homem, demandavam mais que apenas o sopro de um ideal para se cumprir. Apenas uma “revolução” poderia fazer cumprir um projeto para tornar a paz perpétua na Europa, são suas palavras finais sobre a questão, mas qual seja essa “revolução” faltam elementos textuais para analisar (portanto, me calo).

### Bibliografia (de Rousseau):

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Carta a D'Alembert*. Trad. R. L. Ferreira. Campinas: Unicamp, 1993. 196 p.

\_\_\_\_\_. *Cartas escritas da montanha*. Trad. M.C.P. Pissara/M.G. Souza/L. Fassanha (colab.)/M.N. Silva (colab.)/O.S. Medeiros (colab.). São Paulo: EDUC/Unesp, 2006. 446 p.

\_\_\_\_\_. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. M.E. Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 330 p.

\_\_\_\_\_. *O contrato social*. Trad. A.P. Danesi. Rev. E.D. Heldt. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 186 p.

\_\_\_\_\_. *Rousseau e as relações internacionais*. Trad. S. Bath. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília: UnB/IRPI, 2003. 316 p.

### Bibliografia (de outros):

ESPINOSA, Benedictus de. *Tratado político*. Trad. M. Castro. Lisboa: Estampa, 2004. 153 p.

HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Trad. R.J. Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 400 p.

\_\_\_\_\_. *Leviatã*. Trad. J.P. Monteiro/M.B.N. Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999. 495 p. (Col. Os Pensadores).

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. A. Mourão. Lisboa: Eds. 70, 2004. 179 p.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Trad. J. Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 639 p.

PUFENDORF, Samuel. *Os deveres do homem e do cidadão de acordo com as leis do direito natural*. Org. I. Hunter/D. Saunders. Trad. (ing.) A. Tooke. Trad. (port.) E.F. Alves. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007, p. 01-386.

SAINT-PIERRE, Abade de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Trad. S. Duarte. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília: UnB/IRPI, 2003. 694 p.

### Bibliografia (sobre Rousseau):

BOBBIO, Norberto. O modelo jusnaturalista. In: BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Trad. C.N. Coutinho. Rev. O. Lombardi/M.S.C. Corrêa. São Paulo: Brasiliense, 1996 [1986, 1994], p. 11-100.

CASSIRER, Ernst. Kant and Rousseau. In: CASSIRER, Ernst. *Rousseau, Kant, Goethe: two essays*. Trad. J. Gutmann/P.O. Kristeller/J.H. Randall Jr. Princeton: Princeton U.P., 1963 [1945], p. 01-60.

DERATHÉ, Robert. *Rousseau e a ciência política de seu tempo*. Trad. N. Maruyama. São Paulo: Barcarolla/Discurso, 2009. 662 p.

FERRARI, Jean; GOYARD-FABRE, Simone (dirs.). *L'anne 179: sur la paix perpétuelle – de leibniz aux héritiers de Kant*. Paris: VRIN, 1998. 214 p.

HOFFMAN, Stanley. Rousseau sobre a guerra e a paz. Trad. C.H. Canesin. *Videre*, v. 02, n. 03. (no prelo).

JOUVENEL, Bertrand de. A teoria de Rousseau sobre as formas de governo. In: QUIRINO, Célia G.; SOUZA, Maria T.R. (orgs.). *O pensamento político clássico (Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau)*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980, p. 419-430.

RAMEL, Frédéric; JOUBERT, Jean-Paul. *Rousseau et les relations internationales*. Paris: Harmattan, 2000. 184 p.

RAPACZYNSKI, Andrzej. *Nature and politics: liberalism in the philosophies of Hobbes, Locke and Rousseau*. Ithaca: Cornell U.P., 1989. 302 p.

RILEY, Patrick. *Will and political legitimacy: a critical exposition of social contract in Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, and Hegel*. Cambridge, Mass.: Harvard U.P., 1982. 276 p.

WALTZ, Kenneth N. *O homem, o Estado e a guerra: uma análise teórica*. Trad. A.V. Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 331 p.



## MUDANÇA DE REGIME, PAZ DEMOCRÁTICA E TEORIA POLÍTICA NORMATIVA: notas preliminares

Áureo de Toledo Gomes  
Doutorando em Ciência Política pela FFLCH-USP. Professor  
do curso de Relações Internacionais da UFU.

Erwin Pádua Xavier  
Professor do curso de Relações Internacionais da UFU.

Dentre as discussões recentes em relações internacionais, uma das que mais ganhou saliência, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, é a questão da transferência democrática, comumente designada de Mudança de Regime (*Regime Change*). Grosso modo, parte-se da ideia de que democracias dificilmente entram em guerra porquanto o regime democrático, caracterizado por seus pesos e contrapesos, colocaria obstáculos às decisões unilaterais das lideranças dos países em torno da temática, o que culminaria em um mundo mais pacífico. Assim sendo, além de ser um imperativo moral transformar países não-democráticos em democracias liberais, pois este seria o melhor regime político, esta estratégia seria a melhor forma para se assegurar a manutenção de uma ordem mundial pacífica e próspera. A promoção democrática, portanto, deveria fazer parte da estratégia de segurança norte-americana, e o país deveria utilizar os meios disponíveis para alcançá-la. Inclusive meios militares.

Partindo-se da ideia de “que a atividade da teoria política normativa consiste em oferecer razões para nossos comprometimentos normativos na política” (VITA, 2008, p. 3), torna-se válido um maior escrutínio sob estas proposições, na medida em que tais ideias procuram

justificar ações externas dos países, e assim embasar comportamentos como mais aceitáveis em detrimento de outros. Dessa forma, nosso objetivo é fazer uma discussão introdutória, procurando colocar lado a lado as ideias suscitadas pela Mudança de Regime com apontamentos normativos que dialogam com esta concepção. Para tanto, dividimos este trabalho em três etapas. Primeiramente, apresentaremos a ideia de Mudança de Regime e o postulado teórico que a embasa, nomeadamente a Teoria da Paz Democrática. Em segundo lugar, das discussões suscitadas na primeira parte, procuraremos compará-las com alguns autores que dialogam com esta temática, principalmente em questões como concepções de democracia e justificação para intervenções externas. Por fim, teceremos nossas considerações finais.

### Mudança de regime e paz democrática

O 11 de setembro de 2001 colocou em evidência o que muitos analistas hoje chamam de Estados Falidos<sup>1</sup>. Segundo esta literatura, estes países seriam caracterizados por conflitos intestinos, pela ausência de um governo central capaz de projetar poder pelo território, por violações generalizadas dos direitos humanos e por serem responsáveis por grandes fluxos de refugiados. Tendo-se em mente o clássico trabalho de Weber (2004), estes países não teriam mais o monopólio do uso da violência legítima dentro de seu território e produziriam o que Fearon e Laitin (2004, p. 13) chamaram de *Externalidades Maléficas*:

(...) as resultantes da combinação das revoluções científicas [armas de destruição em massa, novas inovações tecnológicas, entre outros] com a desordem política, colapso econômico e a raiva do Terceiro Mundo frente aos países desenvolvidos<sup>2</sup>.

---

1 Existe uma discussão anterior aos atentados sobre Estados falidos, na qual se destacam Helman e Ratner (1992) e Zartman (1995), entre outros. Para a discussão posterior, nos apoiamos principalmente nos trabalhos de Robert Rotberg (2004) e Francis Fukuyama (2005), sem esquecer que existem outros autores que debatem o tema. Para uma revisão bibliográfica sobre o tema, indicamos Monteiro (2006) e Gomes (2008).

2 Todas as traduções do inglês para o português são de responsabilidade dos autores.

A partir do momento em que esta conjuntura ultrapassa fronteiras e afeta outros países, a sociedade internacional deveria agir para evitar maiores danos. Os atentados terroristas perpetrados pela Al Qaeda, com o suporte dado pelo regime do Talibá no Afeganistão, seriam a melhor evidência de tal conjuntura.

Uma das soluções delineadas para se findar este problema são as chamadas operações de nation-building, que, de acordo com Dobbins et. al. (2003, p. 01), seriam caracterizadas pelo “uso da força armada após o fim de um conflito para auxiliar uma transição duradoura para a democracia”. Esmiuçando a definição, os autores afirmam que a comunidade internacional deveria intervir nos países com problemas, findar os conflitos em andamento e, enfim, realizar eleições nas quais a população sufragaria uma nova liderança. O Japão e a Alemanha do pós-2ª Guerra Mundial são os casos paradigmáticos de como atores externos poderiam implantar um regime democrático em outro país e como as sociedades em questão poderiam ser encorajadas a se transformar.

Se, a princípio, a ideia de se reconstruir países estava restrita a nações saídas de conflitos, nas quais inexistia uma autoridade política, a ideia de Mudança de Regime tem como um de seus alvos Estados com um governo estabelecido, porém não democrático. Nesse sentido, Litwak (2007, p. xxi) afirma que, segundo a visão norte-americana, “os EUA enfrentam ameaças oriundas das características intrínsecas de seus adversários – Estados párias imprevisíveis e grupos terroristas que não podem ser dissuadidos”. Logo, o alvo não se restringe mais a apenas mudar o comportamento externo dos países; a origem dos problemas jaz, conforme a citação acima, nas instituições internas e a segurança internacional dependeria desses atributos.

Estas ideias foram consubstanciadas em diversos documentos da administração republicana de George W. Bush (2001-2004 e 2005-2008), principal responsável em espalhar a ideia de Mudança de Regime após os atentados terroristas de onze de setembro de 2001. Conforme se lê nas páginas da Estratégia de Segurança Nacional de 2006 (BUSH, 2006, p.ii), um dos pilares para a atuação externa do país seria “trabalhar para acabar com as tiranias, promover Democracias Efetivas e estender prosperidade mediante comércio livre e justo e sábias políticas de desenvolvimento”.

Mais adiante, o mesmo documento (BUSH, 2004, p. 04) afirma que as chamadas Democracias Efetivas seriam aquelas que: (1) garantem os direitos humanos básicos além da liberdade de expressão, liberdade religiosa, entre outros; (2) são responsivas perante seus cidadãos;

(3) exercem soberania efetiva e mantêm a ordem dentro de suas fronteiras, assim como um sistema de justiça imparcial; (4) limitam o tamanho do governo, abrindo espaço para associações da sociedade civil e para a economia de mercado. Destarte, uma das principais tarefas dos EUA seria promover a expansão de Democracias Efetivas pelo mundo, mediante diversos meios, desde ajuda externa para reformas democráticas até sanções contra países considerados opressivos.

Todavia, toda a discussão suscitada pela ideia de Mudança de Regime traz consigo ecos das chamadas teorias da Paz Democrática, que principalmente durante a década de 1990 ganharam corpo no debate acadêmico de relações internacionais a partir de uma constatação: a inexistência de guerras entre países democráticos. Segundo Layne (1993), a Paz Democrática estaria calcada nas ideias de que democracias não lutam entre si<sup>3</sup>; e quando entram em conflito, democracias raramente ameaçam o uso da força, pois tal meio não seria considerado legítimo. Szayna et. al. (2001), por sua vez, além de manterem estes postulados, afirmam que a ideia da Paz Democrática inclui outros pressupostos, dentre os quais temos: (1) democracias tendem a vencer guerras quando enfrentam regimes não democráticos; (2) quando os conflitos começam, democracias sofrem menos baixas e lutam menos do que não democracias; e (3) quando democracias enfrentam democracias, preferem meios mais pacíficos para resolver suas contendas.

Como explicar esta situação? Owen (2000) divide as teorias sobre o assunto em duas vertentes. Primeiramente, teríamos aquelas que buscam explicações via constrangimentos institucionais proporcionados pelo regime democrático. Denominadas teorias estruturais, argumentam que os arranjos legais e constitucionais do sistema democrático de governo impõem constrangimentos à ação unilateral do executivo. Além disso, outra vertente também inserida dentro das teorias estruturalistas, com destaque para o trabalho de Bueno de Mesquita et. al. (1999), aponta para o fato de que em regimes democráticos, a derrota em uma guerra pode culminar no fim das chances de reeleição; logo, as lideranças apenas iniciam conflitos que esperam vencer e, quando os iniciam, investem mais nos esforços de guerra do que lideranças autoritárias.

A segunda vertente, que poderia ser denominada normativa, afirma que questões como cultura e normas democráticas impediriam que Estados democráticos entrassem em guerra contra

---

3 Existem trabalhos empíricos que procuram comprovar a ideia da Paz Democrática. Szayana et al. (2001) fazem uma revisão de boa parte destes trabalhos, assim como Ray (1998).

outras democracias. Mutatis mutandis, tais explicações inferem que países democráticos externalizariam suas normas políticas de tolerância e compromisso para suas relações exteriores com outros países democráticos. Por fim, Szayna et. al. (2001) agregam uma terceira concepção, calcada na interdependência, a qual afirma que países democráticos com economias de mercado oferecem maiores comprometimentos em termos de comércio e fluxos de capitais do que Estados autoritários, aumentando os negócios entre si, culminando numa maior integração econômica. Logo, a guerra não resultaria em um negócio vantajoso para ambos os lados.

Toda esta discussão sobre Paz Democrática foi utilizada por analistas próximos à administração W. Bush, e também pelo próprio governo, para justificar a ideia de Mudança de Regime e o comportamento externo norte-americano. Charles Krauthammer (apud TEIXEIRA, 2007, p. 86), por exemplo, afirmara que seria moralmente ilegítimo exigir que os EUA necessitem de chancela de organismos internacionais, compostos em parte por nações não democráticas, para poder agir em prol dos seus interesses. Ademais, ainda segundo o mesmo autor, “as democracias são inerentemente mais amistosas em relação aos EUA, menos beligerantes em relação a seus vizinhos e geralmente mais inclinadas para a paz” (apud TEIXEIRA, 2007, p. 91). Assim, o país deveria promover a expansão democrática pelo globo uma vez que a segurança nacional estaria em jogo.

Enfim, das discussões que podem advir do debate sobre Mudança de Regime e Paz Democrática, duas merecem destaque e serão o foco da próxima seção. Primeiramente, qual democracia se pensa em transplantar: apenas as regras do jogo político ou algo mais substancial, tal como uma cultura democrática? Em segundo lugar, transferir democracia justificaria intervenções militares de outros países? É com estas questões em mente que pretendemos introduzir a contribuição da teoria política normativa para este debate.

## Teoria política normativa e relações internacionais

### a) *A importância da Democracia*

A discussão sobre Mudança de Regime apresenta uma noção instrumental da democracia: a transformação de um país autoritário em uma democracia liberal seria um requisito para acabar com os conflitos internos e, por conseguinte, acabaria mudando o comportamento

externo destes Estados, criando uma zona de paz, conforme aponta Doyle (1986). O teor da democracia a ser transplantada, porém, é a questão em aberto. Tendo-se em mente os dois casos em que se estaria ocorrendo uma reconstrução política após o Onze de setembro, nomeadamente Afeganistão e Iraque<sup>4</sup>, notamos que a democracia em questão se coaduna com o que Cohen (2003, p. 100) chamou de concepção minimalista:

Um método para domar pacificamente as disputas pelo poder (entre elites) – em particular, a competição pelo controle do Estado – que define a vida política em qualquer sociedade. Numa democracia, competição eleitoral entre partidos substitui intrigas fratricidas e disputas dinásticas como formas de se determinar quem controla o poder para punir e extrair recursos.

Assim, pelo prisma da Mudança de Regime, a democracia é vista como uma alternativa pacífica para se findar os conflitos que até então eram solucionados pelas armas. Ademais, pode-se identificar também que por este mesmo prisma é possível enxergar o que Vita (2008, p. 118) chama de valor epistêmico da democracia: “a probabilidade de que o processo democrático se presta a alcançar decisões políticas que sejam não somente majoritárias como também corretas”.

Nesse momento da discussão, é importante ter em mente as ideias de John Rawls<sup>5</sup> acerca da democracia, tendo em vista que começamos a entrar no debate que envolve justiça e democracia. Todavia, há de se salientar que ao trazer Rawls para a presente discussão, estamos no âmbito da teoria não ideal, ou seja, trata-se de pensar como a concepção de justiça pensada pelo autor seria aplicada não na estrutura básica de uma sociedade bem ordenada e sim naquela nas quais injustiças persistem nas instituições ou na conduta dos indivíduos. É este, portanto, o esforço que pretendemos ao menos aqui esboçar: refletir sobre o funcionamento de princípios de democracia e justiça em sociedades com pouca tradição nesta seara – além do fato de que esta democracia está sendo imposta de fora para dentro – mediante as ideias da teoria normativa.

Como salientado por Cohen (2003) e Vita (2008), não era o objetivo de Rawls delinear em Uma Teoria da Justiça uma proposta sobre o funcionamento do processo democrático. Seu

---

4 Nos dois casos, a despeito dos conflitos ainda ocorrendo nos países, houve uma pressão grande por parte dos EUA para forçar eleições presidenciais e legislativas, num período relativamente curto de tempo – aproximadamente 5 anos. Dobbins et al. (2003) argumentam que este deveria ser o tempo mínimo de investimentos externos para que o país pudesse iniciar um processo de democratização. O porquê de 5 anos, contudo, não é explicitado.

5 As ideias de Rawls utilizadas para este trabalho são de obras de 2008 e 2000.

projeto está mais preocupado, conforme apontado por Vita<sup>6</sup>, “em articular uma perspectiva normativa segundo a qual se poderia demonstrar que uma determinada configuração de valores deve ser vista como preferível a outras, pelo menos para nós, que almejamos ser cidadãos de uma sociedade democrática”.

Não é nossa intenção traçar toda a trajetória teórica de Rawls em direção à sua concepção de justiça; pretendemos apenas destacar a concepção de democracia do autor e contrapô-la à do objeto de estudo deste trabalho. Assim, vejamos.

Segundo enunciado em *O Liberalismo Político* (2000, p. 354), estes seriam os dois princípios de justiça:

1. Toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos;
2. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertas a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.

O foco de aplicação dos princípios de justiça é a estrutura básica de uma sociedade bem ordenada, ou seja, o arranjo das principais instituições políticas, econômicas e sociais responsáveis pela distribuição dos benefícios oriundos da cooperação social, além de definir direitos, deveres e expectativas de cada um dos cidadãos. A sociedade para a qual Rawls formula estes princípios deveria ser uma sociedade democrática. Mais especificamente, o adjetivo aqui quer significar uma sociedade cujas instituições supracitadas tratam seus membros como pessoas moralmente iguais. Fica evidente que para Rawls democracia é algo mais do que competição eleitoral por busca de votos, à la Schumpeter (1984). Segundo Cohen (2003, p. 87), quando Rawls afirma que Justiça como equidade é para uma sociedade democrática isto se deve:

Primeiro, porque outorga aos indivíduos um direito igual para participar e, portanto, necessita de um regime democrático como uma questão de justiça básica. Segundo, é endereçada a uma sociedade de iguais e o conteúdo dos seus princípios é modelado pelo

---

6 Vita, apresentação à edição brasileira de *Uma teoria da justiça*. In: RAWLS, 2008, p. xviii.

entendimento público. Finalmente, tenciona guiar a discussão política e o julgamento dos membros de uma sociedade no exercício de seus direitos políticos.

Logo, democracia aqui é vista como participação no processo político e, em segundo lugar, conforme Cohen (2003, p. 96), em uma sociedade democrática cada membro deve ser tratado como igual a despeito de sua posição e nós devemos justiça igual para todos que possuem uma capacidade mínima para entender os requisitos da cooperação justa e mutuamente benéfica. Para que a democracia produza resultados que além de majoritários sejam justos, é necessário, portanto, que o valor equitativo das liberdades políticas seja garantido e assim impedir que as instituições básicas da sociedade enviesem sua atuação e beneficiem um grupo em detrimento de outros. Nesse sentido, Vita (2008, p. 154-155) argumenta que a democracia é uma importante variável na promoção da justiça na medida em que permite que os cidadãos demandem ser tratados como iguais perante as instituições básicas de sua sociedade. Assim sendo, se sob o prisma da Mudança de Regime o privilégio recai sobre a realização de eleições, em Rawls o conceito de democracia é mais substancial. Aqui, o regime político democrático é condição necessária, mas não suficiente, para a construção das instituições políticas de um país e a aplicação dos princípios de justiça.

Não obstante, como salientamos no início desta seção, estamos no terreno da teoria não ideal, ou seja, a aplicação de princípios democráticos e de justiça está longe das sociedades bem ordenadas formuladas por Rawls. Como levar adiante uma estratégia de Mudança de Regime em um país que acabou de sair de um conflito fratricida ou mesmo um Estado governado há anos por um regime autoritário, que perseguia minorias? Como tratar ressentimentos passados e reparar injustiças?

Ao olhar mais uma vez para os casos do Afeganistão e Iraque pós-intervenções<sup>7</sup>, pode-se notar que as instituições políticas, econômicas e sociais foram construídas com o apoio de grupos internos que apoiaram os interventores. Os grupos que até então controlavam a vida política dos países foram deixados de lado no processo de reconstrução dos países e hoje se apresentam como os principais opositores<sup>8</sup>. Qual seria uma possível saída para este impasse? Em seu livro, Vita (2008, p. 11) apresenta a ideia de progresso moral, qual seja:

---

7 Os dados para a análise dos casos de Afeganistão e Iraque estão contidos em Dobbins et al (2003 e 2005) e Fukuyama (2007).

8 No caso do Afeganistão, a etnia Pashtun, a maior do país e que outrora era a principal fonte de apoio

Quando cidadãos e seus representantes reconhecem, nos arranjos institucionais básicos e nas políticas públicas de sua sociedade, o dever de abolir ou pelo menos mitigar as formas de desigualdade e de destituição geradas por fatores que devem ser colocados sob a rubrica da sorte bruta.

Este é um importante ponto de partida para que a população de um país saído de conflito possa iniciar o processo de reconstrução. Tendo em mente que a justiça deve ser pensada no âmbito institucional, far-se-ia necessário que a população chegasse a um consenso moral, no qual as instituições do país deveriam tratar todos como iguais, independente de seus status. A partir do momento em que os indivíduos começam a enxergar as instituições atuando de forma imparcial, a probabilidade de aceitarem uma nova autoridade política tornar-se-ia maior, na medida em que esta não estaria mais privilegiando apenas determinado grupo.

Esta é uma discussão bastante pertinente pois um dos grandes problemas de se realizarem eleições em países saídos de conflitos é a pouca confiança no novo sistema. Incutir esta competição em um ambiente em que os ressentimentos de guerra ainda não foram totalmente superados e no qual as práticas democráticas ainda não estão arraigadas é um experimento que, sem os meios necessários para controlar as tensões, pode redundar num ressurgimento dos conflitos armados. Collier e Hoefler (2004) apontam para o fato de que as primeiras eleições em um país saído de uma guerra civil na maioria das vezes são bem sucedidas porquanto as forças interventoras ainda estão presentes. A partir da segunda, quando a presença internacional diminui, a possibilidade de uma nova onda de conflitos é grande.

Para sintetizar, cabe destacar que, nos termos postos pela estratégia norte-americana, a democracia a ser exportada se resume às regras do jogo político. Todavia, para Rawls, democracia vai além de mecanismos institucionais, o que certamente dificultaria a exportação de valores democráticos para sociedades com outros valores e formas de organização política. Essa tarefa se torna ainda mais difícil quando tal exportação se faz mediante a mira de canhões.

---

ao Talibá, ainda que teoricamente estivesse representada na figura do presidente Hamid Karzai, foi excluída dos principais postos do governo durante a reconstrução capitaneada pelos EUA. No Iraque, os xiitas tiveram grande participação no novo governo, enquanto os sunitas, minoritários no país e principal base de apoio de Saddam Hussein, não tiveram muito espaço.

b) *A questão da intervenção militar*

É importante salientar que as intervenções no Afeganistão e no Iraque após os atentados de Onze de setembro não foram justificadas com base na ideia da Mudança de Regime. No primeiro caso, a cumplicidade do Talibã para com Osama Bin Laden e a Al Qaeda e a negativa de entregar o terrorista aos EUA foram os motivos que culminaram na intervenção. Na segunda situação, a alegação de que o Iraque possuía armas de destruição em massa – as quais nunca foram encontradas – e as possíveis ligações de Saddam Hussein com a Al Qaeda – também nunca provadas – foram as justificações norte-americanas para a invasão. Contudo, em vista da fraqueza desses argumentos, retoma-se as ideias de Mudança de Regime e Paz Democrática, ainda que *a posteriori*, para defender as intervenções militares.

Uma vez que após tais atos notamos um maior destaque para a ideia de que transformar países autoritários e saídos de conflitos em democracias seria uma solução para as perturbações internas e para a segurança internacional e que o foco agora é a democracia – ou a ausência dela – uma questão suscitada e que precisa ser problematizada poderia ser assim apresentada: é possível encontrar justificativas morais para se intervir em um Estado com o intuito de transformá-lo em uma democracia, independentemente se este viola ou não os direitos humanos?

Esta questão está relacionada ao debate sobre as justificativas para as intervenções humanitárias. Segundo Verwey (apud UETA, 2006, p. 09), uma intervenção deste tipo seria:

(...) Uma intervenção com o uso da força deve ser com o propósito único de prevenir ou fazer cessar uma violação grave de direitos humanos, em particular ameaças à vida das pessoas, quaisquer que sejam as suas nacionalidades.

Esta possibilidade se choca frontalmente com as noções de soberania e não intervenção, até então os principais fundamentos das relações internacionais. Findada a 2ª Guerra Mundial temos um reconhecimento cada vez maior dos direitos humanos dentro da política internacional e na mudança no contexto normativo, com maiores obrigações dos Estados perante os indivíduos. Este fenômeno se intensifica com o término da Guerra Fria, quando o fim das clivagens político-ideológicas entre EUA e URSS permite que novos temas permeiem a agenda

internacional, tornando mais viável um maior escrutínio da conduta doméstica dos países. No debate normativo, temos algumas vozes que se destacam.

John Rawls (2001) é uma voz deveras importante. Em seu *O Direito dos Povos*, o autor sistematiza suas ideias sobre uma concepção de justiça internacional. Enquanto em *Uma Teoria da Justiça* a concepção de Rawls estava centrada em apenas uma sociedade, agora temos uma tentativa de pensar para além das fronteiras. Assim, é imaginado um contexto em que coexistiriam o que o autor cunha como “Povos liberais razoáveis”, “Povos não liberais decentes”, “Estados fora da Lei”, “Sociedades sob o ônus de fortes condições desfavoráveis” e “Absolutismos benevolentes”<sup>9</sup>. Mais adiante o autor argumenta que o *Direito dos Povos* seria aquele que formataria as relações na *Sociedade dos Povos*, formada pelos Povos Liberais razoáveis e pelos Povos não liberais decentes e encerraria oito princípios:

1. “Os povos são livres e independentes, e a sua liberdade e independência devem ser respeitadas por outros povos”;
2. “Os povos devem observar tratados e compromissos”;
3. “Os povos são iguais e são partes em acordo que os obrigam”;
4. “Os povos sujeitam-se ao dever de não intervenção”;
5. “Os povos têm o direito de autodefesa, mas nenhum direito de instigar a guerra por razões que não a autodefesa”;
6. “Os povos devem honrar os direitos humanos”;
7. “Os povos devem observar certas restrições específicas na conduta da guerra”;
8. “Os povos têm o dever de assistir a outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político e social justo e decente”.

---

9 De acordo com Rawls, os povos liberais seriam aqueles que aceitam o fato do pluralismo político dentro de suas próprias sociedades. Os povos decentes, por sua vez, seriam caracterizados por serem sociedades não liberais, nas quais os membros não possuem status igual mas as instituições permitem que cada um desempenhe um papel substancial nas decisões políticas. Estados fora da lei seriam aqueles que possuem interesses expansionistas e violam os direitos humanos enquanto que as Sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis caracterizar-se-iam por não conseguirem ser bem ordenadas. Por fim, os absolutismos benevolentes honram os direitos humanos mas os seus membros não possuem papel substancial nas decisões políticas.

Como bem apontado por Vita (2008, p. 235), a sociedade internacional que surge dos escritos de Rawls:

(...) é aquela na qual sociedades domésticas bem ordenadas, concebidas como sistemas mais ou menos fechados de cooperação social, cada um satisfazendo as exigências legítimas de justiça de seus membros, se limitariam a subscrever princípios de coexistência no plano internacional<sup>10</sup>.

Em Rawls temos apenas a noção de dever de assistência, o qual seria uma forma de ajuda humanitária em países que passam por dificuldades. Pode-se até encontrar algum respaldo moral para intervir em países que violem os direitos humanos. Sobre Rawls, Ueta (2006, p. 78<sup>11</sup>) ressalta que, tendo-se em mente os princípios esboçados pelo autor, parece mais plausível acatar o princípio de não intervenção sob a condição necessária de que a sociedade respeitaria as liberdades fundamentais dos indivíduos. Por conseguinte, a não intervenção seria aplicável apenas para os estados minimamente justos e representativos.

Ainda que o oitavo princípio rawlsiano destaque a assistência para a promoção de um regime político justo, é difícil encontrar uma justificativa para uma intervenção militar em um país autoritário cujo objetivo seja a implantação de uma democracia. Seria necessário, para que alguma ação nesse sentido encontrasse respaldo moral, que houvesse uma violação dos direitos humanos ou o país se apresentasse como uma ameaça e atacasse, para se alegar então legítima defesa. Contudo, a justificativa primária não seria a transferência democrática, e sim os atos anteriormente citados.

Outro autor importante para o debate sobre intervenção humanitária é Michael Walzer. No prefácio à terceira edição de *Guerra Justas e Injustas*, Walzer (2003, p. xiv) argumenta que o maior perigo enfrentado pela maior parte das pessoas no mundo atual provém de seus próprios Estados. Portanto, o grande dilema seria saber se as pessoas em perigo deveriam ser resgatadas por militares estrangeiros. No mesmo prefácio (WALZER, 2003, p. xvi) o autor dá sua resposta: sim,

---

10 Assumpção (2008), tendo em mente o aumento da interdependência econômica dos últimos anos, apresenta uma reflexão interessante sobre o tema, questionando esta imagem da sociedade internacional pensada por Rawls, na qual as interações entre as partes não afetariam significativamente suas estruturas internas e que as dificuldades e facilidades políticas, econômicas e sociais seriam de responsabilidade apenas dos países.

11 Ueta, 2006, p. 78.

é favorável a uma intervenção unilateral em casos em que estejam sendo cometidos crimes que “chocam a consciência moral da humanidade”. Nestes casos, qualquer Estado que tenha condições de impedir tais atos terá, no mínimo, o direito de intervir. O problema pragmático das intervenções, segundo seu raciocínio (WALZER, 2003, p. xvii), é o que ele chama de dever imperfeito:

(...) é um dever que não cabe a nenhum agente particular. Alguém deveria intervir, mas nenhum Estado específico na sociedade dos Estados está moralmente obrigado a tal. E em muitos desses casos, nenhum intervém. As pessoas são realmente capazes de observar, escutar e nada fazer. Os massacres prosseguem, e todos os países com condições de impedi-los decidem que têm tarefas mais urgentes e prioridades conflitantes. Os prováveis custos da intervenção são altos demais.

O genocídio, segundo o autor, romperia com o código universal e seria intolerável, ainda que estivesse inscrito em uma prática cultural e tivesse apoio popular. Em casos de violações deste tipo, a intervenção seria justificável e também necessária. No entanto, em outra ocasião, Walzer (1979) apresenta o argumento das legitimidades doméstica e internacional. A primeira seria caracterizada pelos valores democráticos e caso o Estado não os respeitasse, a população teria o direito de se revoltar contra as lideranças. No segundo tipo, temos a prevalência do pluralismo e devemos reconhecer a diversidade e a integridade das outras comunidades existentes. Assim, se determinados cidadãos não se revoltam contra governos injustos, depor as lideranças não seria uma tarefa a cargo de estrangeiros. Por conseguinte, em Walzer também é difícil encontrar uma justificativa para uma intervenção militar que tivesse como único objetivo a deposição de um regime autoritário e a implantação de uma democracia, sem prévia violação dos Direitos Humanos.

## Considerações finais

Nas etapas que antecederam estas considerações finais, procuramos salientar que a ideia de mudança de regime apresenta uma visão instrumental da democracia, enxergando-a apenas pelo viés do regime político e este como condição necessária e suficiente para a transformação de sociedades autoritárias e/ou saídas de conflitos em sociedades democráticas, justas e zelosas

para com os direitos humanos. Ademais, embasados na ideia da Paz Democrática, acreditam que a expansão de democracias pelo mundo evitaria a proliferação de guerras e deixaria mais segura a sociedade internacional.

Por outro lado, quando temos o papel da democracia na sociedade democrática idealizada por Rawls como contrapeso, notamos que o regime político é apenas um dos requisitos necessários para a configuração de uma sociedade justa. Ainda tendo em mente Rawls – agora mediante O Direito dos Povos – e também Walzer, é difícil conseguir encontrar uma justificação para a transferência democrática calcada em intervenção militar. Como salientamos desde o começo do presente trabalho, a intenção era introduzir a contribuição da teoria política normativa para este debate, visto que são constantemente trazidos à baila temas como julgamentos e justificações morais para o comportamento interno e externo dos países. É uma discussão ainda em aberto, bastante controversa e que certamente demandará mais investigações.

Promover a expansão de democracias pelo mundo é um objetivo nobre. O que é extremamente questionável é a forma como isto vem sendo feito. Durante toda a década de 1990 a justificação para as intervenções estava calcada em um apelo humanitário; agora, temos uma supremacia de apelos voltados à questão da segurança, em especial a segurança de um país, que se coloca como o melhor modelo de democracia a ser seguido, dividindo o mundo entre bárbaros e civilizados. A administração George W. Bush tinha um objetivo caro e importante em suas mãos; porém, a política externa do país no período em questão ao invés de incentivar a proliferação democrática instigou respostas extremistas ao seu comportamento unilateral. Se o país questiona o comportamento interno e externo de outros, seria também interessante pensar se existe justificação moral para questões como ataques preventivos e desrespeito às liberdades civis devido à Guerra ao Terror – não podemos nos esquecer do Ato Patriótico (USA Patriot Act<sup>12</sup>), o qual possibilita que o governo intercepte comunicações dos cidadãos, restrinja a entrada de imigrantes e regule transações financeiras entre estrangeiros e entidades consideradas suspeitas. Assim, poderíamos questionar: será que os meios justificam os fins? É uma seara em que a teoria política normativa tem muito a agregar.

---

12 O significado da sigla é: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.

## Bibliografia

- ASSUMPÇÃO, San. *O ideal de tolerância liberal sob uma ótica internacional*. 2008. Dissertação – DCP/FFLCH – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce et al. An institutional explanation of the Democratic Peace. *American Political Science Review*, v. 93, n. 4, 1999.
- BUSH, George W. *The national security strategy of the United States of America*. Washington: White House, 2006.
- COLLIER, Paul; Hoeffler, Anke. *The challenge of reducing the global incidence of civil wars*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- COHEN, Joshua. For a democratic society. In: FREEMAN, Samuel. *The cambridge companion to rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- DOBBINS, James et. al. *America's role in nation-building: from Germany to Iraq*. Santa Monica: Rand, 2003.
- \_\_\_\_\_. *UN's role in nation building: from Congo to Iraq*. Santa Monica: Rand, 2005.
- DOYLE, Michael. Liberalism and world politics. *American Political Science Review*, v. 80, n. 4, 1986.
- FEARON, James D.; LAITIN, David D. Neo trusteeship and the problem of weak states. *International Security*, vl. 28, n. 04, 2004.
- FUKUYAMA, Francis. *Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.
- GOMES, Aureo de Toledo. *Do colapso à reconstrução: estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria*. Dissertação (Mestrado) – DCP/FFLCH-USP, 2008.
- HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. Saving failed states. *Foreign Policy*, n. 89, 1992, p. 03-18.
- LAYNE, Christopher. The unipolar illusion: why new great powers will rise. *International security*, v. 17, n. 4, 1993.
- LITWAK, Robert. *Regime change: U.S strategy through the prism of 9/11*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2007.

MONTEIRO, Leandro. *O conceito de estado fracassado nas relações internacionais: origens, definições e implicações teóricas*. 2006. Dissertação – Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo.

OWEN, John. How liberalism produces democratic peace. In: BROWN, Michael. *Theories of war and peace*. Cambridge: MIT Press, 2000.

RAY, James Lee. Does democracy cause peace? *American Political Science Review*, 1998.

RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

\_\_\_\_\_. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROTBURG, Robert. *When states fail: causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1984.

SZAYNA, Thomas et. al. *The emergence of peer competitors: a framework for analysis*. Santa Monica: Rand, 2001.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Quatro temas do pensamento neoconservador em política externa norte-americana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, 2007.

UETA, Andres. *Intervenções humanitárias: um debate introdutório sobre as críticas e sobre as justificativas morais*. 2006. Dissertação – DCP/FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VITA, Álvaro de. *O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

# COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: um esboço teórico<sup>1</sup>

Henrique Sartori de Almeida Prado  
Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC-Goiás.  
Professor e pesquisador do curso de Relações Internacionais da FADIR-UFMG.

O século XX, mais especificamente na segunda metade, representou um grande salto positivo no desenvolvimento da cooperação internacional entre os Estados e outros atores internacionais.

Contudo, desde o final da Segunda Guerra Mundial, as relações entre os Estados, assim como o comércio, o fluxo econômico-financeiro e os relacionamentos sociais, estiveram fortemente condicionados à dinâmica internacional decorrente da bipolaridade.

Com a ordem política dividida em dois blocos distintos que tinham por primazia a contenção, ou seja, o impedimento do avanço de uma superpotência no espaço da outra, pode-se afirmar que o mundo ficou restrito a este jogo por longos anos.

Porém, o fim da guerra fria no final dos anos 80 e começo dos anos 90 trouxe uma nova perspectiva para as relações entre os Estados. Recursos antes destinados à construção de armas finalmente poderiam atender às necessidades do desenvolvimento econômico e social e a cooperação entre os países nunca mais sairia de pauta.

Eclodem nesse momento as teorias a respeito da globalização e seus benefícios. Contudo, a globalização, ou sistema mundial, para Immanuel Wallerstein (2001), tem suas ações

---

1 Este texto é parte adaptada da dissertação de mestrado intitulada “Inserção dos Atores Subnacionais no Processo de Integração Regional: O caso do Mercosul”, defendida em 01.07.2010.

mais focadas no âmbito econômico, contribuindo pouco para o desenvolvimento social e humanitário.

A globalização trouxe um novo sentido sobre a universalização da produção, do consumo, do deslocamento de capitais, uma nova noção de fronteira geográfica, criando, assim, uma nova interdependência entre os Estados. Entraria em um novo patamar das relações internacionais, definido por Amado Cervo (2001, p. 280), como um novo paradigma: o paradigma neoliberal.

Paralelamente a este sentido universalista da globalização, outra tendência mostrou-se bastante forte na ordem internacional, que pode ser denominada como regionalização.

A regionalização está relacionada ao aparecimento dos processos de integração regional na Europa e no continente americano e não menos importante em outras partes do globo. E em um primeiro momento, esta integração estava ligada ao sentido da segurança, posteriormente, a um sentido econômico, sendo o sentido mais agregador na contemporaneidade.

A compatibilização de valores, de uma tradição, de uma expectativa de ganhos econômicos, de desenvolver um sistema de comunicação eficaz, da mobilidade de pessoas e de um comportamento externo homogêneo, são as características de um processo de integração regional entre Estados.

David Mitrany (1966), defensor da teoria funcionalista das relações internacionais, previu que o Estado nacional, isoladamente, não conseguiria mais atender às expectativas e necessidades dos seus entes internos, não conseguindo mais resolver os problemas sociais e econômicos. Por sua vez, Ernest Hass (1970), considerou que é necessária, também, uma cooperação política. Os Estados deveriam se unir pelo que os aproxima e não pelo que os distancia.

Assim, pode-se observar que os movimentos de integração e cooperação surgem para que os Estados possam ser auxiliados por instituições comuns que os liguem e que ao mesmo tempo possam servir para que busquem o atendimento de suas funções, criando assim, novas formas de governança político-institucional de caráter regional.

### **Integração regional**

A interação entre os Estados sempre esteve presente na pauta das relações internacionais. Não somente nas relações bilaterais ou multilaterais, mas também buscando uma relação

de proximidade e, até mesmo, a construção de afinidades políticas e econômicas, levando a uma integração de ações. Tradicionalmente, os Estados nacionais ainda são apontados como os grandes motores desta integração.

Contudo, o processo de integração regional pode ser desenhado pela presença de outros atores, tanto governamentais como não governamentais. Pode possuir, na esfera governamental, uma característica nacional, subnacional ou mesmo, transnacional (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004, p. 168).

Porém, não se pode adentrar neste assunto sem mencionar que o termo integração regional surge a partir de duas questões básicas: a primeira remete à questão regional, ou seja, a uma denominada área geográfica, uma localidade territorial. A segunda remete à questão econômica, social, cultural e política entre os territórios.

Dentro da questão regional, salienta-se que a mesma pode ou não ser contínua, não havendo obrigatoriedade de compreender uma área vizinha ou fronteira. Contudo, toda proximidade favorece positivamente o processo de integração.

Já a questão da integração pode ser associada a uma união de interesses entre partes, que tem por finalidade a criação de um todo.

James E. Dougherty e Robert L. Pfaltzgraff Jr. salientam que,

a integração é um fenômeno multidimensional, político, societal, cultural e econômico. O processo integrador conduz a um sentido de identidade comum e de comunidade. A integração surge como resultado de um apoio conseguido de dentro da unidade que precede à integração... (2003, p. 649).

Eduardo Schaposnik (1997, p.161) destaca que a “integração não é um fim em si mesmo, mas um meio ou um instrumento para conseguir o desenvolvimento”.

A integração possibilita aos Estados algo que isoladamente não conseguiriam atingir, ou teriam dificuldades de alcançar. Integrados, os Estados poderiam traçar estratégias de desenvolvimento econômico, social, cultural, jurídico, político e na área de segurança.

Analisando estes dois conceitos, a integração regional pode ser definida como um “processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores le-

vando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004, p. 168).

A integração regional levará à construção de novas formas de governança e institucionalização, até mesmo porque a nova realidade criada pela globalização, principalmente no final do século XX, estimulou a aproximação entre Estados e outros atores da sociedade internacional.

O fim da Guerra Fria criou um novo impulso do processo integracionista, principalmente quando ligamos este processo ao romper do paradigma bipolar, que aumentou sensivelmente as articulações entre Estados e o deslocamento de poder para outras áreas no globo. A cooperação<sup>2</sup> internacional entre Estados, em muitos casos, evoluiu para a criação de processos de integração regional.

Todavia, o processo de integração regional tende a se institucionalizar, criando organismos que possam congregam o interesse e o poder de seus membros. Ele também objetiva a procura de atores que congreguem valores democráticos. Neste contexto, a democracia e a institucionalização são dois pressupostos imprescindíveis e fundamentais para a cooperação e a integração regional (MARIANO; MARIANO, 2005, p.139).

A integração regional desenvolve a criação de organizações internacionais<sup>3</sup>, como é o caso do Mercosul, que foi criado pelo Tratado de Assunção, tendo sua secretaria executiva sediada na cidade de Montevidéu.

Vale ressaltar que a institucionalização e a integração regional são capitaneadas por governos nacionais dos Estados e podem ser classificadas como intergovernamentais e supranacionais, dependendo do grau de poder destinado às organizações criadas no decorrer do processo de integração.

---

2 De acordo com Jean-Marie Lambert (2004, p. 135), a cooperação deriva do latim “*cum-operor*”, a saber, “trabalhar com”, ao passo que a integração encerra o prefixo “in” que transmite a ideia de um universo penetrando o outro. A cooperação, com efeito, se dá quando duas ou mais soberanias justapostas e perfeitamente independentes tomam decisões em conjunto, porém para seus respectivos espaços. [...] A integração é um passo mais audacioso.

3 Organizações internacionais são instituições estabelecidas por intermédio de tratados internacionais, com vistas à cooperação e coordenação em uma área de interesse comum, conduzidos por representantes oficiais de seus respectivos Estados.

Assim, com estas organizações, o processo de integração regional passoa a englobar diversas áreas temáticas que serão importantes no desenvolvimento de ações comuns, criando um grau maior de institucionalização e compromisso dos membros ao próprio processo.

O propósito destas organizações pode assumir papéis variados, sendo importante diferenciar as instituições criadas no âmbito da integração regional dos acordos regionais de integração econômica, que visam à criação de Zonas de Livre Comércio, Uniões Aduaneiras, Mercados Comuns, Uniões Econômicas e Integração Econômica total<sup>4</sup>. Entretanto, vale salientar que a integração econômica pode ser promovida como uma etapa importante de um processo de integração regional.

Todavia, os acordos de integração econômica podem surgir ao mesmo tempo, criando um fenômeno chamado de “regionalismo” (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004, p. 170).

O regionalismo transformou-se numa das principais tendências das relações internacionais, sendo um consequência da globalização, em busca de uma aproximação de países em desenvolvimento e a implantação de medidas de cooperação e apoio mútuo (XIAN, 2008, p. 231).

A tendência do regionalismo passou por duas importantes ondas: a primeira no pós-guerra, tendo o seu ápice durante a década de 1970 e 1980, influenciada fortemente pelos Estados Unidos, com o intuito de conter o comunismo. A segunda surgiu no fim da Guerra-Fria, com a recuperação econômica global e o processo da globalização.

Incluídas na primeira onda, podemos citar as seguintes iniciativas: Conselho da Europa (1949), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA-1952), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN-1949), Comunidade Econômica Europeia (CEE-1958) e EURATOM, Pacto de Varsóvia (1955), entre outras na Europa.

Já nas Américas, em especial, pode-se elencar: Tratado Interamericano de Defesa (TIAR-1942); Organização dos Estados Americanos (OEA-1948); Mercado Comum da América Central (1960); Associação Latino Americana de Livre-Comércio (ALALC-1960); Pacto Andino (1969); Associação Latino-Americana de Integração (ALADI-1980).

---

<sup>4</sup> O economista húngaro Béla Belassa (1961), apresenta uma classificação de diferentes formas de integração, principalmente no âmbito econômico, que tem por inspiração o modelo europeu.

Ocorreram iniciativas de integração na África, Ásia e no Oriente Médio, não menos importantes, como podemos destacar: Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN-1967), Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEC-1960).

Esta primeira onda de integração regional ficou caracterizada por ser um sistema de regionalismo fechado, uma tese desenvolvida pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e pela Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) com o fim de desenvolver economicamente os países em piores condições econômicas, praticando o protecionismo.

Já após o fim da Guerra Fria, podemos citar como exemplos de processos de integração regional da segunda onda as seguintes iniciativas: União Europeia (1992), Área de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA-1989), Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL-1991), Comunidade Andina (1997), Comunidade dos Estados Independentes (CEI-1992) e União Africana (2002). Mais recentemente, podemos incluir a União das Nações Sul-americanas (UNASUL-2004) e a tentativa da criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC-2010).

Esta segunda tentativa ficou caracterizada pela criação de novos processos de integração e o revigoramento de outros já existentes. No sentido econômico, esta fase é denominada de regionalismo aberto, que consiste numa etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral, principalmente com os mecanismos criados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela afirmação do capitalismo.

Sendo assim, a integração regional caracteriza-se como um processo dinâmico – e não estanque – das relações internacionais, que visa a aproximar os atores internacionais com características estratégicas regionais parecidas e tem por escopo a criação de organismos para congregar interesses e participar na ordem internacional com mais peso e presença política.

## Teorias da integração

Ao analisar a participação dos Estados no processo de integração regional, é preciso compreender o marco teórico mais adequado para tratar deste assunto, mesmo sabendo que é um tema relativamente novo das relações internacionais.

É preciso estudar as teorias que embasam o processo de integração regional, com a finalidade de assimilar quais instrumentos analíticos podemos trazer para esta realidade, bem como compreender as experiências empíricas, respaldadas por estas teorias (MARIANO; MARIANO, 2002, p.49).

As teorias de integração, tidas como teorias parciais<sup>5</sup> nas relações internacionais, não podem ser vistas como separadas do grande debate das relações internacionais, principalmente quando existe a discussão sobre um tipo especial de cooperação que começou a se desenvolver mais fortemente no período pós-guerra e que tem conquistado cada vez mais espaço nas relações entre Estados (SARFATI, 2005, p. 183).

Veremos então as teorias que ajudaram a moldar a integração regional e suas evoluções, destacando aqui: o funcionalismo, o neofuncionalismo, o federalismo, o intergovernamentalismo, o institucionalismo e o neoliberalismo institucionalista. Destacamos ainda a contribuição do realismo e do liberalismo-idealismo para os processos de integração. (OLIVEIRA, 1999, p. 46).

Sob o ponto de vista do realismo, o Estado é o único ator com interesses constantes e definidos, que orbita nas relações internacionais, sendo que os teóricos desta corrente dificilmente atribuem status de ator a Estados subnacionais. Este é o modelo clássico das relações internacionais, também conhecido como modelo do ator racional, uma vez que é peculiar ao Estado a tomada de decisões para maximizar suas ações no plano externo.

Para Robert Keohane (apud MARIANO, 2002, p. 49), “os Estados nacionais são vistos como atores racionais que operam num ambiente internacional anárquico caracterizado pela luta em torno do poder”.

É possível pensar a integração regional sob a ótica do realismo, contudo, esta teoria,

preserva a integridade do conceito de Estado nacional. Portanto, a integração só pode ser pensada como uma alternativa possível num sistema mundial incerto desde que não

---

5 Philippe Braillard (1990) apresenta na classificação de teorias que versam sobre as relações internacionais, duas categorias básicas: teorias gerais e teorias parciais. As primeiras se ocupam de um escopo mais global, estudando as relações internacionais como um todo. Já as teorias parciais se dedicam a construir uma visão mais particular de aspectos das relações internacionais, como, por exemplo, integração regional e organismos internacionais.

crie estruturas supranacionais. É entendida como uma opção temporária do Estado face às suas dificuldades de inserção internacional. É uma visão mais estática das relações internacionais, não entendendo o Estado e a própria integração enquanto fenômenos em processo. (MARIANO, 2002, p.50)

Assim, é possível compreender que esta teoria abre pouco espaço aos estudos dos processos de integração regional, até mesmo porque confere ao Estado o poder soberano nas relações internacionais, não sustentando a criação de entidades supranacionais e o surgimento de novos atores no sistema internacional.

Na ótica do idealismo, versão mais utópica do liberalismo<sup>6</sup>, todo o processo de cooperação entre Estados tende a minimizar os conflitos e conseqüentemente auxiliar no equilíbrio de forças nas relações internacionais.

A cooperação entre Estados, para os idealistas, facilitaria a criação de consensos e permitiria a criação de estruturas e normas dentro dos processos de cooperação. Contudo, vale ressaltar que a integração regional é mais complexa do que o processo de cooperação entre estados (MATLARY, 1994).

O processo de integração regional cria algo novo entre os Estados, podendo existir uma transferência formal ou informal do exercício do poder decisório dentro de uma nova estrutura criada. A integração regional abrange não somente o ambiente da administração do Estado, nem somente as relações entre os entes, mas engloba conjuntamente a sociedade civil como um todo. Esta iniciativa pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, pois permite a ascensão de novos atores.

Uma das características desta teoria é a análise da ação do Estado na esfera externa como resultado dos desdobramentos de sua ação interna – no qual aponta que no interior dos Estados há vários grupos e atores que almejam pautar sua ação no âmbito internacional. Este posicionamento ideológico vai de encontro ao pensamento realista (que confere somente ao Estado o

---

6 O idealismo wilsoniano pode ser considerado a primeira formulação teórica das relações internacionais no século XX, antecedendo as premissas realistas posteriormente desenvolvidas por E.H Carr e Morgenthau (veja: PECEQUILO, 2004, p.143-144).

poder e o papel central das relações internacionais e não prevê a participação nem a assunção de nenhum outro ator, mesmo em ambiente interno, que seja capaz de influenciar o Estado).

Robert Keohane e Joseph Nye<sup>7</sup> pregam a ascensão de novos atores e destacam a importância destes, sem deixar de atribuir aos Estados a importância de serem os principais atores nas relações internacionais. É importante destacar que, nesta análise teórica, a presença de novos atores gera novos tipos de negociação, o que facilita a afirmação e a importância dos processos de integração regional, gerando o que o pensamento idealista chama de interdependência.

A teoria da interdependência explica a mudança das relações entre os Estados, fugindo da relação clássica (pautada na força e poder), agregando outros temas como meio ambiente, economia, questões sociais, não ficando restrita somente às questões militares.

Neste sentido, de acordo com Keohane e Nye (1981, p. 105), “a interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países”.

A interdependência se apresenta também como um fato localizado a uma determinada região, ou restrito a relação entre Estados determinados, e não possui uma característica difusa, como é com a globalização, que atinge a todos sem distinção.

Na teoria da interdependência, os Estados se relacionam de acordo com um conjunto de regras, normas e procedimentos que regulam seus comportamentos e controlam seus efeitos (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 52), sendo que a ideia de regulação está associada à obediência ao conjunto de normas e procedimentos criados pelos próprios Estados, acordado entre ambos.

Contudo, a interdependência limita parcialmente o poder do Estado, pois cederá, em alguns momentos, à vontade das regras estabelecidas em comum em detrimento de sua própria vontade, o que não significa dizer que perderá a sua soberania, mesmo porque a soberania é a pedra fundamental do sistema internacional. Esta limitação é um ônus que os Estados têm que arcar numa relação de interdependência.

---

7 “Amplia-se a quantidade e qualidade dos atores que apresentam condições de influenciar, de algum modo, a política internacional.” (apud MARIANO, 2002, p.51).

A interdependência se mostra na maioria das vezes como um relacionamento assimétrico, principalmente quando verificamos as questões sobre a projeção de poder na relação. Por vezes, um ator poderá ser mais vulnerável ou mais sensível às mudanças decorrentes nesta relação. Sendo assim, a interdependência apresenta duas dimensões: a vulnerabilidade e a sensibilidade.

A vulnerabilidade está associada à capacidade que possui um ator de arcar com os ônus das mudanças necessárias para enfrentar as alterações externas; por sua vez, a sensibilidade está ligada às mudanças internas provocadas por algum panorama externo e também pela obrigação de pagar o preço imposto por este panorama.

Assim, podemos dizer que:

O ator com menor vulnerabilidade aos efeitos externos possui maior poder de barganha nas relações internacionais porque possui vantagens: qualquer alteração no seu relacionamento pode representar para ele custos menores que para os demais. (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 54).

Contudo, as “instituições podem facilitar a coordenação de políticas de cooperação entre os atores da política mundial, reduzindo os custos da interdependência” (NOGUEIRA; NISSARI, 2005, p. 81).

Aliada a este pensamento, a cooperação é a marca forte da teoria funcionalista que encontra em David Mitrany<sup>8</sup> um grande expoente. “O funcionalismo fornece a base essencial para a compreensão da teoria da integração e da cooperação” (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, JR., 2003, p. 650).

Mitrany entende que, na medida em que os Estados cooperam em funções determinadas e gradualmente cedem suas soberanias nestas funções, a paz poderia ser alcançada entre os

---

<sup>8</sup> David Mitrany escreveu em 1943 uma monografia intitulada *A Working Peace System*, que influenciou a criação de agências funcionais da ONU no pós-Segunda Guerra. Propunha que uma rede de organizações transnacionais, com base funcional, poderia constranger a política externa dos Estados e, em última instância, evitar a guerra (HERZ, 2004, p. 58).

atores, ou, em outras palavras, a cada passo que a soberania é cedida em prol do bem comum, se consolidam as relações pacíficas entre os mesmos.

Na linha deste pensamento, confere às Organizações Internacionais Funcionais uma capacidade de eficácia maior do que ao Estado, no que tange ao alcance da paz e à integração, pois estas organizações ficariam restritas às tarefas funcionais de natureza técnica e econômica, ao invés da preocupação política que os Estados possuem em suas agendas.

Esta teoria sustenta que o desenvolvimento econômico e tecnológico faz da integração política uma situação possível e necessária e que os problemas de determinados governos podem ser sanados com acordos internacionais em áreas funcionais, como por exemplo, na saúde, na comunicação, nos serviços, dentre outras.

O funcionalismo destaca, ainda, que os Estados nacionais isolados não conseguem mais atender a demanda interna de sua população, tampouco a externa, e que isso poderia ser resolvido ou amenizado através de um processo de integração regional entre eles.

Por fim, o funcionalismo advoga o estabelecimento de instituições geradas pelos Estados integrados, instituições estas capazes e funcionais para atender suas necessidades.

Contudo, o funcionalismo como teoria e prática precisou ser reformulado para se adequar à nova discussão sobre a natureza do processo de integração em curso na Europa (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004, p. 61).

Foi neste ambiente que surgiu a Teoria Neofuncionalista, que durante os anos 50 e 60 do século XX influenciou fortemente o processo de integração no continente europeu.

Esta teoria afirma que a integração é impulsionada pelo núcleo funcional que concentra a capacidade decisória e que formula sua estratégia, ou seja, nesta teoria é visível a importância da transferência do papel do Estado-nação para uma entidade superior.

No Neofuncionalismo, a preocupação está voltada para a acomodação dos interesses presentes nas sociedades envolvidas (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 65). Isto explica que nesta teoria há uma participação maior de atores no processo de integração regional, não sendo restrita somente à figura do Estado nacional.

Outro ponto desta teoria está atrelado ao fato de que considera as instituições supranacionais como o elemento agregador no processo de integração. A existência de órgãos su-

pranacionais (como por exemplo, a Comissão Europeia, na União Europeia) eleva o nível de cooperação e integração.

Neste sentido, Ernest Haas sugere que as instituições têm um papel fundamental na formação de um sentido de comunidade entre os Estados que buscam se integrar, ou seja, para ele, a institucionalização é que leva os cidadãos a reforçar sua lealdade para um nível supranacional. (apud SARFATI, 2005, p. 187).

Contudo, o ponto central na ideia neofuncionalista reside no conceito do *spillover*<sup>9</sup>, que, de acordo com Haas, seria um ‘derramamento’ de funções que o processo de integração produziria. Naturalmente, de forma positiva, o processo de integração iria adentrando em várias searas, aprofundando a integração.

Para o autor, o *spillover* seria como “a lógica de expansão da integração por setores” e que sugere “se os atores, baseados nas suas percepções inspiradas pelos interesses, desejarem adaptar as lições de integração aprendidas num contexto numa nova situação, a lição será generalizada” (1964, p. 48).

A própria sociedade inserida no processo de integração procuraria intensificar a integração. O *spillover* consiste na ideia de que cada passo dado rumo à integração gera demandas por novos passos, avançando no processo e criando novos espaços institucionalizados. Segundo Mónica Hirst, “o *spillover* supõe a existência do núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo do tempo, novos atores e setores relevantes” (apud MARIANO, 1995, p. 7). Isto ocorre quando a classe política de um determinado Estado, juntamente com suas elites, desperta para o fato de que a integração produz mais benefícios do que custos.

Um exemplo da aplicação prática do *spillover* está no desenvolvimento do processo integracionista europeu, que no início integrou o carvão e o aço, posteriormente, com a experiência positiva, levou à integração de outros bens, conseqüentemente criou-se a necessidade de

---

9 O termo não possui uma tradução teórica precisa, seu significado é próximo de derramamento, transbordamento.

fundar instituições comuns que criaram a necessidade de integração legal, e assim por diante (SARFATI, 2005, p. 187).

E, por fim, podemos elencar que para o sucesso do processo de integração na teoria neofuncionalista, a democratização do sistema político é fundamental. A democracia permite que diferentes setores da sociedade possam participar, possibilitando o aprofundamento do processo integracionista, bem como sua manutenção e aumento de sua influência.

Outra teoria que auxilia a compreender o processo de integração regional se apresenta nas ideias do Federalismo.

Diferentemente do Funcionalismo, que prega o desaparecimento do Estado em favor das Organizações Funcionais Internacionais, o Federalismo prima pela criação de novos Estados por meio da integração e numa evolução em alto grau, um Estado Mundial.

Há por parte dos federalistas uma busca pela compreensão do processo de construção de federações, como os Estados Unidos por exemplo. Verifica-se nesta teoria um ponto: a conciliação da centralização (governo central) com a descentralização (governos locais), ou seja, a conciliação dos interesses centrais com a legitimação democrática do controle e autonomia dos governos locais.

O processo de integração regional pode ser justificado, na teoria federalista, pela criação de instituições na qual os Estados transferem sua soberania de forma voluntária. Ademais, as instituições que possuem caráter supranacional são fundamentais para que o federalismo possa ser aplicado em sua plenitude, pois podem ser um indicativo de instituições de um novo Estado e não de uma integração funcional, como imaginada por Mitrany (SARFATI, 2005, p. 186).

O institucionalismo, outra teoria que contribui para o estudo dos processos de integração regional, aborda os impactos provocados pelas instituições internacionais sobre a ação estatal, pois a presença destas instituições internacionais no sistema político acaba influenciando o comportamento dos governos.

Esta corrente supõe que os atores possuam pelo menos alguns interesses comuns, entendendo que a cooperação é uma forma de obter potenciais ganhos (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 60).

Assim, o institucionalismo vê a base da integração quando duas condições são apresentadas: a primeira se encontra na possibilidade da construção de um interesse comum, com uma expectativa quanto à possibilidade de ganho com a cooperação. A segunda condição se apresenta quando a variação no grau de institucionalização se reflete no comportamento do Estado,

uma vez que as instituições internacionais não são estanques e estão em constantes mutações, forçando o Estado a acompanhar e por em prática estas mudanças.

Neste sentido, Gilberto Sarfati (2005, p. 190) orienta que:

O institucionalismo foca a sua análise nos efeitos práticos dos acordos, bem como na operação diária das instituições [...] Por conseguinte, as instituições acabam refletindo as preferências racionais de cada ator (derivado da teoria dos jogos). Nesse sentido, o processo de integração passa a ser o resultado intencional da interação diária entre os distintos governos e instituições.

Contudo, o papel das instituições, na década de 1980, precisou ser reformulado, pois

o debate teórico nas disciplinas de relações internacionais passou a ser dominado por perspectivas neo-realistas, para quem as instituições não passam de “barcos vazios”, existindo apenas quando do interesse das potências hegemônicas. (MERSHEIMER apud COUTINHO, RIBEIRO HOFFMANN; KFURI, 2007, p. 11).

Foi neste ambiente que a Ciência Política retomou os estudos sobre as instituições e que acabou por influenciar Robert Keohane, que elaborou uma nova perspectiva, denominada de Neoliberalismo Institucional.

Diferentemente do institucionalismo, no qual se prega que o papel das instituições é importante e que estas podem alterar os resultados políticos (mas ficando restritas aos interesses dos Estados), no Neoliberalismo institucional as instituições não somente podem alterar os resultados políticos, mas podem ter um efeito constitutivo sobre os atores, modificando seus interesses e até mesmo suas identidades (COUTINHO, RIBEIRO HOFFMANN; KFURI, 2007, p. 12).

O neoliberalismo institucional é o resultado do desenvolvimento de outras teorias, mesclando as ideias neofuncionais e de interdependência, inclusive recebendo certa influência do realismo, pois considera os Estados como os atores centrais nas relações internacionais. Diferentemente da teoria pura realista, contudo, considera as instituições<sup>10</sup> altamente relevantes no processo de integração.

---

10 Samuel Huntington (1975, p. 24) define instituições como padrões de comportamento estáveis, válidos

Esta teoria nasce em um ambiente de grande movimentação nas relações internacionais. Nesse ambiente, a globalização promove uma série de interações praticadas pelos governos de Estados e também pela presença de relações de atores não governamentais, praticadas por indivíduos, sociedade civil, empresas transnacionais, organizações não governamentais, entre outros.

Neste escopo teórico, o fenômeno da integração regional pode ser analisado como um regime intergovernamental criado para administrar a interdependência econômica, utilizando como forma de controle a coordenação política negociada entre seus participantes (MORAVCSIK apud MARIANO, 1995, p. 25).

Por fim e não menos importante, é necessário entender o ponto de vista do Intergovernamentalismo para o processo de integração regional.

Andrew Moravcsik (1994) vê que o processo de integração regional concentra-se na barganha e na negociação promovidas pelos Estados num ambiente em que seja possível estabelecer acordos.

No ponto de vista da teoria intergovernamentalista, os Estados são atores dotados de uma racionalidade e um comportamento que reflete as pressões sofridas internamente (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 61).

É necessária a compreensão das políticas internas como uma condição preliminar para a análise da interação estratégica entre os Estados e o processo de integração.

A teoria intergovernamental está baseada em três pilares: o comportamento racional do Estado, a formação da preferência nacional e a negociação interestatal. Com isso, é evidente a importância que se atribui ao Estado nacional como promotor da integração.

Contudo, de acordo com Marcelo Passini Mariano e Karina Pasquariello Mariano (2002, p. 62), “o Intergovernamentalismo não é uma teoria específica de integração regional como foi a neofuncionalista, é um modelo teórico de relações internacionais que pode ser

---

e recorrentes. Para o autor, as comunidades políticas em sociedades complexas dependem da força das instituições políticas, que dependem, por sua vez, da extensão do apoio dado a elas, ou seja, a medida em que elas abrangem as atividades da sociedade e o seu nível de institucionalização. Já Robert Keohane (1989) classifica como instituições “um conjunto de regras permanentes e conectadas (formal e informal) que definem os padrões comportamentais, limitam a ação e compartilham expectativas”.

aplicado em casos de integração regional”. E ainda, na visão dos autores, o Intergovernamentalismo é “uma teoria parcial, útil para explicar as principais barganhas na integração, mas não o processo em si”.

Com isso, vimos como as teorias justificam o processo de integração regional, algumas abordando o processo em si, e outras, como é o caso do Intergovernamentalismo, servindo como um suporte parcial, principalmente no que tange ao papel do Estado no processo.

Como vimos anteriormente, a teoria realista aponta que somente os Estados nacionais são os atores legitimados a atuarem no sistema internacional, afastando a possibilidade do reconhecimento de outros atores.

Já as teorias vinculadas ao idealismo-liberalismo aceitam a possibilidade de participação de outros atores no processo de integração regional (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 148).

Posto isto, as teorias descritas acima auxiliam a compreender melhor o desenvolvimento do processo de integração regional e em algumas delas, como é caso das teorias neofuncionalista e da interdependência, é possível justificar a presença de novos atores neste processo, o que contribui muito na construção da integração regional.

### **Integração econômica regional**

Após apresentar as teorias que auxiliam a compreensão da ação do Estado no processo de integração regional, é preciso entender que, apesar de ser um tema complexo e carregado de conceitos, tem sido predominante a visão da integração no seu aspecto econômico (CELLI JÚNIOR, 2008, p. 20).

Para isso, é preciso apresentar um breve retrospecto histórico com o objetivo de elucidar e justificar a predominância dos aspectos econômicos e comerciais, que aproximam os Estados no processo de integração regional.

Caminhando para a segunda metade do século XX, os Estados Unidos da América (EUA) cresciam assustadoramente tanto no sentido militar quanto em aspectos econômicos e enfrentavam dificuldades nas questões comerciais. O protecionismo europeu barrava suas tentativas de ampliar seu horizonte comercial, dificultando o fluxo comercial de produtos dos EUA em seus territórios coloniais. (LAMBERT, 2004, p.111)

Foi neste ambiente que, em 1941, os norte-americanos vislumbraram uma oportunidade de ímpar: oferecer ajuda à Europa, devastada e aflita com a Segunda Guerra Mundial, em troca da abertura das portas comerciais de suas colônias.

Assim, os Europeus assinaram a Carta do Atlântico, comprometendo-se a atender estas exigências e, em contrapartida, os EUA entrariam na guerra e ajudariam a vencer o nazismo.

Porém, logo em 1944, os norte-americanos convidaram seus aliados para a conferência de Bretton Woods e formalizaram a aplicação da Carta do Atlântico. Nesta conferência foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e foi discutida a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). Em 1947, foi estabelecido o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT<sup>11</sup>), que chegou para fazer parte dos instrumentos idealizados e criados pelos EUA na Conferência de Bretton Woods. A partir daí, o mundo se colocava em marcha acelerada rumo à globalização.

O GATT e o sistema de Bretton Woods romperam com o Período Colonial europeu e criaram uma estrutura legal e política para o mundo financeiro-monetário e comercial, visando acima de tudo uma caminhada progressiva e agressiva em direção à livre circulação de mercadorias, serviços e capitais. (LAMBERT, 2004, p.111).

Ao discorrer sobre esse assunto, Jean-Marie Lambert cita que:

O antigo protecionismo colonial se esfarelou progressivamente. Extinguiu-se nos anos 60 com o processo generalizado de independência. O planeta se globalizou, e a preocupação em abrir fronteiras tem sido o maior motor da produção normativa dos últimos anos. Foi responsável por milhões de debates, aulas seminários campanhas políticas, pressões, guerras e, finalmente, pela elaboração do mais sofisticado sistema de regras até hoje produzido no plano internacional: o tripé FMI-BIRD-OMC<sup>12</sup> (2004, p.113).

O GATT resistiu solitário no sistema normativo do comércio mundial até meados de 1995, ano em que foi fundada a Organização Mundial do Comércio (OMC). O GATT é um

---

11 Incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 313 de 30 de julho de 1948.

12 Organização Mundial do Comércio. Surgiu no âmbito no GATT, no final da Rodada do Uruguai (1995).

tratado de comércio, uma lei e o nascimento da OMC fez com que este tratado pudesse ser interpretado e aplicado de maneira mais eficaz.

Contudo, o advento do GATT (um projeto idealizado pelos EUA para a formatação legal do comércio internacional), representa a substituição de inúmeros instrumentos bilaterais por um único instrumento multilateral, universalizando a regra do comércio para todos os Estados inseridos neste acordo, com uma finalidade muito clara: apagar todas as barreiras comerciais, aproximando ainda mais o comércio mundial.

O GATT funciona como uma regra mãe e base para uma liberalização comercial, tendo na cláusula da nação mais favorecida e no princípio da não-discriminação alguns dos seus principais pilares<sup>13</sup>.

No seu capítulo XXIV, o acordo consagra a ideia do regionalismo, prevendo a possibilidade de acordos de alcance parcial limitados a um determinado número de parceiros, no qual, os seus principais pilares poderão deixar de ser aplicados com o objetivo de incrementar o comércio e eliminar as barreiras comerciais em um âmbito limitado de ação.

A partir daí é que podemos relacionar o GATT, todo o sistema de Bretton Woods e a OMC, ao processo de integração regional.

Os participantes de um processo de integração regional (que em sua maioria nasce de interesses econômicos e comerciais) deverão, por obrigação, provar que a participação na construção da integração não irá de encontro aos preceitos do GATT, mas irá fortalecê-lo.

Neste sentido, as iniciativas de integração regional, de acordo com Jean-Marie Lambert,

devem demonstrar que sua aproximação não resulta na construção de um universo fechado a lesar os demais participantes do sistema. Pois o regionalismo tem duas faces: intensifica a abertura no plano intra-regional, sim... mas discrimina os terceiros. E a predominância do segundo efeito sobre o primeiro viola claramente as regras do GATT. (2004, p.118).

---

13 Segundo Marcos Augusto Maliska (2006, p. 49), “O GATT esteve assentado em três princípios: Liberação, Não-discriminação e Reciprocidade. [...] Exceções a este princípio (não-discriminação) são autorizadas para os casos de integração econômica entre Estados, como, por exemplo, as uniões alfandegárias”.

Os participantes desta aproximação possuem afinidades regionais, propiciando um rápido avanço rumo à liberalização comercial. O regionalismo seria apenas uma etapa em direção à globalização.

Sendo assim, o GATT funciona como uma lei fundamental, uma espécie de constituição do comércio internacional para referenciar o funcionamento de qualquer iniciativa de integração regional que possua fins econômicos. Todos os participantes de um processo de integração com esta finalidade devem necessariamente respeitar o GATT, para conseguirem a aprovação junto à OMC. A relação entre o GATT e os acordos parciais lembra a subordinação da lei ordinária à norma constitucional (LAMBERT, 2002, p.41).

O GATT permite uma integração horizontal<sup>14</sup> dos Estados, porém, obriga-os a buscar uma legalidade no tocante à formação desta integração. Ao preservarem os ditames do GATT, automaticamente vinculam-se a integração vertical, onde o GATT reconheceria e receberia em seu sistema a iniciativa de integração econômica regional.

Com isso, o GATT seria a entidade receptora do acordo regional, estando no sentido figurado, no topo da pirâmide e outras iniciativas parciais (regionais) ao meio e os Estados, na base.

Por exemplo: A América Latina possui várias iniciativas de integração regional pautadas no GATT, uma delas, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>15</sup>. Por sua vez, a ALADI funciona como um “GATT Regional”, que reproduz as regras da entidade-mãe e permite que outras de porte menor se constituam, como por exemplo, o MERCOSUL<sup>16</sup>, que é um acordo parcial dentro da ALADI e que para funcionar, dependeu do reconhecimento da ALADI e conseqüentemente do GATT. Em suma, o GATT controla e fiscaliza a ALADI, que por sua vez, controla e fiscaliza o MERCOSUL.

---

14 Se o Brasil outorgar algum favor tarifário ao Paraguai no âmbito do Mercosul, deverá estendê-lo à Argentina, ao Uruguai e à Venezuela, contudo não pode estender o mesmo favor a outros países fora do bloco econômico.

15 ALADI – Associação Latino-Americana de Integração, nasceu do Tratado de Montevideu em 1980 e possui 11 membros.

16 MERCOSUL – Mercado Comum do Sul, nasceu do Tratado de Assunção em 1991 e possui 5 membros.

Assim posto, o capítulo XXIV do GATT prevê advento da regionalização para que os Estados possam se desenvolver mais, visando à inserção no processo de liberalização econômica almejado pelo acordo geral e com isso fortalecer suas economias e o fluxo de comércio.

Entretanto, passaremos a analisar a classificação que o próprio acordo geral indica sobre o grau de evolução destas iniciativas parciais, que são importantes para compreender o processo de integração regional.

### Evolução da integração regional

A evolução do processo de integração regional em seu aspecto econômico encontra-se balizada no capítulo XXIV do GATT, que aponta diferentes graus, ou etapas de evolução.

Sobre as etapas de evolução da integração, Marcelo Böhlke (2009, p. 35) afirma que:

Estas etapas não são rígidas, nem obrigatórias, para alcançar a integração em qualquer nível. O estudo das etapas geralmente percorridas em processos de integração mais profundos, no entanto, facilita o planejamento e a avaliação de projetos integracionistas menos intensos.

Contudo, a principal referência sobre a evolução do processo de integração regional se encontra na experiência europeia, que muito influenciou os demais processos ao redor do mundo.

Para Bela Ballasa<sup>17</sup> (apud BOHLKE, 2009, p.36), existem cinco formas de integração que podem representar etapas em direção a estágios mais profundos de integração. Destacamos: a) Zona de Livre Comércio; b) União Aduaneira; c) Mercado Comum; d) União Econômica; e por fim, e) Integração Econômica total.

Jean-Marie Lambert (2004, p.136) entende que as etapas de integração regional se concentram no desenvolvimento de zonas de livre comércio, união aduaneira, mercado comum,

---

17 Em relação aos indicadores econômicos, a maioria dos estudos de integração regional se baseia da tipologia desenvolvida por Bela Ballasa em uma obra seminal sobre as teorias de integração econômica (BALASSA, 1961). Desde os estudos da década de 60... até estudos recentes..., todos fazem referência aos tipos ideais de “área de livre comércio”, “união aduaneira”, “mercado comum”, “união econômica” e “integração econômica total”. (COUTINHO; RIBEIRO HOFFMANN e KFURI, 2007, p. 16).

união monetária e a hipótese de uma união dotada de uma “superestrutura política comum de virtualidades federais”. O autor destaca que as duas primeiras fases representam um passo da cooperação e as duas últimas, mais complexas, representam de fato um processo de integração maduro. Ele destaca:

Entende-se que o método cooperativo consegue administrar um certo entrelaçamento da vida econômica, mas suas potencialidades se esgotam logo nas primeiras fases. Quando muito, é instrumento eficaz para construir uma zona de livre comércio ou, a rigor, uma união aduaneira. [...] As montagens mais sofisticadas do mercado comum e da união monetária, contudo, não avançam fora do marco integracionista [...]. (2004, p. 136).

É importante ainda mostrar o posicionamento de Sérgio Mourão Corrêa Lima (1998, p. 91), que destaca que a integração se manifesta de várias formas, possuindo assim “o enfoque comercial, econômico, monetário, financeiro administrativo e político, etc”.

Contudo, de acordo com o GATT, é possível visualizar o conceito de apenas duas etapas desta evolução: a zona de livre comércio e a união aduaneira. As demais surgiram de uma evolução empírica dos processos de integração regional, sem possuírem uma figura normativa como as anteriores.

De acordo com o capítulo XXIV, § 8.º, alínea “b”, do GATT, a zona de livre comércio é descrita como um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros nos quais tarifas e outras medidas restritivas ao comércio são eliminadas de praticamente todo o comércio entre os territórios constitutivos relativamente a produtos originários de tais territórios.

Nesta etapa, a política de comércio exterior de cada Estado (ou território aduaneiro) permanece independente, buscando dentro desta zona a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias. É criado ainda um mecanismo para evitar o desvio do comércio, chamado regra geral de origem, que é uma certificação destinada a todos os itens comerciais produzidos dentro da zona, atestando a sua procedência. Sobre a zona de livre comércio, Umberto Celli Júnior (2008, p.30) deixa consignado que:

A zona de livre comércio é um acordo jurídico-comercial que deve abranger o essencial do comércio. Os Estados participantes obrigam-se a, gradual e progressivamente, suprimir os entraves aduaneiros e outras restrições quantitativas existentes.

Já a União Aduaneira, prevista no artigo XXIV, § 8º, alínea “a”, do GATT, caracteriza-se por ser a segunda etapa do processo de integração regional e surge “como forma de evitar as deficiências da zona de livre comércio” (BOHLKE, 2009, p.38).

De acordo com o artigo supracitado, união aduaneira é:

[...] a substituição, por um só território aduaneiro, de dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que: (i) os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais [...] sejam eliminados para a maioria das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união, ou ao menos para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários desses territórios; (ii) e, à exceção das disposições das disposições do parágrafo 9 os direitos aduaneiros e outras regulamentações idênticas em substância sejam aplicadas, por qualquer membro da união, no comércio com os territórios não compreendidos naqueles.

Ou seja, a união aduaneira é a formação de uma área entre diversos Estados, dentro da qual vão sendo paulatinamente eliminados os direitos alfandegários e as dificuldades aduaneiras. Representa mais que uma simples zona de livre comércio. Nesta etapa é adotada uma política comercial uniforme em relação a outros Estados que não estão dentro da união.

Passa-se então a adotar uma tarifa externa comum (TEC) para os Estados que não fazem parte da união.

De acordo com Marcelo Bohlke (2009, p.39),

[...] com a instituição da TEC, todas as mercadorias que ingressam no bloco pagam os mesmos direitos aduaneiros, não importando em qual Estado-membro se realize o desembaraço aduaneiro. Depois de nacionalizados, os produtos podem circular livremente dentro do bloco.

Nota-se que a ação gerada pela presença de uma união aduaneira provoca a necessidade de uma atuação em outros campos paralelos ao comércio, tais como o monetário, o fiscal, o campo da logística, dentre outros.

No desenvolvimento do processo de integração viu-se a necessidade de ampliar ainda mais as ações dos Estados, tanto em matéria comercial quanto em outras áreas, criando um modelo que não somente contempla as reduções de barreiras comerciais e a presença de uma

tarifa externa comum, mas em que estão presentes o livre movimento de fatores de produção, capital e trabalho. Assim, nasce o Mercado Comum.

Umberto Celli Júnior (2008, p.32) aponta que o mercado comum é caracterizado pela

[...] livre circulação de bens ou mercadorias (eliminação de restrições tarifárias, não-tarifárias e quantitativas e estabelecimento de tarifa exterior comum e política comercial comum); de pessoas (*i.e.*, qualquer cidadão de um Estado-membro poderá circular nos demais Estados-membros, com direito de investir, de residir e de exercer uma profissão); de serviços (liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços); e de capitais (eliminação de restrições aos movimentos de capitais entre Estados-membros).

O mercado comum representa uma etapa bastante avançada do processo de integração regional, englobando em si os atributos da zona de livre comércio e da união aduaneira, somando a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas.

Esse mercado se dá com a criação de um espaço econômico envolvendo o território dos Estados-membros de uma iniciativa integracionista, no qual os diferentes fatores de produção estão liberalizados como se fosse um mercado interno de um Estado. Ou seja, o que se pratica dentro de um Estado deve ser praticado no seio do mercado comum, sem diferenças, sem discriminação, sem privilégios.

É importante ressaltar que o Tratado de Assunção (1991), firmado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, tem por objetivo a criação de um mercado comum. Contudo, o Mercosul ainda não atingiu este patamar de evolução, sendo classificado por muitos como uma união aduaneira imperfeita<sup>18</sup>.

A união econômica ou união monetária representa um estágio extremamente avançado do processo de integração regional. Possui características do mercado comum e uma profunda harmonização e uniformização legislativa intrabloco.

---

18 De acordo com Celso de Albuquerque Mello (1996, p. 318-319), “ o Mercosul não é um mercado comum, vez que não possui órgãos supranacionais [...] o Mercosul não é um mercado comum, mas nada impede que venha se tornar um [...]”.

Esta harmonização e uniformização legislativa se concentra nas áreas financeiras, monetárias e da política econômica dos Estados-membros. É, nas palavras de Jean-Marie Lambert (2004, p.133), “o suprassumo da integração econômica.”

Por sua vez, Marcelo Böhlke (2009, p. 40) afirma que:

A união econômica e monetária requer, portanto, a liberalização completa do movimento de bens, capitais, serviços e pessoas, a aplicação de TEC, harmonização integral das políticas macroeconômicas e setoriais, a criação de Banco Central comunitário e de moeda comum para todo o bloco. A política econômica e monetária fica sob coordenação comum.

Embora seja difícil de ser alcançada, a sua realização não é impossível. Podemos, por exemplo, destacar a iniciativa belgo-luxemburguesa ao criar a união econômica entre os dois Estados, antes do advento da União Europeia (LAMBERT, 2004, p. 134).

A união econômica e monetária representa uma etapa bem avançada, que ultrapassou a barreira comercial para consolidar uma integração ainda maior. Mostra ser, sem dúvida, uma fase mais complexa dos que as demais anteriormente citadas.

Mas a forma mais profunda e avançada apontada por Bela Balassa é a união econômica total, ou, de acordo com a categorização feita por Jean-Marie Lambert, simplesmente união.

A união econômica total demanda a unificação de políticas monetárias, fiscais e sociais e requer a criação de uma autoridade supranacional, cujas decisões valham para todos os membros do bloco (BALASSA apud BOHLKE, 2009, p. 40).

Nesta etapa, podemos citar o exemplo europeu, no qual a união econômica total estaria muito próxima de ser concretizada. A União Europeia possui a clara pretensão de chegar a este nível de integração, haja vista a competência que destina a algumas instituições que compõem seu processo integrativo.

É o caso do Conselho Europeu, que, quando toma qualquer decisão, torna-se de pronto lei para todos. As pessoas físicas e jurídicas dos Estados-membros poderão evocar as decisões do conselho, pois constituem seus direitos e são suas leis.

A consolidação desta etapa enquanto processo integrativo político-econômico-jurídico seria o sonho de consumo dos teóricos federalistas, pois os Estados-membros transfeririam sua soberania para a construção de um ente maior e mais eficiente no trato de suas questões comuns.

Visto isto, a evolução do processo de integração regional se desenha na construção de propostas conjuntas de viés econômico, financeiro, monetário, político e social. Outro fator importante capaz de mensurar o desenvolvimento de um processo de integração reside na presença da sociedade civil na construção da iniciativa.

O grau de envolvimento da sociedade civil, de atores não governamentais e da atenção dedicada pelos meios de comunicação em geral ao processo de integração, formam importantes variáveis indicativas do nível de desenvolvimento do processo em si. Quanto maior for a pluralidade de atores envolvidos e quanto maior for a discussão em torno da construção da integração, maior é a profundidade e o avanço do processo integracionista.

### Considerações finais

A integração regional é uma realidade mundial. Este fenômeno surge como uma justificativa dos Estados na busca de novos horizontes de desenvolvimento econômico e político. É um processo dinâmico que visa à aproximação de atores com interesses comuns de uma determinada região.

Os processos de integração regional foram se renovando à luz da nova realidade internacional. A integração nasce com o intuito de estabelecer uma rede de interdependência entre os Estados, visando a criar mecanismos de contenção dos prejuízos gerados pela globalização, por mais que essa rede possa trazer uma limitação na perspectiva econômica aos atores envolvidos no processo.

Neste contexto e como forma de justificar a integração regional, as teorias liberais das relações internacionais (principalmente o funcionalismo e o neofuncionalismo) recebem com maior exatidão esta ideia e amparam também a presença de novos atores capazes de desenvolver ainda mais o processo integrativo.

Por mais que estejam presentes os questionamentos acerca dos avanços e retrocessos dos processos de integração, as experiências, sobretudo a europeia, mostram que o apoio intergovernamental é essencial (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, JR., 2003, p. 690), enquanto a construção de organismos que possam convergir interesses convergentes dos Estados no processo de integração podem solidificar o processo e levar a outros níveis de cooperação e ação.

## Referências bibliográficas

- BALASSA, Bela A. *The theory of economic integration*. Homewood: Richard D. Irwin, 1961.
- BÖHLKE, Marcelo. *Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2009.
- BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha. *Blocos econômicos e integração da América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 19-38.
- CERVO, A. *Relações internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- COUTINHO, Marcelo; RIBEIRO HOFFMANN, Andréia; KFURI, Regina. Raio-X da integração regional. *Estudos e Cenários*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10\\_papeislegislativos\\_PL\\_n\\_6\\_out\\_2007.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10_papeislegislativos_PL_n_6_out_2007.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2010.
- DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Jr., Robert L. *As teorias em confronto: um estudo detalhado*. Lisboa: Gradiva Publicações, 2003.
- HAAS, Ernest. The study of regional integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*. Cambridge: University Press, v. 24, n. 4, 1970, p. 607-646.
- \_\_\_\_\_. *Beyond the Nation-State, Stanford, CA*. Stanford: University Press, 1964.
- HERZ, Mônica; RIBEIRO HOFFMANN, Andrea. *Organizações internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HIRST, Mónica. *Reflexiones para um análisis político del Mercosur*. Buenos Aires: Flacso, 1991.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- KEOHANE, Robert O. *Neoliberal institutionalism: perspective on world politics*. International Institutions and State Power. Boulder: Westview Press, 1989, p. 1-20.
- LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de direito internacional público: o Mercosul em questão*. Goiânia: Kelps, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito internacional público: o mundo global*. 5. ed. Goiânia: Kelps, 2004.

- LIMA, Sérgio Mourão Corrêa. *Tratados internacionais no Brasil e integração*. São Paulo: LTr, 1998.
- MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e século XXI: a integração supranacional sob a ótica do direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Impulso*. Piracicaba, v.13, n. 31, p. 47-68, 2002.
- \_\_\_\_\_. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC/UNESP/FAPESP, 2005, p. 131-160.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. *Cadernos CEDEC*. São Paulo, n. 50, 1995.
- MATLARY, J.H. International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied? *Paper apresentado na Second ECSA – World conference Federalism, subsidiarity, and democracy in the European Union*, Bruxelas, 05 a 06 de maio de 1994.
- MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito internacional da integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- MITRANY, David. A. *A working peace system*. Chigago: Quadrangle Books, 1966.
- MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, Simon; SCOTT, Andrew (eds.). *Economic and political integration in Europe: international dynamics and global context*. Cambridge: Blackwell, 1994.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLIVEIRA, Maria Odete de. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visão*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- SARFATI, Gilberto. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SCHAPOSNIK, Eduardo. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*. Florianópolis: UFSC, 1997.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

XIAN, Gao. A regionalização dos países emergentes: um estudo de caso do Leste Asiático. In: SANTOS, Theotonio dos; MARTINS, Carlos Eduardo; BRUCKMANN, Mónica (orgs.). *Países emergentes e os novos caminhos da modernidade*. Brasília: Cátedra UNESCO em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável, UNESCO, 2008, p. 231-242.

## OS *TOPOI* ARGUMENTATIVOS DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA: ESTUDO DE UM PROCESSO

Antonio Graça Neto

\* Professor adjunto doutor nos cursos de Direito e de Relações Internacionais da FADIR-UFMG.

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise do processo movido pela Nova Zelândia contra a França a respeito das explosões nucleares empreendidas pelo governo francês nos atóis de Mururoa e Fangataufa (Oceano Pacífico) no ano de 1995, processo este que tramitou na Corte Internacional de Justiça, em Haia, na Holanda.

O núcleo duro do trabalho é o exame do referido processo – e, mais especificamente, do acórdão final que ali foi produzido – a partir da perspectiva da Semiótica do Direito e da Teoria da Argumentação Jurídica.

Os modelos teóricos utilizados foram basicamente, a Semiótica da Argumentação Jurídica de Duncan Kennedy, tal como exposta no seu trabalho *A Semiotics of Legal Argument*, a Teoria da Argumentação de Chaïm Perelman e Lucie Olbrechts-Tyteca, tal como materializada no livro *Tratado da Argumentação: a Nova Retórica*, e o catálogo dos *Topoi* argumentativos sistematizados por Tercio Sampaio Ferraz Jr., no seu livro *Introdução ao Estudo do Direito*.

A proposta básica da presente investigação é fazer um levantamento dos *topoi* argumentativos utilizados pelas partes (Nova Zelândia e França) e também pelos juízes da Corte ao longo do processo em referência.

Ou seja, busca-se responder a seguinte pergunta: quais são as figuras de linguagem do discurso argumentativo presentes na trama linguística do processo Nova Zelândia *versus* França?

É importante salientar que a Teoria da Argumentação de Chaïm Perelman tem como ponto de partida os modelos retóricos de Aristóteles.

Já a Semiótica da Argumentação Jurídica de Duncan Kennedy se insere na moldura da Teoria Crítica do Direito, que vem sendo cultivada ao longo dos anos em diversas universidades norte-americanas.

Outrossim, é importante observar, desde já, que toda esta análise linguística só será desenvolvida após uma apresentação histórica dos fatos e uma narrativa resumida do andamento do processo.

### Um histórico dos fatos

A demanda processual aqui referida iniciou-se em 21 de agosto de 1995, quando o governo da Nova Zelândia depositou no protocolo da Corte Internacional de Justiça uma peça denominada *Pedido de um Exame da Situação*.

Tratava-se de uma reação da Nova Zelândia ao anúncio do governo francês, feito em 13 de junho de 1995, segundo o qual a França iria realizar uma série de oito testes nucleares na região do Pacífico Sul, iniciando-se em setembro de 1995.

Através do *Pedido de um Exame da Situação*, o objetivo da Nova Zelândia era a reabertura de um antigo processo, iniciado em 9 de maio de 1973 e encerrado em 20 de dezembro de 1974.

O processo de 1973, também movido pela Nova Zelândia contra a França, objetivava a cessação de testes nucleares na região do Pacífico Sul.

A grande diferença apresentada é que em 1973 os testes nucleares eram atmosféricos (testes “a céu aberto”), enquanto os de 1995 eram subterrâneos.

O processo de 1973 chegou a seu término sem o julgamento do mérito. O governo francês se comprometeu a interromper os testes atmosféricos, e fez este compromisso através de uma declaração oficial.

A Corte Internacional de Justiça considerou que este solene compromisso do governo francês fazia desaparecer a razão de existir do processo. Se o motivo essencial do processo eram os testes nucleares atmosféricos e se a França se comprometia a interromper estes testes, não haveria razão para se prosseguir com o feito.

Entretanto, a Corte Internacional de Justiça, tanto para prestar uma satisfação à Nova Zelândia e à comunidade internacional, criou a possibilidade de aquele país apresentar um *Pedido de Exame da Situação de acordo com os dispositivos do estatuto*.

O que seria este *Pedido de um Exame da Situação*? Para a Nova Zelândia, seria a reabertura do processo, um procedimento inteiramente novo e não previsto na ritualística tradicional da Corte Internacional de Justiça.

Para a França, este pedido de exame da situação deveria ser, necessariamente, uma revisão do julgamento ou embargo de declaração.

Todas estas diferentes exegeses nasceram do palavreado ambíguo do Julgado de 20 de dezembro de 1974, que em seu parágrafo 63 afirma o seguinte:

Uma vez que a Corte constatou que um estado assumiu um compromisso concernente à sua conduta futura, não é função da Corte vistoriar se ele irá ou não cumprir com este compromisso. Entretanto, a Corte observa que, se a base do julgamento vier a ser afetada, o requerente pode pedir um exame da situação de acordo com os dispositivos do Estatuto; a denúncia pela França, por carta datada de 2 de janeiro de 1974, do Ato Geral para a Composição Pacífica das Disputas Internacionais, que é invocado como uma base de competência da Corte no presente caso, não pode constituir por si só um obstáculo à apresentação desta petição<sup>1</sup>.

É importante observar que, no *Pedido de um Exame da Situação* é lembrado que a Corte, na parte final do seu julgamento de 20 de dezembro de 1974, considerou-se não convocada a emitir uma decisão sobre a petição submetida pela Nova Zelândia em 1973. A Corte alegou que a demanda havia perdido o seu objetivo, em virtude das declarações pelas quais a França se comprometeu a não realizar novos testes atmosféricos.

Entretanto, a Nova Zelândia enfatiza ali o fato de que a Corte teve o cuidado de inserir o parágrafo 63 “para incluir a possibilidade de que a França pudesse subsequentemente parar de cumprir com os seus compromissos concernentes à testagem atmosférica ou que alguma outra coisa subjacente ao julgamento da Corte não fosse mais aplicada”.

Ou seja, de um lado a Corte Internacional de Justiça encerrou o processo de 1973 sem julgar o mérito da questão. Alegava que o compromisso francês de não realizar novos testes atmosféricos fazia desaparecer o objeto, a razão de ser do processo.

---

1 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case*. The Hague, 1974, p. 477. [Tradução nossa].

Como que amainando os ânimos da Nova Zelândia e da comunidade internacional, abriu a possibilidade de reexame da situação caso as bases do processo viessem a ser afetadas.

Tem-se aqui um fenômeno típico dos órgãos judiciais colegiados. Uma parcela dos juizes – majoritária – resolve pender favoravelmente no sentido de uma das partes. A outra parcela dos juizes, em minoria, inclina-se no sentido contrário.

O resultado desse embate de forças assemelha-se àquilo que se chama, na matemática, de soma de vetores. O vetor resultante reflete, basicamente, a orientação e a potência do vetor original mais forte. Entretanto, alguma coisa do vetor original mais fraco se reflete no resultante.

Da mesma maneira, o acórdão de um tribunal reflete basicamente a visão da bancada majoritária. Entretanto, sempre existirá no acórdão algum elemento que sinalize um “compromisso” entre as duas bancadas, a majoritária e a minoritária. É como se a maioria fizesse valer a sua vontade, nunca esquecendo de fazer alguma concessão, deferência ou ressalva que reflita uma espécie de “homenagem”, de “gentileza” para com os juízes da minoria.

No acórdão de 1973, esta espécie de gentileza está veiculada no parágrafo 63, onde se abre a possibilidade de um “reexame da situação”.

Para a Nova Zelândia, este reexame da situação seria a reabertura do processo. Para a França, este reexame da situação não seria a reabertura do processo – seria a utilização dos mecanismos recursais já previstos no regimento da Corte: a revisão do julgamento e os embargos de declaração.

A dúvida que se coloca é: se este reexame da situação não é nada mais nada menos que a utilização de mecanismos recursais preexistentes – não haveria necessidade de o Parágrafo 63 mencioná-los. Ou seja, não é necessário que uma sentença mencione a possibilidade de as partes interpirem recurso. Esta possibilidade já é prevista e contemplada nas normas processuais que antecedem a sentença.

Assim, se uma sentença abre possibilidade de um “reexame” da situação, trata-se de um mecanismo outro que não a utilização de recursos, pelo menos este é o raciocínio esposado pela Nova Zelândia no segundo processo (o de 1995).

Para a Nova Zelândia, a passagem principal do parágrafo 63 do julgamento de 20 de dezembro de 1974 é a frase “se a base deste julgamento vier a ser afetada, o requerente poderá solicitar um exame da situação de acordo com os dispositivos do Estatuto”.

Esta passagem não menciona, explicitamente, o que seria esta “base” do julgamento da Corte.

No entendimento da Nova Zelândia, esta “base” do julgamento seria uma *correspondência* entre o compromisso francês de não mais realizar testes atmosféricos e o verdadeiro e concretamente estabelecido objeto do processo de 1973.

Qual seria este verdadeiro objeto do processo de 1973? Na visão da Nova Zelândia era a contaminação nuclear *derivada de testagem nuclear de qualquer natureza*.

Na visão da França, o objeto do processo de 1973 era a contaminação nuclear *derivada apenas de testes atmosféricos (a céu aberto)*.

Na perspectiva da Nova Zelândia, havia em 1973 uma certa *correspondência* entre o compromisso francês (de não mais realizar testes atmosféricos) e os objetivos do processo. Ou seja, acreditava-se que, com a cessação dos testes atmosféricos, cessariam os perigos de contaminação nuclear do meio ambiente.

Em 1995, entretanto, este equilíbrio, esta *base do julgamento* foi rompida. Nesta referida época, já não ocorrem mais testes atmosféricos, entretanto existem os perigos concretos de uma contaminação nuclear na região do Pacífico Sul.

E por que razão existem estes perigos? Existem porque cessaram os testes atmosféricos, mas prosseguiu-se com os testes subterrâneos.

A conduta francesa de 1974 (passar da testagem atmosférica para a testagem subterrânea) *correspondia*, naquela época, aos objetivos do processo, tal qual o vislumbrado pela Nova Zelândia, ou seja, fazia cessar o perigo de contaminação nuclear no meio ambiente.

Havia esta correspondência porque se acreditava, conforme o desenvolvimento científico de 1974, que os testes atmosféricos eram *perigosos* e os testes subterrâneos eram *seguros*.

Conforme a informação científica ofertada pela Nova Zelândia na sua petição inicial de 1995, o conhecimento científico das questões nucleares evoluiu drasticamente de 1974 a 1995. Hoje, já se sabe que as duas modalidades de teste, tanto a atmosférica quanto a subterrânea, apresentam potencial nocivo para o meio ambiente.

Desta forma, já não existe mais *correspondência* entre a conduta da França e os objetivos do processo de 1973. Não havendo mais *correspondência*, podemos afirmar que a base do julgamento de 1974 foi afetada. Tendo sido afetada a base deste julgamento, a Nova Zelândia

considera-se autorizada a apresentar um *Pedido de Exame da Situação*, e através deste objetiva uma reabertura dos procedimentos abertos em 1973.

No fundo, o que a argumentação da Nova Zelândia sustenta é que o processo de 1973, julgado em 1974, é um processo “*sui generis*”, ou seja, que não faz coisa julgada.

Da mesma forma que a Ação de Alimentos (no sistema processual civil brasileiro) sempre abre a possibilidade de uma Ação Revisional de Alimentos, os procedimentos de 1973 sempre abririam caminho para uma nova análise todas as vezes que a base do julgamento fosse afetada.

É importante observar que a Nova Zelândia solicitou a reabertura do processo apresentando não apenas *novos dados científicos*, mas também *novos dados jurídicos*. É como se estes novos dados jurídicos também afetassem a base do julgamento e autorizassem a reabertura do processo.

Entre estes novos dados jurídicos, devem ser mencionados a Convenção para a Proteção de Recursos Naturais e do Meio-Ambiente da Região do Pacífico Sul, bem como o direito internacional consuetudinário derivado da prática internacional, consubstanciada principalmente nas Conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas.

Conforme o entendimento da Nova Zelândia, todo este novo direito ambiental internacional (tanto o pactuado quanto o consuetudinário) sinaliza que a França tem obrigação de realizar uma avaliação do impacto ambiental antes de desenvolver novos testes nucleares nos Atóis de Mururoa e Fangataufa. Associadamente com esta obrigação de realizar uma Avaliação de Impacto Ambiental, a Nova Zelândia frisa a ilegalidade da conduta francesa como um “crime de resultado” – ou seja, trata-se de uma conduta antijurídica naquilo que ela causa ou está inclinada a causar (dolo eventual): a introdução de material radioativo no meio ambiente marinho.

Finalmente, cabe enfatizar que a Nova Zelândia encerra a sua petição de 1995 com dois pedidos alternativos. Solicita que a Corte Internacional de Justiça declare: a) que a realização dos propostos testes nucleares constituirão uma violação dos direitos da Nova Zelândia à luz do direito internacional; ou então, b) que é ilegal para a França realizar os ditos testes nucleares sem haver empreendido uma Avaliação de Impacto Ambiental conforme padrões aceitos internacionalmente.

Além de apresentar o seu *Pedido de Exame da Situação*, o governo da Nova Zelândia também protocolou, em 21 de agosto de 1995, um *Pedido Adicional de Indicação de Medidas Cautelares*, no qual busca a revigoração da Ordem de Indicação de Medidas Cautelares, expedida pela Corte em 22 de junho de 1973.

## O posicionamento da Corte Internacional de Justiça

Na parte final do acórdão, a Corte articula os seus próprios fundamentos para apresentar a decisão final.

A Corte relembra que a Nova Zelândia destacou que ali se apresentava um procedimento especial – sem previsão expressa no estatuto.

A Corte também argumentou que a Nova Zelândia estava invocando a eficácia do parágrafo 63 do julgamento de 20 de dezembro de 1974 e que esta questão só poderia ser examinada se tal requerimento fosse admitido na “*General List*”, que é a pauta da Corte.

Em sua reflexão, a Corte aponta que existe uma questão a ser respondida liminarmente e que desta questão depende o prosseguimento (ou não) do processo. A questão é a seguinte: o pedido da Nova Zelândia (apresentado em 1995) se enquadra no parágrafo 63 do julgamento de 1974?

É destacado pela Corte que esta questão comporta dois aspectos: um aspecto processual e um aspecto substantivo. A questão processual é saber de que tipo de procedimento se tratava, o que significam as palavras “de acordo com os dispositivos do Estatuto”. A outra questão é saber se a “base” do julgamento foi afetada.

Conforme a Corte, a Nova Zelândia interpretou o parágrafo 63 como um mecanismo que possibilitava a continuação ou reabertura dos procedimentos de 1973 e 1974.

A Corte esclarece que foi uma opção da Nova Zelândia não lançar mão dos recursos de Pedido de Interpretação (Embargos Declaratórios) e de Revisão de Julgamento.

A própria Corte argumenta que as palavras “de acordo com os dispositivos do Estatuto” não significam que ela quisesse limitar o acesso da Nova Zelândia a outras possibilidades processuais que não fossem o início de um novo processo (artigo 40), um pedido de interpretação (artigo 60) ou um recurso de revisão (artigo 61).

A Corte reconhece que o procedimento previsto no parágrafo 63 é um procedimento especial, indissociavelmente ligado às circunstâncias especiais previstas naquele parágrafo. Implicitamente, a Corte reconhece que se trata de um procedimento não previsto no Estatuto.

Com relação à segunda questão, de se saber se a base do julgamento de 1974 foi ou não afetada, a Corte estabelece que a sua tarefa fundamental é definir o que é esta “base do julgamento”, através de uma análise textual.

Na argumentação da Corte, fica solidamente estabelecido que ela considera como uma de suas atribuições circunscrever a temática de cada processo e identificar o objeto da disputa. Ou seja, compete a ela interpretar os pedidos das partes.

A Corte esclarece que esta demarcação do objeto da disputa leva em conta não apenas o pedido apresentado pela parte, mas a petição inicial como um todo, os argumentos da parte reclamante perante a Corte, bem como outros documentos reportados.

Subsequentemente, afirma que a reclamação neozelandesa de 1974 foi interpretada como concernente, única e exclusivamente, a testes nucleares a céu aberto que produzissem poeira radioativa sobre o território da Nova Zelândia.

No parágrafo seguinte do acórdão, a Corte relembra que havia, nos idos de 1974, uma forte analogia entre as reclamações da Nova Zelândia e da Austrália, visto que ambas se constituíam em protestos contra explosões nucleares francesas. Destaca-se aí que o pedido da Austrália referia-se *expressamente* à proibição dos testes nucleares a céu aberto. Considerando que o parágrafo 60 do julgamento da causa australiana é idêntico ao parágrafo 63 do julgamento da causa neozelandesa, e que as partes dispositivas de ambas as sentenças são iguais, a Corte conclui que os dois processos foram idênticos em sua temática, sendo ambos concernentes exclusivamente a testes atmosféricos.

A Corte ressalva que existe a possibilidade de a Nova Zelândia ter desejado algo mais, em 1974, do que a simples cessação dos testes atmosféricos.

Conclui, entretanto, que “interpretar este desejo” é uma tarefa que está preclusa no tempo. Ou seja, é uma atribuição que pertenceu aos juizes de 1974 e que já não pertence aos juizes de 1995. Se os juizes de 1974 interpretaram corretamente (ou não) as aspirações da Nova Zelândia, eis uma questão que já não há como discutir.

Paralelamente, a Corte frisa que o anúncio oficial da França, feito em 8 de junho de 1974, envolvia a passagem dos testes atmosféricos para os subterrâneos, sendo entendido, em 1974, que este compromisso da França atendia aos objetivos da Nova Zelândia.

Foi exatamente em virtude desta decisão francesa (passar dos testes à céu aberto para os subterrâneos) que a Corte declarou haver desaparecido a razão de ser do processo.

Consequentemente, a Corte conclui que esta decisão francesa de não mais realizar testes atmosféricos é a verdadeira *base do julgamento* de 1974. Apenas na eventualidade de a França retomar estes testes atmosféricos é que a *base do julgamento* seria afetada. Visto que esta modalidade de testes não foi retomada, conclui-se que não houve nenhuma vulneração, nenhum ataque a esta *base do julgamento*.

A Corte repete, com muita ênfase, que a sua análise do julgamento de 1974 é no sentido de que este processo concernia exclusivamente a testes atmosféricos. Não existe a possibilidade, conseqüentemente, de se analisar, pela reabertura do mesmo processo, os testes subterrâneos realizados pela França após aquela data.

Os juízes de 1995, ao se inclinarem nesta direção, enfatizam que a posição da Corte não indica que ela ignora as obrigações dos estados no sentido de respeitar e proteger o meio-ambiente natural.

## A decisão final

Finalmente, após apresentar os seus argumentos, a Corte encerra o acórdão prolatando a sua decisão, franca e abertamente favorável à França.

Por 12 votos a 3, a Corte resolveu:

- 1) Considerar que o *Pedido de um Exame da Situação* de acordo com o parágrafo 63, do julgamento de 20/12/1974, apresentado pela Nova Zelândia em 21/08/1995, não se enquadra nas disposições do referido parágrafo e que este “Pedido”, conseqüentemente, tem de ser indeferido;
- 2) Considerar que o *Pedido adicional de Deferimento de Medidas Cautelares*, apresentado pela Nova Zelândia na mesma ocasião, deve ser igualmente indeferido;

- 3) Considerar que os *Pedidos de Permissão para Intervir*, apresentados por Samoa, Ilhas Salomão, Ilhas Marshall e Estados Federados da Micronésia, devem ser conjuntamente indeferidos.

Votaram a favor da França os senhores juízes Bedjaoui (Presidente da Corte), Schwebel (Vice-Presidente), Oda, Guillaume, Shahabuddeen, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo, Higgins.

Votaram a favor da Nova Zelândia os senhores juizes Weeramantry, Koroma, bem como Sir Geoffrey Palmer, indicado como o juiz “*ad hoc*” do processo.

O acórdão da Corte traz, em apêndice, declarações de voto de alguns juízes, os quais resolveram fundamentar circunstanciadamente as suas decisões.

Constam deste apêndice as declarações de voto dos seguintes senhores juizes: Schwebel, Oda, Ranjeva, Weeramantry, Koroma e Geoffrey Palmer.

O acórdão traz as assinaturas do Presidente da Corte na época do processo em referência, o Sr. Mohamed Bedjaoui, e do então Chefe do Protocolo, Sr. Eduardo Valencia-Ospina.

## O conteúdo argumentativo

Feito este relato histórico e narrado o fluxo básico do processo, cumpre examinar quais os tipos argumentativos utilizados pelas partes e pelos juízes.

É preciso observar que existem várias tipologias de argumentação aplicáveis ao discurso jurídico.

Pode-se mencionar, por exemplo, o estudo pioneiro de Chaïm Perelman e Lucie Olbrechts-Tyteca, o *Tratado da Argumentação*. Trata-se de uma tentativa de reconstruir a dignidade epistêmica da retórica, com base na noção aristotélica de dialética.

Nota-se também uma interessante tipologia dos argumentos jurídicos na obra de Tercio Sampaio Ferraz Jr. No seu livro *Introdução ao Estudo do Direito*, estampa-se o texto *Argumentação e Tópica*<sup>2</sup>, em que o autor propõe um estudo dos procedimentos argumentativos

---

2 FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Atlas, 1988, p. 298-314.

a partir dos pensadores gregos e medievais e sugere uma classificação para estes mesmos procedimentos.

Por outro lado, não se pode esquecer a valiosa contribuição do jurista norte-americano Duncan Kennedy, ilustre professor da Universidade Harvard. No seu trabalho *A Semiotics of Legal Argument*, Duncan Kennedy expõe uma tipologia e uma classificação dos mecanismos argumentativos fazendo uso de categorias do estruturalismo. Baseia-se, principalmente, nas dicotomias estruturais concebidas pelo antropólogo Claude Lévi-Strauss.

No caso do acórdão *Pedido de um Exame da Situação*, tem-se uma rica variedade de tipos argumentativos.

Para analisar o acórdão parece particularmente útil a classificação de Duncan Kennedy.

Nota-se que, no seu trabalho aqui referenciado, Duncan Kennedy divide os argumentos em *substantivos* e *sistêmicos*<sup>3</sup>.

Os *argumentos substantivos* têm a ver com o “mérito” das decisões tomadas pelos juízes.

Já os *argumentos sistêmicos* têm a ver com a fundamentação processual destas decisões.

Os argumentos substantivos se subdividem em argumentos morais, argumentos do direito subjetivo, argumentos de bem-estar social e argumentos de expectativa.

Os argumentos sistêmicos, por sua vez, se subdividem em argumentos de administrabilidade e argumentos de competência institucional.

O argumento moral funda-se na ideia de que a decisão a ser tomada deve ser tal que recompense as condutas éticas e castigue as condutas anti-éticas, responsabilize as pessoas culpadas e libere as pessoas que não têm culpa.

O argumento do direito subjetivo parte da ideia de que o papel do judiciário é reconhecer qual das partes tem direito a uma prestação ou satisfação – da outra parte e/ou do poder público – e entregar a ela aquilo que lhe “é de direito”, conforme a lei ou os princípios gerais de direito.

O argumento de bem-estar social funda-se na percepção de que é dever do judiciário tomar as decisões que estimulem condutas que tragam proveito e utilidade prática para a sociedade, e evitar decisões que estimulem condutas de efeito social duvidoso.

---

3 KENNEDY, Duncan. *A semiotics of legal argument*. Dordrecht: Kluwer, 1994, p. 327-328.

O argumento de expectativa baseia-se na ideia de que as decisões judiciais devem corresponder às expectativas e aspirações que a comunidade alimenta em relação ao judiciário.

No grupo dos argumentos sistêmicos, colocam-se os de administrabilidade e os de competência institucional.

O argumento da administrabilidade sugere que o judiciário só deve indicar um encaminhamento ao problema quando este tiver chances de ser implementado na prática.

O argumento de competência institucional parte da ideia de que uma correta decisão judicial implica em se saber quais são os limites de ação do Poder Judiciário, e qual deve ser o seu verdadeiro papel no contexto da sociedade.

De maneira explícita ou implícita, todos estes tipos argumentativos estão presentes no texto do acórdão.

Pode-se resumir os pontos do acórdão, tanto do texto principal quanto das declarações de voto divergente, de maneira a encaixá-los dentro da tipologia argumentativa de Duncan Kennedy.

Eis uma possível configuração:

- a) **Argumento moral** – Não é ético nem admissível que qualquer país (França ou outro qualquer) saia por aí explodindo artefatos nucleares, sem realizar avaliação de impacto ambiental, produzindo o risco de que outros povos sejam contaminados.
- b) **Argumento de direitos subjetivos** – A Nova Zelândia tem o direito de ter a sua população e os seus ecossistemas marinhos preservados de qualquer risco de contaminação radioativa causada por explosões nucleares de qualquer natureza;

*ou:*

A França tem o direito de realizar explosões nucleares subterrâneas no interesse de sua segurança nacional em territórios que lhe pertencem, tal qual havia anunciado em 1974, visto que não se fez prova definitiva, até hoje, de que tais testes são nocivos ao meio ambiente.

- c) **Argumento de bem estar social** – Caso a Corte Internacional de Justiça venha a liberar os testes nucleares franceses, como todos os possíveis riscos de danos ecológicos que eles acarretam, estará criando um clima de grave intranquilidade social entre os povos do Pacífico Sul; na eventualidade de ocorrer de fato uma catástrofe ecológica,

seres humanos, plantas e animais terão sua saúde prejudicada num grau muito elevado; vidas poderão ser ceifadas;

***ou:***

A realização de testes nucleares subterrâneos é essencial para a defesa da segurança nacional francesa e, conseqüentemente, para a manutenção do equilíbrio geopolítico da Europa.

**d) Argumento de expectativa** – Toda a comunidade internacional espera que a Corte Internacional de Justiça se movimente no sentido de proteger os valores que são da mais alta relevância para a humanidade, tais como a harmonia dos ecossistemas marinhos e o bem-estar, a saúde e a integridade das vidas humanas no Pacífico Sul. A comunidade internacional espera que a Corte Internacional de Justiça coloque estes valores acima de quaisquer técnicas jurídicas;

***ou:***

Todos os estados que aceitaram se subordinar à jurisdição da Corte Internacional de Justiça esperam que esta Corte efetue os seus julgamentos com a mais absoluta imparcialidade, sem se deixar arrastar pelas oscilações da opinião pública e sempre se mantendo nos estritos limites do direito internacional reconhecido.

**e) Argumento de administrabilidade** – Não é adequado à Corte Internacional de Justiça preocupar-se com o fato de que os países por ela sancionados estão (ou não) cumprindo com aquilo que foi sentenciado. Sua função é exclusivamente declaratória, devendo dizer o direito nos casos em que é solicitada pelas nações a fazê-lo;

***ou:***

A Corte deve se manter num meio termo entre as contingências do mundo concreto e os horizontes da utopia. Caso a Corte adote a postura quixotesca de “defender os interesses supremos da humanidade independente das limitações jurídicas”, acabará tendo as suas decisões ignoradas pelas nações poderosas e cairá no descrédito.

**f) Argumento de competência institucional** – Faz parte do rol de competências da Corte Internacional de Justiça – conforme o seu Estatuto e o seu Regimento – a possibilidade de ela criar normas processuais para si mesma, inclusive criando, por meio de um acórdão, um novo mecanismo para a reabertura de processo – que não aqueles já previstos nos dispositivos estatutários;

**ou:**

A Corte não tem competência para incluir o requerimento da Nova Zelândia na Pauta Geral visto que a França, que deveria ser o polo passivo da relação processual, não concordou com a formação do vínculo jurisdicional.

Por outro lado, não se pode deixar de mencionar aqui a rica tipologia argumentativa de Tercio Sampaio Ferraz Jr., fortemente sintonizada com linha de pesquisa de Chaïm Perelman e Lucie Olbrechts-Tyteca.

Entre os protótipos retóricos citados por Ferraz Jr., destacam-se, entre outros, o argumento *ab absurdo*, o argumento *ab auctoritate*, o argumento *ad hominem*, o argumento *ad rem*, e o argumento exemplar.

O argumento *ab absurdo* procura derivar do raciocínio do adversário todas as consequências possíveis e imagináveis, até chegar a uma consequência abertamente desagradável ou contraditória com os objetivos ou as crenças em comum. Busca demonstrar que, se for seguido até as últimas consequências, o raciocínio do adversário conduzirá a um resultado inaceitável.

O argumento *ab auctoritate* tenta demonstrar que a postura do argumentador está sintonizada com a opinião de outras vozes, sabidamente doutas e eruditas, que são reconhecidas no meio social como sumidades nas áreas em que atuam.

No argumento *ad hominem* (também chamado *ex concessis*), o argumentador faz uma concessão ao adversário aceitando uma das premissas do seu raciocínio. Tenta provar que, mesmo que esta premissa seja verdadeira, a conclusão do raciocínio é incorreta.

No argumento *a contrario sensu*, o argumentador afirma que tudo aquilo que não está expressamente desqualificado no discurso normativo é juridicamente lícito.

O argumento *ad rem* declara que uma determinada tese é consistente em virtude dos dados factuais e dos conteúdos de verdade sobre os quais ela está alicerçada. Subdivide-se em argumento *a causa* (a tese é verdadeira em virtude das causas do fenômeno que está sendo analisado); argumento *a loco* (a tese é verdadeira em virtude do local onde o fenômeno aconteceu); argumento *a tempore* (a tese é verdadeira em virtude da época em que o fato ocorreu/ou deixou de ocorrer); argumento *a modo* (a tese é verdadeira em virtude do modo com que o ato foi praticado).

O argumento exemplar justifica a solução proposta pelo argumentador indicando que esta solução já foi utilizada diversas vezes, e com sucesso, em ocasiões anteriores.

Considerada esta classificação argumentativa, é possível enquadrar diversas proposições do acórdão (texto principal e declarações de voto dissidentes) nos protótipos apresentados.

Um possível enquadramento:

- 1) **Argumento *ab absurdo*** – Se for acolhido o argumento da França, ficará estabelecido que o que a Corte condena não é a injusta agressão, mas sim o instrumento com que esta agressão é consumada. É como se um juiz dissesse: “é proibido machucar alguém com arma de fogo, mas é permitido fazê-lo com o uso de outro instrumento”;
- 2) **Argumento *ab auctoritate*** – É fato incontestável que novas explosões nucleares nos Atóis de Mururoa e Fangataufa irão produzir um risco gravíssimo de fragmentação geológica dos atóis com a conseqüente liberação de materiais radioativos nas águas oceânicas, porque esta é a conclusão a que chegaram ilustres cientistas do porte de Houron Tazieff, Hugh Atkinson e Jacques Cousteau;
- 3) **Argumento *a contrario sensu*** – Em nenhum trecho do acórdão de 1974 se encontra sequer um dispositivo condenando ou declarando inseguros os testes nucleares subterrâneos. Conseqüentemente, é de supor que os referidos testes –a partir da perspectiva do acórdão de 1974 – devem ser considerados juridicamente lícitos;
- 4) **Argumento *ad hominem*** – Supondo que não existam provas científicas concludentes de que os testes nucleares subterrâneos apresentem potencial de contaminação ecológica, ainda assim a França estaria obrigada a patrocinar a realização de uma abrangente avaliação de impacto ambiental;
- 5) **Argumento *ad rem*** – Existe – em tese – a possibilidade de a Nova Zelândia solicitar a reabertura do processo de 1973. Esta possibilidade, entretanto, não se materializou até o presente momento, visto que não se verificou *a causa* que autorizaria a reabertura do processo: a ocorrência de um evento que afetasse a *base do julgamento* de 1974;
- 6) **Argumento exemplar** – O fato de um estado estar contestando a jurisdição da Corte Internacional de Justiça não é motivo para a Corte negar-se a deferir medida cautelar contra este mesmo estado, visto que tem concedido este tipo de medida cautelar de maneira constante e exemplar no desenvolvimento de sua jurisprudência.

Tudo isto considerado, observa-se que esta catalogação de figuras de linguagem do discurso jurídico constitui um possível encaminhamento para os estudos referentes ao repertório argumentativo.

Trata-se muito mais de uma semiótica “argumentativa” do que uma semiótica “narrativa”. Para os estudos de semiótica narrativa, indicam-se os estudos de linha francesa (Eric Landowski), ou de linha anglo-saxônica (Bernard Jackson).

No que tange ao modelo de Bernard Jackson, nota-se que ele demarca o pressuposto fundante de uma semiótica jurídica de caráter estrutural – nomeadamente uma semiótica de matriz greimasiana – afirmando que:

O direito não deve ser considerado como um conjunto de normas reificadas, mas sim um fenômeno comunicativo; ou seja, mensagens e meios de comunicação que de fato circulam no mundo jurídico (ou mundos)<sup>4</sup>.

Enfim, foram estes, basicamente, os tipos argumentativos encontrados no texto do acórdão.

Deste modo, considera-se encerrada esta explanação do percurso argumentativo no discurso da Corte Internacional de Justiça, com base no processo Nova Zelândia *versus* França.

## Conclusões

Feita toda esta análise semiótica de um acórdão da Corte Internacional de Justiça, resta interrogar quais são as grandes conclusões que se pode tirar deste trabalho.

Há vários e interessantes pontos a considerar. Um deles é o fato de que o discurso da Corte comporta um nível razoável de heterogeneidade. Paralelamente com o discurso que é hegemônico, predominante, a fala da Corte se articula com um número bem significativo de vozes divergentes, os contradiscursos dos juízes minoritários.

---

4 JACKSON, Bernard. *Law, fact and narrative coherence*. Liverpool: Deborah Charles Publications, 1991. p. 27. [Tradução nossa].

Se bem que este trabalho esteja alinhado com a proposta de estudar o discurso jurídico positivado, é forçoso reconhecer que o próprio texto oficial da Corte (que é o *corpus* desta análise) indica a existência de diversas interpretações do que é direito.

É bem verdade que alguns autores, como Eric Landowski<sup>5</sup>, alertam para a necessidade de se distinguir “semiótica do direito” de “semiótica jurídica”. Ou seja, a necessidade de se diferenciar uma semiótica “mais profunda” de uma outra, “mais superficial”, mais voltada para as camadas textuais, para os revestimentos. No caso de uma análise jurisprudencial, de qualquer modo, fica patente que as diferentes interpretações do direito são constitutivas da própria essência do tribunal como órgão judicante colegiado. A algaravia das diversas vozes, de vários juízes, é mesmo um traço intencionalmente projetado para os órgãos judiciais das modernas democracias ocidentais.

Nesta polifonia argumentativa, restou comprovado que são diversas as construções contemporâneas de concepção do direito internacional.

Existem visões teleológicas, que colocam o direito internacional como um meio para se alcançar fins determinados (os valores supremos da comunidade internacional), e há ainda outra visão, que descortina o direito internacional numa perspectiva formalista, como fim em si mesmo.

Há ainda as múltiplas divergências sobre as diversas possibilidades de processualização do direito internacional.

Ainda que não seja o objetivo central desta dissertação, não se pode deixar de mencionar que o discurso do direito internacional vem sendo instrumentalizado para as mais diversas finalidades no mundo contemporâneo. Entre estas finalidades, existem as que são explicitadas no nível discursivo e existem outras que ficam subentendidas no inconsciente político do mundo diplomático.

E isto não acontece apenas com o direito internacional, acontece também com todos os outros discursos que lhe são circundantes.

Para que serve, por exemplo, o discurso ecológico no mundo atual? Ninguém irá negar que, em numerosas ocasiões, o discurso ecológico está a serviço da própria ecologia, no sentido ético da palavra, ou seja, a serviço do direito do ser humano a usufruir de um meio ambiente sadio. Colocam-se também aqui os chamados “direitos das gerações futuras”, que implica no

---

5 LANDOWSKI, Eric. *A sociedade refletida*. São Paulo: EDUC/Pontes, 1992, p. 62.

dever da geração atual de manter o planeta sadio e habitável para os seus descendentes, deste século e de outros que virão.

Mas é imperioso notar que há casos em que o discurso ecológico é usado para acobertar poderosos interesses comerciais. Com a criação e divulgação do chamado “selo verde”, quem assegura que ele não será usado para garantir mercado consumidor para mercadorias “ecologicamente corretas” dos países industrializados?

Da mesma forma, o discurso da proteção aos direitos trabalhistas acabou por se constituir numa arma de dois fios cortantes. Todos sabem que os países ricos reclamam dos baixos níveis de salário que os países pobres pagam a seus empregados, os trabalhadores do terceiro mundo. Os países industrializados alegam que o reduzido preço da mão de obra no terceiro mundo produz uma competitividade desleal e artificial nos preços das mercadorias do hemisfério sul.

Resta articular uma pergunta inevitável: o que é que os governos do norte estão querendo proteger, os trabalhadores do terceiro mundo ou parques industriais dos Estados Unidos e da Europa? Não é fácil formular uma resposta simples para uma pergunta tão complexa.

De uma forma ou de outra, estas intenções governamentais, explícita ou implicitamente, transparecem nos discursos e nos textos oficiais.

Isto sem falar, obviamente, do discurso da defesa dos legítimos interesses estratégicos nacionais, tão bem exemplificados na iniciativa francesa de explodir bombas nucleares no Pacífico Sul. O discurso estratégico parece ser apenas uma exteriorização de outro discurso que é ainda mais enraizado em muitos povos, o nacionalismo.

O rompante nuclear do governo Jacques Chirac tem as características de uma dúplice mensagem inscrita na mesma locução. As bombas atômicas do governo francês são na realidade um texto – mudo, porém tonitruante... e com dois destinatários: o povo francês e a Alemanha.

Ao seu próprio povo, o governo francês reafirma que a França ainda é detentora daquela virtude abstrata que é a “vontade de poder”. Cabe ao nacionalismo representar a função de código eficiente que legitima o governo e o vincula às aspirações mais profundas do povo.

À vizinha Alemanha, o governo francês envia seu sutil recado: “apostamos no futuro da União Europeia, na unificação proposta pelo Tratado de Maastricht, mas jamais aceitaremos ficar em posição de fragilidade militar, jamais aceitaremos o papel de presa fácil para qualquer aventura prussiana dos alemães”.

Por todas estas considerações apresentadas, pode-se afirmar que o direito internacional mobiliza um vasto leque de racionalidades. Uma destas racionalidades é a racionalidade jurídica, no sentido estrito da palavra. É o discurso da juridicidade como modelo de coesão e de coerência – uma metodologia que hierarquiza e avalia os outros discursos num parâmetro eminentemente lógico.

Além desta racionalidade estritamente jurídica, outras racionalidades permeiam o discurso do direito internacional.

Apresentam-se uma racionalidade econômica, uma racionalidade humanitária, uma racionalidade geopolítica e uma racionalidade ecológica, entre outras.

No acórdão da Corte Internacional de Justiça, objeto deste trabalho, todas estas racionalidades estão presentes. Algumas se colocam de modo explícito e declarado. Outras estão presentes de maneira velada e implícita.

É claro que a França, ao discutir as explosões de Mururoa na Corte Internacional de Justiça, tentou revestir a sua racionalidade geopolítica com um revestimento jurídico no sentido estrito.

A Nova Zelândia, por sua vez, resolveu se defender dos perigos do dano nuclear e compareceu à Corte apresentando um dos mais potentes repertórios discursivos do mundo contemporâneo: a racionalidade ecológica.

Curiosamente, o discurso ecológico tem eficácia direta no mundo da mídia, mas no universo forense necessita de tradução. Ele carece da colaboração de um interdiscurso, um programa de mediação que lhe forneça um léxico e uma gramática compatível com o sistema operacional da máquina judiciária.

Além disso, toda esta multiplicidade de discursos que coabitam e atravessam o âmbito do direito internacional é potencializada pela grande variedade de *exegeses e hermenêuticas* que incidem na própria esfera interna deste espaço discursivo.

A polarização aqui referida, dos juízes – uns em relação aos outros, e no interior da voz de cada juiz – consubstanciam, na fala da Corte Internacional de Justiça, um fenômeno que se pode chamar de polifonia do direito internacional.

Ou seja, no próprio registro formal do direito internacional, é possível observar uma série de possibilidades de ênfases diferenciadas, as quais sinalizam uma variedade muito grande de caminhos interpretativos – às vezes complementares, às vezes divergentes.

Ele tem a ver com a própria natureza diplomática do direito internacional e com o fato de não haver uma estrutura centralizada de poder subordinando os países.

Deste modo, todas as instâncias internacionais de solução de conflito (inclusive a Corte Internacional de Justiça) devem ser enquadradas como instâncias mediadoras de discursos – tanto quanto instâncias arbitradoras – considerando que estes dois aspectos estão sempre presentes.

Esta dúplice função do direito internacional, mediar os discursos e contrabalançar os fatores de poder político, está na essência do seu papel no mundo contemporâneo.

É tal característica que permite o estudo do direito internacional por abordagens como a sociosemiótica jurídica, de Eric Landowski, ou a teoria semiótica do direito, de Bernard Jackson.

São abordagens que permitem vislumbrar como as relações de poder são criadas/refletidas na malha do discurso jurídico. São estudos que ajudam a entender que o enunciado jurídico, ao se estruturar como narrativa, constrói uma “ficção jurídica” extremamente eficiente sobre a realidade do mundo social.

Esta virtualidade do direito internacional é, paradoxalmente, a sua fraqueza e a sua força.

É a sua fraqueza porque enfatiza uma realidade muito difícil de negar: o direito internacional não tem força coercitiva. A eficácia de uma decisão da Corte Internacional de Justiça depende do quanto os países envolvidos estão dispostos a abdicar de sua soberania em favor de uma pacífica e gentil convivência internacional.

Por outro lado, a virtualidade é também sua força, afinal, nenhuma nação, por mais poderosa que seja, militar ou economicamente, está dispensada de legitimar os seus procedimentos e interesses com o discurso do direito, da ética e da boa vizinhança.

São exatamente os órgãos de direito internacional, tais como a Corte Internacional de justiça, que demarcam o espaço mais propício à operacionalização destes discursos.

E é exatamente esta virtualidade do direito internacional que permite a um país secundário como a Nova Zelândia levar a juízo um país rico e poderoso como a França.

Todas estas reflexões aqui apresentadas ilustram de maneira muito clara o intercâmbio extremamente enriquecedor que pode haver entre a semiótica, a linguística argumentativa e a teoria geral do direito internacional.

A semiótica não apenas analisa o discurso da teoria do direito internacional, mas também dialoga com esta teoria. Através de suas sutis distinções conceituais, a semiótica estimula

a teoria do direito a repropor os velhos/novos problemas da argumentação, do discurso e das racionalidades jurídicas, favorecendo a formulação de respostas mais consistentes para estes mesmos problemas.

Esta aplicação da semiótica se torna particularmente valiosa no campo do direito internacional, visto que se trata de uma área do direito que apresenta extraordinárias lacunas na sua formulação conceitual.

Lacunas, aliás, que permitem a muitos estudiosos questionar a própria juridicidade do direito internacional, negando-lhe espaço na esfera normativa para situá-lo no campo da moral.

De um modo ou de outro, o que se pode afirmar é que a validade e a eficácia do direito internacional se distinguem sobremaneira das dos outros campos jurídicos. Elas estão muito mais ligadas a fatores argumentativos que a fatores coercitivos.

Eis aí mais uma razão para se construir o seu alicerce teórico a partir de um sólido estudo semiótico.

No meio deste intenso entrecruzamento de discursos produzidos por países dos mais diversos quadrantes do globo, termina-se indagando qual foi a voz que a Corte Internacional de Justiça apresentou à comunidade das nações no caso Nova Zelândia *versus* França.

Ao texto contundente dos clarões e dos barulhos da bomba atômica, a Corte respondeu com uma locução não menos estranha. A sua locução estava no extremo oposto dos graus da escala Richter.

Era um texto muito significativo. Era feito de silêncio.

## Bibliografia

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Nuclear tests (New Zealand v. France) case*. The Hague, 1974.

\_\_\_\_\_. *Request for an examination of the situation in accordance with paragraph 63 of the court's judgment of 20 december 1974 in the nuclear Tests (New Zealand v. France) case*. The Hague, 1995.

\_\_\_\_\_. *Yearbook 1993 – 1994*. The Hague, 1994.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Atlas, 1988.

JACKSON, Bernard S. *Law, fact and narrative coherence*. Liverpool: Deborah Charles Publications, 1991.

KENNEDY, Duncan. *A semiotics of legal argument*. Dordrecht: Kluwer, 1994.

LANDOWSKI, Eric. *A sociedade refletida*. São Paulo: Pontes, 1992.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

# A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO RESTRIÇÃO A NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS

Carlos Henrique Canesin

Mestre em Relações Internacionais (Política Internacional e Comparada) pelo IREL-UnB.  
Professor e pesquisador da área de Economia Política Internacional da FADIR-UFGD.

## Uma visão geral da Rodada Doha de desenvolvimento

A IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi lançada na cidade de Doha, capital do Qatar, recebendo desta forma o nome de sua anfitriã, dois meses após os ataques aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, em grande parte por iniciativa americana como símbolo da solidariedade internacional. E foi intitulada de Rodada de Desenvolvimento, em referência aos auspiciosos discursos de abertura que enfatizavam que a preocupação maior da rodada recairia sobre as nações pobres e os benefícios que poderiam auferir através de padrões mais justos nos fluxos de comércio.

A Rodada Doha de Desenvolvimento se focou primeiramente, e com mais empenho até o momento, no controverso tema do comércio agrícola. No entanto, isto não significa que houvesse sintonia entre os interesses de seus diversos participantes. Pelo contrário, já no início da Rodada ocorreram intrincadas batalhas diplomáticas em torno das definições de desenvolvimento e do que de fato significava uma Rodada para o Desenvolvimento.

Dentre a diversa gama de interesses expostos nestas negociações, é possível identificar seis posições principais de convergência, no que ficou conhecido como Grupo dos Seis: Brasil, Estados Unidos, União Europeia, Japão, Austrália e Índia. Acabaram se configurando, em torno de cada país pilar, foros de discussões e consolidação de apoio de países com posições nego-

ciadoras semelhantes. Possibilitou-se assim um contato entre as posições estratégicas por meio de reuniões paralelas entre os líderes de cada bloco, que constantemente foram implementadas e receberam, inclusive, o título de “mini-ministeriais” pela imprensa internacional.

Grandes exportadores agrícolas, como Estados Unidos, Austrália e, inicialmente, Brasil, em seus primeiros discursos no lançamento da Rodada procuraram enfatizar que sensíveis reduções na proteção tarifária no setor agrícola trariam grandes ganhos para os países pobres pelo barateamento dos gêneros alimentícios e pela abertura do mercado mundial para os produtores locais, gerando mais emprego e renda nestes países.

Já no discurso dos países com baixo nível de desenvolvimento e daqueles com problemas graves de abastecimento e pobreza endêmica, como a Índia que possui uma população de mais de um bilhão de indivíduos, grande parte em regiões rurais extremamente vulneráveis, desenvolvimento significava poder praticar políticas de proteção e assistência às suas populações, aliadas a uma redução dos subsídios e abertura de mercado dos países ricos.

A União Europeia, tendo seu próprio e influente lobby de produtores agrícolas para se preocupar, adotou, por motivos diferentes que serão explicitados no decorrer do artigo, uma posição semelhante à da Índia, criticando os Estados Unidos por tentarem forçar a Rodada rumo a uma liberalização drástica na área, o que seria impossível e mesmo danoso para os países menos desenvolvidos, conforme os primeiros discursos do Comissário de Comércio Europeu, Peter Mandelson.

Estas tensões entre blocos se exacerbaram e se tornaram mais do que evidentes em 2003, o que culminou no fracasso da V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun naquele ano. O fracasso se deveu a um recrudescimento na posição dos países em desenvolvimento, que representam hoje cerca de dois terços dos membros da organização, devido ao receio de serem afastados das negociações pelo lançamento conjunto das propostas da União Europeia e dos Estados Unidos para a rodada, em uma reedição mal sucedida do Acordo de Blair House<sup>1</sup> que havia destravado as negociações durante a Rodada Uruguai da OMC.

---

1 O Acordo de Blair House selado entre os EUA e a UE, em novembro de 1992, foi fundamental para a conclusão da Rodada Uruguai em 1994.

Após um período de mútuas acusações e intrigas diplomáticas, as negociações foram retomadas em 2004, mas em ritmo sensivelmente mais lento do que o inicialmente impresso à Rodada. Ofertas sérias e factíveis para o rompimento dos impasses por parte dos principais articuladores, o Grupo dos Seis, só foram colocadas na mesa de negociação após a iniciativa unilateral americana de oferecer massivas reduções nos patamares de subsídios agrícolas praticados naquele país em troca de posições de cortes de tarifas de importação pelas contrapartes.

Embora a União Europeia (UE) tentasse responder a esta oferta, ela ficou presa a constrangimentos internos por parte dos países membros, principalmente da França, acerca do mandato negociador do comissário europeu; devido ao impacto recente do alargamento comunitário rumo ao leste europeu; e da conclusão da reforma da Política Agrícola Comum. Dessa forma, ao se iniciar a VI Conferência Ministerial da OMC, realizada em dezembro de 2005 em Hong Kong, os holofotes estavam sobre a UE, com grandes expectativas por parte dos demais membros da OMC quanto à sua nova proposta para redução de tarifas e subsídios.

No entanto, o relativo sucesso por parte da UE em esverdear parcela significativa da Política Agrícola Comum (PAC), consolidando os pagamentos diretos como a principal modalidade de transferência da comunidade, e o programa de *phasing out* dos subsídios à exportação; aliado a um reposicionamento de atores-chave como o Brasil, que passou a expressar posição mais próxima dos países em desenvolvimento após a Rodada Cancun e a gestação do Grupo dos 20, agremiação de países em desenvolvimento encabeçado por Brasil, Índia, África do Sul e China, inverteram a mesa de negociações colocando os Estados Unidos sob pressão por maiores concessões.

Com o impasse colocado na posição americana, as negociações se estenderam e tiveram uma pequena injeção de ânimo durante a “mini-ministerial” de São Petersburgo, em 2006, onde os ministros nacionais de comércio e/ou relações exteriores prometeram se engajar em concessões mútuas para desbloquear a Rodada. Porém, assim como uma declaração similar em fins do ano de 2005 em Gleneagles, pouco efeito foi sentido nas mesas de negociação.

De forma geral, como o intuito de qualquer negociação atual no escopo da OMC consiste em angariar acesso a mercados, através da concessão de acesso ao seu próprio mercado, parece não haver interesse, ou mobilização política, suficiente por parte dos grupos exportadores pressionando por uma flexibilização da proteção doméstica.

Importantes ministros de comércio da UE não se veem domesticamente apoiados rumo a um acordo e afirmam que, de fato, poucos grupos exportadores têm consistentemente pressionado-os por um acordo na OMC. Como relatou um deles ao Financial Times: “*The fear of the French farmers is stronger than the ambitions of European retailers*” (24 de julho de 2006<sup>2</sup>).

Dada esta falta de ânimo em promover conciliações, mesmo os Estados Unidos, pressionados a um reposicionamento frente à Rodada, adotaram postura inflexível. O Congresso americano tem sistematicamente apoiado os negociadores *hard liners* e demandado abertura de mercados para exportação de produtos do país, deixando claro à comunidade internacional que nenhum acordo é preferível a um acordo de ocasião. Atualmente as negociações da Rodada Doha estão em estado estacionário, tendo se estendido demasiadamente além do programado.

### A Política Agrícola Comum como restrição institucional

A história da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia está umbilicalmente ligada às políticas de integração desta comunidade (MORAVCSIK, 1999). Tendo sido a primeira agenda política adotada em nível comunitário<sup>3</sup>, como forma de alavancar a integração política entre as nações europeias, até então rivais, e para regularizar o suprimento de alimentos em um contexto de fome amplamente disseminada devido à desorganização produtiva ocasionada pela guerra (LACROIX, 2005).

O sucesso ou fracasso em sua administração e estabilização política tem sido um importante informativo do esforço geral rumo à integração europeia (FOUILLEUX, 2003), sobretudo por constituir-se um tema delicado, onde o tríplice pilar de sustentação da comunidade, França, Inglaterra e Alemanha, tem historicamente manifestado preferências antagônicas (SBRAGIA, 1992).

A Política Agrícola Comum é, assim, um elemento que vem se somar aos constrangimentos institucionais para elevar o poder de barganha da UE na OMC. Além disso, as regras

---

2 BEATTIE, Alan. A deal doomed from the beginning. *Financial Times*. London, UK. Available from: < <http://www.ft.com> >. Access: 25 jun. 2006.

3 Com protocolo firmado no quase imediato pós-guerra (1958) e sendo implementada a partir de 1962.

que regulamentam as decisões no âmbito da PAC contribuem para que suas reformas sejam incrementais ou parciais, dificultando mudanças substantivas e aproximando-as da manutenção do *status quo*.

Dessa forma, as normas do processo de tomada de decisão da PAC, a ser discutido adiante, proporcionam aos estados-membros participantes do processo decisório, um poder de veto<sup>4</sup> sobre os acordos em discussão na OMC. Em vista disso, em áreas econômicas sensíveis, os estados membros que têm uma posição mais próxima do *status quo* adquirem influência decisiva no desenvolvimento das negociações e em seus resultados finais.

Dados os constrangimentos colocados pelas regras institucionais, segundo Carvalho (2006), o poder de barganha da UE nas negociações multilaterais é aumentado, restringindo a margem de manobra de seus opositores e dificultando ações desses atores para avançar em seus interesses. A situação é agravada no caso de uma negociação multilateral de comércio como o da Rodada Doha, onde a questão central é a redução dos subsídios agrícolas – os quais são regulados, dentro das fronteiras da UE, por uma política agrícola que beneficia mais alguns estados do que outros, refletindo problemas distributivos, e que adquiriu um respaldo na opinião pública da UE para além de seus benefícios econômicos.

## Desenvolvimento

A UE, enquanto ator institucional, não pode ser classificada como uma federação ou uma organização internacional (SBRAGIA, 1992); nem como uma estrutura-sistema em que os Estados componentes expressem livremente suas preferências utilizando seus recursos de poder (WALTZ, 1979); ou como uma forma de sociedade anárquica (BULL, 1971) constrangida por valores, normas e princípios edificados em regime específico. O potencial explicativo do modelo clássico da *realpolitik*, o estado-cêntrico-ator-racional, torna-se duvidoso neste contexto.

Dessa forma, a arquitetura política europeia sugere a proficuidade de outras abordagens do tema. Dentre estas, tem destaque por seu escopo, coerência formal e potencial explicativo, a abordagem do tipo *public choice*.

---

4 Cf. Tsebelis (2002, p. 02).

A *public choice* não nega o modelo de ator racional, pelo contrário, este constitui uma das premissas de construção deste tipo de modelo. A racionalidade é conferida não necessariamente a um ator unitário, a caixa preta do estado maximizador como é muitas vezes denominada, recebe inputs e fornece um output consistente com sua hierarquia de preferências estabelecida transitivamente. A escola de *public choice* se baseia na racionalidade instrumental individual no estabelecimento de preferências e tomada do curso de ação que melhor se alinhe a estas.

A racionalidade está no processo e não necessariamente se verifica no *output*. O fundamental para se traçar o *output* do processo decisório não são as preferências iniciais, embora importantes, analisadas racionalmente a partir dos constrangimentos empíricos quanto aos custos e benefícios de cada curso de ação. Mas sim o processo decisório em si, os constrangimentos e regras internos à maneira como se produz a decisão. É uma constatação de que a interação com o meio não é meramente informacional para a avaliação de custos e benefícios, como na análise marginal microeconômica. O processo de interação com o meio produz novos constrangimentos e é dotado de características bastante particulares que guiam estas interações, sem a mobilidade aparente da maximização estrita de preferências.

Esta concepção de que a arquitetura do sistema de interação entre indivíduos é um constrangimento em si ao processo decisório tem estreita correspondência com a literatura de política burocrática e organizacional. Sendo que a segunda premissa de um modelo de *public choice* constitui exatamente a mesma premissa básica do modelo de política organizacional de Allison, a de que as preferências individuais dependem da posição ocupada por este indivíduo no sistema (ALLISON, 1988). Ou seja, que as preferências expressas pelos indivíduos responsáveis pela condução de uma determinada organização são sensivelmente informativas das preferências da organização que ele representa.

Outro ponto de aproximação entre estes arcabouços teóricos é sua origem comum, a teoria microeconômica das firmas. O denominador comum é observável pela filiação explícita das premissas dos modelos de *public choice* à análise econômica e pela crítica de Wagner (1974) aos trabalhos de Allison, expondo suas raízes metodológicas.

Portanto, são os críticos dos modelos de política burocrática os maiores contribuintes para o entendimento da conexão entre a *public choice* e esta vertente teórica. No momento em que Krasner lança suas críticas a Allison, quanto ao determinismo de seu modelo e a irrespon-

sabilidade dos burocratas frente aos desdobramentos das políticas de suas próprias organizações (KRASNER, 1972), ele fornece também um elemento que ao invés de diminuir a validade deste tipo de abordagem ao contexto que proponho, é um sensível sinalizador de sua coerência analítica no âmbito da PAC.

Ao estabelecer sua crítica de que o pretensão constrangimento oferecido pelas dinâmicas e rotinas das organizações burocráticas era um fator demasiadamente imobilizante para a alteração do curso das políticas e de que existiriam, dentro da estrutura estatal, atores suficientemente desvinculados de comprometimentos burocráticos e de culturas organizacionais específicas, em especial o presidente da república, que poderiam quebrar estas teias apostas pelas rotinas burocráticas, Krasner fornece um catalisador da validade deste tipo de abordagem.

Na medida em que a arquitetura de integração europeia não conhece uma autoridade com poderes discricionários, como os de um chefe de governo, e que a pauta da PAC está inserida na mais arraigada estrutura burocrática da comunidade, o imobilismo provocado pela atomização burocrática torna-se uma característica potencialmente explicativa da estabilidade (baixa propensão a alteração de diretrizes políticas) da PAC ao longo do tempo.

## O processo decisório da Política Agrícola Comum

O processo decisório da PAC é institucionalizado em uma cadeia que se inicia na Comissão Europeia (Comissão), com poderes executivos<sup>5</sup> e de agenda<sup>6</sup>, dividida em diversas comissões setoriais, os Diretórios Gerais (DG), com poderes executivos sobre políticas específicas<sup>7</sup>. E termina onde reside o poder de veto<sup>8</sup>, no Conselho de Ministros de Agricultura (CoAm), que possui prerrogativas sobre estrutura geral e orçamento.

A composição da alta burocracia da Comissão é feita a partir da indicação, pelos Estados-membros, de listas ao Parlamento Europeu (PE), que deve aprová-las ou rejeitá-las para as

---

5 Prerrogativas sobre a administração direta e implementação da política.

6 Prerrogativa de proposição legislativa.

7 Os mais relevantes, para este contexto, consistem na Comissão Económica (DG-II), na Comissão de Orçamento (DG-XIX) e na própria Comissão de Agricultura (DG VI).

8 Capacidade de bloquear proposições legislativas.

funções designadas. É, portanto, uma burocracia eminentemente extranacional e com filiação aos propósitos de integração comunitária, representados em última instância pelo PE (MORA-VCSIK, 1999).

O CoAm é composto pelos ministros nacionais de agricultura e representa os interesses mais diretos dos Estados em relação à PAC (KAY, 1998). O Conselho Europeu (Conselho) é o órgão máximo da UE, composto pelos chefes de governo dos Estados-membros, e costuma levar em conta uma gama mais ampla de interesses de cada Estado-membro na formulação da posição negociadora.

Para compreender o funcionamento do CoAm, centro do processo decisório da PAC<sup>9</sup>, é necessário conhecer suas rotinas de operação e delimitar o papel de seus membros. Uma vez que este não é um órgão executivo, sua agenda é formada externamente ao mesmo, esta é a prerrogativa da Comissão. Porém, o CoAm exerce indiretamente influência sobre a agenda através da *shadow of the future*, aposta permanentemente sobre a Comissão pelo seu poder de veto. A agenda é formulada com maior restrição às preferências expostas no CoAm do que se observaria em uma interação autônoma entre estas instituições.

As preferências do CoAm não são facilmente observáveis fora do jogo competitivo em que a rotina de interação coloca seus membros que, enquanto integrantes de governos nacionais, terão comportamento racional-maximizador<sup>10</sup>. Estes projetarão os interesses de suas burocracias nacionais acima dos interesses gerais de integração comunitária, o que Fouilleux (2003, p. 251) denomina “barganha inflacionista”<sup>11</sup>.

Um diagrama ilustrativo das preferências-padrão de cada uma das instituições implicadas no processo decisório da PAC, consistente com os axiomas de política burocrática-organizacional (ALLISON, 1988) onde a posição das preferências do ator-principal reflete indiretamente a posição das preferências da própria organização que representa, tomaria a forma da **Figura 1**:

---

9 Uma vez que o Conselho só é acionado em caso de falha no processo decisório (KAY, 1998).

10 Tentarão extrair da PAC o máximo possível de benefícios para seus próprios países, minimizando custos.

11 Tradução livre.

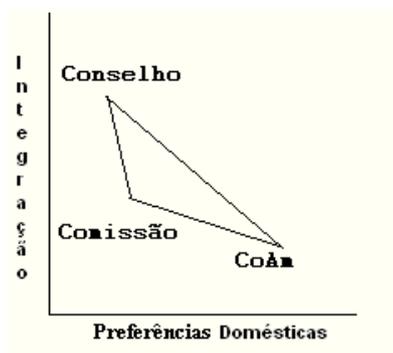


Figura 1: Preferências padrão na PAC

Ilustrada a oposição bidimensional de preferências-padrão pelo aprofundamento do processo de integração, o que passaria por uma menor rigidez quanto a PAC, versus preferências-padrão de cunho doméstico, torna-se necessária a esquematização do processo decisório da PAC na **Figura 2**:

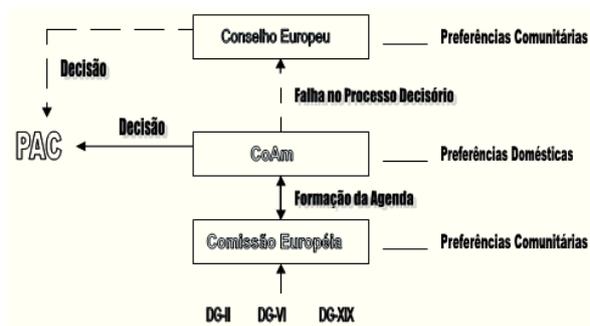


Figura 2: Organograma do Processo Decisório da PAC

### Os tipos de atores envolvidos

Até o momento, a definição de poder de veto foi esboçada de forma intuitiva e mesmo redundante como a prerrogativa de bloquear o processo decisório por meio do exercício da rejeição à legislação ou mudança proposta (PUTNAM, 1988).

O argumento básico é, portanto, o de que para se alterar políticas neste tipo de ambiente de interação é necessário que um determinado número de atores venham a concordar com o *output* (Id, Ibid). A simplicidade do argumento esconde suas potencialidades explicativas, assim como sua real complexidade na construção de modelos.

Os atores com poder de veto podem ser de dois tipos: institucionais, quando seus poderes são estabelecidos via regulação formal do sistema de interação<sup>12</sup>; e partidários, quando seus poderes não são uma condição *de jure* do jogo político, mas uma função da posição privilegiada que *de facto* ocupam no sistema<sup>13</sup> (TSEBELIS, 2002). No contexto em questão, os atores com poder de veto são do tipo institucional e suas prerrogativas estão prescritas em legislação específica da UE, cujo detalhamento não nos é pertinente.

Quando dois ou mais atores com poder de veto entram em interação se estabelece entre eles um jogo competitivo para alinhar a legislação o mais próximo possível de seus pontos de saturação, ou seja, de suas preferências. Esta dinâmica provocará o surgimento de duas regiões críticas de interação, o *core* e o *winset* (TSEBELIS, 2002).

A primeira, que consiste no núcleo sistema, é região onde estão as questões mais sensíveis do *status quo* (SQ). Este é um arranjo do tipo paretiano no qual a interação chegou a um equilíbrio final que não pode ser modificado sem que a satisfação marginal de um dos atores seja decrescida. E mantidas as regras específicas de interação, não pode ser alterado em favor de qualquer outro arranjo. A segunda região é aquela delimitada por todos os arranjos que, dadas as rotinas específicas de interação, podem alterar o SQ do sistema político (Id Ibid).

Da mesma forma que o intuitivo conceito de poder de veto, o poder de agenda não oferece empecilhos à sua pronta compreensão. Ator com poder de agenda é aquele sobre o qual recai a prerrogativa de colocar em marcha a cadeia das rotinas do processo decisório (PUTNAM, 1988). É o responsável por fornecer o primeiro *input* ao sistema político desencadeando as demais interações entre os participantes do sistema.

---

12 Em cartas constitucionais e/ou outras legislações específicas.

13 Este último é o caso, por exemplo, de partidos políticos com ampla maioria em uma casa do Congresso em sistemas bicameralistas e que podem bloquear legislações que consideram desfavoráveis.

O ator com poder de agenda toma como constrangimento a sua conformação do processo legislativo, a formação da agenda, as curvas de indiferença dos demais atores e tenta alocar o *status quo* no ponto mais próximo possível às suas próprias preferências, desde que permitido pelo *winset* do sistema.

Ocorre, no entanto, que a eficiência do poder de agenda depende indiretamente do número de atores com poder de veto e da distância entre seus centros de preferência. Quanto maior a distância entre os centros de preferências dos atores menor será a eficiência do poder de agenda para a produção de alterações no *status quo*. Pois, dado que as curvas de indiferença possuem um limite pouco elástico, menor será o *winset*. O mesmo argumento vale para a adição de um maior número de atores. Dado que para satisfazer um número demasiadamente grande de preferências, que no limite tendem a ser mesmo antagônicas, menor será o *winset* resultante.

Qual a relevância, portanto, do *winset* do qual a eficiência do poder de agenda depende diretamente? O *winset* é a medida da maleabilidade do sistema, pois representa o conjunto de alternativas que, dadas as regras de interação estabelecidas, podem modificar o *status quo*. Dessa forma, quanto maior o *winset*, maior a tendência à alteração do equilíbrio. E, portanto, menor a estabilidade do mesmo.

Da mesma forma que do *winset*, a eficiência do poder de agenda depende diretamente da posição ocupada pelo próprio ator com poder de agenda na disposição sistêmica de preferências. Isto decorre do fato de que quanto mais próximo estiver o seu próprio centro de preferências do *winset* do sistema, maior a sua eficiência em estabelecer uma agenda plausivelmente satisfatória aos outros atores e que atenda fortemente às suas próprias preferências.

## A interação dos atores

Definidos os conceitos necessários à modelagem proposta do processo decisório no âmbito da PAC é ainda necessário o delineamento das regras, ou rotinas específicas, de interação entre os atores participantes.

Por rotinas de interação refiro-me ao processo específico de tomada de decisão em determinado aparelho institucional. Não se trata, no entanto, do processo decisório em si, pois por este termo remeto-me ao processo legislativo como um todo. Trata-se, então, do método

de interação pelo qual os atores, dadas suas próprias preferências, promovem a sua acomodação dentro do *winsset*, ou alternativamente, rejeitam qualquer movimento do SQ. Este método, no que se refere à PAC, é o processo de votação legislativa no CoAm.

Embora a arquitetura do processo decisório seja na realidade mais complexa e fragmentada do que o recorte a ser utilizado no modelo, a simplificação não perde força explicativa na medida em que se configura como o estágio final do processo decisório na matéria.

A Comissão, após rejeitar ou incorporar emendas feitas pelo PE em uma primeira rodada do processo, remete ao CoAm a peça de legislação pertinente. Este, por sua vez, pode aprovar a legislação através de votação por maioria qualificada (QMV), como ocorreu nas reformas de 1984 e 1988 (KAY, 1998), ou pode rejeitá-la através de votação por unanimidade. É frequente que as posições no CoAm, e no Conselho em última instância, procurem unanimidade de forma a aumentar a legitimidade política em uma área especialmente sensível como a PAC (FOUILLEUX, 2003).

Sob esta modelagem, à qual é contrário Tsebelis (2002, p.259-265) por considerar que o PE possui poder condicional de agenda, o ator com poder de agenda é a Comissão. Esta é uma abordagem que encontra respaldo em Bieber, Schoo e Pantalis (1986), que afirmam que o processo de codecisão instituído pelo *Single Act* é inconsistente, pois, apesar de formalmente aumentar a participação do PE no processo, o faz de forma a que esta participação dependa diretamente do posicionamento da Comissão, e em última instância do Conselho, face às suas preferências.

Dessa forma, o poder explicativo do modelo de interação proposto entre a Comissão e o CoAm é suficientemente compatível com a realidade do processo decisório. Constitui-se, de fato, no estágio final e mais importante do processo legislativo nesta matéria.

## Conclusão

### A estabilidade da PAC

É de suma importância deixar claro que a Comissão tem a prerrogativa de iniciar o processo legislativo e que sua habilidade em efetivamente fazer valer seu poder de agenda, face à elasticidade de sua próprio curva de indiferença, está diretamente ligada à sua percepção

acerca das preferências dos atores no CoAm. E, portanto, quanto mais próximo do centro do *winset* estiver a atitude legislativa da Comissão, maior a probabilidade de que haja alteração do equilíbrio.

A estabilidade da PAC é, portanto, uma função indireta do tamanho do *winset*, dependendo diretamente da percepção que a Comissão tem desta região ao avaliar as preferências do CoAm.

Dessa forma, uma possível e contundente explicação para a estabilidade política da PAC, ou seja, a baixa propensão a alteração do SQ, é dada pela distância entre os atores no eixo bi-dimensional de preferências (preferências por integração x preferências domésticas). Isto revela centros de preferências bastante distintos e, portanto, uma distribuição de preferências sensivelmente heterogênea entre os atores envolvidos no processo, além de uma baixa elasticidade das curvas de indiferença.

Nestas situações em que, no limite, as propriedades da área do *winset* se aproximam bastante das de uma interação com *core*, existe um arranjo de um subgrupo de agentes que bloqueia uma melhor distribuição dos *payoffs* em detrimento de um possível equilíbrio competitivo (NICHOLSON, 2005).

### A influência da PAC nas negociações da Rodada Doha

A exemplo da dinâmica de negociações imprimida à Rodada Uruguai, a Rodada Doha da OMC atingiu um equilíbrio em torno das discussões muito mais favorável à União Europeia do que a qualquer outro ator unitário. Segundo Carvalho (2006), a reforma de Meio-Período da PAC embora tenha contribuído para flexibilizar a posição deste ator, estabelecendo parâmetros para o mandato negociador europeu, foi em grande medida constringida por interesses fundadores estabelecidos na área, como os da França que mais uma vez teria tomado a liderança de um movimento *hard-liner* pró *status quo*.

Uma vez que a reforma da PAC aprovada pelo Conselho Europeu em Berlim, em 1999, não se distanciava sensivelmente do prévio *status quo*, tendo sido aprovada somente uma redução progressiva dos subsídios à exportação sem, no entanto, o estabelecimento de prazos (Id, Ibid), os mesmos foram mantidos na agenda de negociações de Doha. Esta reforma inovou

apenas retoricamente pela introdução do conceito de multifuncionalidade da atividade rural (FOUILLEUX, 2003) e ampliação do foco dos pagamentos diretos sob a alcinha da garantia de preços, mas mantendo importantes subsídios à exportação.

Isto decorre do fato de que o processo de estabelecimento do mandato negociador europeu fez com que as propostas iniciais da UE estivessem em consonância com as prerrogativas da PAC estabelecidas na “Agenda 2000”. O mesmo se pôde observar das propostas seguintes, reféns da “Agenda 2000” principalmente e, posteriormente, também da Reforma de Meio Período, de junho de 2003, que estabeleceu as diretrizes da PAC até 2013.

Sob tais restrições institucionais, e mais os impostos pelo bloco *hard-liner* francês, que ameaçava boicotar qualquer acordo que julgasse ter extrapolado o mandato negociador baseado nas diretrizes da PAC, a UE se tornou vacilante e recuou de uma postura que tendia a maiores concessões em prol de um acordo na VI ministerial de Hong Kong. A proposta mais recente do bloco dá conta de uma modesta redução tarifária sobre o comércio agrícola de 60% em sua tarifa mais alta e apenas 46% em média.

### Considerações acerca dos posteriores desdobramento das negociações

A reforma da PAC “Agenda 2000” imprimiu um duplo efeito à posição da UE na Rodada Doha. Ao concentrar as transferências da comunidade via esta política em pagamentos diretos, cerca de 63% do orçamento da PAC em 2006, e programar um *phasing out* dos subsídios à exportação, promoveu um “esverdeamento” da PAC contribuindo para a ampliação do *winset* da UE nas negociações de Hong Kong, como exposto anteriormente.

Porém, com a desoneração do orçamento, requisito ao alargamento da comunidade, os novos estados-membros deslocaram o equilíbrio do processo decisório da PAC em favor dos recebedores líquidos da mesma, o que implica uma propensão à redução do *winset* no futuro.

Ou seja, apesar da reforma da PAC ter sido funcional ao reposicionamento da UE na presente rodada de negociações, tendo contribuído para aliviar momentaneamente certas pressões do sistema internacional sobre os ombros da comunidade e propiciado uma conformação do novo *status quo* das negociações na OMC em um ponto sensivelmente próximo de seus próprios interesses, ela coloca a comunidade em sérias dificuldades tanto caso seus parceiros

comerciais tentem ampliar o escopo da rodada ainda em negociação, como tem sido observado, quanto nas futuras negociações.

Isto decorre do fato de que com um orçamento comunitário pressionado até 2013 pelo alargamento rumo ao leste europeu e pela PAC, que consumiu sozinha em 2006 cerca de 47% do orçamento da comunidade<sup>14</sup>, os membros contribuintes líquidos da UE, com exceção da França que é o país que mais se beneficia diretamente da PAC, conforme **Figuras 4 e 5** a seguir, tenderão a demandar reformas o mais proximamente possível.

É importante notar que, embora a Alemanha e o Reino Unido figurem como o terceiro e sétimo maiores recebedores de recursos do orçamento europeu, respectivamente, tais montantes são bastante inferiores ao montante recebido pela França, que tem sido historicamente a maior beneficiada pelos orçamentos da comunidade em especial sob a égide das transferências no âmbito da PAC. Os déficits expressivos em que incorrem estes dois países para financiar a comunidade<sup>15</sup> são em grande medida pressionados pelo orçamento da PAC para a qual são grandes contribuintes líquidos.

Observa-se também que no período de 2004 a 2007 a Alemanha manteve a terceira posição entre os recebedores de recursos da UE, porém sua participação decresceu em termos relativos, estando atualmente em cerca de 12%. Já o Reino Unido despencou da quarta para a sétima posição neste período, sendo ultrapassado pela Grécia e Polónia, este último advindo da recente onda de alargamento da comunidade.

---

14 Cálculos do próprio autor após análise do orçamento da Comissão Europeia para o ano de 2006 (EU Budget 2006 Financial Report).

15 Mesmo após abatido o Rebate do Reino Unido.

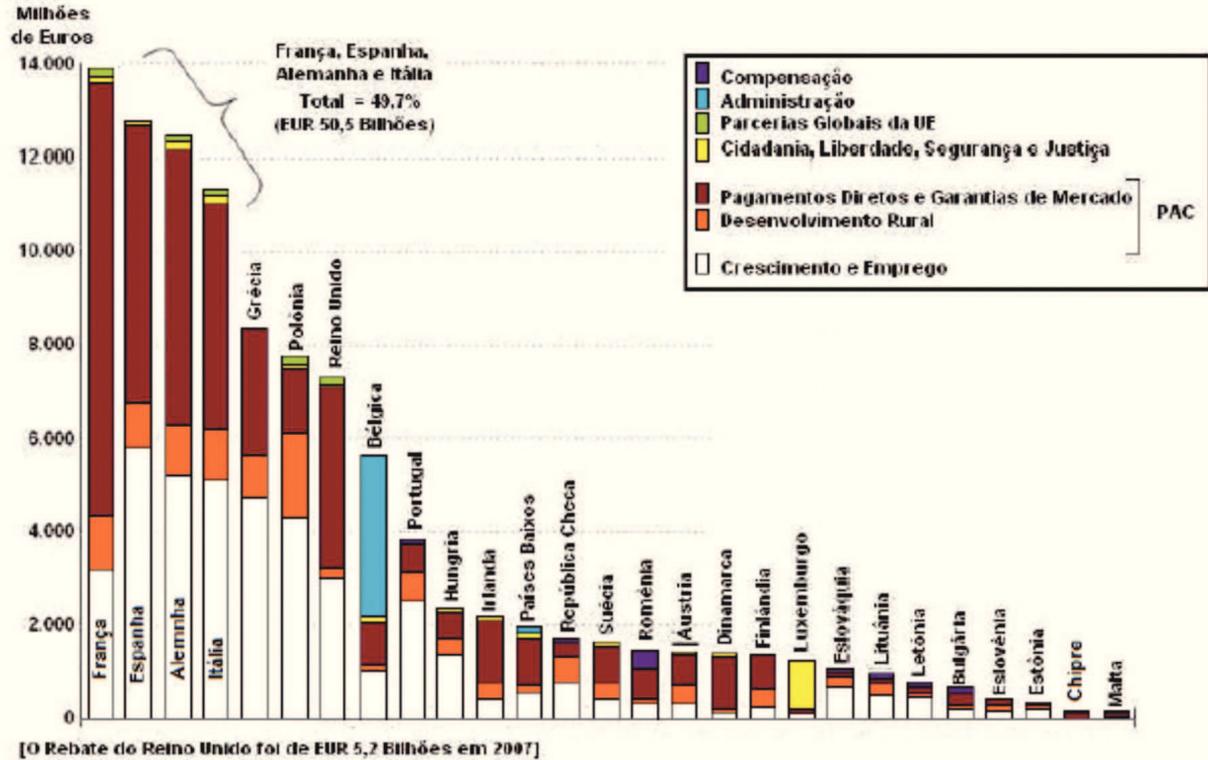


Figura 4: Gastos da UE em 2007 por tipo e por Estado-membro

Fonte: Adaptado de "EU Budget 2007 Financial Report" p. 26

ESTADO-MEMBRO	2004		2005		2006		2007	
	Milhões de Euros	%PNB						
<b>Bélgica</b>	-536.1	-0.18 %	-607.5	-0.20 %	-709.9	-0.22 %	-868.9	-0.26 %
<b>Bulgária</b>	---	---	---	---	---	---	+335.0	+1.17 %
<b>República Checa</b>	+272.2	+0.33 %	+178.0	+0.19 %	+386.2	+0.36 %	+656.4	+0.55 %
<b>Dinamarca</b>	-224.6	-0.11 %	-265.3	-0.13 %	-505.2	-0.23 %	-604.9	-0.26 %
<b>Alemanha</b>	-7 140.4	-0.32 %	-6 064.3	-0.27 %	-6 325.2	-0.27 %	-7 420.2	-0.30 %
<b>Estônia</b>	+145.0	+1.59 %	+154.3	+1.43 %	+176.4	+1.40 %	+226.2	+1.54 %
<b>Irlanda</b>	+1 593.8	+1.26 %	+1 136.6	+0.83 %	+1 080.5	+0.72 %	+671.8	+0.42 %
<b>Grécia</b>	+4 163.3	+2.27 %	+3 900.5	+2.00 %	+5 102.3	+2.43 %	+5 436.4	+2.43 %
<b>Espanha</b>	+8 502.3	+1.02 %	+6 017.8	+0.67 %	+3 811.7	+0.40 %	+3 649.5	+0.36 %
<b>França</b>	-3 050.7	-0.18 %	-2 883.5	-0.17 %	-3 012.5	-0.17 %	-3 001.5	-0.16 %
<b>Itália</b>	-2 946.9	-0.21 %	-2 199.0	-0.15 %	-1 731.8	-0.12 %	-2 016.8	-0.13 %
<b>Chipre</b>	+63.5	+0.52 %	+90.3	+0.69 %	+102.4	+0.72 %	-10.5	-0.07 %
<b>Letônia</b>	+197.7	+1.81 %	+263.9	+2.05 %	+255.5	+1.64 %	+488.7	+2.55 %
<b>Lituânia</b>	+369.3	+2.08 %	+476.4	+2.34 %	+585.3	+2.52 %	+793.1	+2.95 %
<b>Luxemburgo</b>	-93.6	-0.39 %	-86.8	-0.35 %	-60.2	-0.22 %	-114.9	-0.40 %
<b>Hungria</b>	+193.4	+0.25 %	+590.1	+0.71 %	+1 115.0	+1.34 %	+1 605.7	+1.72 %
<b>Malta</b>	+45.0	+1.01 %	+90.0	+1.98 %	+101.0	+2.09 %	+28.1	+0.54 %
<b>Países Baixos</b>	-2 034.9	-0.40 %	-2 636.6	-0.51 %	-2 587.6	-0.48 %	-2 865.5	-0.50 %
<b>Áustria</b>	-365.1	-0.16 %	-277.9	-0.11 %	-301.5	-0.12 %	-563.7	-0.21 %
<b>Polônia</b>	+1 438.3	+0.73 %	+1 853.2	+0.78 %	+2 997.6	+1.15 %	+5 135.7	+1.75 %
<b>Portugal</b>	+3 124.0	+2.20 %	+2 378.0	+1.63 %	+2 291.7	+1.52 %	+2 474.1	+1.58 %
<b>Romênia</b>	---	---	---	---	---	---	+595.6	+0.51 %
<b>Eslovênia</b>	+109.7	+0.42 %	+101.5	+0.36 %	+142.8	+0.47 %	+88.5	+0.27 %
<b>Eslováquia</b>	+169.2	+0.52 %	+270.9	+0.72 %	+323.2	+0.74 %	+617.7	+1.17 %
<b>Finlândia</b>	-69.6	-0.05 %	-84.8	-0.05 %	-241.0	-0.14 %	-172.0	-0.10 %
<b>Suécia</b>	-1 059.8	-0.37 %	-866.9	-0.29 %	-856.6	-0.27 %	-995.5	-0.29 %
<b>Reino Unido</b>	-2 864.9	-0.16 %	-1 529.0	-0.08 %	-2 140.2	-0.11 %	-4 168.2	-0.21 %
<b>União Europeia</b>	<b>0.0</b>		<b>-0.0</b>		<b>0.0</b>		<b>0.0</b>	

Figura 5: Balanço Orçamentário Operacional<sup>16</sup> do período 2004-2007

Fonte: Adaptado de “EU Expenditure Allocation Report 2007”, p. 80

16 Excluídas despesas administrativas e incluído o “rebate” do Reino Unido.

Do quadro da **Figura 5** nota-se que com a expansão da comunidade os novos Estados-membros são em geral recebedores líquidos de recursos e aliados à França passarão a ter, segundo as disposições do Tratado de Nice de 2001 e suas sucessivas revisões, apresentado na **Tabela 1**, maior peso no total de votos do processo decisório do que o grupo de contribuintes líquidos. A França é a maior recebedora singular no total e também via PAC, e apesar de ser uma contribuinte líquida para o orçamento geral não o é para a PAC, figurando de longe sob esta política como a maior recebedora líquida. Os maiores recebedores líquidos singulares são a Polônia e a Grécia, ambos receberam da comunidade mais de 5 bilhões líquidos de euros em 2007.

Tabela 1: Quadro de Ponderação de Votos no CoAm

<b>Estado-Membro</b>	<b>Votos Atribuídos</b>
Alemanha, Reino Unido, França e Itália	29
Espanha e Polónia	27
Romênia	14
Países Baixos	13
Grécia, República Checa, Bélgica, Hungria e Portugal	12
Áustria, Bulgária e Suécia	10
Eslováquia, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Lituânia	7
Letônia, Eslovênia, Estônia, Chipre e Luxemburgo	4
Malta	3
<b>Total = 345</b>	<b>Maioria Qualificada = 255</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das disposições do Tratado de Nice e revisões

Pelo exposto, os contribuintes líquidos (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido e Suécia) menos França possuirão apenas 150 pontos de votos, enquanto os recebedores líquidos de recursos terão 195 pontos do total. Anteriormente à entrada de Bulgária e Romênia os recebedores líquidos possuíam um total de 171 pontos. A mesma dinâmica ocorreu com as adesões de cada um dos 12 novos membros no

período 2004-2007, que, com exceção de Chipre, que no ano de 2007 teve um leve déficit na inversão de recursos, são todos recebedores líquidos do orçamento europeu.

Agrega-se a este processo o fato de que, apesar de a Itália ser um contribuinte líquido para a comunidade e eventualmente para a PAC, esta possui interesses específicos nesta política, e especialmente nas cotas de leite e produtos mediterrâneos, o equilíbrio é instável. Com possibilidades de atração do país para a coalizão dos recebedores líquidos, mais França, se esta atender minimamente a seus interesses específicos.

Dessa forma, a coalizão que possivelmente se posicionaria contra futuras reformas na PAC possuirá 224 pontos do total de votos, contra 121 da coalizão pró-reforma. Dado que o requisito para aprovação deste tipo de alteração legislativa no CoAm corresponde a 255 pontos do total de votos (QMV), pode-se afirmar que se tornará virtualmente impossível a aprovação de qualquer modificação legislativa que não esteja demasiadamente próxima ao *status quo*. Minando o próprio esforço negociador, uma vez que os custos e o desgaste político podem, racionalmente, não compensar os minguados resultados esperados.

O que implica é que se observará um virtual engessamento da Política Agrícola Comum nos próximos anos, levando indiretamente a uma rigidez talvez sem precedentes na posição da União Europeia nos foros multilaterais de temática agrícola – contribuindo, por sua vez, para que impasses como os que vitimam a atual Rodada Doha sejam cada vez mais comuns. A persistir a tendência, tornar-se-á mesmo insuperável em algum ponto no futuro.

### Referências bibliográficas

ALLISON, Graham. *La esencia de la decision: análisis explicativo da crisis de los misiles em Cuba*. Buenos Aires: Grupo Ed. Latinoamericano, 1988.

BIEBER, R.; PANTALIS, J.; SCHOO, J. Implications of the single act for the european parliament. *Common Market Law Review*, n. 23, p. 767-792, 1986.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed UnB-IPRI, 2002.

CARVALHO, Maria Izabel V. Condicionantes Institucionais e políticos e poder de barganha nas negociações internacionais sobre agricultura: o caso da União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, p. 99-118, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. *EU budget 2006 financial report*. Luxembourg: Directorate-General for the Budget – Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

\_\_\_\_\_. *EU budget 2007 financial report*. Luxembourg, Directorate-General for the Budget – Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

\_\_\_\_\_. *EU expenditure allocation report 2007*. Luxembourg, Directorate-General for the Budget – Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

\_\_\_\_\_. *Nice Treaty*. 2007. Disponível em: < [http://europa.eu.int/scadplus/nice\\_treaty/council\\_pt.htm](http://europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/council_pt.htm) >.

FOUILLEUX, Eve. The common agricultural policy. In: CINI, Michelle. *European union politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

KAY, Adrian *The reform of the common agricultural policy: the case of the MacSharry Reforms*. New York: CAB International Publishing, 1998.

KRASNER, Stephen. Are bureaucracies important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, n. 7, p. 159-179, 1972.

LACROIX, Eugène Lenguen. *The common agricultural policy explained*. Bélgica: Comissão Europeia – Diretório Geral de Agricultura, 2005.

MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe*. London: ULC Press, 1999.

NICHOLSON, Walter. *Microeconomic theory: basic principles and extensions*. Canada: Thomson South-Western, 2005.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

SBRAGIA, Alberta. *Euro-Politics*. Washington: BI, 1992.

TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

WAGNER, H. Dissolving the state: three recent perspectives on international relations. *International Organization*, v. 28, n. 3, p. 435-466, 1974.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: Random House, 1979.

## CRISE NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: o governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano

Roberto Goulart Menezes

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) e  
Coordenador do Núcleo de Estudos do Mercosul (NEM/CEAM/UnB). Correio eletrônico: rgmenezes@unb.br.

De qualquer maneira, a longa ‘adolescência assistida’ da América do Sul acabou.  
(José L. Fiori, 2008)

Na primeira década do século XXI, o cenário geopolítico sul-americano registrou um conjunto de novas tensões nos campos econômico, energético e da segurança que incidiram sobre o processo de integração na América do Sul, desafiando a liderança regional brasileira. A nacionalização do setor de gás e petróleo na Bolívia; os questionamentos do governo paraguaio sobre o Tratado de Itaipu; as reiteradas desavenças diplomáticas entre Bogotá e Caracas; e a crescente internacionalização do conflito colombiano são acontecimentos que operam como forças centrífugas no subsistema sul-americano favorecendo a sua fragmentação.

À primeira vista, o cenário assim descrito parece encurralar o projeto de integração regional almejado pelo governo Lula (2003-2010). No entanto, na percepção da diplomacia brasileira, essas tensões geopolíticas representam adversidades e não obstáculos intransponíveis rumo a uma América do Sul integrada. Para Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, essa percepção está “fundamentada em uma aguda consciência da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos” (2004a, p. 42).

No discurso da diplomacia do governo Lula, a América do Sul também configura uma frente externa de primeira ordem, e, diferente do período Cardoso, a ênfase política nas relações

com a região merece destaque. Elevada ao topo da agenda externa do país, a América do Sul seria, nas palavras de Amorim, a “prioridade das prioridades”. Isso sem prejuízo do universalismo como eixo central da política externa brasileira. Segundo Amorim, a América do Sul é a principal prioridade, mas a política externa do País “não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo” (AMORIM, 2003a, p. 57).

A iniciativa brasileira de se criar a Comunidade Sul Americana das Nações (CASA), desde 2007 denominada União das Nações Sul-Americanas (Unasul), repôs o projeto de integração sul-americano em novo patamar. A Declaração de Cuzco, firmada em dezembro de 2004, na III Cúpula de Presidentes da América do Sul, sinaliza que “o espaço sul-americano integrado se desenvolverá e se aperfeiçoará impulsionando [...] a concertação e a coordenação política e diplomática que afirme a região como fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas<sup>1</sup>”.

Para Lula, integrar a região, além de ser uma responsabilidade do Brasil, não pode se dar em bases hegemônicas e sim guiadas pela generosidade para com os vizinhos. Para o presidente, compete ao país “assumir definitivamente a responsabilidade pela integração da América do Sul. [...] o Brasil precisa ter consciência de que a integração da América do Sul depende do seu gesto”, e enfatiza: “o Brasil não quer ter hegemonia na sua relação com nenhum país”<sup>2</sup>. Como veremos adiante, na história da política externa brasileira, liderança e hegemonia figuram como tabus.

O reforço da presença do Brasil na região e o discurso diplomático que eleva a América do Sul à condição de prioridade na agenda da nova política externa do país reacendem o debate acerca da liderança regional do Brasil no espaço sul-americano.

Na interpretação de Cervo (2008), no trato com os vizinhos, o governo Lula orientou-se pelo paradigma da cordialidade oficial. Para o autor, as raízes da cordialidade como padrão de

---

1 MRE. *Resenha de política exterior*, n. 95, p. 469, 2º. Semestre 2004.

2 Programa de rádio “Café com o Presidente”. *Rádio Nacional*, 21.07.2008. Disponível em: <[www.info.planalto.gov.br/download/Cafe\\_Presidente/pr790-2.doc](http://www.info.planalto.gov.br/download/Cafe_Presidente/pr790-2.doc)>. Acesso em 25 maio m2009.

conduta da diplomacia encontram-se nas gestões do visconde do Rio Branco, no século XIX, e do seu filho, o barão do Rio Branco, no século XX. Nas relações com os vizinhos, eles aplicaram a amizade e os negócios como instrumentos para manutenção da paz. Assim, conforme Cervo, o paradigma da cordialidade converteu-se em “sólido pressuposto mental da política regional do Brasil” tendo germinado “por trás da idéia de América do Sul.” (CERVO, 2008, p. 202).

Essa cordialidade não é sinônimo de ingenuidade ou falta de clareza na defesa dos interesses nacionais e é parte do acumulado histórico da diplomacia brasileira. Ao contrário, ela se orienta pela busca do interesse nacional pela precaução em evitar a rota de colisão:

A cordialidade oficial aconselha conduta regional que não ostente a grandeza nacional e a superioridade econômica e que elimine gestos de prestígio, mas que se guie pela realização dos interesses do Brasil sobre os dos vizinhos, seja pela cooperação seja pela negociação, e fortaleça seu poder internacional, razões que podem momentaneamente quebrar a cordialidade. A quebra não é aconselhável, por tal razão o governo Lula recusou-se a abrir conflito com seus colegas da Argentina e Bolívia, Néstor Kirchner e Evo Morales, quando interesses do comércio exterior e dos investimentos brasileiros foram afetados (CERVO, 2008, p. 30).

O reconhecimento das assimetrias existentes entre o Brasil e os seus vizinhos seria uma das razões que justificaria a manutenção dessa conduta cordial no presente. Para Womack (2007), uma relação do tipo assimétrica normal possibilita uma melhor gestão das disparidades e a solução de crises em prol do bem mútuo. Nela, o lado menor tem reconhecida sua autonomia pelo ator mais poderoso e ao mesmo tempo o lado maior tem suas capacidades respeitadas pelo lado menor.

À luz do paradigma da cordialidade formulado por Cervo (2008) e da teoria da assimetria proposta por Womack (2007) é que serão analisados neste capítulo os pressupostos e as ações adotadas pela diplomacia do governo Lula da Silva frente a algumas dessas adversidades vividas pelo processo de integração regional em curso na América do Sul.

O capítulo está organizado da seguinte forma: na primeira parte discute-se a nacionalização do gás e o petróleo na Bolívia, a reação do governo brasileiro e os possíveis danos à estratégia da política externa do Brasil para a região; na segunda, as relações entre Brasil e Paraguai após as reivindicações de revisão do Tratado de Itaipu feitas pelo governo de Fernando Lugo e, por último, discute-se desafios para a construção do espaço sul-americano.

## A nacionalização boliviana: cordialidade ou revés?

A nacionalização dos recursos energéticos na Bolívia decretada pelo presidente Evo Morales debilitou a estratégia de integração energética regional desenhada pelo Brasil e prejudicou “o projeto desenvolvimentista da América do Sul do governo Lula” (CERVO, 2008, p. 218). No entanto, imediatamente a diplomacia brasileira procurou minimizar os efeitos políticos da decisão de Morales sobre as relações bilaterais ao circunscrevê-la no âmbito da política doméstica boliviana. A opção de Morales por uma saída nacional-desenvolvimentista contrariou a tendência de uma integração mais abrangente defendida pelo Brasil. No dia primeiro de maio de 2006, o presidente Morales nacionalizou todo o setor e assegurou a soberania do país sobre seus recursos energéticos.

Na concepção dos novos dirigentes bolivianos, o controle direto do Estado sobre a propriedade, a produção e industrialização do gás eram necessários “para dar rumo à economia de uma nação condenada até hoje a ser rica em recursos naturais e pobre no usufruto coletivo desses recursos” (LINERA, 2006, p. 203).

Os termos e as condições nas quais o Estado recuperou o controle sobre todos os recursos naturais do território boliviano estão detalhados no Decreto Supremo nº. 28701. Com a edição das novas regras, os contratos de todas as empresas multinacionais petrolíferas foram redisciplinados, sendo a Petrobrás a mais atingida delas. Diferente das nacionalizações impostas em 1936 contra a norte-americana Standard Oil e em 1969 contra a francesa Gulf Oil, a de 2006 se deu no regime democrático e com o argumento de que os novos recursos iriam combater a pobreza e a miséria em que vivem mais de 60% dos cidadãos bolivianos.

De acordo com Marco Aurélio Garcia, assessor de política externa da presidência da República, a iniciativa do governo Morales não apanhou o Brasil de surpresa, uma vez que a evolução do cenário político boliviano, em especial na temática do gás, era acompanhada com toda atenção pelo governo brasileiro. Garcia atribui a uma parcela da imprensa nacional um alarde desnecessário na cobertura do tema:

O problema da Bolívia foi muito menor do que a imprensa noticiou. Uma parte da imprensa que é muito dócil em relação à União Européia e aos Estados Unidos põe-se soberanista ao extremo em relação aos países pequenos como Paraguai, Bolívia, Equador, entre outros. Nós

tínhamos isso muito claro. Eu posso dizer porque acompanhei *pari passu* a evolução boliviana nesses últimos anos. Eu estive lá no dia da queda do presidente Goni, estive muitas vezes durante as crises mais agudas do governo. Muitas vezes fui a pedido dele, com o consentimento do governo brasileiro. Eu estive no período das eleições, vitória e pós-eleição de Morales. Desde a queda do governo Goni, o tema da nacionalização do gás era um tema colocado. Ele foi objeto de um referendun muito radical na sua formulação e que obteve por parte da população uma resposta arrasadora [...]. A grande maioria da população votou pela nacionalização do gás [...], de tal maneira que não tínhamos a menor dúvida de que o gás seria nacionalizado e que eles teriam um estatuto dos hidrocarbonetos idênticos ao que temos aqui no Brasil. Nada mais nada menos do que fizemos aqui há mais tempo (Entrevista ao autor, 2009).

Ainda de acordo com Garcia, as razões da decisão de Morales eram perfeitamente compreensíveis e legítimas no entender do governo Lula. Para ele, o incômodo no anúncio da nacionalização boliviano teria sido o espetáculo armado pelas autoridades bolivianas. Tratava-se do direito boliviano de assumir a soberania sobre suas riquezas naturais. O raciocínio de Garcia faz alusão à luta do povo brasileiro nos anos 1950 pela defesa do petróleo, também um símbolo da autonomia e reafirmação do interesse nacional. No horizonte sócio-político da Bolívia de Morales, a recuperação da posse dos recursos energéticos do país operava como instrumento de coesão social e sinalizava a superação da condição de economia dependente de um só produto (GARCIA, 2010, p. 164). A decisão de Morales, portanto não estava restrita ao âmbito econômico e comercial: a nova política energética era também a reafirmação da autonomia do país.

A decisão de Morales estava em sintonia com a opinião pública, dado que no referendo realizado em 18 de julho de 2004 o povo boliviano decidiu pela volta do setor energético ao controle estatal. Das cinco perguntas do referendo, a de número 2 - “Você concorda que o Estado boliviano deve ter direitos sobre os hidrocarbonetos após a sua extração?” - obteve resposta positiva de 92,2% dos votantes<sup>3</sup>. Ainda que polêmica, a nacionalização representou o desejo

---

3 Conforme a Corte Nacional Eleitoral, as outras questões foram: 1. Você concorda que a atual lei de hidrocarbonetos deve ser alterada? (sim, 86,7%); 3. Você concorda que a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) deveria ser restabelecida para controlar a produção de hidrocarbonetos? (sim, 87,2%); 4. Você concorda que o gás boliviano deveria ser usado para reconquistar acesso útil e soberano ao Oceano Pacífico?

dos cidadãos bolivianos na consulta de 2004. Ao cumprir uma bandeira de campanha, Morales ampliou seu apoio junto a expressivas parcelas do eleitorado e encerrou as manifestações nas ruas das principais cidades bolivianas em prol da soberania sobre os recursos naturais. No plano internacional, trouxe incertezas quanto à estabilidade política do país e as garantias dos investidores estrangeiros no setor.

A Petrobrás tinha uma posição de destaque entre as empresas multinacionais do setor. Antes da nacionalização ela detinha 18% do PIB boliviano, 24% da arrecadação dos impostos, 95% da capacidade de refino e massivos investimentos diretos realizados desde 1996 (CEPIK; CARRA, 2006, p.8). Por parte do governo brasileiro, o mais importante era assegurar a não interrupção no fornecimento do gás e isso de fato ocorreu. Quanto à petrolífera brasileira, ela teria sido indenizada após a expropriação dos seus ativos. Nas palavras de Garcia:

As empresas foram indenizadas. A Petrobrás foi indenizada. Eles tinham certas demandas em relação ao gás e elas foram parcialmente atendidas, mas ao mesmo tempo eles honraram os compromissos conosco sempre. Mesmo em determinado momento quando eles tinham a ilusão de que poderiam vender o gás mais caro para a Argentina, o presidente Morales foi muito taxativo: nosso compromisso primeiro é com o mercado interno, segundo com o Brasil e depois, se sobrar, com a Argentina. Então nós não tivemos nenhum problema. (Entrevista ao autor, 2009).

O discurso do governo brasileiro foi o de que por não ter havido interrupção no fornecimento do gás ao País, de acordo com Garcia, e mesmo a contragosto do lado brasileiro, uma vez que não foram “negociações perfeitamente aceitáveis”, elas preservaram a boa relação entre os dois países, como comprovam os investimentos realizados pela Petrobrás após a nova legislação da Bolívia para o setor (Entrevista ao autor, 2009). E os acontecimentos na Bolívia não influíram nos objetivos políticos e econômicos da política externa brasileira na região a ponto de ocorrerem mudanças significativas. No entanto, os novos investimentos da Petrobrás não representaram uma generosidade do lado brasileiro, uma vez que não havia alternativas

---

(55%); 5. Você concorda que o gás boliviano deveria ser exportado e que as multinacionais deveriam pagar 50% sobre os lucros esperados pelos direitos de exploração do gás boliviano?. E que o governo deveria investir estes recursos em saúde, educação e infraestrutura? (62%). Disponível em: <[www.cne.org.bo/](http://www.cne.org.bo/)>.

para suprir a demanda do gás no mercado brasileiro e a produção das novas reservas do país só estaria disponível por volta de 2013 (HAGE, 2008).

No Itamaraty, a avaliação do episódio boliviano não destoa da linha de argumentação do assessor da Presidência da República, M. A. Garcia. Para o Diretor do Departamento da América do Sul I, diplomata João Luiz Pereira Pinto, “a validade da posição boliviana não estava em questão”, mas “a forma como a nacionalização foi feita provocou um atrito no relacionamento, o que exigiu a participação direta do presidente Lula da Silva nas negociações” (Entrevista ao autor, 2009).

Também para o embaixador Sérgio Danese, ex-assessor do ministro Luiz Felipe Lampreia e atual responsável pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE, a postura negociadora adotada pelo Brasil orientou-se pelas relações bilaterais no longo prazo. O histórico das relações entre os dois países, o momento político da região, a proposta de integração em curso e a busca da concertação política e social representada pela Comunidade Sul-Americana das Nações foram variáveis fundamentais nesse processo decisório. Autor do livro *A escola da liderança* (2009), em que analisa a política sul-americana do país, Danese considera que o encaminhamento dado pelo governo Lula da Silva não foi de passividade e sim de uma “firmeza suave”:

Após o episódio da Bolívia, eu não acho que o Brasil tenha abandonado a generosidade com os seus vizinhos. O Brasil adotou uma política externa que muita gente critica, mas nós aprendemos que o confronto tem um custo. Você pode até resolver o problema de curto prazo, mas você vai deixar uma marca e aquilo depois vai se voltar contra você. Adotou-se um estilo, mas eu não acho que os interesses brasileiros tenham sido particularmente prejudicados e algum tipo de firmeza acabou havendo. Uma firmeza suave (Entrevista ao autor, 2009).

Segundo Danese, essa ‘firmeza suave’ implicou em uma atuação parcimoniosa do Brasil, o parceiro mais forte na relação. Para ele, o acontecimento com a Bolívia era “caso de guerra”. Entre as opções estratégicas do Brasil, o uso da força não se apresentava como uma decisão inteligente. Porém, o custo de um estremecimento entre as nações seria elevado e o “Brasil demoraria muito tempo para reconstruir a relação” (Entrevista, 2009).

Argumento similar é apresentado pelo Diretor do Departamento de Mercosul do MRE, diplomata Bruno Bath. Para ele,

Nós sempre evitamos tanto quanto possível o conflito e temos um especial cuidado de entender o contexto dos problemas. Quer dizer, no caso boliviano, havia todo um contexto da atuação do Evo Morales que a gente não deixou de levar em conta. Isso gerou, inclusive, desgaste interno e críticas. Lógico que em longo prazo foi correto o que nós fizemos. Em médio e curto prazo seria contraproducente para o Brasil ser agressivo, agir de forma intempestiva com os países menores e mais fracos. Eu acho que em médio e o longo prazo, a gente tomou a decisão certa, mas pagou um preço interno imediato. O que aconteceu com o Equador depois, para dar um exemplo, foi diferente, havia muito mais de personalismo na decisão do Rafael Corrêa do que a decisão de Evo Morales. (Entrevista ao autor, 2009).

Na decisão da diplomacia brasileira, de acordo com Bath, pesou e muito o fato de se tratar de um país “menor e mais fraco”, dado que uma reação agressiva por parte do mais forte, o Brasil – na condição de poder regional em construção – poderia despertar ainda mais a desconfiança dos vizinhos, bem como reduzir o potencial de uma liderança persuasiva (WOMACK, 2007, p. 27). Ao recorrer à tradição negociadora da solução pacífica de controvérsias, a política externa brasileira se preocupou com a manutenção das relações cooperativas com o país vizinho, sem descuidar das assimetrias existentes.

As assimetrias nas relações Brasil-Bolívia se aproximam do modelo de relação de assimetria normal proposto por Womack (2007). Nele, a crise é um dos componentes, mas é fundamental que as situações de crise não ameacem o conjunto das relações bilaterais. Womack acredita que a assimetria normal baseia-se no reconhecimento da autonomia do lado menor pelo ator mais poderoso e, ao mesmo tempo, no respeito do lado menor às capacidades do lado maior. Decorre daí que nem a autonomia nem o respeito são absolutos; ambos estão em uma relação de interdependência, com o pressuposto de que o menor será respeitoso e vice-versa. (2007, p. 23). Respeito, segundo o autor, não implica na dominação do menor, mas sim no fato das negociações terem como parâmetro as disparidades existentes na relação.

Na análise de uma relação de tipo assimétrica normal deve-se considerar a assimetria tal como percebida por cada um dos lados, uma vez que cada lado interpretará a relação conforme

seu grau de exposição a ela. Isso não implica que o lado menor entenda melhor a relação de assimetria que o maior (WOMACK, 2007). Mais ainda, para Ventura (2003):

Do mesmo modo que a negação da existência de uma crise enfraquece as tentativas de superá-la, refutar ou minimizar as assimetrias engendra um duplo risco: primeiramente, o de ocultar a necessidade de buscar soluções realistas de equiparação dos elementos díspares; e, em segundo lugar, o de impor, com aparente naturalidade, o modelo do mais forte ao mais fraco (p. XXVI).

Assim, o reconhecimento das assimetrias pelo lado brasileiro na discórdia do gás contribui para uma melhor gestão da relação e com isso a possibilidade de se construir soluções mais realistas. Não que o Brasil estivesse alienado da realidade sócio-histórica de seu vizinho e das dificuldades de toda ordem em uma das nações mais pobres do continente. A cooperação proporcionada pelo governo brasileiro, como a oferta de novas linhas de crédito, de apoio na agricultura, a construção de estradas, entre outros, certamente contribuem para tornar mais estável o próprio relacionamento. Em sentido mais amplo, esses mecanismos de cooperação, ainda que modestos, são “a melhor coisa para viabilizar a Bolívia como país” (GARCIA, entrevista ao autor, 2009).

O interesse brasileiro pelo gás boliviano ressurgiu no contexto da integração sul-americana. Propostas e estudos para a utilização pelo Brasil desse recurso energético remontam ao final dos anos 1960 – época da renovação dos Acordos de Roboré – e a primeira metade dos 1970. Em meio a dúvidas sobre sua viabilidade econômica, as incertezas quanto ao volume das reservas e a instabilidade política da Bolívia, o presidente Geisel decidiu por vetar o projeto. A situação de desinteresse pelo gás do vizinho se manteve até meados dos anos 1990.

Pelo Tratado de La Paz, de 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) acrescentou o gás da Bolívia à matriz energética do País. Esse tratado gerou uma interdependência assimétrica de tipo vulnerável entre os dois sócios, isto é, de dependência mútua (NYE, 2002). Uma vez que a Bolívia resolveu alterar as condições contratadas, o País não teve como suprir a demanda diária do gás boliviano no curto prazo. As novas descobertas, como assinalado anteriormente, só estarão disponíveis por volta de 2013. Para encurtar ao máximo o tempo de dependência do gás boliviano, a Petrobrás criou após a nacionalização do recurso na Bolívia

o Plano de Antecipação da Oferta de Gás Natural (Plangás), para acelerar a oferta do produto no mercado brasileiro.

Pelo contrato firmado no governo Cardoso em 1999 entre a Petrobrás e a YPFB, o Brasil comprometeu-se a comprar no prazo de 20 anos um volume máximo diário de 30 milhões de metros cúbicos. A infraestrutura necessária para trazer o gás ao Brasil inclui a construção de um imenso gasoduto de 3.150 km de extensão, com investimentos da ordem de US\$ 2 bilhões e capacidade máxima para transportar até 31 milhões de metros cúbicos. As preocupações com as tensões sociais e a instabilidade institucional na Bolívia reapareceram nas reações de alguns setores da sociedade brasileira à nacionalização do gás. eDisão Para alguns, essa decisão foi feita “contra o Brasil”.

L. F. Lampreia, que estava à frente do Ministério das Relações Exteriores quando o Tratado fora assinado com a Bolívia, considera que a decisão do governo brasileiro foi acertada. A lógica, no contexto geopolítico da América do Sul em meados dos anos 1990, era favorável ao projeto, diante da crise energética do país naquele momento:

Eu trabalhei no projeto da Bolívia desde 1972. Foi um projeto que no final dos anos 1990 parecia que tinha amadurecido e que faria todo o sentido, porque o Brasil não tinha gás. O gás era um combustível cada vez mais defensável, um combustível limpo, diversificado tanto para as termoelétricas quanto para a indústria e para as residências. E havia alta probabilidade de encontrar gás na Bolívia. Era um casamento natural dentro dessa lógica da integração sul-americana. Em retrospecto, pode-se dizer que foi uma opção errada, tudo bem, mas, de certo modo, talvez tenha sido errado considerar que a Bolívia tinha se estabilizado dentro daquele modelo do [Victor] Paz Estenssoro e do Sanchez de Lozada [...]. Isso não impede que a lógica do projeto em si, aliás, fosse uma lógica correta. (Entrevista ao autor, 2009).

A responsabilidade pela dependência do gás boliviano é anterior ao governo Lula, assinala o Ministro M. A. Garcia, para quem as críticas devem ser feitas às gestões passadas. Segundo ele, as negociações após a nacionalização de 2006 visaram, acima de tudo, a segurança energética brasileira.

É importante dizer o seguinte: o problema não fomos nós que criamos. Quem colocou o Brasil na dependência do gás boliviano foram os governos anteriores e num período

em que haviam fortes indícios de que a Bolívia era um país instável. Eu acho que hoje a Bolívia é muito mais estável do que há cinco, dez anos[...]. Parece-me evidente que se eles tiveram coragem naquele momento de fazer aqueles acordos, agora não venham nos criticar por termos tido a sensatez de não comprometer a segurança energética do Brasil.[...] Hoje em dia não somos reféns do gás boliviano, queremos continuar importando o gás deles. Hoje as relações com a Bolívia são muito boas. Nós estamos financiando uma série de projetos: agricultura, estradas e coisas desse tipo. Consideramos que é um governo que bem ou mal está lá há anos enfrentando dificuldades [...]. A grande verdade é que não era possível estabilidade em um país que vivia quase uma situação de apartheid. (Entrevista ao autor, 2009).

Certo é que a condução das negociações com o objetivo de garantir a segurança energética brasileira contrariou determinados setores da sociedade brasileira, sobretudo as posições vocalizadas na imprensa brasileira que recomendavam uma reação mais enérgica contra a expropriação dos ativos da Petrobrás. No entanto, prevaleceu a tradição negociadora da diplomacia brasileira, com a solução pacífica de controvérsias, e a Petrobrás foi instruída a negociar nessa linha. Para o presidente Lula, o tratamento com os países de menor peso relativo no sistema internacional é tão importante quanto os que possuem maior peso. No caso da Bolívia, o tratamento não pode ser diferente: “Se fossem os Estados Unidos, as pessoas fariam que a gente tem de negociar porque os Estados Unidos são importantes. A Bolívia também é importante, e é mais importante ainda porque eles são muito pobres, só têm o gás, é a única riqueza deles. A Bolívia também é importante”<sup>4</sup>.

A luta pelo controle nacional do gás fora antecédida pela mobilização de boa parte da sociedade boliviana, que se pôs contrária à privatização dos recursos hídricos defendida pelo presidente Hugo Banzer (1997-2001). As tensões sociais aumentaram com a promulgação da Lei nº 2.029, chamada “Serviço de Água Potável e Esgoto”, em outubro de 1999. A multinacional Bechtel (Estados Unidos), através da sua subsidiária *Aguas del Tunari* arrendou por 40 anos todo o sistema de abastecimento da cidade de Cochabamba.

---

4 JORNAL ZERO HORA. Os dois anos de crise já passaram. Entrevista do presidente Lula, em 26 de outubro de 2006.

Entre janeiro e abril de 2000, eclodiu a “guerra da água”, quando intensas lutas sociais com batalhas nas ruas sacudiram Cochabamba e forçaram o governo federal a recuar. Anulada a concessão, a Bechtel se retirou do país. A derrota do governo abriu um novo ciclo das lutas sociais (GUIMARÃES; DOMINGUES; MANEIRO, 2009, p. 15).

A organização e resistência popular reunidas na Coordenadora para a Defesa da Água e da Vida, criada em 1999, contra a privatização da água, fortaleceram o movimento pela nacionalização dos recursos energéticos. O motivo que gerou o estopim para a ‘guerra do gás’ foi a proposta defendida pelo então presidente Gonzalo Sanchez de Losada (2002-2003) de exportar gás para os Estados Unidos através do território do Chile, país rival. Uma nova onda de protestos coordenada pelos movimentos indígenas sitiou a capital por seis dias e a repressão do governo deixou 33 mortos e centenas de feridos. A rebelião indígena e popular levou à renúncia do presidente Sánchez de Losada, que partiu para os Estados Unidos e abriu caminho para a posse de Carlos Mesa. De pronto, o novo presidente encampou as propostas populares que pediam a realização de referendo sobre o controle estatal das reservas de gás e o pedido de reformar a Constituição do país. Como seu antecessor, Mesa também não chegaria ao fim do mandato. A crise institucional aprofundara-se e as questões domésticas e internacionais desencadeadas pelos conflitos da água e do gás seguiam em aberto até a eleição de Morales em 2005.

Diante deste cenário, o governo Morales e seu ‘instrumento político’, assim denominado Movimento ao Socialismo (MAS)<sup>5</sup>, buscam readaptar as estruturas políticas, econômicas e jurídicas do país a fim de torná-las mais inclusivas. A nova constituição aprovada em referendo e promulgada em janeiro de 2009 traz esses anseios de democratização do Estado e da sociedade bolivianas. Entre as inovações da nova carta estão o caráter plurinacional do Estado e a possibilidade de revogação do mandato presidencial antes dos cinco anos (artigo 170), nos moldes

---

5 “Esse ‘instrumento político’ denominado Movimento ao Socialismo (MAS), mais do que um partido, é uma coalizão flexível de múltiplos movimentos sociais indígenas e não-indígenas, rurais e urbanos, laborais, gremiais, camponeses, que expandiram para o âmbito parlamentar as suas estruturas de mobilização. No final de 2005, o dirigente máximo do partido, o líder indígena Evo Morales, foi eleito presidente da Bolívia, e o MAS conquistou a maioria na Câmara de Deputados e quase a metade do senado, além de eleger dois dos governadores das províncias”. (LINERA, 2006, p. 203)

de uma proposta liberal constitucional atenuada, dado que se tratou de uma adaptação e não substituição do modelo liberal (MOTA, 2009).

Do ponto de vista econômico e jurídico, a disputa entre a Petrobrás/governo brasileiro e a Bolívia se encerrou após a petrolífera brasileira aceitar a renegociação dos contratos nos termos e condições exigidas pelo governo Morales, ou seja, reajuste na tarifa do gás e a transferência dos ativos das refinarias da petrolífera brasileira mediante pagamento de indenização. Pelos novos acordos, a Petrobrás concordou em pagar ao menos US\$ 100 milhões/anuais pelos chamados gases líquidos associados, conforme o Ato de Brasília assinado no Rio de Janeiro em dezembro de 2009<sup>6</sup>.

A ingerência do presidente Hugo Chávez na crise Brasil-Bolívia desagradou o governo brasileiro. No momento seguinte ao anúncio, Chavez declarou seu apoio incondicional à decisão de Evo Morales. A ajuda venezuelana se deu por meio da oferta de apoio técnico para que a Bolívia pudesse operar as refinarias nacionalizadas, uma vez que o país não dispunha de mão de obra qualificada em número suficiente para substituir a presença das empresas estrangeiras por completo e operar as refinarias.

A condução das negociações por parte do Brasil teria sido condizente com o discurso da política externa do governo Lula da Silva, uma vez que o presidente é defensor de uma integração profunda na América do Sul e crítico das assimetrias políticas e econômicas no comércio internacional. Por essa razão, busca o desenho de uma ‘nova geografia comercial’, além do reconhecimento das assimetrias que marcam as relações do Brasil com seus vizinhos. Ao não dramatizar o conflito com a Bolívia por conta da crise do gás, o governo Lula da Silva orientou-se na mesa de negociação pela cordialidade oficial e sua defesa da generosidade como princípio político.

Para os críticos, a atuação do governo brasileiro baseou-se na execução de uma política externa que se orienta pela ideologia e deixa a reboque dos acontecimentos que afetam diretamente os interesses nacionais do País. Essa posição é representada pelo embaixador Rubens Barbosa (2008):

---

6 MAISONNAVE, Fábio. Petrobrás aceita pagar mais US\$ 1,2 bi por gás da Bolívia. *Folha de S. Paulo*, 16 de dezembro de 2009.

A ideologização das decisões e a politização das negociações comerciais, características que moldam as prioridades da política externa do atual governo, também se refletem na ação diplomática do Itamaraty na América do Sul. [...] As delicadas relações bilaterais com a Bolívia, a Venezuela, o Equador e com o Paraguai são conduzidas com declaradas mostras de compreensão e generosidade de nossa parte. O governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do Tratado de Itaipu. [...] O governo brasileiro mostrou-se tímido na defesa dos interesses do país e da Petrobrás na Bolívia. (2008).

Barbosa, ex-embaixador em Washington e importante negociador no processo de formação do Mercosul, classifica como excessivamente conciliadora a ação da diplomacia do governo Lula adotada nas crises envolvendo alguns dos vizinhos. Argumento parecido é desenvolvido por Lampreia, para quem o governo deveria ter agido com firmeza no sentido de minimizar os efeitos da nacionalização e assim reduzir as perdas da petrolífera brasileira:

Acho que o governo brasileiro foi muito condescendente no caso boliviano, sobretudo antes. Eu acredito que o governo brasileiro tinha toda informação de que isso estava para acontecer e se tivesse feito uma advertência clara e tivesse protegido a Petrobrás teria evitado que as coisas se passassem como se passaram. Agora, o fato é que quem saiu perdendo foi a Bolívia, porque a Bolívia passou a ser vista como um fornecedor não confiável e hoje em dia reduziu muito a exportação de gás para o Brasil e o Brasil está a ponto de se tornar autossuficiente em gás com todas as suas descobertas. [...] Daqui a pouco a Bolívia vai ser cliente do Brasil com o seu gasoduto. Talvez até para exportar o gás dela para o mercado internacional. [...] Mas como supridor do Brasil isso eu acho que acabou. E com isso a Bolívia perdeu seu cliente principal e que consome talvez 70% do gás que ela tem e isso é ruim para ela. (Entrevista ao autor, 2009).

Na análise do ex-ministro das Relações Exteriores do governo Cardoso, assim como para Barbosa, é preciso agregar a variável ideológica para se compreender parte da conduta do governo Lula da Silva nas negociações com a Bolívia. Essa solidariedade e identidade entre as esquerdas latino-americanas remontam ao começo da década de 1990, no marco do Foro de São Paulo:

No início o Brasil foi surpreendido, estava, como diz o Barbosa, a reboque dos acontecimentos. Depois no caso do Equador já houve uma reação mais enfática, mais clara que marcou uma diferença. Acho que houve uma mudança na nossa orientação que faz com que hoje você tenha, digamos, menos ênfase numa postura passiva. Essa postura passiva não é sem base, tem toda uma concepção. Primeiro ela parte do princípio da solidariedade entre partidos de esquerda que foi a razão de ser do Foro São Paulo em 1990<sup>7</sup>. E permitiu que houvesse uma identidade para a conquista do poder e para a manutenção do poder depois por parte de todos esses partidos. E o segundo componente desse raciocínio é o da generosidade. A ideia de que o Brasil como o irmão maior tinha que ser compreensivo e generoso com seus vizinhos, com seus irmãos menores até porque não interessava ao Brasil ser uma ilha de prosperidade num oceano de pobreza. (Lampreia, entrevista ao autor, 2009).

No entanto, ainda de acordo com Lampreia, a defesa dos interesses nacionais, mesmo diante de “qualquer tipo de provocação ou agressão” por parte dos seus vizinhos, não autoriza uma atitude hegemônica do tipo *hard power*. E além de não ser parte da tradição da diplomacia brasileira, poderia realçar ainda mais a desconfiança na região para com o Brasil. Ele pondera que o Brasil não precisa ter uma postura sempre generosa e passiva nem tampouco “praticar uma política externa de tipo americana tradicional: ‘vou defender meus interesses, pois a proteção dos nossos negócios é a razão de ser da política externa do Brasil’. Isso é impossível” (Entrevista ao autor, 2009).

Diferente da avaliação de Lampreia, o embaixador Sérgio Danese argumenta que a ação do Brasil guiou-se pela prudência, cujo objetivo foi preservar o quadro mais amplo das relações com os vizinhos, sem deixar de explicitar uma firmeza ainda que suave, como assinalado anteriormente.

Assim, a racionalidade da ação da diplomacia brasileira nas negociações com a Bolívia torna-se compreensível em boa parte se pensada nos preceitos do paradigma cordial oficial

---

7 O Foro de São Paulo foi criado em 1990 por iniciativa do Partido dos Trabalhadores e reúne atualmente cerca de 100 entidades e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda da América Latina e Caribe. Seu objetivo, segundo os organizadores, é criar alternativas populares e democráticas às políticas neoliberais. Em 2009, o Foro realizou seu XV Encontro na Cidade do México. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/foro>>.

(CERVO, 2008). Porém, não esgotam todas as hipóteses sobre as causas da condução do governo brasileiro no caso em questão. Há que se considerar o outro lado na mesa de negociação, como enfatizado pelo diplomata Bruno Bath. O histórico das recentes lutas sociais da Bolívia, de certa forma, fortalece as lideranças do país em torno da questão das 'nacionalizações', bandeira forte empunhada pelo presidente Evo Morales, o que interfere sobremaneira no contexto.

Por outro lado, a condução do conflito pela diplomacia do Brasil demonstrou certa coerência em seu discurso político em primar pela solução pacífica de controvérsias, a discrição e a compreensão do outro lado, o mais fraco na relação. No longo prazo, o Brasil vislumbra uma integração sul-americana, em um espaço articulado e estável.

Equacionadas as negociações com o governo boliviano acerca das novas condições impostas pelo país para o setor de hidrocarbonetos firmado com o Brasil, o conflito energético pouco tempo depois volta à tona, desta vez, entre Brasil e Paraguai. Novamente, como veremos adiante, a pressão do presidente Fernando Lugo pela revisão do Tratado de Itaipu fez com que o paradigma cordial fosse mobilizado pela política externa brasileira.

### Uma nova fase nas relações Brasil-Paraguai

A posse de Fernando Lugo na presidência paraguaia inaugurou uma nova fase nas relações com o Brasil. Eleito em 2008 por uma frente ampla de centro-esquerda, denominada Aliança Patriótica para o Câmbio (APC), o novo presidente pôs o foco político em um tema sensível da relação bilateral: a Usina de Itaipu.

O argumento político utilizado pelo governo Lugo era de que o Tratado de Itaipu fora assinado no momento em que os dois países eram governados por ditadores e, por isso, o Tratado de 1973 não seria tão legítimo, passível de alteração. No aspecto financeiro, a exigência ia muito além de uma simples revisão de tarifa: de uma dívida total de US\$ 19,6 bilhões, correspondentes à parcela paraguaia dos custos de construção, a proposta era pagar US\$ 600 milhões, ou seja, na prática sugeria a anulação do restante da dívida. Na proposta paraguaia a dívida teria que ser auditada. Como o Tratado não prevê a possibilidade de nenhum tipo de recurso às instâncias judiciais para dirimir divergências ou controvérsias de sua aplicação, a única via possível para resolver seria a diplomática (SEITENFUS, 2008).

Diferente do caso do gás boliviano, a Usina de Itaipu é uma empresa binacional compartilhada pelos dois Estados. Pelo Tratado, cabe a cada uma das partes metade da energia gerada, mas como o Paraguai consome uma ínfima parte (5%), pelo artigo XIII, o excedente dessa energia é vendido diretamente ao Brasil. Trata-se de um vínculo estrutural e permanente criado pela sociedade entre Brasil e Paraguai na maior usina hidrelétrica em operação no mundo. Decorre daí que, como assinala Seitenfus (2008), Itaipu vinculou o destino das relações entre os dois países de modo umbilical independente da conjuntura política e das preferências ideológicas.

As assimetrias entre Brasil e Paraguai tornam as negociações ainda mais delicadas, pois as debilidades econômicas, políticas e sociais do Paraguai exigem do lado ‘mais forte’ a compreensão e a generosidade. Alcançar o equilíbrio entre o interesse nacional e as demandas do governo paraguaio, sem recorrer ao cardápio do realismo político – a lei da força – visando a preservar a manutenção da cooperação e da paz e sem se comportar de modo imperialista com o elo mais fraco da relação políticas. O desafio exigiu do Brasil uma mudança em sua estratégia diplomática. Ao adotar uma atitude serena, responsável e firme “em defesa dos interesses nacionais e do direto” (idem, p. 55).

Na condução das negociações diplomáticas, assim como no caso boliviano, o paradigma da cordialidade oficial se fez presente, ainda que em menor medida, no tratamento das demandas paraguayas, com a solução pacífica de controvérsias. Momento ímpar da sociedade paraguaia, a chegada de Lugo à presidência rompeu com a hegemonia do Partido Colorado que governou ininterruptamente o país de 1947 a 2008, inaugurando uma inédita alternância de poder na história recente do país. O Estado sob o domínio dos colorados praticamente se fundiu com o Partido e as forças armadas<sup>8</sup>. Pela primeira vez o país vivia a alternância de poder, abrindo caminho para transformar a sua cultura política, que sempre foi marcada pelo clientelismo, baixo desenvolvimento da cidadania política, carência de legitimidade democrática e estancamento econômico (RODRIGUEZ, 2001, p. 366). Assim, para o novo governo Para-

---

8 O controle exercido pelo Partido Colorado era tamanho que a filiação no partido era pré-requisito para se ocupar um cargo público.

guai a (re)construção do Estado ocupa lugar central na agenda visando a *mejorar los niveles de institucionalidad de nuestras oficinas del Estado Paraguayo* (LUGO, 2008).

A crise gerada pelas reivindicações paraguaias sobre Itaipu aparentemente não abalou a relação bilateral. A negociação sobre Itaipu não viveu uma situação de estancamento, em que o mais forte não pode forçar o mais fraco a se render nem tampouco o mais forte se retira unilateralmente. De acordo com a teoria da assimetria de Womack (2007), a relação assimétrica normal considera que, se por um longo período as relações não conhecerem períodos de anormalidade, então as crises tendem a ser solucionadas. A sensibilidade política que envolve Itaipu e a posição firme, porém compreensiva, da diplomacia brasileira frente à demanda política paraguaia de revisar todo o Tratado é expressa pelo diplomata J. L. Pereira, do Departamento de América do Sul I:

Certas coisas, enfim, estão sendo negociadas. Agora, renegociar os tratados, de jeito nenhum. Inclusive, essa é a grande diferença entre a questão de Itaipu e a questão do gás. A questão do gás, no fundo, no fundo, é uma questão de direito privado, que era um contrato do governo boliviano com a Petrobrás, não com o governo brasileiro. Agora, Itaipu é uma empresa bi-nacional. É um acordo entre governos. Então são outros quinhentos. E renegociar o Tratado de Itaipu significa que as duas partes estão de acordo em renegociar. Se o Paraguai quiser levar isso a outras instâncias, vai fazê-lo de uma forma unilateral. E aí nós estamos andando em terra minada (Entrevista ao autor, 2009).

O Paraguai diante da recusa do Brasil em ceder à sua proposta de mudar o Tratado de Itaipu concordou com a revisão da fórmula do cálculo da tarifa, que para ser efetivada precisou da anuência do Congresso brasileiro. Nos 31 pontos do acordo firmado em 25 de julho de 2009 pelos presidentes Lula e Lugo os dois países renovaram a cooperação e o projeto de integração e reafirmaram os princípios democráticos. A reivindicação econômica feita pelo Paraguai no começo das negociações fora aceita pelo Brasil, mas em um valor menor do que o solicitado pelo governo paraguaio. O comunicado do resultado das negociações ao Congresso Nacional foi feito por meio da Mensagem nº. 951/09. Nela, o Poder Executivo solicitou a elevação do custo anual da aquisição de energia da parte paraguaia de US\$ 120 milhões (valores de 2008) para US\$ 360 milhões.<sup>9</sup>

---

9 A íntegra do texto da Mensagem nº. 951/09 está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/inte>

Em contrapartida, o Paraguai se comprometeu com a regularização da situação de milhares de ‘brasiguaios’, e o encaminhamento de conflitos fundiários envolvendo brasileiros que lá residem.

Pensada na ótica da teoria da liderança, elaborada por Womack (2007), podemos considerar, sob o prisma da liderança regional, que a atuação da diplomacia brasileira conduziu as negociações sobre Itaipu valendo-se da condição de poder regional, visando à qualidade de sua liderança na gestão da de crise de Itaipu (p. 15). O Paraguai com suas reivindicações de um acordo mais justo para Itaipu acabou por expor o Brasil. Para Amorim, em nenhum momento o objetivo foi questionar a liderança brasileira, negada pelo Ministro das Relações Exteriores, “O Brasil é a maior potência da região, isso é fato, não tem como contestar. É o país que tem maior relevância internacional, agora se isso gera ressentimentos ou um misto de admiração, a nossa postura é procurar administrar com sabedoria esses sentimentos em benefício do Brasil<sup>10</sup>”.

O discurso da política externa do governo Lugo sinalizou a direção da integração regional, do fortalecimento da cooperação com os seus vizinhos, principalmente o Brasil, e tendeu a inserir mais o seu país nos arranjos institucionais da América do Sul, desviando-se da política pendular executada até então.

Entre os anos 1940 e 1970, a política pendular paraguaia buscou tirar proveito dos antagonismos existentes entre Brasil e Argentina. Porém, a inauguração da Ponte da Amizade em 1965 e a construção de Itaipu fizeram com que o pêndulo paraguaio se movesse mais em direção à Brasília. Com o processo de aproximação entre Brasil e Argentina nos anos 1980, e a posterior criação do Mercosul em 1991, Assunção deslocou o eixo de sua atuação pendular. Relicente em relação aos benefícios da participação no Mercosul, no final dos anos 1990, o Paraguai deslocou sua política pendular para fora da região: “en lugar de un juego dentro del Cono Sur, ahora se trata de intentar cierta autonomía comercial que contrabalancee al Mercosur con EEUU, que busca aumentar su influencia a través del ALCA”. (RODRIGUEZ, 2006, p. 12).

---

gras/716318.pdf>. Segundo o Deputado Dr. Rosinha (PT-PR), relator da representação brasileira no Parlasul, “a integração hoje vai muito além do que a mera integração comercial e leva em consideração a intenção de solidariedade. É importante para o Brasil, de uma maneira solidária, rever esse acordo porque ele foi firmado há mais de 30 anos. Naquele momento poderia ser considerado justo, mas hoje é necessário fazer algumas correções dos valores”. Disponível em: <[www.ptnacamara.org.br/](http://www.ptnacamara.org.br/)>.

10 Amorim rechaça proposta “irrealista” do Paraguai para dívidas de Itaipu. *Folha Online*, 09 de dezembro de 2008.

A racionalidade da política externa brasileira no governo Lula ao mobilizar o paradigma cordial no trato com os vizinhos, em especial nas negociações energéticas com a Bolívia e o Paraguai fundamentadas na solução pacífica de controvérsias, a amizade e os valores democráticos visaram a preservar o projeto de integração regional. Mas não só. As decisões frente aos vizinhos mais fracos orientaram-se também pela percepção do Brasil, que por seu poderio foi chamado a exercer novas responsabilidades no subsistema sul-americano. Nas palavras de um dos formuladores da política externa do governo Lula:

O fato de ser maior impõe ao Brasil maiores responsabilidades. Por ter compreendido e assumido essas responsabilidades diferenciadas é que o governo brasileiro se portou adequadamente em seus relacionamentos com a Bolívia, quanto à questão do gás, ou com o Paraguai, a respeito do uso da energia elétrica, para citar dois episódios com grande repercussão e alvos da incompreensão e da oposição de alguns (GARCIA, 2010, p. 163).

### Liderança estrutural brasileira e não indiferença

Na visão da diplomacia do governo Lula, os dois casos aqui analisados não constituíram danos à política externa do país para a região. A parcimônia, a compreensão e a generosidade adotadas no tratamento da nacionalização dos recursos energéticos bolivianos como nas relações bilaterais com o Paraguai envolvendo Itaipu não são novidades na diplomacia brasileira, específicas do governo Lula. Para Cerro (2008), o Brasil desde o final do século XIX buscou se cercar de todos os cuidados no trato com os vizinhos para não despertar desavenças nem desconfiças que pudessem comprometer suas relações na região.

A singularidade do momento político da região também aparece como variável explicativa para se compreender, ainda não visão da diplomacia do governo Lula, a legitimidade das ações de Bolívia e Paraguai. O reconhecimento da legitimidade como reafirmação da autonomia não teria posto em segundo plano o interesse nacional. O endurecimento das posições não convinha à tradição referida acima na cordialidade oficial, uma vez que o confronto representaria um custo muito maior e mais danoso para a presença do Brasil no subsistema sul-americano.

Como assinalado na abertura deste capítulo, a percepção da diplomacia brasileira no governo Lula para a região é a de que há uma consciência aguda “da interdependência entre os

destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos” (AMORIM, 2004a, p. 42). Consciência expressa, entre outros, no princípio da não-indiferença diante das profundas transformações em curso nas sociedades aqui trabalhadas.

Já para os críticos da atuação da diplomacia do governo Lula o problema em si não seria a generosidade demonstrada para com os países que compartilham com o Brasil a América do Sul. O que soa inaceitável é que a generosidade seja a contrapartida brasileira para governos que agridem o Brasil com a expropriação de ativos de empresas brasileiras, como no caso boliviano. Outro aspecto realçado pela oposição à política externa do governo Lula é a ideologização da diplomacia, além da pretensa busca por uma liderança regional. Interessaria ao Brasil perseguir uma posição de liderança?

A resposta da diplomacia do governo Lula da Silva a essa questão não é categórica, ainda que se prefira falar em papel de mediação entre outros para caracterizar a atuação do país na região. Para Amorim cabe ao Brasil uma “atitude de liderança positiva. Não é a de liderar para ficarmos dizendo o que eles têm de fazer, não é isso” (2003b). Liderar positivamente, segundo ele, é criar oportunidades para que os países vizinhos acessem o mercado brasileiro com vistas ao desenvolvimento conjunto da região, por exemplo.

Para Danese, a liderança no discurso da diplomacia é a suave, representada pela força do exemplo, da geração de consensos e da persuasão. Uma liderança branda:

Qualquer que seja a liderança de que se queira falar ou que se aceite comentar e que cada vez mais está no discurso diplomático é e sempre será uma liderança suave. Uma liderança pelo exemplo, pela capacidade de tentar gerar consensos, de tentar fazer pontes, de tentar influenciar, jamais será uma liderança de poder. É muito curioso. O Brasil é um país que tem limite de poder e tem muita reticência em utilizar o pouco poder que ele tem. O Brasil não retalia fortemente. Você vê um pouco na relação com os vizinhos. O Brasil está retaliando os Estados Unidos na OMC, mas com o vizinho não. Nós somos extremamente cuidadosos e parcimoniosos no uso do poder *hard*. Nós procuramos usar mais o *soft power*. (Entrevista ao autor, 2009).

Essa abordagem da liderança guarda estreita relação com a noção gramsciana trabalhada por Arrighi (2008), de liderança intelectual e moral estendida ao âmbito das relações internacionais.

O discurso do presidente Lula em tom de balanço da sua política externa refletiu em sua fala de improviso na comemoração do Dia do Diplomata, em 21 de abril de 2010. Nele há pistas para entendermos os fundamentos da generosidade e da boa vizinhança.

Alguns queriam que eu partisse para a garganta do Evo Morales, que esganasse ele quando ele disse que o gás era dele. E eu não fiz porque achei que o gás era dele mesmo, e que nós tínhamos que pagar o preço justo pelo gás. Todo mundo queria que eu pulasse na garganta do Lugo e esganasse ele quando ele queria um pouco mais de dinheiro de Itaipu. E eu acho que eles precisam. E por que eu acho que eles precisam? Porque um país como o Brasil, que é a maior economia desse continente, o Brasil tem que ser o lado generoso. O Brasil tem que ser aquele que estende a mão, aquele que ajuda, aquele que permite que haja um avanço dos outros. O Brasil não pode ser o grande país e os outros os pequenos países. Até porque não haveria espaço para felicidade, para tranquilidade se a gente não fizer uma outra maneira de tratar os nossos vizinhos e fazer com que o crescimento do Brasil sirva para eles crescerem (Lula, 2010)

O país que estende a mão aos vizinhos e que impulsiona o conjunto da região. Ao incorporar as crises nos países vizinhos como desafios da política externa brasileira, e assim responder com certo grau de generosidade as assimetrias das relações com eles, o Brasil avança na direção de uma liderança estrutural buscando coincidir os níveis interno e regional, ancorados por iniciativas cooperativas aceitas internamente e pelos sócios regionais (LIMA, 2007).

## Bibliografia

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas. *Política Externa*. São Paulo, v.18, n. 3, dez.2009/fev. 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

AMORIM, Celso. *A diplomacia do Governo Lula*. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, 10/04/2003c.

\_\_\_\_\_. A integração sul-americana. *DEP*, n. 5, p. 5-27, 2009.

\_\_\_\_\_. A política externa do governo Lula. *Política Externa*, v. 13, n. 1, p. 157-163, jun./ago., 2004.

- \_\_\_\_\_. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *DEP*, n. 1, p. 41-48, out./dez. 2004.
- \_\_\_\_\_. Discurso de posse. In: SILVA; AMORIM; GUIMARÃES (orgs.). *Política externa brasileira*. Brasília: Funag, 2003.
- \_\_\_\_\_. A semente do projeto (entrevista). *Carta Capital*, n. 242, 28, p. 34-37, mai. 2003.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BARBOSA, Rubens. A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. *Revista Interesse Nacional*, n. 1, 2008.
- BOUZAS, Roberto. *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe – el caso del Mercosur*. BID, 2003, 32 p. (mimeo).
- BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In: CARDIM, C.H.; ALMINO, J. (orgs.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002, p. 359-392.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: o papel e as viagens do presidente. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 601-681.
- CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil e uma nova América do Sul. *Valor Econômico*, 30. ago. 2000.
- CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. *Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul*. Observatório Político Sul-Americano (IUPERJ). Rio de Janeiro, abr. 2006. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>>. Acesso em: 13 maio 2008.
- CERVO, Amado Luiz. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. *RBPI*, ano 41, p. 67-84, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- \_\_\_\_\_.; BUENO, Clodoaldo. *História da política externa do Brasil*. 2. ed. Brasília: UNB, 2002.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, S. (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, p. 101-123.
- CRUZ, Sebastião Velasco e. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Unesp, 2007.

DANESE, Sérgio. *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

FOLHA ONLINE. Lula projeta Brasil a 'líder regional e ator global de 1ª ordem', diz jornal argentino. *BBC Brasil*, 12 out. 2009.

FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, ano 1, n. 1, abr-jun. 2008.

\_\_\_\_\_. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, E.; GARCIA, M. A (orgs.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo/Perseu Abramo, 2010.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: UNB, 2002.

GRATIUS, Susan. O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora? *Fride*, working paper, n. 35, abril de 2007, 30 p.

GUIMARÃES, César; DOMINGUES, José Maurici; MANEIRO, Maria. A história sem fim. *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 13-26.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.  
HAGE, José Alexandre. Bolívia, Brasil e o gás natural: um breve debate. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2008, 23 p.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34, p. 3-21, 1990.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LEO, Sérgio. AL precisa de um Plano Marshall. Entrevista concedida a Pinheiro Guimarães. *Valor econômico*, 14. jul. 2008.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil como país intermediário: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, J. (comp.). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, p. 169-190.

\_\_\_\_\_. Brasil en América Latina: liderazgo regional en América del Sur. *Foreign affairs em espanol*, p. 38-43, oct./dic. 2007.

\_\_\_\_\_. Na trilha de uma política externa afirmativa. *Observatório da cidadania*, 2003, p. 94-100.

\_\_\_\_\_.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LINERA, Álvaro. Bolívia. In: SADER, E.; JINKINGS, I. (org.). *Latinoamericana*. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 189-203.

LUGO, Fernando. Discurso del Presidente en su asunción al mando, 15 de agosto 2008. Disponible en: <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=6819>>. Acceso em: 19 ago. 2008.

LULA, Luiz Inácio da Silva. Discurso do Presidente durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata, 20 de abril de 2010.

MENEZES, Roberto Goulart. *A Política externa sob o signo do neoliberalismo: diplomacia comercial, Mercosul e dubiedades*. 2006. Dissertação – DCP-IFCH-Universidade de Campinas, Campinas.

MOTA, Aurea. A nova constituição política do Estado boliviano. In: GUIMARÃES, C.; DOMINGUES, José M.; MANEIRO, M. (org.). *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 133-160.

NYE Jr., Joseph. Interdependência, globalização e a era da informação. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva, 2002, p. 222-260.

OESP. “Lula defende ‘acordo’ justo com Evo”. 26/10/2008.

RODRÍGUEZ, José Carlos. La nueva política pendular de *Paraguay*: entre el Mercosur y el ALCA. *Nueva Sociedad*, v. 203, p. 10-14, mai./jun.2006.

RODRÍGUEZ, José Carlos. Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur. In: SIERRA, Gerónimo (org.). *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Clacso, 2001.

RUSSELL, Robert; TOKATLIAN, Juan G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: uma mirada teórica desde El Cono Sur. *Perfis Latinoamericanos*. México, p. 159-194, dic. 2002.

SANTOS, Luiz. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 185-204, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. Líder solidário ou potência egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao novo governo paraguaio. *Revista Interesse Nacional*, p. 47-55, out./dez. 2008.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

VENTURA, Deisy. Introdução. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003, p. XVII-XLII.

WOMACK, Brantly. Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. In: TOKATLIAN, J. (comp.). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, p. 15-34.

ZANINI, Fábio. Lula quer que Brasil 'assuma sua grandeza'. *Folha de S. Paulo*, 17 de janeiro de 2003, São Paulo.

Entrevistas:

Ministro Marco Aurélio Garcia, Brasília, maio de 2009.

Diplomata Bruno Bath, Brasília, julho de 2009.

Diplomata João Luiz Pereira Pinto, Brasília, julho de 2009.

Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Rio de Janeiro, outubro de 2009.

Embaixador Sérgio França Danese, Brasília, novembro de 2009.

## PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO: paradoxos latino-americanos<sup>1</sup>

Guillermo Alfredo Johnson

Doutor em Sociologia Política pela UFSC. Professor de Ciência Política do Curso de Ciências Sociais e do Mestrado em Geografia e Coordenador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina (LIAL) da FCH- UFGD.

Marcos Antonio da Silva

Doutor em Integração da América Latina pela USP. Professor de Ciência Política do Curso de Ciências Sociais e membro do Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina (LIAL) da FCH-UFGD.

Os processos de democratização iniciados na última década do século passado têm incentivado profícua produção em torno das modalidades participativas como forma de interferência nos processos decisórios governamentais, considerando para tal a diversidade dos movimentos sociais (incluindo os denominados novos) ou a formação de capital social, frequentemente relacionada ao surgimento de novas institucionalidades. Essa dinâmica política está relacionada com as violentas ditaduras que tomaram conta dos Estados latino-americanos no terceiro quartel do século passado (FICO *et al.*, 2008), que represaram e consolidaram amplos movimentos políticos e sociais por maior participação política e melhorias nas condições de vida nos diversos espaços decisórios. No bojo dessa mobilização diversas organizações expressaram seus anseios, aproximando-se ou dando vida a partidos políticos, ou consolidaram-se como

---

1 O presente artigo é decorrente de textos apresentados oralmente no Seminário “Velhos e novos temas da políticas”, organizado pela FADIR-UFGD, e do “II Seminário Nacional de Sociologia e Política da UFPR”.

movimentos sociais de abrangências nacionais. Ao mesmo tempo que conquistaram assento em fóruns de gestão de políticas públicas, ampliaram a cobertura de políticas sociais, modelaram novas institucionalidades visando – ainda que tímidas – a interferências no orçamento local, obtendo em alguns países a consolidação das suas reivindicações no arcabouço jurídico. Simultaneamente, desde os últimos anos do século passado os governos de países latino-americanos, na senda de construir um Estado mais ágil e desburocratizado, incentivaram a criação de mecanismos e canais institucionais para que a sociedade civil organizada participasse da gestão da coisa pública, que foi denominado como Estado Gerencial ou Estado Social.

A dinâmica que propiciara a participação política ao criar novos espaços de decisão na estrutura dos governos locais desenvolveu-se no decurso da última década do século passado. Já no início do presente século presenciamos diversos movimentos sociais caracterizados como críticos à globalização e às políticas sociais a ela associadas – entre as quais podem ser mencionadas desde os zapatistas no México, passando pelas mobilizações populares, que derrocaram três presidentes numa semana na Argentina, até a crescente organização dos povos indígenas nos países andinos, que influenciaram decisivamente na escolha presidencial.

Concomitantemente, e com maior ênfase nesta última década, assistimos ao estabelecimento de governos de declarada proximidade às demandas de setores significativos das sociedades latino-americanas, frequentemente denominados como neopopulistas, cujas características em destaque podem ser consideradas a crescente concentração do poder em mãos do Executivo e a fragilização das instâncias participativas de decisão.

Nesse contexto, observamos que a participação política foi arrefecendo naqueles espaços neoinstitucionais desde o início deste século – ainda que sua necessidade seja uma unanimidade –, abrindo espaço para uma conjuntura em que se fortalecem, em níveis nacionais, processos decisórios que desconsideram mecanismos participativos.

Neste debate abordaremos a seguir questões relativas aos interferentes econômicos e políticos externos à realização das democracias latino-americanas; aspectos relacionados com a dinâmica da participação política, enfatizando as questões contemporâneas relativas ao neoinstitucionalismo; e em seguida apresentaremos argumentos em torno da crescente centralização do poder presidencial como contraponto e/ou corolário do processo democrático e das experiências participativas em curso na América Latina.

## Processos decisórios nacionais na América Latina

O esforço de compreensão dos regimes políticos contemporâneos nos países latino-americanos requer considerar não somente os condicionantes internos, que tornariam possíveis as circunstâncias reais da sua consolidação, pois não é possível estudar a região sem ponderar os fatos da inserção submissa em que estes historicamente têm sido construídos.

As políticas nacionais são tão diretamente influenciadas por atores externos – os governos seguem as diretrizes do FMI para a redução de gastos até em contextos de flagrantes desigualdades – que fica patente a incapacidade dos cidadãos para definir políticas nacionais mediante um processo democrático (PRZEWORSKI; MESEGUER, 2003, p. 126-7).

O processo de democratização latino-americano desenvolveu-se no bojo das transformações advindas do processo de desagregação do bloco comunista, que se configura como uma contraofensiva ideológica, patrocinada pela classe dominante sob a bandeira de “Fim da História”. Em última instância, a partir da ótica da ideologia dominante, o referido fim da história representa o trunfo de uma alternativa – inclusive pragmaticamente demonstrada – perante os outros regimes existentes. No campo das ciências sociais contemporâneas – a despeito da investida fragmentária pós-moderna em voga –, estamos presenciando não a morte das grandes narrativas, senão ao renascimento em grande escala das narrativas da modernidade.

No âmbito dos discursos predominantes, muitas das crises que os regimes políticos dos países periféricos têm vivenciado nas últimas décadas são atribuídas aos “desvios de rota” que os governos latino-americanos têm experimentado, visando à instalação de uma economia de mercado – a mesma análise é frequentemente aplicada também aos países centrais, principalmente os europeus. Decorrentes do raciocínio que santifica a supremacia do mercado, os níveis elevados de integração social através do Estado e sua consequente redistribuição da riqueza são apontados como responsáveis pelo baixo crescimento econômico e elevados índices de desemprego persistentes na Europa (HARVEY, 1993; HOBBSAWN, 2007; ROSANVALLON, 1997).

Desde a ótica da democracia restrita, amplamente em vigor nos países da região analisados, são numerosos os estudos que apontam as dificuldades de realização da democracia ampliada ou substantiva como claros sinais de debilidade institucional, fragilidade ou incom-

pletude. Essa perspectiva se vislumbra na análise que visa a compreender o fato de que, segundo o Latinobarómetro, em 1996 as pesquisas apontavam que 61% dos entrevistados de uma amostra representativa na América Latina preferiam a democracia a qualquer outro regime político, tanto que em 2002 um outro conjunto de dados apontava 56% de preferências por esse regime político (PNUD, 2004). Conforme o Latinobarómetro (2007) 54% dos entrevistados preferem a democracia a qualquer outra forma de governo, apresentando uma leve diminuição. As avaliações coletadas sobre o regime democrático pelas pesquisas anteriormente citadas podem ser compreendidas se relacionadas à realidade socioeconômica crescentemente adversa das populações, pois as expectativas de melhoria nas suas condições de vida têm sido relacionadas à promessa de crescente participação nos processos decisórios<sup>2</sup>.

En el año 2002, casi la mitad (48,1 por ciento) de los encuestados que decían que preferían la democracia a cualquiera otro régimen, prefería igualmente el desarrollo económico a la democracia, y un porcentaje semejante (44,9 por ciento) que decía preferir la democracia estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país (PNUD, 2004, p.137).

As informações recentemente disponíveis não apontam reversão significativa quanto ao abandono de modalidades autoritárias de governo, na medida em estes forneçam melhores condições de vida (LATINOBARÓMETRO, 2007). Essa redução nas expectativas da população pela democracia como regime dileto para resolver os problemas sociais pode estar relacionada – entre outros elementos – à outra percepção revelada na pesquisa realizada pelo PNUD (2004). Uma segunda peça metodológica da mesma focaliza uma ronda de consultas a lideranças latino-americanas – em número de 231 –, entre os que se contam lideranças comunitárias e sindicais, ex-presidentes e presidentes. A maioria dos depoimentos teceu elogios aos avanços democráticos, ao mesmo tempo em que considerou indispensável destacar as causas declaradas que limitam as democracias latino-americanas – sob a denominação de poderes fácticos, que se

---

2 No relatório do Latinobarómetro (2007) se vincula a situação econômica ao crescimento do PIB, sendo correlacionado à aprovação da democracia, mas esse indicador encontra-se longe de refletir a “realidade socioeconômica”, pois a região se caracteriza por profundas desigualdades na distribuição da riqueza.

referem às instituições que desempenham realmente o poder decisório em âmbito nacional, para além da ordem democrático-institucional.

As investigações evidenciam elevada interferência do setor empresarial, financeiro e dos meios de comunicação de massas no âmbito governamental. O condicionamento infringido pelo setor empresarial e financeiro nas decisões políticas nacionais assume diversas modalidades que se expressam através de *lobbys* e pressões que influenciam presidentes, legisladores, juízes e outros funcionários governamentais e da administração pública em geral. As inúmeras denúncias de corrupção e favorecimentos em vários níveis e intensidades das camadas dirigentes nos países latino-americanos têm evidenciado o conluio dos interesses econômicos com o poder público em detrimento dos interesses coletivos nacionais. Outra manifestação do poder econômico no âmbito da política institucional, indissociável da anteriormente citada, reside no ostensivo financiamento das corporações empresariais e financeiras aos partidos políticos nas eleições, revertendo-se, não raramente, em veladas ou explícitas formas de favorecimento. O poder decisório do empresariado e do setor financeiro na agenda governamental obstrui as perspectivas de ampliação ou aprofundamento da democracia, até mesmo no seu limitado funcionamento institucional.

En países mas pequeños, como los de Centroamérica, se señala la presión que ejerce el sector privado – ligado a una estructura oligárquica de poder – sobre el presidente y la cooptación de altos funcionarios, que permite a algunos de los consultados hablar de un proceso de captura del Estado (PNUD, 2004, p.165, grifos no original).

Os meios de comunicação de massa também influenciam incisivamente a agenda política estatal. A concentração de poder que a televisão e a imprensa escrita amealham nos países da região – aliada a uma crescente vinculação com as corporações econômicas e financeiras decorrentes da mundialização do capital – confere-lhes grande ascendência na opinião pública e o temor dos representantes políticos. O exercício desse poder, frequentemente corporativo e autocrático, encontra-se distante das aspirações e necessidades da população e, evidentemente, mais vinculado às oligarquias que governam os países da região (MIGUEL, 2000).

Decorrente da pesquisa mencionada as influências externas à realização da democracia que mais se encontram em evidência são os mercados internacionais (empresas transnacionais

e o capital financeiro), assim como a interferência relacionada às agências que monitoram o risco-país<sup>3</sup> e o papel vigilante das organizações internacionais de crédito.

Efetivamente, a democracia se tornou uma arena de embates das diversas forças sociais, mas os trabalhadores se encontram em ampla desvantagem, pois na democracia eleitoral torna-se indispensável deter grandes somas de recursos (que frequentemente são aportados pelo empresariado e pelo setor financeiro, na espera de diversas formas de restituição). O componente econômico do funcionamento da competição eleitoral na democracia formal, aliado aos complexos e variados condicionantes externos para a realização de uma democracia substantiva evidenciam marcantes traços autocráticos dos regimes políticos na periferia do sistema.

No decurso da última década da centúria passada a política estatal pautou-se por concepções neoliberais, que fragilizaram ainda mais a intervenção social estatal. Essa situação aumentou a polarização social e econômica, que se fez sentir com força nas organizações políticas na última década. A intensificação de movimentos sociais contestatórios, velhos e novos, transformou o cenário político dos governos latino-americanos, pois a demanda por satisfação de necessidades humanas tornou-se premente para a maioria das populações (MIRZA, 2006; CHERESKY, 2007)

Os regimes políticos contemporâneos na América Latina (com maior ênfase para os governos boliviano, venezuelano e equatoriano) são qualificados como neopopulistas<sup>4</sup>, como expressão de certo anti-institucionalismo, personalismo e paternalismo (BURCHARDT, 2008). Esses governos encontram-se mais próximos das demandas sociais, o que lhes têm rendido uma leitura de aproximação à esquerda; mas estes expressam o arranjo conjuntural através do qual as forças populares conseguiram manifestar sua oposição à crescente miserabilidade social decorrente do projeto neoliberal de Estado. O que está no centro das preocupações sociais é o bem-estar da população, sem que venha a se descuidar da organização política; no topo da hie-

---

3 Uma caracterização das agências qualificadoras do risco-país pode ser encontrada no artigo de Sevares (2002). Outra análise, crítica e abrangente, pode ser apreciada em Toussaint (2004), particularmente no capítulo 4.

4 Análises recentes sobre o fenômeno denominado por neo-populismo podem ser encontrados em Mendez e Alldana (2005); Aristizábal (2007) e De la Torre (2003).

rarquia da agenda social encontra-se a satisfação das necessidades sociais. É precisamente neste ponto que se localiza o crescente imperativo de mobilização social, que não tem conseguido, até o momento, ser satisfeito pela vigência de uma distribuição desigual da riqueza socialmente produzida.

O cenário político regional reforça a ideia de que a esquerda procura no arcabouço institucional a forma de levar adiante o seu projeto político. Nos anos 60 e 70 do século passado isso era construído “por fora” e contra a institucionalidade. Após a dissolução da União Soviética os projetos políticos de transformação social de uma parcela significativa da esquerda se encasularam no espaço institucional, o que tem conduzido a que boa parte dela enveredasse para práticas “pragmáticas” em franco mimetismo com aqueles a quem dizia se opor. Perante o fracasso da agenda neoliberal levada ao exaspero, o novo dimensionamento do papel estatal traz à baila uma atuação mais interferente, conferindo à esquerda um viés estatizante, ainda que não no padrão socialdemocrata do Estado de Bem-Estar Social senão de participação no mercado como promotor da concorrência privada (HILLDEBRAND, 2007).

A persistente mudança constitucional e o apelo a modalidades legislativas advindas do executivo tornaram-se as formas que esses governantes consideram mais eficazes para promover o resgate das formas para acalmar os ânimos sociais. Vivemos uma reedição da “democracia delegativa” de que falava O’Donnell (1991), aliada a uma tentativa de lidar com as “classes perigosas” de que falava Florestan Fernandes. Essa situação, ao se encasular em personalismos carismáticos e crescente concentração de poderes econômicos e políticos, confere ao modelo institucional uma característica declaradamente autocrática.

Esses governantes respaldados nas urnas visam a promover as transformações que o “povo” clama a despeito da construção de modalidades participativas e deliberativas de poderes. Ainda que seja possível avaliar positivamente o atendimento das demandas sociais – inclusive questionando os paradigmas políticos hegemônicos (FOLLARI, 2010) –, também não é possível se pensar as perspectivas de solução da pobreza pela reedição das fórmulas populistas que dominaram o cenário político latino-americano no segundo quartel do século passado (IANNI, 1975), pois o enfraquecimento da organização política popular fortalece o aspecto autocrático dos governantes, ficando a nação à mercê destes e obstruindo formas independentes e soberanas de organização política (MIRZA, 2006).

Nesta senda analítica abordamos a seguir aspectos relacionados com a participação política, a arquitetura estatal e as perspectivas de interferência das mobilizações sociais e dos setores populares organizados nos processos decisórios nacionais na região.

### Participação política: uma unanimidade teórica

As indagações em torno da importância da participação política remetem à aurora do pensamento ocidental. Em significativos períodos históricos as possibilidades de interferência da maioria da população em assuntos políticos estiveram vedadas, restritas às elites, através de diversos argumentos e instituições para o exercício do poder.

Na modernidade, a partir da Revolução Inglesa e Francesa, no caldo de cultivo do Iluminismo, a disputa pelo poder político coloca em cena a discussão pela excelência do sistema político. Soberania, legitimidade e representação transitam as preocupações políticas, na perspectiva da ampliação institucional do poder. A irrupção da classe trabalhadora neste contexto é essencial para perceber a dinâmica dos arranjos institucionais mais expressivos dos séculos XVIII ao XX.

Ao mencionar esses processos é indispensável considerar a hierarquização que historicamente caracteriza o sistema mundial, dessa maneira apontando o papel secundário que os países latino-americanos desempenham, desde o sistema colonial até o ocaso da Guerra Fria, com os seus desdobramentos contemporâneos. Nesta trajetória, no esforço por caracterizar a situação política da região, é possível observar que as últimas duas décadas do século passado foram palco de grandes transformações no exercício do poder e das modalidades de participação política.

Quando nos referimos à participação política estamos significando uma diversidade de atividades políticas, desde as associativas (comunal, movimentos sociais, sindicais, partidários, entre outros) até aquelas inscritas nos espaços institucionais das configurações estatais. Por sua vez, em diversos âmbitos, a participação política relaciona-se com variadas formas de representação política, a qual remete à extensa discussão em torno de questões essenciais ao exercício da política, como a construção da legitimidade e as características do mandato relacionado ao mesmo – delegação, autonomia decisória e relação de confiança en-

tre representados e representantes, para citar os mais importantes (PITKIN, 1967). A partir da segunda metade do século XIX, a progressiva consolidação do sufrágio como mecanismo de representação política, simultaneamente ao surgimento dos partidos políticos, conduz à conformação dos sistemas políticos contemporâneos (SARTORI, 1992); destacando em sua composição os sistemas eleitorais, partidários e governamentais como principais características institucionais (LIJPHART, 2003). As concepções predominantes desde o século passado apoiam-se nessas concepções.

A temática da representação e as suas relações com a democracia têm ocupado o centro das atenções nos países latino-americanos a partir das últimas duas décadas do século passado. O período imediatamente anterior tinha se caracterizado por ditaduras militares num número considerável de países da região (FICO et. al., 2008). A democracia e seus adjetivos têm se tornado um dos eixos gravitacionais do debate na Ciência Política.

Nesse sentido pode-se afirmar que constitui amplo consenso, dentro da crítica, a compreensão de que a democracia representativa se encontra cada vez mais restrita aos valores pre-determinados pelo elitismo democrático, seja na sua versão restrita (SCHUMPETER, 1984) seja na aclamada configuração poliárquica (DAHL, 1971; 1983). A participação política nesse regime restringe-se ao exercício do sufrágio, reforçando sua essência competitiva-eleitoral. Posições políticas alternativas têm retomado perspectivas democráticas que ampliam as modalidades de participação e investe na deliberação; nesse sentido, as recentes elaborações no campo da democracia participativa orientam o eixo dos seus debates para as concepções dialógicas e participativas de exercício político.

Nos últimos três decênios os pensadores da política tencionaram por construir uma perspectiva democrática que supere a dicotomia entre representação e participação, na busca de uma fórmula que articule aprofundamento e ampliação das instituições da democracia representativa com o desenvolvimento de formas híbridas, provenientes da democracia direta. Desta maneira, a configuração explícita desta tendência se materializa, dentre as que serão consideradas em destaque, a gestão cidadã compartilhada com o Estado e a sociedade civil ou, na sua “aspiração” mais radical, a autogestão (como exemplos recorrentes do caso brasileiro podem ser apresentados os esquemas organizativos do Orçamento Participativo e os Conselhos de Política Social) (SANTOS, 2002; TEIXEIRA, 2005).

A questão da participação política no início do processo de democratização, nos países latino-americanos e particularmente no Brasil, tem sido compreendida como o exercício de tomada de decisões públicas tomadas no âmbito do debate público por aqueles que serão os usuários das mesmas; ao mesmo tempo em que se destaca o caráter pedagógico da prática decisória coletiva como uma maneira de se apropriar de modalidades associativas (RENÓ, 2006; LÜCHMANN, 2007).

O contexto de construção dessa política será abordado a seguir, organizando o debate em torno da Reforma Gerencial do Estado, como contraponto a essas tendências participativas.

### A Reforma do Estado na América Latina

O período que se inaugura na década de 1970, com a diminuição do crescimento econômico, o retorno de altas taxas de inflação e o surgimento de um nível inédito de desemprego, indica o fim de uma época considerada “áurea” para o capitalismo. No bojo dessa turbulência, o foco da discussão sobre as questões sociais novamente reside nas conhecidas relações entre políticas sociais e Estado, momento privilegiado para os porta-vozes do capital cogitarem a necessidade de implementar uma “Reforma do Estado”, sob a justificativa da necessidade de um Estado mais profissional, gerencial e ágil (BRESSER PEREIRA, 2001; BRESSER PEREIRA, SPINK, 1998). Este com um perfil semelhante às grandes empresas do setor privado, a partir das quais se hierarquizam a eficiência em detrimento da eficácia e da efetividade das políticas sociais, decretando um longo e tortuoso estrangulamento do Estado Provedor.

A última palavra mágica no debate econômico [...] é flexibilidade: as economias capitalistas avançadas, é o que se afirma, devem desregular o mercado de trabalho, enfraquecer a “rede de segurança” social e quem sabe levantar as restrições à poluição ambiental para competir com o capitalismo do Terceiro Mundo, ao permitir que os termos e as condições de trabalho caiam aos níveis de seus competidores nos países menos desenvolvidos. Além dos cuidados com a previdência social, também o salário e as condições de trabalho decentes, e até a proteção do meio ambiente, parecem constituir obstáculos à competitividade, à lucratividade e ao crescimento. (WOOD, 2003, p. 244).

Diversas teorias explicativas foram elaboradas pela literatura especializada em políticas públicas para essa crise do Estado. Dentre elas, apontaremos a de Rosanvallon (1997), que

esgrime como tese principal a ideia de que a crescente demanda social, pressionada ainda pelo crescimento populacional, assim como pelos emergentes movimentos sociais reivindicatórios, colocaria o Estado perante a impossibilidade financeira em atender às necessidades da população. As argumentações continuam no sentido de que seriam necessários maiores impostos ou mecanismos de arrecadação, situação que impossibilitaria qualquer perspectiva de competitividade internacional. As explicações que constam em Toledo (1997) confirmam os elementos antes apontados, arguindo que, no âmbito da organização do trabalho, a crise de acumulação está associada também ao esgotamento do taylorismo-fordismo como referencial produtivo. O argumento mais frequente se focaliza na crise fiscal do Estado, além de retomar o tradicional argumento do pensamento liberal de não interferência do Estado nas relações sociais (SPING-ANDERSEN, 1991).

Assim, seguindo linearmente os argumentos apresentados, a decorrência política dessa perspectiva se focaliza na crítica ostensiva ao tamanho do Estado, insistindo-se, portanto, na necessidade de sua redução, pois a “crise fiscal” coloca a imperiosa necessidade de reduzir o investimento estatal, assim como o “excessivo” intervencionismo estatal (GLADE, 1998). Com esses argumentos, procura-se aplicar a propalada “Reforma do Estado”, que visa a torná-lo parceiro no financiamento e na execução das políticas sociais, zelando pela “livre circulação” e alocação de recursos em investimentos rentáveis, deslocando o eixo da intervenção estatal na economia de investidor direto, para regulador das “forças do mercado” (CRUZ, 2007).

O debate em torno do qual gravitava a questão política na década de 1990, na América Latina, foi o desenho do Estado e as reformas administrativas englobando o redimensionamento e transformações na finalidade da estrutura burocrática. Por sua vez, como mencionamos acima, ao mesmo tempo em que as forças sociais organizadas pugnavam pela ampliação dos espaços decisórios, por outro lado, a concepção neoliberal de Estado, em franco apogeu, convocava a sociedade civil a compartilhar responsabilidades pela questão social. Enquanto a perspectiva liberal vislumbrava a possibilidade de uma Reforma Gerencial do Estado os movimentos sociais e partidos políticos de esquerda procuravam o aumento da ingerência e fiscalização do Estado, um Estado Social. Essa situação é qualificada por Dagnino (2002) como uma “confluência perversa”, na medida em que, aparentemente, ambas as concepções defendem as mesmas estratégias de relacionamento do Estado com a sociedade civil, a distinção encontra-se

na finalidade. É interessante frisar que a convergência na configuração política também pode ser notada, pois a descentralização e o empoderamento<sup>5</sup> local dos fóruns de gestão pública er-  
guem-se como necessários para ambas as perspectivas; um aspecto essencial dessa diferenciação  
consiste no financiamento das políticas sociais, pois a perspectiva gerencial orienta-se para uma  
regulação com preponderância individualizada de satisfação de necessidades enquanto que,  
desde a ótica do social, a configuração visa ao controle social do fornecimento das garantias de  
usufruto dos direitos sociais (MONTAÑO, 2003).

Nesse contexto experiências participativas espalham-se pelo continente sul-americano  
marcadas pela heterogeneidade geopolítica e decisória. Dentre essas experiências destacam-  
-se o orçamento participativo – sendo seu ícone o desenvolvido em Porto Alegre nos 1990  
– (SANTOS, 2002) e, especificamente no caso brasileiro, a consolidação institucional de es-  
paços coletivos de decisão no âmbito das políticas públicas, pela configuração dos conselhos  
gestores de políticas públicas (GOHN, 2001). Ressalvadas as diferenças em suas composi-  
ções, objetivos e poder de influenciar ou mesmo de decidir sobre as políticas públicas, esta  
forma de organização da sociedade, efetiva organização pública, assume, além da abordagem  
participativa, a visão interativa e interdisciplinar. Estas características são inerentes à própria  
composição dos conselhos que, excluídos os de classe, em sua grande maioria são compostos  
por representantes de diversos setores da sociedade, com formações e vivências diversificadas  
e que utilizam estas diferentes visões em seus processos decisórios. Só este fato já ampliaria o  
escopo das discussões.

O contexto sócio-político e cultural, as efetivas intenções, em especial do poder público,  
e o entendimento da comunidade acerca da importância que estes espaços de consulta e deli-  
beração representam na organização da sociedade e nos resultados que podem ser auferidos na  
busca da sustentabilidade, são determinantes em suas conformações e desempenhos.

---

5 Este neologismo tem como base uma transposição do termo *empowerment*, do inglês, amplamente utili-  
zado para transmitir a ideia de conferir ou fazer com que se exerça o poder.

## Participação política e processos decisórios: do micro ao macro

Neste exíguo espaço discursivo propomos alguns elementos historicamente construídos que permitem vislumbrar uma miríade de dificuldades que os processos políticos participativos enfrentam com vistas à sua consolidação; o trajeto escolhido parte dos experimentos reconhecidos academicamente como mais relevantes em nível local e, após sucinta abordagem de elementos da cultura política, ensaiamos a incidência de aspectos da configuração do poder em níveis nacional e internacional dos países latino-americanos.

A disseminação de experiências políticas participativas em nível local em diversos países latino-americanos, com criatividade exuberante (KLIKSBURG, 2007; SANTOS, 2002) evoca, sem dúvidas, um crescimento de setores sociais historicamente alheios ao processo deliberativo, interferindo em aspectos pontuais e restritos do processo decisório<sup>6</sup>.

No Brasil os conselhos gestores e orçamentos participativos foram criados com a intenção de ampliar o processo democrático, constituindo-se em espaço destinado à discussão e à negociação dos problemas e demandas sociais. Eles assumiram o papel de espaço público, onde os órgãos públicos em conjunto com a sociedade deliberam sobre problemas relacionados à sua escala de atuação. Algumas políticas setoriais utilizaram mais rápida e estruturadamente a figura dos Conselhos em suas práticas de gestão nos três níveis de governo, como é o caso da área da saúde e da assistência social na questão da proteção à criança e ao adolescente. Outros setores estão ainda aprimorando ou mesmo implantando estes mecanismos institucionais em suas políticas, nisto podem ser citados os conselhos de meio ambiente, os comitês de bacia hidrográfica, os conselhos de segurança, entre outros (GOHN, 2001; CÔRTEZ, 2007).

A seguir serão apresentadas algumas considerações analíticas dos orçamentos participativos e dos conselhos gestores desde o ponto de vista do aprofundamento do polo deliberativo e decisório desses espaços.

---

<sup>6</sup> Concebemos o processo decisório como um conjunto complexo de processos políticos composto por uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas que conduzem à formulação e à implementação das ações práticas e promovem a efetivação da política proposta (LINDBLOM, 1981 apud WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007).

Na experiência do Orçamento Participativo (OP), que se dissemina no Brasil desde a década anterior, é possível observar uma significativa ampliação da possibilidade de controle social em relação à atuação do governo municipal. Ao privilegiar uma configuração de OP basicamente focada na deliberação de obras, deixando de lado perspectivas deliberativas e decisórias vinculadas a políticas e planos mais abrangentes, ainda que vinculadas ao nível local, “tendeu a limitar a participação ao âmbito restrito de ações mais pontuais e imediatas, sem enfocar iniciativas mais estratégicas, que se mantiveram restritas às deliberações do Executivo municipal” (SILVA, 2006, p.171-172).

Já alguns dos obstáculos observados no funcionamento dos conselhos gestores incluem, além da cultura pouco participativa em relação aos destinos de seus municípios adotada pela maioria dos cidadãos, serem os conselhos uma arena de disputas e jogo de poder, no qual setores antagônicos necessitam se aliar em consensos e acordos. O processo decisório resultante da atividade deliberativa destes conselhos implica em compreender a formulação da agenda de discussões, as formas de inserção das questões no seu seio, assim como o comprometimento relacionado com as mesmas; sendo que em todo o percurso do fluxo da política pública é possível verificar as tensões entre os poderes institucionais tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os conselhos gestores (WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007).

Outra ênfase dada às dificuldades de consolidação dos conselhos é a heterogeneidade social existente em nosso país. Tanto em relação às grandes diferenças de renda que resultam da mesma forma em grandes diferenças de influência nas políticas públicas, como as diferenças de dimensão dos municípios, determinam maior dificuldade em construir composições diversificadas e com conselheiros capacitados para a atuação. Características que são também identificadas como dificuldades na consolidação dos demais conselhos gestores de políticas públicas.

Uma crítica possível a essa incorporação das experiências participativas ao funcionamento estatal reside na tendência que parece buscar a convergência da participação política para um encapsulamento no âmbito da neo-institucionalidade, que remete a uma visão de sociedade civil comprometida com a estabilidade e a manutenção da ordem (GURZA LAVALLE, 2003).

Uma concepção frequentemente abstrata orienta a concepção de sociedade civil que fundamenta o funcionamento ideal (monolítico, participativo, democrático, a-histórico) das experiências participativas. Caracteriza-se de forma diferenciada no percurso histórico, cindida

por interesses no raro antagônico, impedindo que possa ser caracterizada de forma essencialista ou naturalizante, pois a sua construção e reprodução estão condicionadas por elementos econômicos, sociais, culturais e políticos. Ao mesmo tempo, é necessário sopesar a ideia de que a sociedade civil é democrática ou democratizante, pois para compreender as sociedades latino-americanas devem ser consideradas as “configurações sociopolíticas nas quais e pelas quais eles se constituíram historicamente” (SILVA, 2006, p.176). Assim, é factível considerar que “a reprodução de estruturas e dinâmicas políticas hierárquicas e personalistas não ocorrem apenas pela ação das elites políticas e econômicas, mas também envolve segmentos significativos da sociedade civil” (Ibidem).

Para que as experiências participativas se tornem espaços democráticos deliberativos é necessário que seus membros detenham informações que os habilitem a essa tomada de decisões, assim como é desejável que possuam qualificação e formação permanente na perspectiva de se constituírem em interlocutores empoderados na senda de tornar esses espaços decisórios. A disponibilidade das informações e a capacidade para tomar decisões, em caráter público são requisitos para que as decisões sejam assertivas e vinculadas às demandas, assim como para evitar que o poder decisório se centralize novamente (WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007). Nesse sentido, se a autonomia apontada for obtida, torna-se necessário superar a relação de dependência no que se refere às forças políticas à frente do governo municipal, pois a situação acentua-se na medida em que considerarmos os municípios menores na sua dimensão demográfica e encontram-se afastados geograficamente dos grandes centros – sendo que é o poder local “quem acaba dependendo, em última instância, “aceitar” ou não a participação e o controle social, uma vez que a sociedade civil não é suficientemente forte para impor essa participação e esse controle” (SILVA, 2006, p.174). Esta limitação, ao ser superada, por sua vez, remete à estrutura vertical do processo decisório, no vetor *down-top*.

Além das críticas apontadas, uma série de outras questões podem ser arroladas como limitadoras da sua potencialidade, entre as quais mencionamos: a capacidade de intromissão desses processos participativos nas decisões nacionais (e, nesse sentido, a adoção de uma ampliação da democracia vertical); a desconsideração do fluxo internacionalizado de decisão nacional, relacionado com a crescente influência do comércio comandado pelas empresas multinacionais e o capital financeiro (HOBSBAWN, 2007); o caráter efêmero dessas experiências,

frequentemente relacionadas às conjunturas nacionais ou regionais e conduzidas por políticas governamentais e carentes de continuidade.

Na senda da abordagem apresentada, e ampliando o escopo da análise a um nível macro, consideraremos elementos do processo decisório em nível nacional, assim como apontaremos características da inserção dos países latino-americanos no sistema internacional.

Ainda que seja possível apontar diferenças se considerarmos questões relativas à representatividade em cada um desses ensaios de participação, é inegável atestar a manutenção da dinâmica que caracteriza a cultura política tradicional brasileira: o relacionamento direto entre população e governantes. Isto é decorrente da formação do sistema político brasileiro – o qual pode ser assimilado aos países latino-americanos, respeitando as heterogeneidades – no qual os partidos e as organizações sociais tendem a apresentar uma escassa inserção social. Simultaneamente, possuem baixa capacidade de mobilização e representação, a relação direta da população com o governo (crescentemente focalizado pelo chefe do Executivo) instituiu-se como característica estrutural da política latino-americana (com destaques na última década para os governos venezuelanos, bolivianos e colombiano), como exemplifica a longa tradição do populismo. Aparentemente a introdução de mecanismos de participação direta, como o OP e os Conselhos gestores, podem contribuir para reproduzir e até mesmo reforçar tal característica (SILVA, 2006); ao mesmo tempo em que tendem a “reforçar as desigualdades existentes, as estruturas paternalistas e hierárquicas e privilégios sociais e até conviver com a corrupção” (FREY, 2003, p.182).

Assim, na medida em que o liberalismo avançou na sociedade brasileira, dois antigos costumes da cultura política brasileira têm se perpetuado no cenário da representação política. É nesse contexto que se tem repetido o ciclo vicioso de personalidades políticas, promovendo uma característica ímpar – o voto personalista – negando-se e desconhecendo o princípio ideológico de uma determinada corrente e favorecendo a imagem de um único símbolo de liderança, o político. Nesta perspectiva é possível alegar a “existência de um clientelismo de coalizão no governo federal” (BAQUERO, 2001, p. 101), onde pequenos grupos da elite, aliados uns aos outros e com interesses distintos estariam se ajudando mutuamente, entrelaçados nas mais diversas áreas econômicas, políticas e sociais, protegidos legalmente pelas estruturas constitucionais para salvaguardarem seus interesses. A crise de legitimidade, portanto, não é

apenas uma crise representativa, mas também uma crise estrutural das instituições públicas que, amarradas às tradições seculares, promoveram no inconsciente do cidadão moderno brasileiro o descrédito com o público, a desconfiança com as instituições políticas, contribuindo para a negação participativa, caracterizando a apatia política.

A convergência de prerrogativas nas mãos do Presidente traz prejuízo às perspectivas de *accountability* vertical e horizontal (o que acarreta a inexistência de prestação de contas entre os poderes públicos). Nessa configuração, quando as inevitáveis crises políticas ou econômicas irrompem, o poder executivo e o legislativo imputam alternadamente as responsabilidades (O'DONNELL, 1991). As perspectivas apontadas, relacionadas à superação da condição descrita, rumo a uma democracia institucional consolidada, são poucas, vinculando-as à paciência da população ou à autorreflexão das lideranças políticas. Retomando a ótica da análise, a “democracia delegativa” é o estágio imanente da dependência econômica e política em que os países da região estão inseridos. A desvalorização da economia e a apropriação desigual da riqueza socialmente produzida deveriam ser consideradas como variáveis medulares para a compreensão.

Uma expressão recorrente a partir da última década do século passado tem sido o recurso a figuras jurídicas advindas do poder executivo como forma de legislar sobre questões importantes, particularmente da economia e da política social (CRUZ, 2007). No Brasil, temos assistido à utilização frequente de medidas provisórias como forma de “agilizar” a aplicação de políticas econômicas (COUTO, 2001). Essa forma concentrada do exercício do poder presidencial retira atribuições do poder legislativo e judiciário, confirmando o caráter autocrático da arquitetura institucional.

Nos países da região é possível assistir a uma “fiebre reelecionista” ao mesmo tempo em que afirma o surgimento de novas elites e lideranças. Estes, ao esboçarem uma nova agenda política, utilizam-se de reformas constitucionais, frequentemente através de referendos ou plebiscitos, em busca de mais poderes políticos para o executivo que redundam em fortalecimento da “delegação democrática” de prerrogativas em detrimento do jogo democrático participativo (MORATÓ, 2007).

Aspectos que atestam pela regressão democrática podem ser observados na progressiva diminuição do poder decisório dos parlamentos para influenciar a agenda política e econômica

nacional; nos declinantes níveis de resposta governamental perante as reivindicações e demandas da sociedade e na drástica redução da concorrência partidária – para além da existência de numerosos destes “organismos” representativos em cada país. A involução democrática também reside na crescente influência do mercado nas políticas nacionais, configurando uma tirania dos mercados, em que os oligopólios, empresariais e financeiros, cotidianamente direcionam os governos, enquanto a população vota a cada dois ou três anos. Isto, por sua vez, relaciona-se à tendência dominante de apatia política, que conduz ao retraimento individualista. No âmbito dos meios de comunicação de massas e da indústria cultural, vivencia-se uma concentração oligopolista que dita a agenda e os conteúdos veiculados.

As dificuldades no aprofundamento da participação política como forma privilegiada de superação da democracia competitiva-eleitoral podem ser creditadas a uma composição intrincada de elementos econômicos e políticos que condicionam a possibilidade de construção de uma democracia que transcenda os exíguos limites da formalidade jurídico-institucional e que promova a necessária reforma social (BORÓN, 2003; BAQUERO, 2001).

### Considerações finais

Em primeira instância, é indispensável frisar que os níveis de democratização alcançados devem ser creditados às insistentes mobilizações que os trabalhadores e os setores populares realizaram em protesto ao modelo elitista de dominação no decorrer dos séculos XIX e XX. No presente período é evidente que a democracia se tornou uma arena de embates das diversas forças sociais, mas os trabalhadores se encontram em ampla desvantagem, pois na democracia eleitoral torna-se indispensável deter grandes somas de recursos (que frequentemente são aportados pelo empresariado e pelo setor financeiro, na espera de diversas formas de restituição).

Nesse contexto, os regimes políticos contemporâneos na América Latina (com maior ênfase para os governos boliviano, venezuelano e equatoriano) são qualificados como neopopulistas, como expressão de certo anti-institucionalismo, personalismo e paternalismo (BURCHARDT, 2008). Esses governos encontram-se mais próximos das demandas sociais, o que tem rendido a eles uma leitura de aproximação da esquerda; mas estes expressam o arranjo conjuntural através do qual as forças populares conseguiram manifestar sua oposição à crescen-

te miserabilidade social decorrente do projeto neoliberal de Estado. O que está no centro das preocupações sociais é o bem-estar da população, sem que venha a se descuidar da organização política; no topo da hierarquia da agenda social encontra-se a satisfação das necessidades sociais. É precisamente neste ponto que se localiza o crescente imperativo de mobilização social, que não pode, pelo menos até o momento, ser satisfeito por uma distribuição desigual da riqueza socialmente produzida. Ao mesmo tempo em que as democracias formais se consolidam decorrentes da participação política através do sufrágio é possível verificar crescente descontentamento nos países da região (ALVAREZ, 2007).

O cenário político regional reforça a ideia de que a esquerda procura no arcabouço institucional a forma de levar adiante o seu projeto político. Nos anos 60 e 70 do século passado isso era construído “por fora” e contra a institucionalidade. Após a dissolução da União Soviética os projetos políticos de transformação social de uma parcela significativa da esquerda se encausaram no espaço institucional, o que tem conduzido a que boa parte dela enveredasse para práticas “pragmáticas” em franco mimetismo com aqueles a quem dizia se opor.

As teorias que propõem uma maior ingerência da população nas decisões governamentais apresentam muitas dificuldades em superar na prática a persistência dicotômica entre as perspectivas descritivas ou prescritivas. As abordagens participativas e, ainda mais a deliberativa, debatem-se no âmbito prescritivo das concepções democráticas. Assim, desde a ótica da democracia representativa assistimos a uma revalorização do sufrágio universal como excelência da representatividade política, buscando compreender, entre tantos enfoques, as relações entre a desigualdade social e o sistema político.

A persistente mudança constitucional e o apelo a modalidades legislativas advindas do Executivo tornaram-se as formas que esses governantes consideram mais eficazes para promover o resgate das formas para acalmar os ânimos sociais. Vivemos uma reedição da “democracia delegativa” de que falava O’Donnell, aliado a uma tentativa de lidar com as “classes perigosas” de que falava Florestan Fernandes. Essa situação, ao se encausar em personalismos carismáticos e crescente concentração de poderes econômicos e políticos, confere ao modelo institucional traços marcadamente autocráticos. Pois esses governantes, respaldados nas urnas visam promover as transformações que o “povo” clama a despeito da construção de modalidades participativas e deliberativas de poderes.

Concluimos que as medidas tendentes a uma Reforma do Estado e o fortalecimento da democracia restrita visam ao envio de sinais positivos ao mercado, propiciando uma reconciliação dos seus objetivos, pois é importante que a democracia seja inofensiva ante os mercados. Nessa perspectiva, é possível pensar que a modalidade institucionalizada de participação política torna-se desejável nos seus exíguos limites. Com nossas análises, buscamos demonstrar que essas políticas não são ocasionais, nem tampouco fortuitas; ao contrário, elas conduzem ao aumento qualitativo de gravitação do imperialismo, significando o estreitamento do controle não somente da vida econômica como também política dos países da periferia.

### Referências bibliográficas

ÁLVAREZ, J. C. Democracia y autoritarismo en América Latina: en busca de la década perdida – 1995-2005. *América Latina Hoy*. Salamanca: Universidad de Salamanca, v. 46. p. 173-199, ago. 2007.

ARISTIZÁBAL, L. G. P. El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana. Medellín – Colombia. *Revista Facultad De Derecho y Ciencias Políticas*, v. 37, n. 106, p. 239–261, enero/jun. 2007.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática – Reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *Perspectiva*. São Paulo, v.15, n. 4, p. 98-104, dez. 2001.

BORÓN, A. A. El Estado y las ‘reformas’ del Estado orientadas al mercado: los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R.; WANDERLEY, L. E. *América Latina: estado e reforma numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial de 1995. *Burocracia e reforma do Estado*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_. e SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BURCHARDT, H-J. Desigualdad y democracia. *Nueva Sociedad*, n. 215, mayo/junio 2008.

CHERESKY, I. *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CRUZ, S. C. V. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Unesp, 2007.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R.A. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1993.

\_\_\_\_\_. *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press, 1971.

De La TORRE, C. Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo. *Revista de Ciencia Política*, v. XXIII, n. 1, p. 55-66, 2003.

FICO, C. et. al. (orgs.). *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FOLLARI, R. A. *La alternativa neopopulista: el reto latinoamericano al repulbicanismo neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2010.

FREY, K. Capital social, comunidade e democracia. *Política e Sociedade*. Florianópolis, n. 2, p. 175-187, abr.2003.

GLADE, W. A complementariedade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990". *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul.2003.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

HILLDEBRAND, E. La izquierda después de la 'tercera vía'. *Nueva Sociedad*, n. 211, p. 22-30, sept./oct. 2007.

HOBBSBAWN, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IANNI, O. *A formação do estado populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

KLIKSBERG, B. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? *Revista de Administración Pública*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 537-81, maio/jun. 2007.

LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2007* – Banco de datos en Línea. Santiago de Chile, noviembre de 2007. Acesso en: 14 mar. 2008.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política e Sociedade*. Florianópolis, n. 11, out. 2007.

MÉNDEZ, A. I.; ALDANA, E. M. Los populismos em América Latina. *Cuestiones Políticas*, n. 34, p. 73-99, ener./jun. 2005.

MIGUEL, L. F. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, n. 49, p. 51-77, 2000.

MIRZA, C. A. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: Clacso, 2006.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2003.

MORATÓ, J. R. El vuelo corto y rasante del tero: cultura política y constituciones na América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 210, jul./ago. 2007.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n 31, p. 25-40, out. 1991.

PITKIN, H. *The concept o representation*. Berkeley: California Press, 1967.

PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.

PRZEWORSKI, A.; MESEGER, C. Globalização e democracia. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 67, p. 109-29, nov. 2003.

RENNÓ, L. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: Um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov.2003.

ROSANVALLON, P. *A crise do Estado-Providência*. Brasília: UnB, 1997.

SANTOS, B.S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1992.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEVARES, J. Riesgo y regulación en el mercado financiero internacional. In: GAMBINA, J. (Org.). *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2002, p. 309-31.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006.

SPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova*. São Paulo, n. 24, set. 1991.

TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

TOLEDO, E. G. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, A. C. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.

TOUSSAINT, E. *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires: Clacso, 2004.

WENDHAUSEN, A.; CARDOSO, S. M. Processo decisório e conselhos de gestores de saúde: aproximações teóricas. *Revista Brasileira de Enfermagem*. Brasília, 60, 5, p. 579-84, set./out. 2007.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Bomtempo, 2003.

Diagramação, Impressão e Acabamento:



Rua Fagundes Varela, 967  
Cep 19802 150 • Assis • SP  
Fone: (18) 3322-5775  
Fone/Fax: (18) 3324-3614  
[vendas@graficatriunfal.com.br](mailto:vendas@graficatriunfal.com.br)  
[www.graficatriunfal.com.br](http://www.graficatriunfal.com.br)



